

Vom Hoffnungsträger zum Problemfall: Lateinamerika verliert den Anschluss – was sind die Ursachen?

Lateinamerikas Wirtschaft stagniert. Die politische Unsicherheit in den wichtigsten Ökonomien, der schwächere Welthandel und die Handelsstreitigkeiten drücken die Wachstumsprognosen. Die Länder verlieren weiter den Anschluss im weltweiten Vergleich. Entwickelt sich Südamerika vom Hoffnungsträger zum Risikofaktor für die Weltwirtschaft?

Carsten Hefeker*

Lateinamerika zwischen Populismus und Washington Consensus

Die achtziger Jahre des letzten Jahrhunderts gelten als das »verlorene Jahrzehnt« Lateinamerikas, und einige Beobachter sagen voraus, dass die Region vor einem zweiten verlorenen Jahrzehnt stehe (vgl. *Financial Times*, 16. November 2019). Momentan gibt es Proteste, Aufstände und gewalttätige Konflikte in Bolivien, Chile, Ecuador und Kolumbien, diktatorische Regierungen in Kuba, Nicaragua und Venezuela und rechts- bzw. linkspopulistische Regierungen in Brasilien und Mexiko. In Argentinien kehren die Peronisten an die Macht zurück, die das Land massiv heruntergewirtschaftet hatten, bevor es 2015 zum Machtwechsel kam. Das Land, das 2018 mit 57 Mrd. US-Dollar den größten Kredit der Geschichte des Internationalen Währungsfonds erhalten hat, hat angekündigt, einen Teil der Zahlungen auszusetzen. Zudem ist die Inflation hoch, hat der Peso massiv abgewertet und sind die Kapitalverkehrskontrollen und Währungsschwarzmärkte zurück, die es unter Cristina Kirchner gab (vgl. Sturzenegger 2019). Und Venezuela, das mit seinem Ölreichtum eines der reichsten Länder der Welt sein könnte, hat in den letzten Jahren einen rasanten ökonomischen Verfall erlebt: Das Volkseinkommen ist seit 2013 um mehr als die Hälfte gesunken, und die Inflationsrate liegt nach Schätzungen des Währungsfonds bei 200 000%. Rund 4,5 Millionen Menschen haben bereits das Land verlassen, was auch in den Nachbarstaaten zu einer humanitären Krise führt.

* Prof. Dr. Carsten Hefeker ist Inhaber des Lehrstuhls for European Economic Policy an der Universität Siegen; Carsten.Hefeker@uni-siegen.de.

Für die Region insgesamt sagt der Internationale Währungsfonds in seinem aktuellen Regionalreport für das laufende Jahr nur 0,2% Wachstum voraus, nach mageren 0,8% in den letzten sechs Jahren (vgl. IMF 2019). Die Region liegt damit deutlich hinter Asien oder Afrika in der Wachstumsentwicklung, und das Forschungsinstitut »Latinobarómetro« berichtet, dass nur noch 48% der Lateinamerikaner die Demokratie für die beste Regierungsform halten, während es vor zehn Jahren noch über 60% waren. Der Kontinent steckt ganz offenbar in einer tiefen demokratischen und wirtschaftlichen Krise, die sich in den Protesten manifestiert. Die Ursachen sind in jedem Land etwas anders gelagert, aber es zeigen sich auch Gemeinsamkeiten.

Zum einen ist ein massiver Verfall der Rohstoff- und Agrarproduktpreise zu konstatieren, der die Region negativ getroffen hat. Die Preise für Öl, Kupfer und Soja sind um rund 35–40% niedriger als 2011 und für Eisenerz sogar um die Hälfte (vgl. IMF 2019). Zum anderen spürt die Region die Auswirkung des globalen Finanzzyklus. Waren in den Jahren der ultraexpansiven Geldpolitik massiv Mittel in die Region geflossen, scheint sich nun die Risikoeinschätzung der Anleger zu wandeln. Generell warnt der IWF davor, dass die Bedingungen auf den globalen Kapitalmärkten die Anfälligkeit der Märkte erhöhen, und befürchtet explizit die Gefahr von *sudden stops*, also einem abrupten Abfluss ausländischen Kapitals. Tatsächlich sind die Portfoliozuflüsse seit Beginn des Jahres in den meisten Ländern negativ, was durch die Proteste vermutlich weiter angefangt wird. Die Verschuldung der Staaten der Region liegt im Schnitt oberhalb anderer Entwicklungs- und Schwellenländer und ist besonders anfällig, da ein großer Teil in ausländischer Währung denominated ist und unter dem anhaltend starken US-Dollar leidet (vgl. Tab. 1). Vor allem die Abhängigkeit von Rohstoffpreisen und volatilen Kapitalströmen führt immer



Carsten Hefeker

Tab. 1

Ökonomische Kennzahlen

	Wachstum des BIP (%)	Inflation (%)	Fiskaldefizit (% des BIP)	Staats- schuld (% des BIP)	Auslandsver- schuldung (% des BNE)	Leistungsbilanz- überschuss (% des BIP)	Offenheit (Ex- und Importe in % des BIP)
Argentinien	- 3,1	57,3	- 5,5	93,3	56,1	- 1,2	14,4
Bolivien	3,9	2,3	1,2	57,7	33,8	- 5	26
Brasilien	0,9	3,6	- 7,5	91,6	30,3	- 1,2	14,8
Chile	2,5	2,6	- 2,5	27,5		- 3,5	28,8
Ecuador	- 0,5	0,5		49,1	42,6	0,1	22,8
Kolumbien	3,4	3,9	0,2	51	42,3	- 4,2	15,9
Mexiko	0,4	3,2	- 0,9	53,8	38	- 1,2	39,3
Nicaragua	- 5	7	- 0,6	39		2,3	42
Peru	2,6	1,9	- 4,5	26,9	31,3	- 1,9	25,2
Uruguay	0,4	7,5	- 3	64,1		- 1,7	21
Venezuela	- 35	200 000			33,9	7	16,7

Quelle: IWF: World Economic Outlook Database; Weltbank: World Development Indicators Database.

wieder zu *boom-bust cycles*, die die Region zwischen Wachstumseuphorie und Krise schwanken lässt (vgl. Rodrik 2018). Ein weiterer Faktor schließlich ist die gestiegene Unsicherheit über die Entwicklung des Außenhandels, wofür die Androhung von Handelskriegen durch den amerikanischen Präsidenten verantwortlich ist, aber auch die Abschwächung des Wachstums in China und Europa (vgl. IMF 2019).

Neben diesen exogenen Einflüssen aber sind die Gründe in vielen Ländern in einem Hang zu populistischer Wirtschaftspolitik einerseits und unterlassenen Reformen andererseits zu sehen, die die Stabilität untergraben und zu politischen und ökonomischen Krisen führen.

POPULISTISCHE WIRTSCHAFTSPOLITIK

Den klassischen populistischen Zyklus in Lateinamerika haben Dornbusch und Edwards (1991) beschrieben: Die Bevölkerung ist zunehmend unzufrieden mit der wirtschaftlichen Lage und einer kontraktiven Fiskalpolitik, die oft auf Auflagen des IWF zurückgeführt wird. Das Fass zum Überlaufen bringt oft eine Erhöhung der Preise für Treibstoff und öffentlichen Transport, die zu gewalttätigen Demonstrationen führt, wie jetzt in Chile und Ecuador. Ein neuer charismatischer Kandidat von außerhalb der traditionellen Politik tritt auf, der angeblich das »echte« Volk statt der korrupten Eliten vertritt. Nach seiner Wahl werden Geld- und Fiskalpolitik deutlich expansiver, und die Austeritätspolitik wird beendet, was vor allem durch Rückgriff auf Währungsreserven und Auslandskredite finanziert wird.

Das Land erlebt einen Aufschwung, aber die Hochkonjunktur führt irgendwann zu Engpässen, da Kapazitäten ausgelastet sind und expansive Geld- und Fiskalpolitik zu steigenden Preisen führen. Die zunehmende Knappheit wird mit Preiskontrollen bekämpft, Investitionen gehen zurück, Kapital verlässt das Land, und Kreditzahlungen an das Ausland werden ausgesetzt. Eine Konsequenz der Kapitalflucht ist, dass sie die Ungleichheit weiter verschärft. Inflation und Arbeitslosigkeit treffen vor allem die ärmeren Bevöl-

kerungsschichten und die Mittelschicht, da die oberen Einkommensgruppen ihr Kapital ins Ausland geschafft haben und von Preissteigerungen und anderen Folgen der Krise nur wenig betroffen sind.

Produktion und Beschäftigung gehen weiter zurück, die Bevölkerung rebelliert und die Regierung bricht schließlich zusammen. Eine neue Regierung bittet den IWF um Hilfe, die Wirtschaftspolitik schwenkt auf Sparkurs um. Das Einkommen der Bevölkerung ist geringer als zuvor, und die Unzufriedenheit ruft mit der Zeit einen neuen Kandidaten auf den Plan, der verspricht, die Situation durch einen Politikwechsel grundsätzlich zu ändern.

Erstaunlicherweise beschreibt dieser stilisierte Ablauf politisch immer noch recht gut die Situation in vielen Ländern Lateinamerikas. Politiker wie Maduro, Morales, Bolsonaro oder Lopez Obrador kommen von außerhalb der klassischen Politik, scheren sich wenig um die üblichen Regeln und Mechanismen und leiten ihre Autorität dadurch ab, dass sie das »wahre« Volk vertreten. Diese gilt dann zugleich als Rechtfertigung dafür, dass parlamentarische Mechanismen und Kontrolle mit der Zeit ausgesetzt werden, wie in Nicaragua oder Venezuela. Der Versuch, das politische System zum eigenen Nutzen zu manipulieren, kann aber nur erfolgreich sein, wenn wichtige Gruppen wie Gewerkschaften oder das Militär auf die eigene Seite gebracht werden. Es wird massiv umverteilt, und Chancenungleichheit und Korruption verschärfen sich.

Geändert hat sich allerdings der makroökonomische Teil der populistischen Politik in den letzten Jahrzehnten. Edwards (2019) beschreibt einen neuen Populismus, der im Gegensatz zur klassischen Variante weniger auf expansive Geldpolitik setzt, sondern vielmehr durch mikroökonomische Eingriffe wie Regulierung der Industrie, Verstaatlichungen, Mindestlöhne und Preiskontrollen bestimmte Interessengruppen bevorzugt. Zudem lehnen die neuen Populisten in der Regel die Globalisierung ab, stattdessen setzen sie auf die nationale Wirtschaft und Protektionismus und wehren sich gegen internationalen Einfluss, wie beispielsweise Morales in Boli-

vien, Bolsonaro in Brasilien oder die Peronisten in Argentinien.

Bisweilen gehen dabei alter und neuer Populismus ineinander über. So war am Ende der Regierungen des Ehepaars Kirchner (2002–2015) in Argentinien die Zentralbank ihrer Unabhängigkeit beraubt, wurde die offizielle Inflationsrate manipuliert und lag der Schwarzmarktkurs des Peso deutlich über dem offiziellen Kurs. Auch ihr Nachfolger Macri schwenkte nach anfänglichen Bemühungen der makroökonomischen Stabilisierung auf expansivere Geld- und Fiskalpolitik um und führte Kapitalverkehrskontrollen ein (vgl. Sturzenegger 2019).

DER WASHINGTON CONSENSUS ALS URSACHE?

Verantwortlich gemacht für die Krisen wird häufig der Einfluss von außen. Vor allem die Weltbank und der IWF werden oft als die Verursacher von Sparpolitik und sozialen Spannungen gesehen. Sie, und im Allgemeinen die sogenannte neoliberale Ideologie, werden nicht nur von der Bevölkerung für die sozialen Folgen von Wirtschaftskrisen, Ungleichheit und Armut haftbar gemacht. Der sogenannte Washington Consensus mit seinem Fokus auf makroökonomischer Stabilisierung, Deregulierung und Öffnung von Märkten nach innen und außen hat auch nach Meinung vieler Ökonomen einen erheblichen Anteil an Instabilität und Wiederaufleben des Populismus (vgl. Rodrik 2018).

Bei näherem Hinsehen aber ist diese Kritik wenig überzeugend. Wie Edwards (2010) darlegt, wurde der Washington Consensus längst nicht so umgesetzt, wie man es erwarten würde. Reformen konzentrierten sich vor allem auf Änderungen der Geld- und Fiskalpolitik und waren dort auch einigermaßen erfolgreich. So zeigt Easterly (2019) in seiner Untersuchung der langfristigen Folgen des Washington Consensus, dass im Vergleich zu den 1980er Jahren die Inflationsraten, Zinsen und Defizite deutlich zurückgegangen sind, ebenso wie die Schwarzmarktpremien für Währungen und ihre Überbewertung.

Was aber unterlassen wurde, sind weitergehende mikroökonomische und institutionelle Reformen. Noch heute bestehen in vielen Ländern der Region staatliche und private Monopole, zudem ist die Steuerbelastung hoch und ungleich bei mangelhaften Leistungen des Staates. Dies führt zu geringer Produktivität, fördert die Korruption und verschlechtert das Investitionsklima. So zeigt der Ease-of-Doing-Business-Index der Weltbank, der die Länder nach der Güte des Investitionsklimas klassifiziert, dass die Region deutlich abgehängt ist gegenüber anderen Regionen, vor allem Asien. Als besonders hinderlich für Investitionen gelten dabei die strikten Regulierungen der Arbeitsmärkte (vgl. IMF 2019). Auch ist der Offenheitsgrad der Region relativ gering, was sich negativ auf das Wachstum auswirkt (vgl. Esteva-deordal und Taylor 2013). Obwohl diese, und vor allem Reformen der »zweiten Generation«, die auf eine Verbesserung der institutionellen Qualität und den Ausbau von Rechts- und Sozialstaat abheben, seit langer Zeit angemahnt werden (vgl. Navia und Velasco 2003), ist der Fortschritt in diesen Bereich bislang gering (vgl. Tab. 2).

Der Mangel an weitergehenden Reformen auch in der Steuer- und Sozialpolitik ist nicht zuletzt ursächlich für die im internationalen Vergleich hohe Ungleichheit. So weist Brasilien einen Gini-Koeffizient von über 50 auf, und auch andere Länder der Region liegen nur wenig darunter. Zwar ist vor allem in Chile die gemessene Ungleichheit in den letzten Jahrzehnten zurückgegangen, aber noch immer ist die Armut in einigen Ländern, wie beispielsweise in Mexiko, hoch und kann von einer breiten Mittelschicht in vielen Ländern nicht die Rede sein (vgl. Tab. 2).

Ein weiteres Problem ist die wenig erfolgreiche Bildungspolitik, die dazu beiträgt, dass die Ungleichheit nicht stärker und schneller reduziert wird. Zwar geben die Länder in Lateinamerika in den meisten Fällen ähnlich viel Geld für Bildung aus wie die meisten OECD-Staaten, aber die Erfolge sind deutlich schlechter. Vergleichstests über die Fähigkeiten der Schüler, wie sie die OECD in ihren Pisa-Studien durch-

Tab. 2

Institutionelle und sozioökonomische Kennzahlen

	Korruptionsindex (– 2,5 bis 2,5)	Ease of Doing Business Rank (1–190)	Anteil der Bevölkerung unter der Armutsgrenze (%)	Gini-Koeffizient (in %)	Anteil Mittelschicht (%)	Pisa-Index (Alle Schüler)
Argentinien	– 0,08	126	32	41,2	53,13	422
Bolivien	– 0,63	150	34,6	44	33,1	
Brasilien	– 0,42	124		53,3	39,1	395
Chile	1,01	59	8,6	46,6	51,16	441
Ecuador	– 0,59	129	23,2	44,7	28,76	
Kolumbien	– 0,3	67	27	49,7	28,45	410
Mexiko	– 0,86	60	41,9	48,3	25,14	416
Nicaragua	– 1,06	142	24,9	46,2	12,83	
Peru	– 0,54	76	20,5	43,3	33,56	394
Uruguay	1,27	101	7,9	39,5	62,57	430
Venezuela	– 1,47	188	33,1	46,9	8,47	

Pisaindex: Durchschnitt der Ergebnisse für Naturwissenschaft, Lesen und Mathematik. Durchschnitt aller Länder ist 492.

Quelle: World Economic Outlook Database; World Economic Indicators Database; IADB Database; OECD Pisa Report.

führt, zeigen die Region deutlich unter dem Durchschnitt der betrachteten Länder, während viele asiatische Länder deutlich darüber liegen.

Ähnlich wie in Westeuropa und den USA scheint das Problem des wiederauflebenden Populismus aber auch eines der Wahrnehmung zu sein. Wenn ein großer Teil der Bevölkerung das Problem hat, in der Entwicklung abgehängt zu werden, dann hilft es wenig, dass die Ungleichheit in Lateinamerika in den letzten Jahrzehnten zurückgegangen ist. Vielmehr scheint der sogenannte Tunneleffekt zu dominieren, in dem die Fahrer aggressiv werden, wenn sie das Gefühl haben, die anderen Fahrspuren kämen nach langem Stillstand plötzlich schneller voran, während man selber noch im Stau gefangen ist (vgl. Hirschman und Rothschild 1973).

Dieser Effekt zeigt sich in einer abnehmenden Toleranz der Bevölkerung mit den Regierenden und der Bereitschaft, unorthodoxe und populistische Politiker zu wählen. Die eingangs erwähnte abnehmende Zustimmung für die Demokratie kann durchaus als Alarmsignal gelten, dass ohne tiefgreifende Reformen der Institutionen der Kontinent nicht dauerhaft aus der Krise kommen wird. Vielmehr steht zu befürchten, dass selbst Länder wie Brasilien, Argentinien, Mexiko und sogar Chile, das bislang als Musterland mit politischer Stabilität und guter ökonomischer Entwicklung galt, weiter zurückfallen werden.

LITERATUR

- Dornbusch, R. und S. Edwards (1990), »Macroeconomic Populism«, *Journal of Development Economics* 32, 247–277.
- Easterly, W. (2019), »In Search of Reforms for Growth: New Stylized Facts on Policy and Growth Outcomes«, NBER Working Paper 26318.
- Edwards, S. (2010), *Left Behind: Latin America and the False Promise of Populism*, University of Chicago Press, Chicago.
- Edwards, S. (2019), »On Latin American Populism, and Its Echoes around the World«, *Journal of Economic Perspectives* 33(4), 76–99.
- Estevadeordal, A. und A. Taylor (2013), »Is the Washington Consensus Dead? Growth, Openness, and the Great Liberalization, 1970s–2000s«, *Review of Economics and Statistics* 95, 1669–1690.
- Hirschman, A. und M. Rothschild (1973), »The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development«, *Quarterly Journal of Economics* 87, 544–566.
- IMF – International Monetary Fund (2019), *Regional Economic Outlook: Western Hemisphere*, IMF, Washington.
- Navia, P. und A. Velasco (2003), »The Politics of Second-Generation Reforms«, in P. Kuczynski und J. Williamson (Hrsg.), *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Institute for International Economics, Washington, 265–303.
- Rodrik, D. (2018), »Populism and the Economics of Globalization«, *Journal of International Business Policy* 1, 12–33.
- Sturzenegger, F. (2019), »Macri's Macro: The Meandering Road to Stability and Growth«, Universidad de San Andres, mimeo.

Tobias Boos* und Ulrich Brand**

Lateinamerika: Nach dem Ressourcenboom und progressiven Politiken zurück auf Los?

Lateinamerika verliert erneut den Anschluss. In der ersten Dekade der 2000er Jahre hatte es danach ausgesehen, dass die Region auf dem richtigen Weg wäre, einen dauerhaften Wachstumspfad einzuschlagen sowie über steigende Beschäftigung und Primäreinkommen, aber auch über einen Ausbau von Sozialstaatlichkeit die über Jahrhunderte bestehenden enormen sozialen Ungleichheit zu überwinden. In Zeiten stark steigender Rohstoffpreise ab 2003/2004 und der Erwartung, dass diese auch hoch bleiben würden, gab es Einschätzungen, dass die Zeit der säkularen Verschlechterung der *terms of trade* (Prebisch-Singer-These)¹, also der realen Austauschverhältnisse zwischen Primär- und Sekundärgütern zulasten Ersterer, für Rohstoffexportländer vorüber sei. Vor knapp zehn Jahren diskutierte die UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (ECLAC) sogar die Reprimarisierung (die Rückkehr der Region zur Primärgüterproduktion) als Option für eine erfolgreiche Entwicklungsstrategie in Lateinamerika (vgl. ECLAC 2011, S. 21).

Die eingeschlagenen Entwicklungsstrategien brachten zu Beginn teilweise spektakuläre Ergebnisse hervor. Die Armutsrate in Lateinamerika (Karibik ausgenommen) konnte zwischen 2002 und 2014 von 45,4% auf 27,8%, die absolute Armut von 12,2% auf 7,8% reduziert werden (vgl. ECLAC 2019). Der Gini-Koeffizient für jene Jahre zeigt eine Reduktion von 0,538 auf 0,477. Alphabetisierungsraten stiegen stark an, während etwa die Kindersterblichkeit deutlich zurückging. Grund hierfür war ein erhöhter Anteil an Staatsausgaben in Bereichen wie Bildungs- und Gesundheitspolitik. Viele der staatlichen Interventionen verliefen dabei über *conditional cash transfers*, die schnell sichtbare Ergebnisse zutage förderten. Das alles fand in dem erwähnten überaus favorablen internationalen Kontext statt (siehe unten).

Die Politiken führten zur Ausweitung einer Bevölkerungsschicht, die ökonomisch der Mittelklasse zugerechnet werden kann. Für viel Aufsehen sorgte eine Weltbankstudie aus dem Jahr 2013, die den Auf-

* Dr. Tobias Boos ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Wien.

** Prof. Dr. Ulrich Brand ist Professor am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Wien.

¹ Raúl Prebisch und Hans W. Singer argumentierten im Jahr 1950 in zwei unabhängigen Publikationen, dass Länder mit großer Abhängigkeit vom Export nur weniger Primärgüter den internationalen Preis- und Mengenschwankungen stark unterworfen sind und dies immer wieder zu Instabilität führt. Zudem führt höhere Produktivität bei Primärgütern tendenziell zu sinkenden Preisen, bei Industriegütern bzw. in Industrieländern äußern sie sich auch in steigenden Löhnen (vgl. Prebisch 1950; Singer 1950).

stieg einer lateinamerikanischen Mittelklasse diagnostizierte. Zwischen 2003 und 2009 war diese auf von ca. 100 über 152 Millionen Menschen angewachsen (vgl. Ferreira et al. 2013). Ein veritabler Zuwachs um 50%. 2008 lag der Anteil der Angehörigen der Mittelklasse beinahe gleichauf mit jenem der Armen (158 Mio.) in der Region. Für 2030 prognostizierte die Studie, dass 42% der Lateinamerikaner*innen dieser Mittelklasse angehören würden, während es 2009 nur 29% waren. In vielen Ländern, vor allem in jenen mit progressiven Regierungen, konnte eine soziale Aufwärtsmobilität in Gang gesetzt werden, und das Konsumniveau der Mittelklassen verbesserte sich merklich (vgl. Boos 2017). Die spektakulären Ergebnisse verleiteten den damaligen Präsidenten der Weltbank zur Aussage, dass der Großteil der lateinamerikanischen Länder endlich auf dem Weg seien, sich in Mittelschichtgesellschaften zu wandeln (vgl. Yukhananov 2012).

Laut zahlreicher Studien waren entsprechende staatlichen Politiken für die großen sozial- und verteilungspolitischen Erfolge maßgeblich (vgl. Lustig, Lopez-Calva und Ortiz-Juarez 2011). Viele der Maßnahmen lassen sich innerhalb einer wirtschaftspolitischen Umorientierung weg von den marktliberalen Politiken seit den 1970er Jahren verorten. Die Entwicklungsstrategie des *New Developmentalism* (vgl. Bresser-Pereira 2010) lässt sich als Mittelweg zwischen Ideen und Strategien des historischen *Developmentalism* der 1950er und 1960er Jahre in der Region und der konventionellen neoklassischen Orthodoxie beschreiben. In diesem Paradigma spielt der Staat wieder eine entscheidende Rolle in der Entwicklungsstrategie. Gleichzeitig setzte man, anders als in vorangegangenen Perioden der staatlichen Entwicklungsstrategien, beispielsweise nicht mehr auf direkte protektionistische Maßnahmen, sondern auf einen kompetitiven Wechselkurs und einen möglichst ausgeglichenen Staatshaushalt. Letzterer garantierte in Ländern wie Argentinien und Brasilien einen gewissen Schutz für die einheimische Industrie, während man gleichzeitig versuchte, auf die Produktion und den Export von Industriegütern mittlerer und Primärgütern hoher Wertschöpfung zu setzen. Der Staat sollte dabei zwar die strategische Ausrichtung und notwendigen Rahmenbedingungen vorgeben, in Bezug auf notwendige Investitionen setzte man jedoch auf den Privatsektor.

Ein weiterer Aspekt sicherte einigen südamerikanischen Ländern die internationale Aufmerksamkeit und regte intensive entwicklungspolitische Diskussionen an: Vor allem in Ländern wie Bolivien und Ecuador, in denen verfassungsgebende Versammlungen einberufen wurden, standen nicht nur ökonomische Ungleichheiten zur Debatte, sondern auch Fragen von kulturellen und ethnischen Ungleichheiten sowie des rechtlichen Rangs der Natur (die meist als auszubeutende Ressourcen gesehen wird).

DIE JÜNGSTE KRISE DES ENTWICKLUNGSMODELLS UND PROBLEME DER REGIERUNGEN

Die Probleme, die sich ab Mitte der 2010er Jahre in der Region einstellen sollten, haben sowohl konjunkturelle als auch strukturelle Ursachen. Zunächst schien es so, dass man die globale Wirtschaftskrise ab 2008 gut hatte umschiffen können. Schließlich kam sie jedoch mit zeitlicher Verspätung auch in der Region an. Der Einbruch der globalen Rohstoffpreise – nicht so sehr der Nachfrage – ab 2013 war die offensichtlichste Folge (vgl. ECLAC 2018, S. 9).

Damit rächten sich die Unzulänglichkeiten der Regierungen aus den Vorjahren. Mit dem Einbruch der Preise konnten viele der Sozial- und Infrastrukturpolitiken nicht mehr finanziert werden. Neben den genannten Industrialisierungsversuchen in Argentinien und Brasilien gab es auch in anderen Ländern Versuche, sich aus der einseitigen wirtschaftlichen Abhängigkeit des Rohstoffexports zu befreien. Ein prominentes Beispiel ist die Strategie der ecuadorianischen Regierung, ab 2012 im Norden der Hauptstadt Quito auf 280 Hektar den Hightech-Park »Yachay« aufzubauen (vgl. Macías Vázquez und Alonso González 2016), was bisher nicht gelungen ist. Neben dem wegbrechenden finanziellen Spielraum durch den Einbruch der Rohstoffpreise und übertriebenen Erwartungshaltungen, zeigt das Beispiel der genannten »Stadt des Wissens«, dass der Aufbau von Know-how und Kapazitäten zu Technologieentwicklung ein langwieriger Prozess ist. Eine ähnliche Erfahrung lässt sich für die Bemühungen seit 2008 der bolivianischen Regierung im Lithiumsektor beobachten. Trotz einer nationalen Strategie, der die industrielle Weiterverarbeitung durch systematische Aneignung von Technologie und Know-how vorsieht, ist diese bis heute nicht über die Politphase hinausgekommen.

KOMMENDE HERAUSFORDERUNGEN

Wie aufgezeigt, war Teil der Erfolgsgeschichte der anfänglichen 2000er Jahre die heterodoxe Herangehensweise der Regierungen in der Region. Entgegen der wirtschaftspolitischen Ausrichtung der 1990er Jahre setzten sie auf gezielte staatliche Interventionen und antizyklische Politiken. Mit dem sich verkleinernden wirtschaftlichen Spielraum traten auch die schwelenden Konflikte immer mehr zutage.

Erstens haben es die Regierungen der letzten zwei Dekaden nicht geschafft, sich aus dem Teufelskreis der Ressourcenabhängigkeit zu befreien. Wie oben beschrieben, gab es zwar Versuche, sich von dieser zu lösen, die Erfolge waren jedoch sehr beschränkt. Neben dem notwendigen politischen Willen spielen hier auch strukturelle Faktoren eine entscheidende Rolle. Etwa im Falle Argentiniens hat der neue Präsident Alberto Fernández angekündigt, eine Entwicklungsstrategie, die auf den (Wieder-)Aufbau



Tobias Boos



Ulrich Brand

einer nationalen Industrie setzt, verfolgen zu wollen. Die nationalen Ökonomien haben allerdings Probleme, die notwendigen Auslandsreserven zu erwirtschaften, was wiederum die entwicklungspolitischen Optionen einschränkt. Auch er scheint keine andere Wahl zu haben, als auf den Export von Primärgütern zu setzen, um einerseits die von der Regierung Mauricio Macri angehäuften Auslandsverschuldung von 337 Mrd. US-Dollar (80,7% des BIP) zu bedienen und andererseits notwendige Importe zu finanzieren (vgl. Finanzministerium der Republik Argentinien 2019). Hier zeigen sich strukturelle Hindernisse für abhängige Ökonomien in der Weltwirtschaft, die eigenen neo-extraktivistischen Entwicklungsmodelle trotz wachsender Kritik an ihren negativen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Implikationen infrage zu stellen (vgl. Gudynas 2018; Svampa 2019; Brand, Dietz und Lang 2016).

Zweitens, wurde nach dem Ende des Ressourcenbooms ein neuer Zyklus der Auslandsschuldung in Gange gesetzt. Im Zuge dessen lässt sich ein Wiedererstarken derjenigen Stimmen vernehmen, die vor allem eine Rückkehr zu den Rezepten der 1990er Jahre als Lösung anpreisen. Durch die negativen Erfahrungen mit den Strukturanpassungsplänen in der Region galten diese lange Zeit als delegitimiert. Anders als einige internationale Finanzinstitutionen öffentlich beteuern, scheinen die gezogenen Lehren aus dem Scheitern der Strategie jener Jahre allerdings gering. Etwa die vom IWF auferlegten Konditionalitäten sind in den letzten Jahren nicht zurückgegangen, sondern in Ausmaß und Reichweite weiter angestiegen und adressieren weiterhin vor allem Fragen der Haushaltskonsolidierung (vgl. Stubbs und Kentikelenis 2018). Das Paradigma einer »expansiven Austerität« d.h. die Idee, dass das Reduzieren der Staatsausgaben trotz ihrer negativen Auswirkungen auf die Nachfrage, mittelfristig zu Wirtschaftswachstum führen würde, ist unter Ökonomen hoch umstritten (vgl. Krugman 2015). Stattdessen zeigen entsprechende Studien mittlerweile deren negative Effekte auf. Etwa der unabhängige Experte der Vereinten Nationen für Auslandsverschuldung argumentiert, dass diese Ungleichheit weiter verstärken und sich negativ die Einhaltung der Menschenrechte auswirken können (vgl. Bohoslavsky 2016).

Auch politisch verweisen die aktuellen Proteste in Ecuador und Chile darauf, dass die Bevölkerung nicht bereit ist, die Fortdauer oder die erneute Implementierung von Austeritätspolitik hinzunehmen. In Argentinien wiederum wurde die Regierung Mauricio Macris für diesen Kurs jüngst abgewählt. Seit September 2018 steckt das Land in einer Rezession. Die prognostizierte Inflation für 2019 liegt bei 60%. Je nach Messung summiert sie sich für die gesamte Amtszeit Macris auf 100 bis 130%. Statt wirtschaftlichen Aufschwung lebten im ersten Halbjahr 2019 mit über 15 Mio. Argentinier*innen gut 35% der Bevölke-

rung in Armut. Die Wirtschaftspolitik der Regierung Macri ist gescheitert. Gleichzeitig war es auch den mittel-links Regierungen im Kontext des globalen Ressourcenbooms nicht möglich, die Ungleichheit dauerhaft zu verringern: Verteilungspolitik in Zeiten voller Staatskassen bedeutet noch lange nicht die nachhaltige Umverteilung von Einkommen und Vermögen von oben nach unten.

Drittens werden die Folgen der wachsenden Zerstörung der ökologischen Lebensgrundlagen immer deutlicher und offensichtlich von Teilen der Bevölkerung weniger hingenommen (vgl. Bebbington 2015; Gudynas 2011). Eine Ursache der Proteste in Chile ist auch die zunehmende Wasserknappheit unter Bedingungen einer weitgehenden Privatisierung der Wasserversorgung. Während den Bergbauunternehmen der Wasserzugang erhalten bleibt, wird das Trinkwasser für die Bevölkerung teilweise rationiert bzw. teurer. Aber auch vielfältige Konflikte um und Widerstände gegen Bergbauprojekte stellen die Regierungen vor enorme Herausforderungen.

Und schließlich stellen sich für die internationale und damit auch europäische Politik Herausforderungen. Denn der »Problemfall« Lateinamerika leidet ja weiterhin unter großen Nachfrage- und Preisschwankungen für Primärgüter auf dem Weltmarkt. Zwei Fragen stellen sich hierbei: Wie könnten die Preise innerhalb bestimmter Korridore stabilisiert und die Bedingungen für sozial-ökologische Industrialisierungsprozesse verbessert werden?

Und auch die internationale Klima- und Umweltpolitik kann sich nicht darauf beschränken, ambitionierte Ziele zu formulieren, ohne grundlegende ressourcen- und emissionsintensive Produktions- und Konsummuster grundlegend umzubauen (vgl. Brand und Wissen 2017). Die Ressourcennachfrage wird sich laut OECD und anderer Studien im Laufe der nächsten Dekaden mit erheblichen ökologischen Implikationen deutlich erhöhen (vgl. OECD 2018). Der starke Fokus auf technologische Innovationen ist dabei unzulänglich. Es bedarf auch sozialer Innovationen und eines deutlichen Rückbaus industrieller Kapazitäten wie der Automobilindustrie oder der industriellen Landwirtschaft.

Neure Debatten über »inklusive Entwicklung« (vgl. Pouw und Gupta 2017; Brand, Boos und Brad 2017) oder »sozial-ökologische Industriepolitik« (vgl. Wigger 2019; Eder und Schneider 2018) deuten in diese Richtung und sollten nicht auf Entwicklungen innerhalb der jeweiligen Länder beschränkt bleiben, sondern bedürfen auch einer Reorganisation weltwirtschaftlicher Verhältnisse und der entsprechenden Politiken.

LITERATUR

Bebbington, A. (2015), »Political Ecologies of Resource Extraction: Agendas Pendientes«, *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 100, 85–98.

- Bohoslavsky, J. P. (2016), »Economic Inequality, Debt Crises and Human Rights«, *The yale journal of international law* 41(23), 177–199.
- Boos, T. (2017), »Pact of Consumption – Kirchnerism and the Argentinian Middle Class«, *Austrian Journal of Development* 33(4), 37–62.
- Brand, U., K. Dietz und M. Lang (2016), »Neo-Extractivism in Latin America – one side of a new phase of global capitalist dynamics«, *Revista de Ciencia Política* (Bogotá) 11(21), 125–159.
- Brand, U., T. Boos und A. Brad (2017), »Degrowth and Post-Extractivism: Two Debates with Suggestions for the Inclusive Development Framework«, *Current Opinion in Environmental Sustainability* 24, Februar, 36–41.
- Brand, U. und M. Wissen (2017), »Imperiale Lebensweise. Zur Ausbeutung von Mensch und Natur im globalen Kapitalismus«, *oekom*, München.
- Bresser-Pereira, L. C. (2010), *Globalization and Competition. Why Some Emergent Countries Succeed While Others Fall Behind*, Cambridge Univ. Press, Cambridge.
- ECLAC – Economic Commission for Latin America and the Caribbean (2011), *Latin America and the Caribbean in the World Economy: A crisis generated in the centre and a recovery driven by the emerging economies*, United Nations, Santiago de Chile.
- ECLAC – Economic Commission for Latin America and the Caribbean (2018), *The European Union and Latin America and the Caribbean: convergent and sustainable strategies in the current global environment*, United Nations, Santiago de Chile.
- ECLAC – Economic Commission for Latin America and the Caribbean (2019), *Social Panorama of Latin America*, ECLAC, Santiago de Chile.
- Eder, J. und E. Schneider (2018), »Progressive Industrial Policy – A Remedy for Europe!?,« *Journal für Entwicklungspolitik* 34, 108–142.
- Ferreira, F. H. G., J. Messina, J. Rigolini, L.-F. López-Calva, M. A. Lugo und R. Vakis (2013), *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*, The World Bank, Washington D.C.
- Finanzministerium der Republik Argentinien (2019), »Presentación gráfica de la deuda«, www.Argentina.gob.ar, verfügbar unter: <https://www.argentina.gob.ar/hacienda/finanzas/presentaciongraficadeudapublica>.
- Gudynas, E. (2011), »Neo-Extraktivismus und Ausgleichsmechanismen der progressiven südamerikanischen Regierungen«, *Kurswechsel* (3), 69–80.
- Gudynas, E. (2018), *Extractivisms Tendencies and consequences*, Reframing Latin American Development, Routledge.
- Krugman, P. (2015), »The Expansionary Austerity Zombie«, *New York Times*, 20. November, verfügbar unter: <https://krugman.blogs.nytimes.com/2015/11/20/the-expansionary-austerity-zombie>.
- Lustig, N. C., L. F. Lopez-Calva und E. Ortiz-Juarez (2011), »The Decline in Inequality in Latin America: How Much, Since When and Why«, *SSRN Electronic Journal*.
- Macías Vázquez, A. und P. Alonso González (2016), »Between 'neodevelopmentalism' and 'postdevelopmentalism': Towards a theory of a dispersed knowledge economy in Ecuador«, *Canadian Journal of Development Studies* 37, 47–65.
- OECD (2018), *Global Material Resources Outlook to 2060. Economic drivers and environmental consequences*, OECD Publishing, Paris.
- Pouw, N. und J. Gupta (2017), »Inclusive development: a multi-disciplinary approach«, *Current Opinion in Environmental Sustainability* 24, Februar, 58–62.
- Prebisch, R. (1950), *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*, United Nations, New York.
- Singer, H. W. (1950), »Gains and Losses from Trade and Investment in Under-Developed Countries«, *American Economic Review* 40(2), 473–485.
- Stubbs, T. und A. Kentikelenis (2018), »Conditionality and Sovereign Debt. An Overview of Human Rights Implications«, in: I. Bantekas und C. Lumina (Hrsg.), *Sovereign Debt and Human Rights*, 1. Aufl., Oxford University Press, Oxford, New York, 359–380.
- Svampa, M. (2019), *Development in Latin America. Toward a New Future*, Practical Action Publisher, Halifax & Winnipeg.
- Wigger, A. (2019), »The new EU industrial policy: Authoritarian neoliberal structural adjustment and the case for alternatives«, *Globalizations* 16, 353–369.
- Yukhananov, A. (2012), »Middle class now rivals poor in Latin America: World Bank«, *Reuters*, 13. November, verfügbar unter: <https://www.reuters.com/article/us-worldbank-latam-middle-class/middle-class-now-rivals-poor-in-latin-america-world-bank-idUSBRE8AC0UH20121113>.

Martin T. Braml*

Chancen, Potenziale, Protektionismus – ein Blick nach Lateinamerika

IN KÜRZE

Während Ostasien in die ökonomische erste Liga aufsteigt, die Vereinigten Staaten damit ringen und Europa nach seinem Platz dazwischen sucht, scheint Lateinamerika in das wirtschaftliche Hintertreffen zu gelangen. In den großen Ländern der Region – Argentinien, Brasilien und Mexiko – macht sich eine Stagnation breit. Entwicklungspolitische Aufsteiger sind hingegen Chile und Uruguay. Sie suchen eine starke Integration im Welthandel. Gleiches scheint den traditionell protektionistischen Ländern Argentinien und Brasilien, den tonangebenden Staaten innerhalb des MERCOSUR, nur zaghaft zu gelingen. Der Abschluss des EU-MERCOSUR-Freihandelsabkommens bietet eine einmalige Chance für die lateinamerikanischen Länder. Sie sollte ergriffen werden und nicht am Widerstand der französischen Agrarlobby scheitern.

ZWISCHEN STAGNATION UND KONVERGENZ

Er folgte »dem Licht der Sonne«, sagte Christoph Kolumbus nach seiner Wiederentdeckung Amerikas im Jahre 1492. Dieses Licht diente auch als Metapher und kündigte Botschaft davon, für wie wertvoll er seine Entdeckung erachtete. Zwei Jahre später sah sich Papst Alexander VI. dazu veranlasst, mit dem Vertrag von Tordesillas den Kontinent in eine spanische und eine portugiesische Hälfte zu teilen, um einen Konflikt der beiden katholischen Mächte zu verhindern. Dass sich der Papst als die damals unbestreitbar höchste Autorität des Abendlandes zu einem derartigen Schritt gezwungen sah, veranschaulicht auch die ökonomische Bedeutung, die man der »Neuen Welt« damals beimaß.

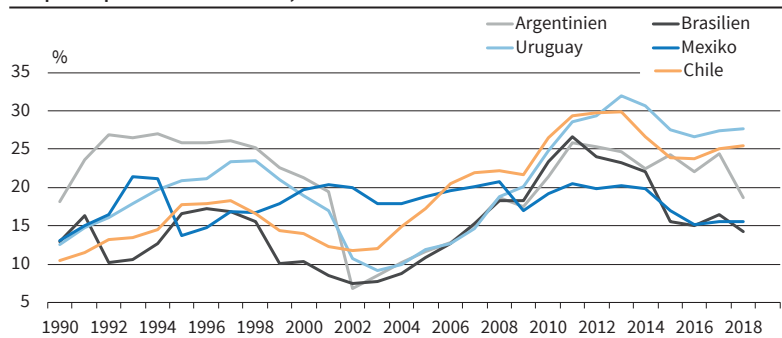
Gut ein halbes Jahrtausend später ist von dieser Euphorie wenig geblieben. Zwar bietet Lateinamerika mit seinen 650 Millionen Bewohnern ein enormes wirtschaftliche Potenzial; gleichzeitig hat man das Gefühl, dass Lateinamerika hinter seinen Möglichkeiten bleibt, und das nicht erst seit gestern. Dabei ist der Subkontinent verglichen mit anderen Weltregionen vergleichsweise friedlich und bietet reichlich natürliche Ressourcen. Nach den Merkmalen Sprache, Kultur und Religion steht Lateinamerika Europa und Nordamerika unter den drei großen Entwicklungsregionen (Afrika, Asien, Lateinamerika) am nächsten, und doch richten sich alle Augen gen Osten. Dieser Beitrag widmet

* Martin T. Braml ist Doktorand am ifo Zentrum für Außenwirtschaft.



Martin T. Braml

Abb. 1

BIP pro Kopf relativ zu den USA, 1990–2018^a

^a Die Abbildung zeigt das BIP pro Kopf (in laufenden US-Dollar) ausgewählter Länder relativ zu den USA von 1990–2018. Dynamiken können auch wechselkursbedingte Ursachen haben. Aktuelle Daten für Venezuela sind nicht verfügbar.

Quelle: Weltbank (2019).

© ifo Institut

sich einer kurzen Bestandsanalyse der wirtschaftlichen Entwicklung der nun nicht mehr ganz so neuen Welt.

Zunächst soll ein kurzer Überblick der Wachstumsdynamiken der großen lateinamerikanischen Volkswirtschaften einen Aufschluss darüber geben, ob sich diese Länder in einem wirtschaftlichen Aufholprozess gegenüber den Industrienationen befinden. Wirtschaftliche Konvergenz bedeutet, dass ärmere Länder schneller als reichere wachsen und sich damit deren Lebensstandard annähern. Abbildung 1 zeigt das BIP pro Kopf ausgewählter lateinamerikanischer Länder relativ zum US-Level im Zeitablauf.¹ Es zeigt sich ein zweigeteiltes Bild: Argentinien, Brasilien und Mexiko konnten sich den USA seit 1990 nicht oder allenfalls nur marginal annähern. Während Argentinien nach 2001 und Brasilien nach 2011 um 15 bzw. 10 Prozentpunkte zurückfielen, ist das mexikanische BIP pro Kopf relativ zu den USA weit weniger volatil. Dies mag auch Folge der engen volkswirtschaftlichen Verflechtung zwischen Mexiko und den USA seit Inkrafttreten des NAFTA-Handelsabkommens seit 1994 sein. Nach dessen Abschluss erlebte Mexiko eine temporäre Konvergenz, die aber ebenfalls während der letzten fünf Jahre abschnitzte. Ein grundsätzlich anderes Bild ergibt sich für Uruguay und Chile, die beiden ärmsten Länder der Vergleichsgruppe im Ausgangsjahr 1990. Sie konnten ihren durchschnittlichen Lebensstandard gegenüber den USA um jeweils etwa 15 Prozentpunkte angleichen und stehen damit mittlerweile an der Spitze Lateinamerikas. Der große relative Entwicklungssprung geschah für diese beiden Länder jeweils innerhalb nur einer Dekade, etwa von 2003 bis 2013.

Die schwache ökonomische Dynamik Argentiniens, Brasiliens und Mexikos ist entwicklungspolitisch allerdings umso folgenschwerer, als dass ihre Bevölkerungen von 382 Millionen etwa 60% der gesamten Bevölkerung Lateinamerikas ausma-

chen. Chile (18 Mio.) und Uruguay (3,5 Mio.) sind hingegen vergleichsweise kleine Länder.² Beispiellos ist jedoch die wirtschaftliche Malaise, die das sozialistisch-autokratisch regierte Venezuela erlebt: Das Land mit den größten Erdölvorkommen der Welt, noch in den 1980er Jahren das reichste Land der Region, verarmt auf dramatische Art und Weise und befindet sich in einer gewaltigen humanitären Krise. Allein seit 2015 ist mehr als jeder Achte

seiner 32 Millionen Einwohner, also mehr als 4 Millionen Menschen, auf der Flucht. Laut den Vereinten Nationen (2019) ist dies der größte Bevölkerungsexodus, den je ein südamerikanisches Land erlebte.

Obwohl sich der Lebensstandard in allen Ländern der Vergleichsgruppe (ohne Venezuela) seit 1990, in absoluten Zahlen betrachtet, erhöhte, konnten nur wenige Länder einen Prozess in Gang setzen, der als ökonomische Konvergenz angesehen werden darf. Die Gründe dafür mögen vielfältig sein und reichen von länderspezifischen Unterschieden über die Abhängigkeit von der globalen Rohstoffnachfrage bis hin zu politischen Zyklen. Sie sind jedoch nicht Gegenstand dieses Beitrags.

LATEINAMERIKA UND DER PROTEKTIONISMUS

Der breite Aufstieg Ost- und Südasiens wird gemeinhin auch der gestiegenen Partizipation dieser Länder am Welthandel zugeschrieben. Lateinamerika verfügt nicht über eine gemeinsame Erzählung, anhand derer sich die segensreiche Wirkung der Integration in den Weltmärkten eindeutig aufzeigen lassen könnte. Abbildung 2 zeigt in einem Streudiagramm den Zusammenhang, oder besser seine Abwesenheit, zwischen volkswirtschaftlicher Offenheit³ und dem durchschnittlichen Einkommen. Unter den reichsten Volkswirtschaften Uruguay und Chile variiert die Außenhandelsquote zwischen 28 und 50%. Die beiden größten Volkswirtschaften Lateinamerikas, Brasilien und Mexiko, weisen bei sehr ähnlichen Pro-Kopf-Einkommen die höchste Varianz im Offenheitsgrad aus: Ganze 52 Prozentpunkte liegen zwischen ihnen. Mit 75% weist Mexiko indes sogar eine höhere Außenhandelsquote als Deutschland (72%) auf. Sicherlich sind dies bloße Korrelationen und können somit nicht kausal interpretiert werden. Allerdings gibt Abbildung 2 einen Hinweis darauf, dass außenwirtschaftliche Offen-

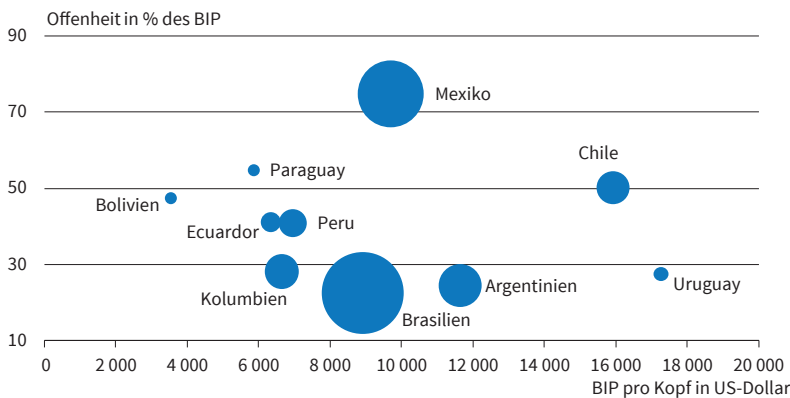
¹ Auf die Belastbarkeit des BIP pro Kopf gemessen in laufenden US-Dollar als hinreichendes Wohlstandsmaß soll hier nicht näher eingegangen werden.

² Bevölkerungszahlen 2017 (Quelle: Weltbank).

³ Definiert als die Summe der Importe und Exporte relativ zur Wirtschaftsleistung.

Abb. 2

Zusammenhang zwischen BIP/Kopf und Offenheit, gewichtet nach BIP, 2018^a



^a Die Abbildung zeigt ein Streudiagramm aus BIP/Kopf (in laufenden US-Dollar) und dem Grad der außenwirtschaftlichen Offenheit (Summe aus Importen und Exporten/BIP). Die Darstellung gewichtet die Beobachtungen nach BIP. Aktuelle Daten für Venezuela sind nicht verfügbar.
Quelle: Weltbank (2019); UN-Comtrade (2019).

© ifo Institut

heit allein kein hinreichendes Kriterium für ökonomische Prosperität bedeuten muss.

Handelspolitisch verfolgen die großen lateinamerikanischen Staaten unterschiedliche Strategien: Mexiko orientiert sich weiterhin eng an den USA, was sich beispielsweise an der Weiterentwicklung des NAFTA-Abkommens zum USMCA zeigt, verhandelt aber gleichzeitig über ein Update des seit dem Jahr 2000 bestehenden EU-Mexiko-Freihandelsabkommens. Argentinien, Brasilien, Uruguay, Paraguay und Venezuela schlossen sich 1991 zum Mercado Común del Sur (kurz: MERCOSUR), zu einem gemeinsamen Markt des Südens, zusammen. Die Mitgliedschaft Venezuelas ist seit 2017 wegen anhaltender politischer Repressalien suspendiert (vgl. Cascione 2017). Chile verhandelte in der Vergangenheit mit der EU (2002) und den USA (2004) Freihandelsabkommen; gleichzeitig ist es zusammen mit Peru Teil des CPTPP, der transpazifischen Freihandelszone, die nach dem Rückzug der USA aus dem ursprünglichen TPP-Abkommen hervorging.

Die Mehrzahl der lateinamerikanischen Staaten erhebt vergleichsweise hohe Meistbegünstigungszölle (vgl. Abb. 3). Peru ist hierbei eine bemerkenswerte Ausnahme, das sogar niedrigere Durchschnittszölle erhebt als die EU oder die USA. Mexiko senkte seine Zölle ebenfalls auf ein Niveau nahe dem der Industriestaaten. Sehr interessant ist auch die chilenische Zollpolitik: Chile wendet einen einheitlichen Zollsatz von 6%⁴ auf alle seine Importe an und diskriminiert nicht nach Produktlinien. Damit geht es einen zoll-

politischen Sonderweg, der allerdings ökonomisch gut begründbar ist: Für ein Land ohne sog. *Terms-of-Trade-Power*⁵ mag ein solcher Zoll, sowie man überhaupt einen – etwa aus budgetären Überlegungen – erheben will, optimal sein, denn er verzerrt lediglich die Nachfrage zwischen einheimischen und importierten Waren, aber nicht innerhalb der importierten Produktlinien. Interessant sind auch Beobachtungen zur MERCOSUR-Zollunion: Wesensmerkmal einer Zollunion und Unterschied zu einer Freihandelszone ist gerade, dass sich die Außenzölle der Teilnehmerstaaten nicht unterscheiden dürfen. Für den MERCOSUR ergeben sich geringfügige Diskrepanzen im Außenzoll, die darauf zurückzuführen sind, dass die Teilnehmerstaaten bei 200 Produktlinien abweichende Zölle erheben dürfen (vgl. Baars 2019). Auch fehlen andere Charakteristika, die auf eine tiefgreifende handelspolitische Integration wie etwa bei der EU hindeuteten: Die Teilnehmerstaaten verhängen etwa Anti-Dumping-Zölle gegeneinander und koordinieren auch nicht ihre Anti-Dumping-Politik gegenüber Drittstaaten (vgl. Bown und Tovar 2016).

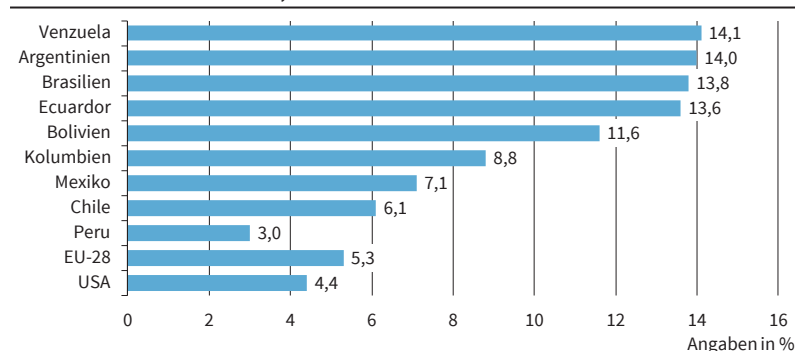
DAS EU-MERCOSUR-FREIHANDELSABKOMMEN

Am 28. Juni 2019 kamen die beinahe 20-jährigen Gespräche über ein Freihandelsabkommen der EU mit dem MERCOSUR zu einem erfolgreichen Abschluss. Gemessen an der gemeinsamen Bevölkerungszahl entstünde bei erfolgreicher Implementierung (Ratifizierung noch ausstehend) die bis dato größte Freihandelszone der Welt (vgl. BMWi 2019).

⁵ Damit ist gemeint, dass ein Land durch seine Nachfrage auf dem Weltmarkt Einfluss auf den Weltmarktpreis hat.

Abb. 3

Durchschnittlicher Einfuhrzoll, 2017^a



⁴ Die Abweichung zu 6,1% in der Grafik ergibt sich aus imputierten Werten und Änderungen der HS-Nomenklatur.

^a Die Abbildung zeigt die durchschnittlichen Einfuhrzölle (arithmetisches Mittel über alle Produktlinien), die als angewandte Meistbegünstigungszölle bei der WTO hinterlegt sind. Daten für Venezuela aus 2016.
Quelle: ifo Zolldatenbank.

© ifo Institut

Im Gegenzug für die erheblichen Zollreduktionen der Südamerikaner kommt es zu einer Teilöffnung der europäischen Agrarmärkte, bei der die EU allerdings auf die Anerkennung geografischer Herkunftsbezeichnungen (z.B. »Münchner Bier«) und die Einhaltung europäischer Verbraucherschutzstandards durchsetzen konnte (vgl. EU-Kommission 2019).

Gleichwohl die Zölle der MERCOSUR-Staaten jene der EU weit übersteigen, spielte aus europäischer Sicht noch eine zweite Überlegung eine gewichtige Rolle: Die angewandten Meistbegünstigungszölle der Lateinamerikaner liegen unterhalb der bei der WTO hinterlegten Maximalzölle (*Bound Tariff Rate*). Dieser zollpolitische Spielraum bei vielen Produkten des Verarbeitenden Gewerbes erzeugt für exportierende Unternehmen große Unsicherheit, da die tatsächlich angewandten Zölle jederzeit erhöht werden können. Es ging also, einfach gesprochen, nicht bloß um das Wegverhandeln der bestehenden Zölle, sondern auch um das Verhindern künftig höherer Zölle. Des Weiteren waren auch ein besserer Marktzugang, erleichterte Zollabwicklung und eine Anerkennung ihrer Standards, die aufwendige Doppelzertifizierungsverfahren überflüssig machen, Verhandlungsziele der EU.

Anders als viele Handelsabkommen zwischen Industriestaaten (z.B. EU-Japan) spiegelt der künftige Freihandel mit den Südamerikanern die Struktur der komparativen Vorteile der beiden Weltregionen wider: Nach Schätzungen des ifo Instituts profitieren in Europa weitestgehend die klassischen Industrie-sektoren, während die Agrarindustrie mit Einbußen zu rechnen hat. Im MERCOSUR sind spiegelbildliche Effekte zu erwarten. Die ricardianische Handelstheorie lässt deshalb auch Rückschlüsse auf die politische Ökonomie in der EU zu: Während Deutschland in persona seiner Kanzlerin eine sehr positive Haltung zu dem Abkommen eingenommen hat, sind die Widerstände aus Frankreich teils erheblich: Zunächst sollte in Erwartung eines Ausstiegs Brasiliens aus dem Pariser Klimaschutzabkommen eine Koppelung desselben an das Handelsabkommen jenes auch zu Fall bringen. Als der Ausstieg ausblieb, bezichtigte der französische Präsident Emmanuel Macron mit Blick auf die Waldbrände in Brasilien dessen Präsident Jair Bolsonaro der Lüge und fügte an, dass Frankreich unter diesen Umständen gegen das MERCOSUR-Abkommen sei (vgl. Fouquet und Preissler Iglesias 2019). Im Angesicht der zu erwartenden sektoralen Auswirkungen des Abkommens erscheint die französische Gegnerschaft zu dem Abkommen daher eher protektionistischen Ursprungs zu sein. Dabei ergaben die Simulationen des ifo Instituts auch, dass die ökonomischen Effekte über die Länder hinweg gar nicht so heterogen sind: Für alle EU-Länder sind Nettogewinne zu erwarten, und auch die französische Industrie gewänne mehr Wertschöpfung, als der französische Agrarsektor verlöre. Die Ergebnisse bestätigen die oft bemühte Aussage,

dass Freihandel eben kein Nullsummen-, sondern ein Positivsummenspiel ist.

Nachdem die jährliche EU-Rindfleischeinfuhrquote von 45 000 Tonnen zugunsten der USA verschoben wurde⁶, besteht für die MERCOSUR-Staaten nun ein noch größerer Anreiz, am Abkommen festzuhalten. Dies ist auch und besonders im Interesse Deutschlands. Für die EU-Kommission steht nicht zuletzt auch ihre Glaubwürdigkeit, ob sie ein vollständig erfülltes Verhandlungsmandat auch gegen Widerstände aus einzelnen EU-Mitgliedstaaten zur Umsetzung führen kann, auf dem Spiel. Man denke hier nur an die Hängepartie, als die Wallonie die belgische Zustimmung zum EU-Kanada-Abkommen (CETA) blockierte und damit Zweifel an der Handlungsfähigkeit der EU in handelspolitischen Fragen aufwarf. Auch aus entwicklungspolitischer Sicht ist das EU-MERCOSUR-Abkommen erstrebenswert: Nach den Schätzungen des ifo Instituts kann das Abkommen zu signifikanten Wohlfahrtssteigerungen in den beteiligten lateinamerikanischen Ländern beitragen.

ABSCHLIESENDE BEMERKUNG

Dieser Beitrag zeigt auf, dass gerade die großen lateinamerikanischen Länder Argentinien, Brasilien und Mexiko in den vergangenen drei Dekaden nicht im relativen Entwicklungsstand aufholen konnte. Für Chile und Uruguay ist hingegen ein wirtschaftlicher Konvergenzprozess erkennbar. Die lateinamerikanischen Länder sind mit einigen Ausnahmen größtenteils protektionistischer als die Industriestaaten. Gerade für Chile und Mexiko gilt, dass sie durch das Abschließen von sowohl bilateralen als plurilateralen Freihandelsabkommen eine größere Integration in den Weltmärkten suchen als etwa die MERCOSUR-Staaten. Dies wird allein an der vergleichsweise langen Verhandlungsdauer des EU-MERCOSUR-Abkommens von beinahe 20 Jahren ersichtlich wird. Vor diesem Hintergrund ist eine zügige Ratifikation des Abkommens empfehlenswert, da gerade ein Zeitfenster offensteht, in dem die beiden dominanten MERCOSUR-Staaten Brasilien und Argentinien auf ein Abkommen dringen. Dieses Abkommen böte besonders Chancen für die deutsche Industrie.

LITERATUR

Baars, A. (2019), »MERCOSUR – A market with possibilities and obstacles«, verfügbar unter: <https://www.openhoff.eu/en/added-value/archive/articles/2643.html>, aufgerufen am 4. Dezember 2019.

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019), »Assoziierungsabkommen zwischen der EU und den MERCOSUR-Staaten«, verfügbar unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Aussenwirtschaft/assoziierungsabkommen-zwischen-der-eu-und-den-mercotur-staaten.html>, aufgerufen am 4. Dezember 2019.

Bown, C. und P. Tovar (2016), »MERCOSUR is not really a free trade agreement, let alone a customs union«, *VoxEU Column*, 17. September 2016,

⁶ Diese erhalten nun 35 000 Tonnen davon. Im Gegenzug wird ein bei der WTO anhängiger Streit über die Nicht-Zulassung von hormonbehandeltem Rindfleisch in der EU nicht weiterverfolgt.

verfügbar unter: <https://voxeu.org/article/mercosur-not-really-free-trade-agreement-let-alone-customs-union>, aufgerufen am 4. Dezember 2019.

Cascione, S. (2017), »Mercosur suspends Venezuela, urges immediate transition«, *Reuters*, 5. August, verfügbar unter: <https://www.reuters.com/article/us-venezuela-politics-mercosur/mercosur-suspends-venezuela-urges-immediate-transition-idUSKBN1AL0IB>, aufgerufen am 4. Dezember 2019.

EU-Kommission (2019), »EU and Mercosur reach agreement on trade«, 28. Juni, verfügbar unter: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2039>, aufgerufen am 4. Dezember 2019.

Fouquet, H. und S. Preissler Iglesias (2019), »Macron Opposes Mercosur Trade, Saying Brazil 'Lied' on Climate«, *Bloomberg*, 23. August, verfügbar unter: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-08-23/macron-pulls-support-for-mercosur-trade-deal-over-brazil-fight>, aufgerufen am 4. Dezember 2019.

Vereinte Nationen (2019), »'Everyone needs to do more' to help suffering Venezuelans, says UN Emergency Relief Coordinator«, *UN news*, 6. November, verfügbar unter: <https://news.un.org/en/story/2019/11/1050791>, aufgerufen am 3. Dezember 2019.

Barbara Fritz*

Nach dem »Moment der Gleichheit«: Drei Thesen zur Krise Lateinamerikas

Noch vor wenigen Jahren erschien Lateinamerika als ein »Licht in der Dunkelheit« (Therborn 2015). Der Subkontinent war die einzige Region der Welt, der es gelang, Wachstum mit Umverteilung zu verbinden, während im Rest der Welt, von den USA über Europa bis nach China, die Einkommenskonzentration stetig zunahm. Davon ist heute wenig übriggeblieben. Seit Jahren stagniert das Wachstum, die Verteilung hat sich in Ländern wie Brasilien sogar wieder verschlechtert. Was ist seitdem schiefgelaufen? Im Folgenden stelle ich drei Hypothesen vor, die zusammen genommen einen Erklärungsversuch liefern – und welche Anforderungen sich dafür nicht nur für die Wirtschaftspolitik in der Region, sondern auch an die internationale Staatengemeinschaft ergeben.

MAKROÖKONOMISCHER POPULISMUS TAUGT KAUM ALS ERKLÄRUNG

Lateinamerika bringt es seit 2014 auf durchschnittliche Wachstumsraten von weniger als 1%. Damit liegt der Kontinent nicht nur weit unter den Wachstumsraten der asiatischen Schwellenländer, sondern sogar auch der Industrieländer in dieser Zeit. Dabei war dies im Jahrzehnt zuvor noch ganz anders: Zwischen 2004 und 2013 sind die lateinamerikanischen Ökonomien im Schnitt um 4% jährlich gewachsen. Für dieses Jahr hat der IWF seine Wachstumserwartungen auf 0,2% herabgesetzt (vgl. IMF 2019). Gleichzeitig toben in den meisten Ländern derzeit erbitterte Konflikte. Die gewaltsamen Auseinandersetzungen in Chile, Bolivien, Ecuador und Kolumbien haben es in den vergangenen Wochen bis in die Tagesschau geschafft. In Chile hat dies schon zu einem Einbruch der Börsenpreise und der Konjunktur geführt.

Gilt für Lateinamerika also erneut die Standardinterpretation, wie sie prominent von Dornbusch und Edwards geprägt wurde, dass die Region in einem Rückfall in den Populismus wieder einmal über ihre Verhältnisse gelebt hat und jetzt den Preis bezahlt?

»Macroeconomic populism is an approach to economics that emphasizes growth and income distribution and deemphasizes the risks of inflation and deficit finance, external constraints and the reaction of economic agents to aggressive non-market policies« (Dornbusch und Edwards 1990, S. 247).



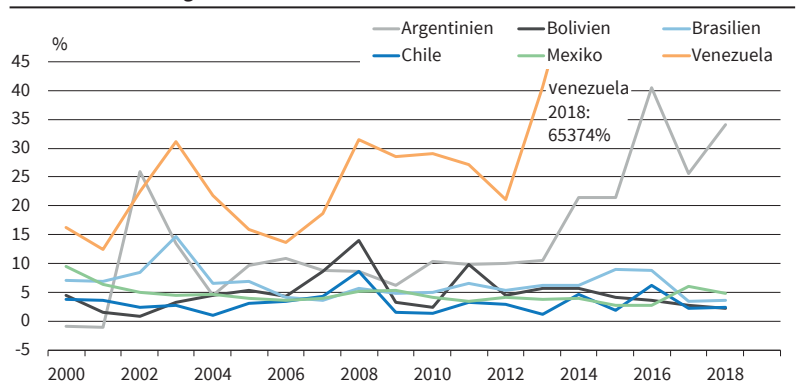
Barbara Fritz

* Prof. Dr. Barbara Fritz ist Professorin für Ökonomie Lateinamerikas an der Freien Universität Berlin; Barbara.fritz@fu-berlin.de.

Diese Erklärung trifft auf ein Land der Region ohne jeden Zweifel zu: Venezuela. Eine aggressive Politik der Verstaatlichung und Preisregulierung seit Mitte der 2000er Jahre, zusammen mit der massiven Umverteilung der staatlichen Erdöleinnahmen, hat zu galoppierender Inflation und massiven Zahlungsbilanzproblemen geführt. Inzwischen kann das Land nicht einmal mehr das Lebensnotwendigste einführen. Geschätzt 5 Millionen Venezolaner haben in den letzten Jahren das Land verlassen. Doch jenseits von Venezuela?

Nehmen wir dagegen Argentinien, das Land, das derzeit an trauriger zweiter Stelle steht, was Inflation, und Verschuldung angeht. Hier hat es die unternehmernahe Regierung Macri geschafft, das Land in Rekordzeit zum zweiten *default* in diesem Jahrhundert zu führen, nachdem sie das Land zwar mit Inflation, aber fast schuldenfrei von seiner gerne als populistisch bezeichneten Vorgängerregierung übernommen hatte. Seit drei Jahren befindet sich die Ökonomie in tiefer Krise, die Inflation ist auf inzwischen mehr als 60% im Jahr angestiegen. Der Kredit des IWF im letzten Jahr, mit 57 Milliarden der höchste, den der Fonds je vergeben hat, scheint die Lage nur verschlechtert zu haben, indem er die Flucht aus der heimischen Währung befeuerte. Böse Zungen behaupten, die Immobiliendeal-Freundschaft Trumps mit dem Präsidenten Macri habe hier den Ausschlag gegeben. Die neue Linksregierung, die gerade das Amt antritt, wird als erstes Umschuldungsverhandlungen einleiten. Es bleibt ihr gar nichts anderes übrig. Die Erklärung? Sicherlich nicht populistische Politik, sondern eher eine unglückliche Kombination von Öffnung für den internationalen Kapitalverkehr, harter Geldpolitik und einer Fiskalpolitik, die versuchte, die Reduzierung des

Abb. 2
Inflationsraten ausgewählter Länder Lateinamerikas



Quelle: CEPAL.

© ifo Institut

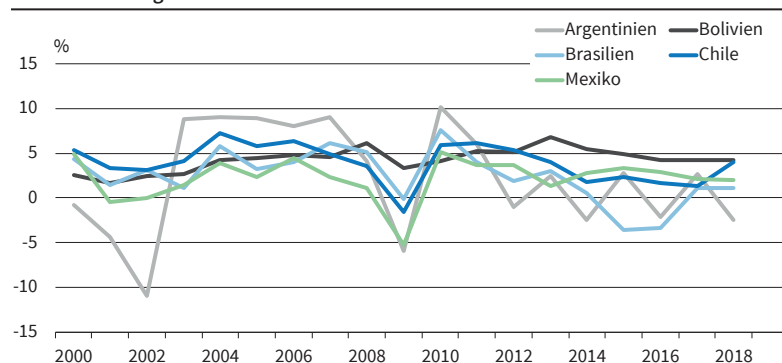
öffentlichen Defizits graduell anzugehen. Kaum stiegen die US-Zinsen leicht an im vergangenen Jahr, wurde massiv Kapital abgezogen, und die Krisenspirale setzte ein (vgl. Rogoff 2019; Rapetti 2019).

Auch der Fall Boliviens zeigt, dass die These vom ewigen ökonomischen Populismus in Lateinamerika nur wenig taugt. Hier ist, nach versuchtem Wahlbetrug und wochenlangen Straßenprotesten, unter verworrenen Umständen der links-populistische Präsident Morales zurückgetreten und hat das Land verlassen. Aber er hinterlässt nach 14 Jahren Amtszeit eine solide ökonomische Lage: Noch nie in seiner Geschichte hat das Land eine solch ausgeprägte Phase des Wachstums erlebt, bei gleichzeitigen Exportüberschüssen. Selbst die öffentlichen Finanzen haben sich erst ganz zum Schluss und auch nur leicht verschlechtert. Populistische Wirtschaftspolitik im klassischen Sinne? Fehlangeige.

DER KATER NACH DEM »SUPERZYKLUS«: ABHÄNGIGER VON ROHSTOFFPREISEN UND INTERNATIONALEM KAPITAL ALS ZUVOR

Was den Ländern jedoch gemeinsam ist, ist die Verschlechterung der globalen Rahmenbedingungen seit dem Ende des sogenannten Superbooms der Rohstoffpreise. Das hohe Wachstum der Region zwischen 2004 und 2013 fällt ziemlich exakt mit dem Boom der Rohstoffpreise zusammen, der die terms of trade massiv verbesserte (vgl. Abb. 3). Der Rohstoffhunger Chinas hat inzwischen dazu geführt, dass, mit Ausnahme Mexikos und der kleinen zentralamerikanischen Länder, die USA als Haupthandelspartner der Region weit abgeschlagen sind. Doch nicht nur als zentraler Abnehmer von Rohstoffen und Lieferant von Fertiggütern aller

Abb. 1
Wachstum^a ausgewählter Länder Lateinamerikas

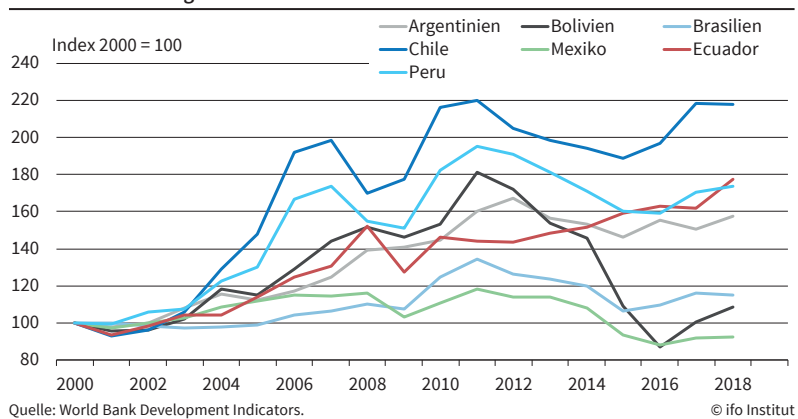


^a Jährliche Veränderungsrate des Bruttoinlandsprodukts.
Quelle: World Bank Development Indicators.

© ifo Institut

Abb. 3

Terms of Trade ausgewählter Länder Lateinamerikas



Art, sondern auch als Investor wird China in der Region immer wichtiger; entsprechend hängt die Region vom Wachstum dieses einen Landes ab.

Diese – zumindest geografisch neue – Abhängigkeit paart sich mit der Abhängigkeit von Kapitalimporten, die sich mit der weitgehenden finanziellen Öffnung der Region noch weiter vertieft hat. So waren die Länder von einem doppelten externen Schock getroffen, als das Ende der hohen Rohstoffpreise zeitlich mit dem Auslaufen des *quantitative easing* der US-amerikanischen Zentralbank zusammenfiel und global alle *emerging markets* einen Rückgang der Kapitalzuflüsse zu verzeichnen hatten.

Frappierend ist dabei, dass die Region im Kontext dieses Superbooms eine sogenannte *re-commodification* erlebte. Der Anteil von Rohstoffexporten nahm selbst in Ländern mit vergleichbar hohem Industrialisierungsgrad wie Brasilien zu, das noch vor dem Boom einen Handelsbilanzüberschuss in verarbeiteten Gütern aufzuweisen hatte. Inzwischen haben auch in diesem großen Schwellenland Soja und Eisenerze verarbeitete Exportgüter verdrängt. Dies hängt auch mit der Aufwertung der Wechselkurse in der Region zusammen, die der hohen Welle von Kapitalzuflüssen während der langen globalen Niedrigzinsphase zuzuschreiben sind und die gerade in Brasilien, dem mit Abstand größten Land der Region, besonders markant ausfiel. Brasilien versuchte zwar zeitweise, mit Kapitalverkehrskontrollen die Aufwertung zu bremsen. Insgesamt jedoch nahmen jedoch nicht nur marktorientierte Regierungen die Aufwertung billigend in Kauf, als Ausweis des Erfolgs ihrer Wirtschaftspolitik, sondern gerade auch die Staaten, in denen die Umverteilung von Einkommen hoch auf der Agenda stand. Denn damit konnten sie zwei Fliegen mit einer Klappe schlagen: Die Inflation wurde so gedämpft und gleichzeitig die Kaufkraft auch der ärmeren Bevölkerung gestützt, die damit billige chinesische Konsumartikel kaufen konnte (vgl. Prates et al. 2020). Mittelfristig ging dies allerdings auf Kosten der Wettbewerbsfähigkeit und der makroökonomischen Konsistenz.

Im Umfeld einer abkühlenden globalen Konjunktur konnte die Währungsabwertung nach dem Boom die Wettbewerbsfähigkeit der Industrien der großen lateinamerikanischen Länder nicht wiederherstellen, so dass die Region heute mehr denn je in ihrem historisch verfestigten Muster eines volatilen Wachstums verfangen ist, das dem globalen Trend von Rohstoffpreisen und globalen finanziellen Zyklen folgt.

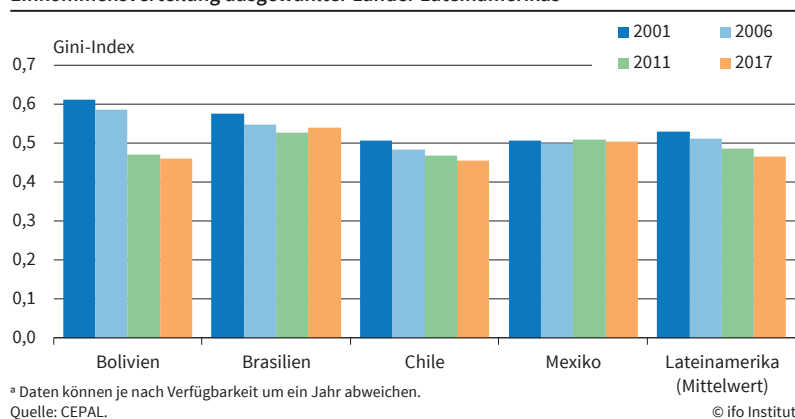
ZWISCHEN VERLUSTÄNGSTEN UND AUFSTIEG-ERWARTUNGEN: UNGLEICH WAR LATEINAMERIKA SCHON IMMER – GERADE IHRE REDUZIERUNG LÖST JETZT KONFLIKTE AUS

In den Schlagzeilen ist Lateinamerika derzeit jedoch nicht wegen seines schlechten Wachstums. Vielmehr werden in verschiedenen Ländern derzeit erbitterte Konflikte verschiedenster Art ausgetragen. Auf den ersten Blick sind diese kaum auf einen Nenner zu bringen; was sie jedoch eint, sind Konflikte und Pendelbewegungen, die rund um die Umverteilungsprozesse während des vergangenen Superbooms stattfanden (vgl. Fritz und Lavinias 2015).

Aus Lateinamerika der jüngsten Zeit kann man lernen, dass nicht nur Armut und Ungleichheit an sich Konflikte hervorrufen. Vielmehr erzeugt gerade in Gesellschaften, die durch eine Jahrhunderte lange Geschichte verfestigter Ungleichheiten geprägt sind, der Beginn von Umverteilung hohe Erwartungen auf der einen Seite und Verlustängste und Widerstände auf der anderen. Denn in Lateinamerika haben sich die Gini-Werte zwar verbessert; aber noch immer liegen diese dramatisch weit über dem OECD-Durchschnitt.

Einen Schlüssel zum Verständnis vermag hier ein Ansatz aus der internationalen politischen Ökonomie von Acemoglu und Robinson zu liefern. Diese arbeiten die zentrale Bedeutung von Institutionen der Verteilung heraus, die sich in den damaligen Kolonien Europas durch die Konzentration von ökonomischer und politischer Macht und deren wechselseitiger Verstärkung gebildet haben. Dabei unterscheiden die Autoren zwischen inklusiven Institutionen, die allen Mitgliedern der Gesellschaft die Möglichkeit der Teilhabe an politischen und ökonomischen Prozessen liefert, und extraktiven Institutionen, die es einer kleinen Elite erlauben, sich Einkommen und Vermögen der Mehrheit der Gesellschaft anzueignen und diese zu perpetuieren (vgl. Acemoglu und Robinson 2012). Die bemerkenswerte Persistenz solcher extraktiver Institutionen ist in Lateinamerika daran abzulesen, in welchem Maße Schwarze, als ehemalige Sklaven, und

Abb. 4
Einkommensverteilung ausgewählter Länder Lateinamerikas^a



Indigene, als ehemalige Zwangsarbeiter, immer noch benachteiligt sind, nicht nur was Einkommen, sondern auch Bildung, Zugang zu politischen Institutionen und Landbesitz angeht. Dies bedeutet auch, dass das Rütteln an diesen Institutionen massive Erschütterungen in den Gesellschaften auslöst, die in ganz verschiedene Richtungen gehen können.

Nehmen wir Chile. Das Land hat seit langem ein stabiles Wachstum zu verzeichnen, begleitet von einer moderaten Verbesserung der Einkommensverteilung (vgl. Abb. 4). Die Proteste, die seit Oktober das Land lahmlegen, kamen überraschend, Anlass war eine eigentlich moderate Erhöhung der Preise für den öffentlichen Nachverkehr. Doch die Protestierenden machten schnell klar: Es geht nicht um 30 Cent, sondern um die letzten 30 Jahre. In denen wurde wenig Einkommen und noch weniger Vermögen von oben nach unten verteilt, trotz gut laufender Ökonomie und inzwischen konsolidierter Demokratie; vor allem aber wurden öffentliche Güter wie Bildung, Gesundheit und das Rentensystem privatisiert. Mit der Folge, dass sich auch die Mittelklasse heute mit massiven Schulden aus dem Studium konfrontiert sieht, für die die Gehälter nicht ausreichen, mit Renten aus lebenslanger Arbeit, die längst nicht zum Leben reichen. In Chile geht es also um die Einforderung einer Umverteilung und echten sozialen Aufstiegschancen in einem deutlich breiteren Sinne, als der Gini-Koeffizient das ausdrückt.

Im Falle Boliviens hingegen ist es weniger die unzureichende Umverteilung, die die massiven Proteste hervorgerufen hat; vielmehr war es die Gegenreaktion auf die deutliche Umverteilung hin zu dem indigenen Teil der Gesellschaft, der unter dem links-sozialistischen Präsidenten Morales zum ersten Mal in der Geschichte des Landes deutlich von öffentlichen Politiken profitierte. Dies hat jedoch nicht nur, wie es erwartbar war, die alten Eliten des Landes auf den Plan gerufen. Auch ein wichtiger Teil der Mittelschicht sah seine sozioökonomische Position durch die neue Konkurrenz der indigenen Aufsteiger bedroht. Zudem waren selbst die indigenen Bewegungen, die ursprüngliche soziale Basis von Morales,

den zunehmend autoritären Führungsstil leid. In Ecuador hat sich die Wut der Indigenen Luft gemacht gegen die Beendigung des Umverteilungsexperiments, das in dem dollarierten Land am Ende den IWF zur Hilfe rufen musste, der nichts Besseres wusste, als im Kontext von anhaltender Krise die Treibstoffsubventionen zu streichen – fiskalisch und ökologisch mag dies sinnvoll sein; ohne Ausgleichsmaßnahmen trifft dies Ärmere jedoch überproportional.

In Brasilien hat eine rechtsradikale Regierung die Mehrheit erlangt, indem sie explizit gegen die Umverteilungspolitik der linken Vorgängerregierungen angetreten ist. Diese hatte ein erfolgreiches flächendeckendes Programm zur Armutsbekämpfung eingeführt und den Mindestlohn deutlich erhöht, aber auch Schwarzen und Armen den Zugang zum privilegierten öffentlichen Universitätssystem erleichtert und die indigene Minderheit per Ausweitung ihrer Schutzgebiete gestützt. Brasilien ist möglicherweise der klarste Fall eines von Abstiegsängsten der Mittelschicht getriebenen radikalen Politikwechsels, der seit fünf Jahren wirklich nichts von seinen Wachstumsversprechungen einlösen konnte. Bolsonaro, der derzeitige Präsident Brasiliens, der sich gerne als der »Trump der Tropen« bezeichnen lässt, hat hier nicht nur über eine Rentenreform einen Teil dieser Umverteilung wieder rückgängig gemacht. In den deutschen Medien bekannt ist er auch für seine nationalistischen Antworten auf umweltpolitische Forderungen – und das in dem Land, das mit dem Amazonasgebiet über eines der wichtigsten Ausgleichsgebiete für den globalen CO₂-Ausstoß verfügt. Jüngst twitterte er, das Abbrennen von Tropenwald liege dem Brasilianer in der Natur. Konsequenterweise hat er indigene Schutzgebiete aufgehoben, zum Nutzen von Großgrundbesitzern, die faktisch freie Hand zur Vernichtung von Regenwaldflächen für die Produktion von Soja und Rindfleisch für den Export bekommen.

ANFORDERUNGEN AN DIE WIRTSCHAFTSPOLITIK LATEINAMERIKAS – UND AN DIE INTERNATIONALE STAATENGEMEINSCHAFT

Wie kann Lateinamerika aus dieser Malaise herauskommen? Die Region ist massiv vom globalen Kontext der konjunkturellen Abkühlung und der großen Handelskonflikte betroffen; es gibt wenig Hoffnung, dass es die Nachfrage nach lateinamerikanischen Produkten sein wird, die einen neuen Zyklus einleiten kann. So empfiehlt der IWF in seinem jüngsten Regionalbericht eine Stärkung der heimischen Nachfrage – die ist aber ohne Umverteilung kaum zu haben. Es wird wei-

ter ein sowohl ökonomisch als auch politisch schwieriges Unterfangen für die Länder sein, Wachstum und Umverteilung gleichzeitig zu erreichen.

Die globale Staatengemeinschaft, ebenso wie die Europäische Union, können hier jedoch unterstützen. Die Länder mit hohem Stimmrecht im IWF können ihre Macht einsetzen, wenn schon nicht über formale Abstimmungen, dann zumindest über öffentliche Debatten, möglicherweise politisch motivierte Großkredite zu verhindern, die Ländern wie jetzt Argentinien mehr Schaden als Nutzen gebracht haben. Auch können sie Kreditaufgaben fordern, die dem eigenen Anspruch des IWF an die Berücksichtigung von Verteilungswirkungen tatsächlich gerecht werden, wie der Fonds selbst dies in seinen Forschungsarbeiten sehr laut und klar formuliert.

Die Europäische Union kann ihre Verhandlungsmacht einsetzen, indem sie die Ratifizierung des neuen Freihandelsvertrags zwischen EU und MERCOSUR an Bedingungen knüpft. Allein die Androhung einiger europäischer Mitgliedstaaten, die Unterschrift unter diesen Vertrag angesichts der zunehmenden Waldbrände in Amazonien und der provozierenden Haltung des brasilianischen Präsidenten in Bezug auf internationale Umweltschutzabkommen zu verweigern, hat die Agrarexporteure des Landes auf den Plan gerufen, die ihren Präsidenten schleunigst dazu brachten, doch ein paar Maßnahmen zur Eindämmung der Brände aufzulegen.

Es liegt also nicht nur an Lateinamerika, die Lage zu bessern. Die Gemeinschaft der Industriestaaten kann einiges dazu beitragen, der ökonomischen Krise und dem Erodieren der demokratischen Institutionen in der Region etwas entgegenzusetzen.

LITERATUR

- Acemoglu, D. und J. Robinson (2012), *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Crown, Currency, New York.
- Dornbusch, R. und S. Edwards (1990), »Macroeconomic Populism«, *Journal of Development Economics* 32(2), 247–277.
- Fritz, B. und L. Lavinás (Hrsg.) (2015), *A Moment of Equality for Latin America? Challenges and Limits for Redistributive Policies*, Ashgate, Burlington.
- IMF (2019), *IMF Regional Economic Outlook, Western Hemisphere: Outlook for Latin America and the Caribbean: Stunted by Uncertainty*
- Prates, D., B. P. Fritz und F. de Luiz (2020), »Varieties of Developmentalism: A critical assessment of the Brazilian PT governments«, *Latin American Perspectives* 47(1), im Erscheinen.
- Rapetti, M. (2018), »Los desafíos macroeconómicos tras el acuerdo con el FMI«, *Documentos de Políticas Públicas* 208, CIPPEC, Buenos Aires.
- Rogoff, K. (2019), »Does the IMF need to refocus its role after the Argentinean crisis?«, *The Guardian*, 3. Oktober, verfügbar unter: <https://www.theguardian.com/business/2019/oct/03/does-the-imf-need-to-refocus-its-role-after-the-argentina-crisis>.
- Therborn, G. (2015), »Moments of Equality: Today's Latin America in a Global Historical Context«, in: B. Fritz und L. Lavinás (Hrsg.), *A Moment of Equality for Latin America? Challenges and Limits for Redistributive Policies*, Ashgate, Burlington, 13–30.

Ingrid Wehr*

Der Fluch des Rohstoffreichtums: Crony Capitalism, Rentenökonomien und die Grenzen der liberalen Demokratie in Lateinamerika

Der Machtkampf zwischen Nicolás Maduro und Juan Guaidó hat sich zur Dauerkrise in Venezuela entwickelt, Proteste in Ecuador, Kolumbien und im angeblichen demokratischen Musterland Chile, der Sturz von Evo Morales nach fast 14 Regierungsjahren in Bolivien. In Ecuador haben die Unruhen die linke Regierung gezwungen, die Subventionen für Benzin beizubehalten. In Bolivien ging es um Machterhalt und Wahlbetrug. Die Bevölkerung in Kolumbien rebelliert derzeit gegen die geplanten Arbeitsmarkt- und Rentenreformen der konservativen Regierung Duque und gegen die zunehmende Welle von Gewalt, insbesondere gegen Umwelt- und soziale und Aktivist*innen und die indigene Bevölkerung. Lateinamerika ist in die Schlagzeilen der deutschen und internationalen Medien zurückgekehrt, als Problemfall. Die Gründe für die Aufstände sind vielfältig, und die Proteste richten sich gleichermaßen gegen progressive wie konservative Regierungen. Gibt es trotz der Unterschiede auch Gemeinsamkeiten, die die gegenwärtigen Massenaufstände erklären?

DIE HARTNÄCKIGE PERSISTENZ SOZIALER UNGLEICHHEIT UND DIE PREKARITÄT DER LEBENSVERHÄLTNISSE DER MITTELSCHICHTEN

Abgesehen vom südlichen Afrika ist Lateinamerika zu Beginn des 21. Jahrhunderts die Region mit den weltweit höchsten Ungleichheitsraten. Ein Vergleich mit Ländern ähnlichen Entwicklungsniveaus (gemessen am BIP/pro Kopf) zeigt, dass selbst die lateinamerikanischen Länder mit den geringsten Einkommensspreizungen – wie etwa Costa Rica und Uruguay, die relativ solide sozialstaatliche Traditionen besitzen – wesentlich höhere Gini-Koeffizienten aufweisen als die europäischen oder ostasiatischen Länder mit der höchsten Ungleichheit bei der Einkommensverteilung. Die strukturelle soziale Ungleichheit manifestiert sich jedoch nicht ausschließlich in extremen Einkommens- und Vermögensdisparitäten, sondern auch in einer Reihe von Verteilungs- und Zugangsasymmetrien, so etwa bei Landbesitz und zentralen öffentlichen Gütern wie Bildung, Gesundheit und Altersrenten. Angesichts der großen Varianz zwischen den einzelnen Ländern der Region und in verschiedenen historischen Phasen ist Vorsicht vor Pauschalurteilen angesagt. Ein Blick auf längere Zeitreihen zeigt, dass

* Dr. Ingrid Wehr ist Büroleiterin Regionalbüro Cono Sur, Heinrich-Böll-Stiftung, Santiago de Chile.



Ingrid Wehr

politische Maßnahmen und sozialstaatliche Politiken durchaus Wirkung zeigen, da die soziale Ungleichheit in zahlreichen Staaten der Region in zwei historischen Phasen deutlich abnahm: Zum einen im Kontext der Phase der importsubstituierenden Industrialisierung in der ersten Hälfte des letzten Jahrhunderts, die sich durch Wachstum und den Abbau sozialer Ungleichheit auszeichnete, und dann wieder zu Beginn des 21. Jahrhunderts im Zuge der »rosa Welle« progressiver Regierungen. Während der Subkontinent große Fortschritte bei der Armutsreduktion vorweisen konnte, gingen die Sozialreformen der letzten beiden Dekaden jedoch nicht weit genug, um die eklatanten sozialen Ungleichheiten nennenswert abzubauen. In zahlreichen Ländern bildeten sich zwar neue Mittelschichten heraus, deren Wohlstandsniveau jedoch auf Sand gebaut ist, da ein einzelnes Lebensereignis (etwa eine chronische Krankheit, ein Unfall oder der Verlust des Arbeitsplatzes) zu einem erneuten Absinken in die Armut führen können. Die Prekarität großer Teile der Mittelschichten, die – wie etwa in Chile – trotz des vergleichsweise hohen Einkommens vielfach stark verschuldet sind und nur mittels Konsumkredite ihren Lebensstil aufrechterhalten können, erklärt, weshalb diese Bevölkerungsteile nun gemeinsam mit den ärmeren Mitbürger*innen auf die Straße gehen.

Während der sog. »rosa Welle« haben zwar zahlreiche progressive Regierungen in der Region Sozialreformen in Angriff genommen, waren jedoch nicht in der Lage, sozialstaatliche Strukturen aufzubauen, die über assistenzialistische (Brasilien) oder klientelistische (Venezuela) Sozialtransfers hinausgingen, die aus Rohstoffeinnahmen finanziert wurden. Dringend notwendige Reformen im Steuerbereich scheiterten am Widerstand der Eliten. Lateinamerikanische Steuersysteme funktionieren nicht nach dem Robin-Hood-, sondern dem Matthäus-Prinzip, d.h., sie folgen einer perversen, regressiven Umverteilungslogik. Auch in Staaten, die wie Brasilien über eine hohe Staatsquote verfügen. Seitdem im Zuge des Washington-Konsensus der 1980er Jahre der Handel liberalisiert und Zollschränken abgebaut wurden, finanzieren sich die öffentlichen Kassen im Wesentlichen über die Einnahmen aus der Mehrwertsteuer, die bekanntlich ärmere Haushalte stärker als reiche belastet. Untere und mittlere Einkommensschichten werden somit kräftig zur Kasse gebeten, ohne jedoch hinreichende Gegenleistungen in Form von öffentlichen Gütern wie Gesundheit oder Bildung zu erhalten. Nirgends wird dies deutlicher als im neoliberalen Musterland Chile, wo Bildung, Gesundheit und Rentensystem weitgehend privatisiert wurden, mit hohen Kosten für 90% der Bevölkerung, während eine parasitäre Elite Steuern hinterzog und – wie die Familie des gegenwärtigen Präsidenten – ihr Vermögen in Finanzparadiese verlagerte. Während die Regierung Piñera gerade versucht, ein Gesetz gegen Plünderungen von Supermärkten durch Kleinkriminelle und organisierte Banden zu verabschieden, das so weit gefasst ist, dass

es auch andere gesellschaftliche Protestformen wie Wandparolen und Straßensperren unter hohe Strafen stellt, fordern die Bürger*innen auf der Straße ein Ende der Plünderungen des Staatshaushaltes und der Familieneinkommen durch die »Kriminellen mit Anzug und Krawatte«. Chiles Wirtschaftssystem basiert nicht auf marktwirtschaftlichen Prinzipien, da Wettbewerbsprinzipien durch Preisabsprachen zwischen Familienclans ausgehebelt werden, die einzelne Wirtschaftssektoren zwischen sich aufgeteilt haben. Deutlich wird dies insbesondere an den exorbitanten Preisen für Klopapier, Hühnchen und Medikamenten. Der chilenische Nachtwächterstaat sieht hier zu, ohne über die notwendigen Instrumente gegen Monopolbildung oder zur Wettbewerbskontrolle zu verfügen.

RENTENÖKONOMIEN UND CRONY CAPITALISM: DIE DUNKLE SEITE DES ROHSTOFFREICHTUMS

Auch wenn natürlich sehr große Unterschiede zwischen dem venezolanischen Erdölstaat und dem chilenischen bestehen, wurde in den politischen Analysen bisher häufig übersehen, dass auch Länder wie Chile eher Renten- denn Marktökonomien gleichen. Die hohe Abhängigkeit lateinamerikanischer Volkswirtschaften von Rohstoffexporten und die wachsende Reprimarisierung des Exports im Kontext des Freihandelsfiebers förderten die Herausbildung von Elitenkoalitionen, die einen kleinen exklusiven Club von Familienclans bilden, der sich die Rohstoffrente unter wenigen Privilegierten aufteilt. Crony Capitalism, d.h. Vetternwirtschaft und die Vereinnahmung des Staates für Wirtschaftsinteressen, mangelnde staatliche Wettbewerbsaufsicht und der Kauf von Parlamentarier*innen erklären dann auch, weshalb sich die Kritik auf alle Regierungen, unabhängig von ihrer politischen Couleur richtet. Wie der venezolanische Soziologe Edgardo Lander treffend analysierte, ist diese kleptokratische Vereinnahmung von Staat und politischen Entscheidungsinstitutionen kein Betriebsunfall, sondern direkte Folge der extraktivistischen Entwicklungsmodelle der Region.

Dies wird auch in der Bevölkerung so wahrgenommen und schlägt sich in besorgniserregenden Umfragedaten nieder. Laut dem Forschungsinstitut Latinobarometro, dem lateinamerikanischen Äquivalent des Eurobarometers, war das Vertrauen in die Demokratie seit 1995 nie geringer als heute. Im angeblichen demokratischen Musterland Chile verfügen die Parteien gerade noch einmal über 9% Zustimmung. Die Parteienverdrossenheit erklärt sich daraus, dass ein Großteil der heute im Parlament vertretenen Kräfte – zu Recht – als Teil der Verteilungskoalition wahrgenommen werden, die sich gemeinsam mit der Unternehmerschaft die Einnahmen aus dem Rohstoffexport und privatisierte Unternehmen unter den Nagel gerissen haben. So hat etwa die Sozialistische Partei in Autobahnkonzessionen und in privatisierte Wasserwerke investiert, zahlreiche Christdemokra-

ten verfügen über Wasseraktien. Wie auch in anderen, weniger reichen Ländern Lateinamerikas sind die Menschen in Chile wütend über eine zunehmend realitätsfremde Elite, Korruption und enttäuschte Wohlstandsversprechen. Kritisch ist insbesondere, wie bereits eingangs erwähnt, dass hierbei zentrale demokratische Institutionen wie Parlamente und Parteien zunehmend an Legitimität verlieren.

Ein zentraler Teil des Problems sind jedoch nicht nur mangelnde, sondern auch verfehlte Sozialpolitiken und die Unfähigkeit lateinamerikanischer Staaten, sich von extraktivistischen Entwicklungsmodellen zu verabschieden. Die globale Raubtierlogik und der Ressourcen hunger der Europäer*innen, aber auch von neuen Wirtschaftsmächten wie China führten zu einer Perpetuierung der traditionellen Rolle, die lateinamerikanische Staaten seit ihrer Eingliederung in den Weltmarkt immer wahrgenommen haben: die der Rohstoffexporteure. Lateinamerikas Entwicklungsmodelle beruhen nach wie vor auf der gnadenlosen Ausbeutung der Natur und ihrer Ressourcen: Erdöl, Schiefergas via Fracking, Kupfer, Lithium, seltene Erden, Soja, Palmöl etc. Progressive Regierungen nutzten diese Einnahmen, um Sozialprogramme durchführen zu können, ohne die Reichen besteuern zu müssen. Die hieraus entstehenden Folgekosten wurden großzügig übersehen, obwohl sie zum großen Teil von der armen Bevölkerung getragen werden: indigenen Bevölkerungsgruppen, Kleinbäuer*innen und Frauen und Kindern, die in sog. »Opferzonen« leben, verseuchten Gebieten in der Nähe der Abraumhalden der Megabergbauprojekte, neben Industriekomplexen, deren Energieversorgung auf Kohlekraftwerken beruht. Die Logik des »Rohstoffkonsenses« über alle ideologischen Lager hinweg führte dazu, dass auch progressive Regierungen repressive Maßnahmen gegen Umwelt-, indigene und kleinbäuerliche Organisationen anwandten und zur Kriminalisierung des Widerstands gegen die Naturausbeutung beitrugen. Laut Berichten von internationalen Menschenrechtsorganisationen wie Frontline Defenders ist Lateinamerika die gefährlichste Region weltweit für Umweltaktivist*innen. Mehr als die Hälfte der Morde weltweit fanden 2018 in Lateinamerika statt, insbesondere in Kolumbien, Brasilien, Guatemala und Mexiko. Aber auch andere Formen der Einschüchterung, Repression und Diskriminierung sind weit verbreitet. Dennoch nehmen die sozial-ökologischen Konflikte in Lateinamerika weiter zu. Dies erklärt warum die derzeitige Protestwelle nicht allein von den urbanen Zentren getragen wird, sondern auch breite Teile der ländlichen Gebiete erfasst.

EXTRAKTIVISMUS UND KLIMAWANDEL: DIE ÖKOLOGISCHE DIMENSION DER SOZIALEN KRISE – EINIGE ERLÄUTERUNGEN AM BEISPIEL CHILES

Lateinamerika ist eine Region, die wenig zum Klimawandel beiträgt, jedoch höchst verwundbar ist. Chile

etwa erfüllt sieben der neun Kriterien für Verwundbarkeit, die die UNO festgelegt hat. Das Land gehört laut einer Studie des World Resources Institute zu den 18 Ländern mit dem höchsten Wasserstress weltweit. Dennoch ist das Wasser fast vollständig privatisiert und eine Ware, die angesichts zunehmender Knappheit immer höhere Preise erzielt, während über eine Million Chilen*innen ohne Zugang zu Trinkwasser und ohne hinreichende Abwasserversorgung sind. Fast 80% des Süßwassers werden von der Agrarindustrie verbraucht und in Form von Avocados, Kirschen oder Wein in die Europäische Union, die USA oder nach China exportiert. Megabergbauprojekte gefährden die Grundwasserversorgung im ariden Norden und in Zentralchile, wo sich die Mehrheit der Bevölkerung konzentriert, da diese Projekte die natürlichen Wasserspeicher, die Gletscher intervenieren. Der Hunger nach dem neuen weißen Gold, Lithium, das für Elektroautos und Handys benötigt wird, erschöpft das fossile Grundwasser in der Atacama-Wüste und zerstört die Biodiversität der einzigartigen Ökosysteme der Salare. Mit weitreichenden Folgen für die zumeist indigene Bevölkerung, die mit dem Wasser auch ihre Lebensgrundlage verliert. Im Süden Chiles kämpft das Volk der Mapuche gegen die Forstwirtschaftsindustrie, die mit gigantischen Monokulturen von Nadelhölzern und Eukalyptus die Böden auslaugt und den Wasserhaushalt in dem eigentlich nicht regenarmen Süden aus dem Gleichgewicht bringt. Chile gehört zu den Ländern mit der höchsten Dichte von Freihandelsabkommen in der Region, exportiert aber – wie auch die Nachbarländer – im Wesentlichen Rohstoffe. Umwelt- und Menschenrechtsstandards sind im Gegensatz zu den Schutzklauseln für Investitionen bisher nur unzulänglich in den Handelsabkommen verankert. Hier trägt auch die Europäische Union eine Verantwortung für die Perpetuierung der wenig nachhaltigen Entwicklungsmodelle in Lateinamerika, die zunehmend intensive und hartnäckige sozial-ökologische Konflikte in den betroffenen Gebieten hervorbringen. Einseitig auf Maßnahmen zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums zu setzen, greift zu kurz. Dies würde eher zu einer Intensivierung der Rohstoffförderung und der damit verbundenen sozial-ökologischen Konflikte führen. Was hingegen dringend benötigt wird, sind Wege aus dem »maldesarrollo« (Maristella Svampa), weg von Entwicklungsmodellen, die die Nahrungssicherheit und –souveränität der Bevölkerung und den Zugang zu Wasser in großen Teilen des Subkontinents in Frage stellen. Die sozialdemokratischen Umverteilungskonzepte, die einseitig aus der Finanzierung von Sozialprogrammen aus der Rohstoffrente beruhen, haben versagt. Die soziale Frage des 21. Jahrhunderts ist auch eine ökologische Frage, insbesondere in einer Region wie Lateinamerika, die stark vom Klimawandel betroffen ist. Der UN-Sonderberichtsersteller für extreme Armut und Menschenrechte spricht bereits von der Gefahr einer Klima-Apartheid. Die derzeiti-

gen Konfliktherde in der Region werden sich nur dann entschärfen lassen, wenn Lösungsvorschläge entwickelt werden, die in der Lage sind, die strukturellen sozialen Ungleichheiten abzubauen, ohne die fragilen Ökosysteme zu zerstören und ohne die Lebenschancen der zukünftigen Generationen zu gefährden. Dies ist auch für das Überleben der liberalen Demokratie in der Region entscheidend.

LITERATUR

Heinrich Böll Stiftung Cono Sur (2019), *Poderes fácticos, corrupción y control en la sociedad digital*, Santiago de Chile.

Human Right Council (2019), *Climate change and poverty – Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights (A/HRC/41/39)*, verfügbar unter: <https://reliefweb.int/report/world/climate-change-and-poverty-report-special-rapporteur-extreme-poverty-and-human-rights>.

Lander, E. (2015), »Neo-Extraktivismus: Ein umstrittenes Entwicklungsmodell und seine Alternativen«, *Perspectivas: Jenseits des Raubbaus. Lateinamerikanische Alternativen zum Extraktivismus*, Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin, 8–11.

Svampa, M. Und E. Viale (2015), *Maldesarrollo. La Argentina del Extractivismo y el Despojo*, Katz, Madrid.

Wehr, I. und H.-J. Burchardt (Hrsg.) (2011), *Soziale Ungleichheiten in Lateinamerika. Neue Perspektiven auf Wirtschaft, Politik und Umwelt*. Nomos, Baden-Baden.

Angelica Dominguez-Cardoza* und
Christoph Trebesch**

Und wieder Argentinien: Warum das Land vor dem neunten Staatsbankrott steht

IN KÜRZE

Argentinien durchlebt erneut eine schwere Schulden- und Währungs Krise. Übermäßige Staatsausgaben und eine exzessive Verschuldung in Fremdwährungen haben die Krise herbeigeführt, gekoppelt mit hoher Inflation und einer schwachen Währung. Die Schuldenlast des Staates ist nicht mehr tragfähig. Das riesige IWF-Rettungsprogramm sowie die angekündigte »freiwillige« Anleihen-Restrukturierung werden nicht ausreichen, um das Land zurück in die Solvenz zu führen. Ein hoher Schulden-schnitt ist daher nur eine Frage der Zeit. Ein weiteres Risiko ist, dass die neue peronistische Regierung sich weigert, den IWF-Kredit wie vereinbart zurückzuzahlen.

ERNEUTE SCHULDEN- UND WÄHRUNGSKRISE

Argentinien steckt wieder einmal in einer tiefen Schulden- und Währungs Krise. Das Land steuert auf den neunten Staatsbankrott seiner Geschichte zu, nachdem die juristischen Folgen der letzten Schuldenkrise von 2001 bis 2005 erst vor drei Jahren bewältigt werden konnten. Eine erste Folge der Krise war die Abwahl der wirtschaftsliberalen Regierung von Mauricio Macri. Im Oktober 2019 wurde der Peronist Alberto Fernandez zum neuen Präsidenten gewählt. Die ehemalige linkspopulistische Präsidentin Cristina Fernandez de Kirchner wird Vizepräsidentin.

Wie konnte es zu dieser erneuten Krise kommen?¹ Macri begann seine Präsidentschaft in einer schwierigen wirtschaftlichen Situation, die von einer hohen Inflationsrate, einer schwachen Währung und einem steigenden Haushaltsdefizit geprägt war. Seine neue Regierung versprach wirtschaftliche Reformen, Liberalisierungen und eine Stabilisierung der Wirtschaft. Die Inflationsrate sollte auf 5% begrenzt werden, das primäre Haushaltsdefizit sollte höchstens 2% betragen, und als Wechselkursziel wurden 17 Pesos pro US-Dollar vorgegeben. Außerdem versprach die Regierung den jahrelang andauernden Rechtsstreit über die Schulden bei US-Hedgefonds (»Holdouts«) beizulegen,

* Angelica Dominguez-Cardoza ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Forschungsbereich »Internationale Finanzmärkte und Global Governance« am Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

** Prof. Dr. Christoph Trebesch leitet den Forschungsbereich »Internationale Finanzmärkte und Global Governance« am Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

¹ Eine tiefere Analyse und alternative Sichtweisen finden sich bei Sturzenegger (2019).

der auf die Schuldenkrise und Umschuldung in den 2000er Jahren gefolgt war und es der argentinischen Regierung unmöglich machte, im Ausland Kredite aufzunehmen.

DAS ERBE DER PRÄSIDENTIN FERNANDEZ DE KIRCHNER: HOHE INFLATION, EINE SCHWACHE WÄHRUNG UND EIN STEIGENDES HAUSHALTSDEFIZIT

In der Regierungszeit von Fernandez de Kirchner stieg die Inflationsrate von 8% im Jahr 2007 auf 28% im Jahr 2015, trotz umfassender Preis- und Wechselkurskontrollen. Es war daher ein zentrales Wahlversprechen von Macri, die Inflation unter Kontrolle zu bringen. In seinen ersten beiden Amtsjahren sanken die Inflationsraten jedoch kaum, mit jährlich Werten von über 20%. Im Zuge der Währungs- und Schuldenkrise nach 2018 stieg die Inflation dann weiter an und erreichte heute neue Spitzenwerte von 40% bzw. 50% jährlich.

Darüber hinaus erbt die Regierung von Macri auch eine fragile Währung, die in den Jahren der Regierung Kirchner und Fernandez de Kirchner starken Wechselkurs- und Kapitalkontrollen unterworfen war. Der offizielle Wechselkurs wich immer stärker von dem tatsächlichen Wechselkurs auf dem Schattenmarkt ab.

Im Dezember 2015 hob die neue Regierung unter Macri sämtliche Kontrollen auf und der argentinische Peso verlor innerhalb weniger Tage mehr als ein Viertel seines Wertes. Seitdem wertet die Währung immer weiter ab. Ende 2017 stieg der Abwertungsdruck nochmal deutlich an. Das Land befindet sich heute in einer schweren Währungs- und Inflationsschuldenskrise. Innerhalb von 1,5 Jahren (von Februar 2018 bis August 2019) stieg der Wechselkurs von 20 Peso pro US-Dollar auf mehr als 60 Peso pro US-Dollar.

Der Währungskollaps offenbart auch mangelndes Vertrauen in die Fiskalpolitik des Landes. Nach Amtsantritt versuchte die Regierung Macri, das steigende Haushaltsdefizit unter Kontrolle zu bringen, das unter anderem auf die umfangreichen Sub-

ventionen und Sozialausgaben der Regierung Kirchner und Fernandez de Kirchner zurückzuführen ist. Während der ersten Regierungsjahre blieb das Haushaltsdefizit jedoch weiterhin hoch, mit jährlichen Werten von über 6% des BIP zwischen 2015 und 2017 (vgl. Abb. 1). Im Zuge der Krise und des IWF-Programms im Jahr 2018 wurde das Primärdefizit (ohne Zinsausgaben) deutlich reduziert, auf 2% des jährlichen BIP. Das Haushaltsdefizit inklusive Zinszahlungen lag 2018 jedoch immer noch bei über 4% des BIP, was vor allem auf die hohe Zinslast der neu aufgenommenen Schulden und den schwachen Wechselkurs zurückzuführen ist.

DER SCHULDENBOOM 2015–2018

Seit Mitte der 2000er Jahre war Argentinien nicht in der Lage, internationale Kredite aufzunehmen, aufgrund eines jahrelangen Rechtsstreits mit US-Hedgefonds. Im April 2016 erklärte sich die neue Regierung bereit, sämtliche Forderungen der Hedgefonds zuzüglich hoher Zinszahlungen zu begleichen (fast 10 Mrd. USD), ein großer juristischer Erfolg für die »Holdouts«.

Die Einigung ermöglichte der Regierung eine Rückkehr an den internationalen Kapitalmarkt, was sie intensiv nutzte. In nur zwei Jahren emittierte Argentinien fast 45 Mrd. US-Dollar Anleihen in Fremdwährungen, mit einem durchschnittlichen Zins von über 7% pro Jahr. Etwa die Hälfte dieser Anleihen hat langfristige Laufzeiten von über zehn Jahren.

Seit 2018 hat die Regierung jedoch wieder erhebliche Schwierigkeiten, Kredite auf dem internationalen Kapitalmarkt zu bekommen. Darüber hinaus nehmen der Staat und die Zentralbank weiterhin Kredite in der lokalen Währung auf.

Insgesamt hat die Regierung Macri in nur vier Jahren Fremdwährungskredite in Höhe von 81,6 Mrd. US-Dollar aufgenommen, eine enorme Summe für ein Schwellenland mit einem BIP von etwas über 500 Mrd. US-Dollar. Die Kuponzahlungen auf diese Schuldtitel sind zudem sehr hoch, bis zu 8,75% im Jahr, was in Zeiten von negativen Zinsen in Europa beeindruckende Werte sind.

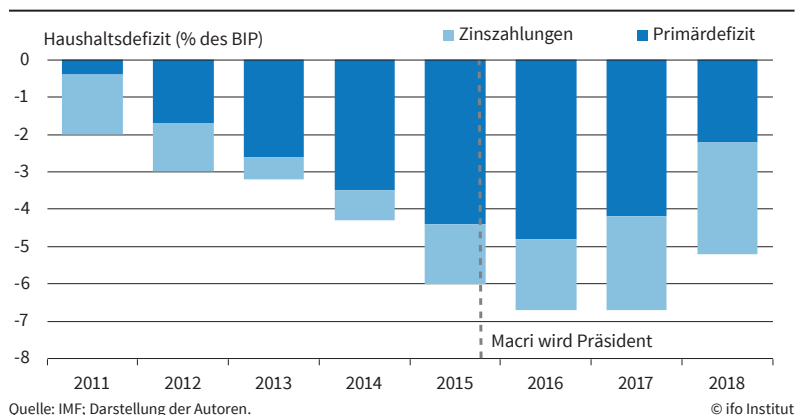


Angelica Dominguez-Cardoza



Christoph Trebesch

Abb. 1
Hohes Haushaltsdefizit 2011–2018

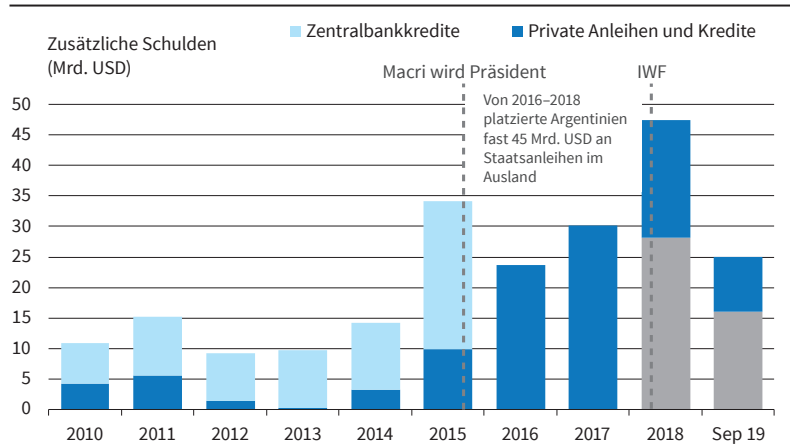


DIE MEISTEN STAATSSCHULDEN SIND IN US-DOLLAR

Abbildung 2 verdeutlicht, wie umfangreich die Regierung von Macri Kredite in Fremdwährungen aufgenommen hat. Der Bruttobetrag in US-Dollar stieg seit dem Amtsantritt Macris um fast 70% an, so dass Fremdwährungsschulden im August 2019 mehr als 80% der gesamten Schuldenlast ausmachten.

Abb. 2

Neue Staatsschulden seit 2010 (Nur Fremdwährungskredite)



Quelle: IMF; Ministerio de Hacienda Argentina; Darstellung der Autoren.

© ifo Institut

Die hohe Neuverschuldung der Regierung und der fallende Wechselkurs führten zu einem drastischen Anstieg der Schuldenquote in den letzten Jahren. Die Staatsschulden in Prozent des BIP stiegen von etwas über 40% Anfang 2015 auf 81% im August 2019. In den Jahren 2016 und 2017 war es vor allem die Neuverschuldung, die die Quote in die Höhe trieb. Der drastische Anstieg seit 2018 ist jedoch vor allem auf den Absturz der Währung zurückzuführen, da der Schuldendienst in US-Dollar durch Steuereinnahmen in Peso geleistet werden muss. Im Vergleich zum Beginn der Amtszeit von Macri 2015 benötigt die Regierung heute viermal höhere Steuereinnahmen, um den gleichen Betrag in US-Dollar zurückzuzahlen. Die Abwertung des Peso führt zudem zu einem sinkenden BIP in US-Dollar-Werten, so dass die Quote von (Fremdwährungs-)Schulden zu BIP automatisch steigt.

DIE KONSEQUENZEN: HOHER SCHULDEN-DIENST, REFINANZIERUNGSKRISE UND IWF-RETTUNGSPAKET

Die hohe Neuverschuldung führt zu hohen Zins- und Amortisationszahlungen in den nächsten Jahren. Der jährliche Schuldendienst in Fremdwährung wird bis ins Jahr 2024 bei 25–45 Mrd. US-Dollar jährlich liegen, also bei deutlich über 5% des BIP (geschätztes BIP von 2019 nach IWF-Zahlen). Nach heutigem Stand werden die Zahlungen im Jahr 2022 mit 45 Mrd. US-Dollar ihren Höhepunkt erreichen. Das entspricht 10% des BIP von 2019, was eine erhebliche Belastung für ein Schwellenland wie Argentinien darstellt.

Um einen Zahlungsausfall und damit einen Staatsbankrott zu verhindern, wandte sich die Regierung von Macri im Mai 2018 öffentlich an den Internationalen Währungsfonds (IWF) und unterzeichnete kurz darauf, im Juni 2018, ein IWF-Rettungspaket über

50 Mrd. US-Dollar (1110% der IWF-Quote). Das IWF-Darlehen wurde im September 2018 auf 57 Mrd. US-Dollar erhöht und ist damit das größte jemals vereinbarte IWF-Abkommen der Geschichte. Die Rettungskredite führten zunächst zu einer Stabilisierung, konnten jedoch nicht verhindern, dass sich die Krise im Jahr 2019 weiter verschärfte, insbesondere als Macri nicht wiedergewählt wurde.

Unmittelbar nach den Vorwahlen am 11. August 2019, bei denen Macri deutlich verlor, verdoppelten sich die Renditen auf Staatsanleihen von 10,5 auf 19,1%.

Zudem kündigte die Regierung am 29. August eine Restrukturierung aller Staatsschulden an, woraufhin die Ratingagenturen das Land auf den Status »Zahlungsausfall« herabstufen. Die Sekundärmarktzinsen schnellten auf 27% hoch. Dieses hohe Renditeniveau wird sonst nur in sehr schweren Schuldenkrisen – wie etwa der Griechenlands 2011 – erreicht.

BEWERTUNG UND AUSBLICK

Dieser Abschnitt bietet eine kurze Einschätzung zu den Politikimplikationen der argentinischen Krise sowie einen Ausblick für die nächsten Jahre:

- Die Krise ist das Resultat hoher Inflation und hoher Budgetdefizite. Sie verdeutlicht die Gefahr einer übermäßigen Verschuldung in Fremdwährung, die bei einem fallenden Wechselkurs schnell in den Staatsbankrott führen kann (vgl. Reinhart und Trebesch 2015).
- Die im August 2019 angekündigte Restrukturierung der Staatsschulden wird nicht reichen, um das Land wieder in die Solvenz und an den internationalen Kapitalmarkt zurückzuführen. Konkret soll die Laufzeit der ca. 50 Mrd. US-Dollar Schuldentitel in privater Hand gestreckt werden, so wie auch die Rückzahlung der 44 Mrd. US-Dollar Schulden gegenüber dem IWF. Eine freiwillige Umschuldung mit geringen Verlusten für die Gläubiger wird das Land jedoch nur kurzfristig entlasten und kaum dazu beitragen, die fundamentalen wirtschaftlichen Probleme des Landes zu lösen.
- Eine umfassendere Restrukturierung der Staatsschulden mit einem höheren Schuldenschnitt ist daher sehr wahrscheinlich und auch zu empfehlen, da reine Fristenstreckungen meist nicht ausreichen, um ein überschuldetes Land aus der Krise zu führen (vgl. die Evidenz in Reinhart

und Trebesch 2016a). Die Finanzmärkte gehen dementsprechend zurzeit von einem deutlichen Schuldenschnitt aus. Aktuell werden argentinische Anleihen bei gerade mal 40% ihres Nennwerts gehandelt.

- Das riesige IWF-Programm für Argentinien war riskant. Es setzte den Trend der letzten Jahrzehnte fort, große Rettungspakete auch an hochverschuldete Länder zu gewähren (vgl. Reinhart und Trebesch 2016b). Anders als etwa Griechenland in der Eurokrise ist Argentinien jedoch heute kein systemisch relevantes Land, von dem globale Risiken ausgehen. Die Krise ist weitgehend auf das Land selber beschränkt, und ein Staatsbankrott würde das internationale Finanzsystem und die Wirtschaft der Region (Lateinamerikas) wohl nur begrenzt erschüttern. Die Beweggründe für ein derart großes Programm sind in diesem Kontext fraglich. Das Programm hat auch hohe Risi-

ken für den IWF selbst. So ist denkbar, dass die neue peronistische Regierung sich weigert, den IWF-Kredit in voller Höhe und wie vereinbart zurückzuzahlen. Ein Zahlungsausfall auf IWF-Kredite wäre sehr schädlich für die Reputation Argentiniens – aber auch für die des IWF.

LITERATUR

Reinhart, C.M. und C. Trebesch (2015), »The Pitfalls of External Dependence: Greece, 1829–2015«, *Brookings Papers on Economic Activity* (2), 307–328.

Reinhart, C.M. und C. Trebesch (2016a), »Sovereign Debt Relief and Its Aftermath«, *Journal of the European Economic Association* 14(1), 215–251.

Reinhart, C.M. und C. Trebesch (2016b), »The International Monetary Fund: 70 years of reinvention«, *Journal of Economic Perspectives* 30(1), 3–28.

Sturzenegger, F. (2019), *Macri's Macro: The meandering road to stability and growth. BPEA Conference Drafts, Fall 2019*, *Brookings Papers on Economic Activity*, Washington, D.C.