

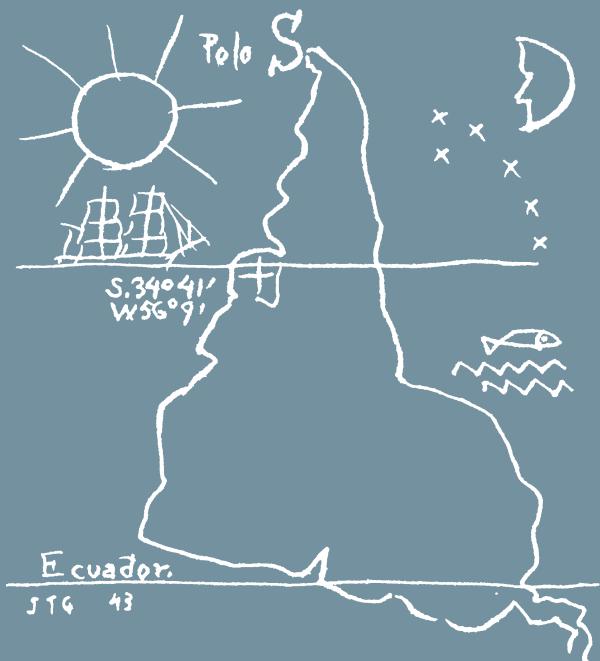
Philip Fehling

Die Politische Ökonomie des Steuerstaates in Rentengesellschaften

Fiskus und Verteilungsallianzen in Argentinien



Nomos



Studien zu Lateinamerika
Latin America Studies

herausgegeben von

Prof. Dr. Dr. h.c. Kai Ambos,
Georg-August-Universität Göttingen

Prof. Dr. Manuela Boatcă,
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Prof. Dr. Hans-Jürgen Burchardt,
Universität Kassel

Prof. Dr. Olaf Kaltmeier,
Universität Bielefeld

Prof. Dr. Anika Oettler,
Philipps-Universität Marburg

Prof. Dr. Stefan Peters,
Justus-Liebig-Universität Gießen

Prof. Dr. Stephanie Schütze,
Freie Universität Berlin

Band 46

Philip Fehling

Die Politische Ökonomie des Steuerstaates in Rentengesellschaften

Fiskus und Verteilungsallianzen in Argentinien



Nomos

© Titelbild: www.pinterest.de: Künstler: Joaquin Torres Garcia (Montevideo, Uruguay, 1874–1949); Titel: América Invertida, 1943.

Die Publikation wurde gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung und die Universitätsbibliothek Kassel.

Hans Böckler Stiftung

Mitbestimmung · Forschung · Stipendien

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Kassel, Univ., Diss., 2021

u.d.T.: „Grenzen der Umverteilung? Elitenbesteuerung und Verteilungsallianzen in Argentinien“

1. Auflage 2023

© Philip Fehling

Publiziert von

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Walzseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden
www.nomos.de

Gesamtherstellung:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Walzseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-7560-1119-3

ISBN (ePDF): 978-3-7489-4238-2

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748942382>



Onlineversion
Nomos eLibrary



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International Lizenz.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde als Dissertation an der Universität Kassel eingereicht und entstand im Rahmen des von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Promotionskollegs *Global Social Policies and Governance*. Für die materielle und ideelle Förderung meiner Forschungsarbeit danke ich der Hans-Böckler-Stiftung, die mir auch mehrere Forschungsaufenthalte in Argentinien und Uruguay ermöglichte. Zu Dank verpflichtet bin ich zudem meinem Erstgutachter Prof. Dr. Hans-Jürgen Burchardt und meinem Zweitgutachter Prof. Dr. Stefan Peters. Mein besonderer Dank gilt meinen Interviewpartner:innen. Ohne ihre Bereitschaft und Geduld, mir umfassend Auskunft zu geben, weitere Kontakte zu vermitteln und Zugang zu wichtigen Daten zu verschaffen, wäre die vorliegende Arbeit nicht möglich gewesen. Nicht alle Interviews finden sich in der Arbeit wieder. Unter den nicht zitierten Interviewpartner:innen möchte ich Jorge Gaggero hervorheben, mit dem ich bei meinem ersten Forschungsaufenthalt im November 2014 ein sechsständiges Gespräch über die Geschichte der argentinischen Steuerpolitik führte. Erst mit diesem Gespräch wurde ich mir der grundlegenden Bedeutung meines Themas für das Verständnis von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft in Argentinien gewahr. Mein Dank entbindet mich nicht von der Verantwortung für sämtliche Inhalte und mögliche Fehler dieser Arbeit, die allein mir zuzurechnen sind.

Mein größter Dank gilt meinen Freund:innen, die mir bei der Fertigstellung der Arbeit zur Seite standen, mich beim Korrekturlesen und bei Formatierungsaufgaben unterstützten und mir wichtige Rückmeldungen und Hinweise gaben. In alphabetischer Reihenfolge sind dies: Annka, Matze, Norma, Patrick, Romke und Wiebke. Hervorheben muss ich in tiefer Dankbarkeit meine geschätzten Kollegen und Freunde Jan und Jan-Michael. Ohne die vielseitige Unterstützung von Irena hätte ich die Arbeit nicht fertiggestellt. Der ihr gebührende Dank hat hier keinen Platz.

Kassel, den 05.06.2023

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	9
Tabellenverzeichnis	13
Abkürzungsverzeichnis	15
1. Einleitung	17
1.1 Das Argument: Rentengesellschaft und Fiskalität	24
1.2 Forschungsdesign und Fallauswahl	32
2. Theorie: Rentengesellschaft und Steuerstaat	51
2.1 Politische Ökonomie der Rente	52
2.1.1 Grundrente als Kategorie der (Kritik der) politischen Ökonomie	52
2.1.2 Soziale Formation und Akkumulationsprozess in rohstoffexportierenden Ländern des Südens	62
2.2 Die rentengesellschaftliche Konfiguration des Staates	70
2.3 Fiskalische und nonfiskalische Regulierung des Reichtums	85
2.4 Verteilungskoalitionen: Theoretische Zusammenfassung und Analysemodell	97
3. Peronistische Verteilungskoalition (1946-1955)	109
3.1 Soziale Frage und Peronismus	110
3.2 Politische Ökonomie der Rente im Peronismus	126
3.3 Politische Institutionen: Autoritäre Unterordnung im Peronismus	137

Inhaltsverzeichnis

3.4 Allokations- und Verteilungspolitik im Peronismus	141
3.4.1 Instrumente der primären Aneignung und Kanalisierung der Rente	142
3.4.2 Reichtumsbesteuerung im Peronismus	148
3.4.2.1 Argentinien auf dem Weg zum modernen Steuerstaat	149
3.4.2.2 Einkommen- und Unternehmenssteuern	154
3.4.2.3 Vermögensbesteuerung	169
3.4.3 Die Krise der peronistischen Verteilungsallianz und steuerpolitisches Erbe	175
3.5 Zwischenfazit: Peronistische Verteilungsallianz	182
4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)	189
4.1 Aktualisierung der sozialen Frage und Kirchnerismus	190
4.2 Politische Ökonomie der Rente im Kirchnerismus	215
4.3 Politische Institutionen: Fiskalischer Dezisionismus	237
4.4 Allokations- und Verteilungspolitik im Kirchnerismus	258
4.4.1 Steuerpolitische Entwicklungen im Kirchnerismus	259
4.4.2 Exportsteuern	263
4.4.2.1 Die Exportbesteuerung als Instrument der primären Rentenallokation	265
4.4.2.2 Der Konflikt um die Verordnung 125 zur Anhebung der Sojaexportbesteuerung	275
4.4.3 Einkommen- und Kapitalertragsteuer	291
4.4.4 Politische Ökonomie der Steuerhinterziehung	311
4.5 Zwischenfazit: Kirchneristische Verteilungsallianz	341
5. Schlussbetrachtungen	351
5.1 Steuerstaat und Rentengesellschaft: Peronismus und Kirchnerismus im Vergleich	351
5.2 Segmentierter Steuerstaat in Lateinamerika	358
6. Literatur	371

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Lateinamerikanische Steuerstruktur als Anteil des BIP und Preisindizes der wichtigsten Exportgüter pro Jahr, 1990–2019	21
Abb. 2:	Anteil der Primärgüterexporte an den Gesamtausfuhren in Prozent, ausgewählte Ökonomien, 1980–2020	28
Abb. 3:	Die zehn bedeutendsten Exportgüter gemessen an ihrem Anteil an den Gesamtausfuhren in Argentinien (2019)	37
Abb. 4:	Analysemodell der Arbeit	106
Abb. 5:	Primäre Aneignung der Grundrente in Argentinien, 1900–1980	129
Abb. 6:	Anteil der Agrarrente am nationalen Netto-Mehrprodukt in Argentinien in Prozent, 1900–1976	130
Abb. 7:	Einkommensteuerquote und Steuerquote (inkl. Sozialabgaben) gesamt (y-Achse 1) sowie Anteil der Einkommensteuer am Steueraufkommen (ohne Sozialabgaben) in Prozent (y-Achse 2)	160
Abb. 8:	Anteil der personalen Einkommen und der Unternehmensgewinne an den Steuereinnahmen aus der Einkommensteuer	162
Abb. 9:	Inflationsentwicklung in Argentinien in Prozent, 1945–1955	167
Abb. 10:	Anteil der Vermögenssteuern am Steueraufkommen Argentiniens in Prozent, 1932–1957	173

Abbildungsverzeichnis

Abb. 11: Steuerquote, Haushaltsdefizit (Primärsaldo) und Wachstumsraten in Argentinien, 1932–1976	176
Abb. 12: Entwicklung der Profitrate des Agrarkapitals und des Industriekapitals in Argentinien in % des vorgeschossenen Kapitals, 1995-2004	217
Abb 13: Primäre Aneignung der Grundrente in Argentinien in Millionen Pesos, 1993-2016	228
Abb. 14: Entwicklung der Staatsausgaben insgesamt (inkl. Schuldendienst) sowie des Anteils der Subventionen für Transport und Energie gemessen am BIP (rechte Achse) und gemessen an den Ausgaben der nationalen Regierung.	230
Abb. 15: Nettoprofitrate (linke Achse) und Anteil Subventionen (rechte Achse) am Gewinn der 500 größten argentinischen Unternehmen	231
Abb. 16: Wachstumsraten des argentinischen Bruttoinlandsprodukts in %	232
Abb. 17: Argentinische Exporte von Primär- und Industriegütern in Millionen USD, 1998-2015	233
Abb. 18: Argentinische Steuereinnahmen nach Steuerart (y-Achse 1) und gesamt (y-Achse 2) in Prozent des BIP (inkl. Sozialabgaben), 1990-2015	262
Abb. 19: Anteil der argentinischen Exportsteuern am Gesamtsteueraufkommen und am BIP (rechte Achse), 2000-2015	266
Abb. 20: Weltmarktpreise für argentinische Exportgüter im Bereich Energie (Rohöl) und für die wage goods Mais, Weizen, Rindfleisch (Rindfleisch: rechte Achse) und Sojabohnen in Dollar je Einheit, 1997-2015	268

- Abb. 21: Entwicklung des Weltmarktpreises für Soja und Sojaderivate in Dollar und Exportsteuern, 1997-2015 277
- Abb. 22: Entwicklung des Anteils steuerpflichtiger Beschäftigter an der Gesamtheit registrierter Beschäftigter (y-Achse 2) und Entwicklung der Inflation nach offiziellem Index (INDEC) und alternativem Index (IPC-9 Prov.), 2002-2015. Angaben in Prozent. 296
- Abb. 23: Anteil der Einnahmen aus der personalen Einkommensteuer und der Unternehmensbesteuerung gemessen am BIP und ihr Anteil insgesamt am Steueraufkommen ohne Sozialabgaben (y-Achse 2) in Argentinien, 1990-2015 297

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Unternehmens- und Spitzensteuersätze auf Arbeitseinkommen, Steuerquote (inkl. Sozialabgaben) und Anteil indirekter Steuern an den Steuereinnahmen insgesamt (ohne Sozialabgaben) für 18 lateinamerikanische Länder in Prozent, 2017	38
Tabelle 2: Analytische Kategorien der Verteilungsallianz	103
Tabelle 3: Entwicklung des ausländischen Kapitalstocks, Gewinne und ausgeschüttete Gewinne, 1946–1953 (in Mio. Dollar von 1975)	133
Tabelle 4: Zusammensetzung des Grundkapitals, der Gewinne und der Rentabilität der 50 argentinischen Industrieunternehmen mit den höchsten Gewinnen nach Art des Kapitals, 1954 (in %)	134
Tabelle 5: Veränderung der Anzahl der Unternehmen einiger argentinischer Wirtschaftsgruppen zwischen 1973 und 1990	196
Tabelle 6: Bedeutung des Automobilsektors für die Außenhandelsbilanz in Millionen USD	235
Tabelle 7: Entwicklung der argentinischen Exportsteuersätze für die wichtigsten wage goods und Rohölexporte, 2002-2015	269
Tabelle 8: Argentinische erwerbstätige Bevölkerung nach Einkommen aus Hauptbeschäftigung in Einkommensdezilen in Pesos, 2011-2015	293

Tabellenverzeichnis

Tabelle 9: Steuerprogressionsstufen im argentinischen Einkommensteuergesetz von 2001-2016	294
Tabelle 10: Anteil der einkommensteuerpflichtigen registrierten Beschäftigten in Prozent und absolute Zahl der steuerpflichtigen Beschäftigten in Tsd.	304
Tabelle 11: Veränderung des Anteils von Einkommensgruppen an der untersten und obersten Stufe des zu versteuernden Einkommens in Argentinien, 1996-2015	310
Tabelle 12: Staatsausgaben und Steuern (ausgewählte Items) in ausgewählten lateinamerikanischen Ländern, Ø 2003-2015	365

Abkürzungsverzeichnis

AEA	Asociación Empresarial Argentina
AGD	Aceitera General Deheza
AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
ATE	Asociación Trabajadores del Estado
AUH	Asignación Universal por Hijo o Hija
CARBA	Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa
CEA	Consejo Empresario Argentino
CGE	Confederación General Económica
CGT	Confederación General de Trabajadores
CTA	Central de los Trabajadores Argentinos
CTERA	Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina
DGI	Dirección General de Impuestos
FAA	Federación Agraria Argentina
FpV	Frente para la Victoria
GOU	Grupo de Oficiales Unidos
IAPI	Instituto Argentino de Promoción del Intercambio
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina
JJDH	Jefas y Jefes de Hogar
Mecon	Ministerio de Economía y Finanzas
MTA	Movimiento de Trabajadores Argentinos
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
PJ	Partido Justicialista
PS	Partido Socialista
SA	Sociedad Anónima
SRA	Sociedad Rural Argentina
UCR	Unión Cívica Radical
UIA	Unión Industrial Argentina

1. Einleitung

Wachsende soziale Ungleichheiten prägen seit Jahrzehnten die gesellschaftliche Entwicklung in allen Teilen des Erdballs. Im Zuge der Covid-19 Pandemie und des russischen Überfalls auf die Ukraine wurden soziale Verwerfungen weiter vertieft und moderate Verbesserungen der Lebenssituation von Menschen im globalen Süden um Jahre zurückgeworfen, während der Reichtum Weniger zum Teil enorm anwuchs (OXFAM 2022). Bereits vor der Pandemie wurde für die USA der Anteil des obersten ein Prozent am Gesamtvermögen im Jahr 2016 auf 40% geschätzt, gegenüber 25-30% in den 1980er Jahren. Für China, Europa und die Vereinigten Staaten zusammen wird dieser Anteil auf 33% geschätzt, während der Anteil der unteren 75% am Vermögen nur etwa 10% beträgt. Die tatsächliche Kluft dürfte noch viel größer sein, wenn man Offshore-Vermögen berücksichtigt, die den Löwenanteil des Reichtums in lateinamerikanischen und asiatischen Gesellschaften ausmachen und die Ungleichheit weiter verschärfen (Zucman 2019). In der dramatischen Situation der sanitären, wirtschaftlichen und sozialen Krise, die durch die Covid-19 Pandemie verursacht und vertieft wurde, forderten selbst internationale Finanzinstitutionen wie der Internationale Währungsfonds und die Weltbank eine Besteuerung der Reichen, um die Kosten der Pandemie zu finanzieren (Amaglobeli et al. 2021; Sánchez-Páramo et al. 2021). Auch die Bemühungen um die Einführung einer globalen Mindestkörperschaftssteuer haben seither neuen Schwung bekommen. Ihre Bedeutung ist mit den globalen sozialen Verwerfungen im Zuge des Ukrainekriegs noch gewachsen.¹

Die Forderung nach einer effektiven globalen Besteuerung und einer progressiven Mobilisierung öffentlicher Finanzmittel ist nicht neu. Off-

1 Im Juli 2021 haben die Finanzminister der G-20 Länder ein Grundkonzept für eine globale Unternehmensbesteuerung beschlossen. Dieser internationalen Einigung haben sich bis Dezember 2022 138 der 141 Mitgliedsländer des sogenannten *Inclusive Framework of BEPS* (Base Erosion and Profit Shifting), dem zuständigen Gremium für die internationale Besteuerung, angeschlossen. Die Einigung sieht eine faire internationale Aufteilung von Besteuerungsrechten (Säule 1) sowie eine globale effektive Mindestbesteuerung von 15% für Großkonzerne vor (Säule 2). Nach dem Implementierungsfahrplan sollen beide Säulen bereits 2023 in Kraft treten. Die einzelnen Schritte hierzu müssen nun von den Mitgliedsstaaten und der Europäischen Union umgesetzt werden (www.bundesfinanzministerium.de).

1. Einleitung

shore-Vermögen, Steuerhinterziehung und die schädlichen Folgen des Steuerwettbewerbs sind schon lange Themen einer globalen Steueragenda, die von der OECD, nationalen Regierungen und G20-Initiativen verfolgt wird. Dies hat zu einer Reihe von bilateralen und multilateralen Vereinbarungen über Informationsaustausch, zu Debatten über globale Steuerstandards und zu Bemühungen um eine stärkere Regulierung von Steuerparadiesen geführt. Die Ergebnisse dieser Debatten und Initiativen sind bisher jedoch eher dürfsig. Unternehmen und Privatvermögen entziehen sich nach wie vor einer umfassenden Besteuerung, während die persönliche Einkommensteuer im Wesentlichen Löhne und Gehälter belastet. In der Folge zeigen sich wachsende soziale Ungleichheiten auf globaler und nationaler Ebene, die zunehmend eine Bedrohung für die makroökonomische Stabilität und die Integrationskraft der politischen Systeme der Gegenwart darstellen. Diese Befunde legen nahe, die Bedingungen für eine wirksame progressive Besteuerung, die in der Lage ist, wachsende Ungleichheiten zu mildern und neue finanzielle Ressourcen für gesellschaftliche Entwicklung zu mobilisieren, grundlegend zu überdenken.

Für die politische Ökonomie stellen steuerpolitische Verteilungsfragen nicht erst seit Pikettys *Kapital im 21. Jahrhundert* (2014) ein wichtiges Forschungsinteresse dar, auch wenn der französische Ökonom dem Thema zweifelsohne eine breitere Aufmerksamkeit verschafft hat. Die Forschung hat bisher wichtige Trends in der globalen Besteuerung skizziert und mehrere Hindernisse für eine progressive Ressourcenmobilisierung wie das sogenannte *race to the bottom* (Avi-Yonah 2000; Ganghof/Genschel 2008) oder spezifischere Herausforderungen für Entwicklungsländer hinsichtlich einer hinreichenden (Ahmad/Stern 1991; Boskin/McLure 1990) und progressiven Besteuerung (Corbacho et al. 2013; IMF 2012) identifiziert. Politikempfehlungen und (regionale) Steueragenden im Anschluss an diese eher ökonomische und steuertechnische Forschung hatten jedoch nur begrenzte Auswirkungen im Hinblick auf zusätzliche Steuermittel und eine Verringerung der Ungleichheit. Jüngere Beiträge haben daher die Frage von Macht und Politik wieder verstärkt in die Diskussion über progressive Besteuerung eingebracht. Insbesondere werden dabei die spezifischen sozialen, wirtschaftlichen und politischen Machtverhältnisse in Entwicklungsländern berücksichtigt (siehe Atria et al. 2018; Bräutigam et al. 2008; Hujo 2020; Flores-Macías 2019; Moore et al. 2018). Diese Literatur bildet auch den Ausgangspunkt für die vorliegende Arbeit zur politischen Ökonomie der Besteuerung, um sowohl die umfassendere Einbettung der Besteuerung in die Wechselbeziehung zwischen Staat, Gesellschaft und Wirtschaft zu

überdenken als auch neue Einsichten in politische Gestaltungsmöglichkeiten für die Zukunft zu gewinnen.

Der Schwerpunkt dieser Forschungsarbeit liegt auf Lateinamerika. Der Subkontinent ist eine Region, in der die genannten Probleme besonders ausgeprägt und regressive Steuersysteme und soziale Ungleichheit eng miteinander verknüpft sind. Es handelt sich bis heute um die ungleichste Region der Welt, in der Unterbesteuerung (von Reichtum) ein zentrales Merkmal der meisten Ökonomien darstellt. Auch jüngere Steuerreformen haben wenig dazu beigetragen, die Einkommensungleichheit zu verringern, die niedrigen effektiven Steuersätze für die höchsten Einkommen zu ändern, Steuerhinterziehung zu bekämpfen und die Besteuerung von Vermögen zu stärken (CEPAL 2021; CEPAL/OXFAM 2016; Cornia et al. 2011). Die obersten 10% der Einkommen in Lateinamerika zahlen durchschnittlich gerade einmal 5% Steuern auf ihr Einkommen (Amarante/Jiménez et al. 2016, 62 f.; CEPAL/OXFAM 2016). Die Einnahmeverluste durch Steuerhinterziehung, insbesondere durch die Hinterziehung von Einkommen- und Gewinnsteuern, entsprechen 6,3% des BIP, (CEPAL 2019, 37), während auf eine Vermögenssteuer in den allermeisten Fällen vollständig verzichtet wird und Offshore-Vermögen in einigen Ländern 60% des BIP ausmachen (Alstadsæter et al. 2018). Zugleich war und ist die Region bevorzugter Ort für internationale Steuermannagement und globale Steueragenden (vgl. Corbacho et al. 2013; Lledo et al. 2004, 21 ff.; Mahon 2004; OECD 2021), ohne dass sich die Verteilungsmuster in der Besteuerung grundlegend geändert hätten.

Der politischen Ökonomie der Besteuerung wird in der vorliegenden Studie im Kontext der sogenannten lateinamerikanischen Linkswende (*pink tide*) nachgegangen (ca. 2000-2015). Der krisenhafte Abschied aus der als marktradikal verstandenen Ära der 1990er Jahre ging auf dem Subkontinent vielerorts mit einem politischen Wechsel einher, der in zahlreichen Ländern der Region linke oder sozial progressive Regierungen an die Macht brachte. Unter dem Druck armer und marginalisierter Bevölkerungsteile sowie breiter, in Mitleidenschaft gezogener Mittelschichtssektoren kehrten Verteilungsfragen zurück auf die Tagesordnung. Im Kontext dieser als Linkswende bezeichneten politischen Konjunktur und der spätestens ab 2003 stark anziehenden Wirtschaft nahmen auch Studien im Umfeld internationaler Finanzinstitutionen wie Weltbank, IWF und Interamerikanische Entwicklungsbank verstärkt Fragen der Verteilungsgerechtigkeit und des inklusiven Wachstums in den Blick (Corbacho et al 2013; Goñi et al. 2011; IWF 2012). Dieselben Institutionen waren in den Jahrzehnten

1. Einleitung

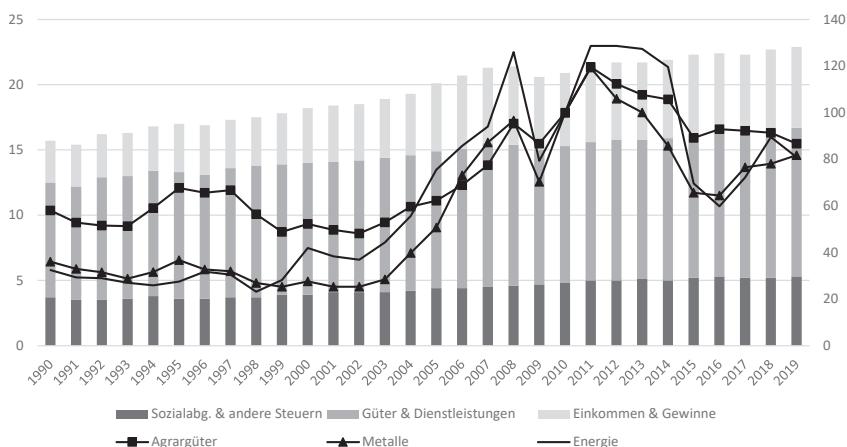
zuvor noch maßgeblich an den marktliberalen Reformprogrammen in der Region beteiligt gewesen (Mahon 2004). Nach der Jahrtausendwende entwickelte sich die Steuerpolitik zu einer der zentralen Achsen einer neuen Reformagenda, die dem Staat eine verstärkte Steuerungsfunktion für die gesamtwirtschaftliche Stabilisierung und Ressourcenverteilung zuwies. In der UN Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (CEPAL) wurden seither regelmäßig Studien lateinamerikanischer Ökonom:innen zu den Steuersystemen der Region vorgelegt, die (technische) Potenziale gerechterer und produktiverer Steuersysteme für stabile Wachstums- und Sozialpolitiken ausloteten (u.a. CEPAL 2019; Gómez Sabaini et al. 2017; Hanni et al. 2015). Hierbei geriet auch die Einkommens- und Vermögenskonzentration im obersten Dezil und obersten Prozent der lateinamerikanischen Gesellschaften verstärkt in den Blick (Burdín et al. 2014; CEPAL/OXFAM 2016; Jiménez 2015). Doch auch zum Ende der sogenannten Linkswende, das sich spätestens ab 2015/16 im Wege zahlreicher politischer Niederlagen auf kommunaler und nationaler Ebene abzeichnete (Brand 2016), hat sich das Panorama regressiver Steuersysteme, die Reichtum weitgehend verschonen, wenig verändert. Nach dem konservativen *backlash*, der auf das krisenhafte Ende der *pink tide* folgte, zeichnete sich seit 2020 abermals eine politische Kehrtwende in der Region ab, die nicht wenige Kommentator:innen eine erneute Linkswende aufziehen sehen lässt (vgl. Stefanoni 2022). Diese steht nach den anhaltenden sozialen Verwerfungen der Covid-19 Pandemie und den geopolitischen Herausforderungen der jüngsten Zeit vor nicht weniger großen Aufgaben, als bereits zu Beginn des Jahrtausends, ohne dabei jedoch auf eine ähnlich günstige Konjunktur hoffen zu können. So erweist sich die lateinamerikanische Geschichte spätestens seit der großen Depression von 1929 als eine ewige Wiederkehr von Krisen und dramatischen politischen Wechseln, ohne dass sich substantielle Veränderungen einstellen wollen.

Die vorliegende Arbeit geht der weiterhin aktuellen Frage nach den politischen Gründen und gesellschaftlichen Bedingungen für den Verzicht auf eine gezielte Besteuerung hoher Einkommen und Vermögen im Rahmen der lateinamerikanischen Linkswende zu Beginn des neuen Jahrtausends nach.

Problemstellung

Trotz eines teils erheblichen Anstiegs der Staatseinnahmen lässt sich auch in den vergangenen zwei Jahrzehnten keine substanzelle Veränderung in der Grundstruktur der lateinamerikanischen Finanzen beobachten. Die zusätzlichen Einnahmen gehen im Wesentlichen auf stark steigende Weltmarktpreise für (erneuerbare und nicht erneuerbare) Rohstoffexporte im Zuge des sogenannten *commodity boom* und einen stärkeren staatlichen Zugriff auf entsprechende Überschüsse zurück (Monaldi 2019; vgl. Flores-Macías 2019b). Diese Überschüsse konnten durch verschiedene direkte und indirekte Instrumente angeeignet werden und trugen dadurch in erheblichem Maße auch zu einem Anstieg der Steuereinnahmen bei (vgl. Manzano et al. 2017). Abbildung 1 illustriert den engen Zusammenhang zwischen dem Rohstoffboom und dem Anstieg der Steuereinnahmen. In den beiden gas- und Erdölrreichen Ländern Bolivien und Ecuador beispielsweise konnten die Staatseinnahmen dadurch zwischen 2000 und 2013 fast verdoppelt werden (inkl. Sozialversicherung). Im lateinamerikanischen Durchschnitt stiegen die Steuereinnahmen zwischen 2000 und 2018 um 23,5% auf insgesamt 23% des BIP (OECDStatistics).

Abb. 1: Lateinamerikanische Steuerstruktur als Anteil des BIP und Preisindizes der wichtigsten Exportgüter pro Jahr, 1990-2019



Quelle: Berechnung des Autors auf der Grundlage von OECD-Statistiken für das Steuerniveau, LAC 27; CEPAL für die Rohstoffpreise.

1. Einleitung

An der regressiven Grundstruktur der regionalen Steuersysteme hat dies gleichwohl wenig geändert. Sie zeichnen sich weiterhin durch ein starkes Übergewicht der Umsatzsteuern aus (Abb. 1, Anteil Steuern auf Güter & Dienstleistungen), die zur (Re-)Produktion bestehender Ungleichheiten beitragen. Ein zentrales Problem besteht nach wie vor in den geringen effektiven Steuersätzen insbesondere für die obersten Einkommen und Vermögen. Dabei ist die personale Einkommensteuer die „Achillesverse“ der regionalen Steuersysteme (ECLAC 2018, 8). Zwar stieg ihr Niveau zwischen 2007 und 2018 von 1,7% auf 2,3% des BIP an, im Vergleich zum OECD Durschnitt mit 8,3% und dem starken Gewicht indirekter Steuern in Lateinamerika (11,5%/BIP) ist ihre Bedeutung jedoch weiterhin gering (OECDStatistics). Vielfältige Ausnahmen, besondere Abzugsmöglichkeiten und verminderte Steuersätze für Kapitaleinkommen führen zu geringen effektiven Steuersätzen für die wohlhabendsten Bevölkerungsteile. Einige Einkommensformen werden von den Unternehmens- und Einkommensteuersystemen der Region gar nicht erst erfasst, sodass sie nicht einmal spezieller Ausnahmeregelungen bedürfen. So sind Zins- und Kapitalerträge, teils auch Dividenden, nicht selten von der Steuer ausgenommen (PKF *Latin American Tax Guide* 2018/19). Hinzu kommen die historisch hohen Steuerhinterziehungsraten von ca. 50 % im Bereich der Einkommen- und Unternehmenssteuern, an denen sich auch in den letzten beiden Jahrzehnten nichts geändert hat (Centrángolo et al. 2017, 350). Eine Vermögenssteuer wird aktuell lediglich von Argentinien (1,25 %), Kolumbien und Uruguay (jeweils 1%) erhoben. Sie ist jedoch praktisch bedeutungslos und bringt jährlich insgesamt gerade einmal 298 Millionen US-Dollar ein (Oxfam 2020), was in einem krassen Missverhältnis zu den Vermögen in der Region steht: Allein die 91 Milliardäre Lateinamerikas verfügten Ende 2022 nach Schätzungen von OXFAM über ein Vermögen von 398 Milliarden US-Dollar. Dies entspricht einem Anstieg der Milliardärsvermögen zwischen März 2020 und November 2022 von 21%, d.h. gut eines Fünffachen des gesamtwirtschaftlichen Wachstums in der Region (OXFAM 2023). Demgegenüber sind Einkommen- und Unternehmenssteuern in den letzten Jahren in der Gesamtschau durchaus angestiegen und haben nennenswert zu den wachsenden Steuereinnahmen in der Region beigetragen. Ihr Umfang stieg von 4,4 % im Jahr 2000 auf 6,2 % des BIP im Jahr 2015. Allerdings muss dieser Anstieg vor dem Hintergrund eines präzedenzlosen Wirtschaftswachstums gesehen werden, den die Region durch den *commodity boom* im Rohstoffsektor von 2003-2011/13 erlebte (Bergman 2019, 63 f.): [H]igh natural rents tend to boost income taxes rather than consumption taxes“ (Castañeda Ro-

dríguez 2018, 4). Zudem geht ein erheblicher Anteil der erhöhten Einnahmen auf eine stärkere Belastung von Arbeitseinkommen zurück und nicht etwa auf Unternehmensgewinne und Kapitalerträge (vgl. Flores-Macías 2019b, 248 f.). Die negativen Umverteilungseffekte infolge des starken Anstiegs der Mehrwertsteuer in den 1990er Jahren konnten durch die Erhöhung direkter Steuerabgaben zwar teilweise ausgeglichen werden (Cornia et al. 2011, 28). Jedoch räumen selbst Studien, die aufgrund der gestiegenen Ertragssteuereinnahmen zu dem Schluss einer Verbesserung der Steuerprogression kommen, ein, dass diese allenfalls sehr moderat ausfällt (vgl. Martorano 2018). Sozial progressive Politik in der jüngeren Vergangenheit Lateinamerikas lässt sich, wo sie stattgefunden hat, in den meisten Ländern auf die sozialpolitische Verteilung der zusätzlichen Einnahmen aus dem Rohstoffboom zurückführen (vgl. Burchardt/Dietz 2014). Wo es gelang, diese in Form sozialer Rechte zu verankern (*entitlement programs*), wurden sie nach dem Ende des *commodity boom* schnell zu einem Problem finanziell klammer Regierungen, die versuchten, die Staatsausgaben zu kürzen oder unter Inflationsdruck gerieten und auf umfassende Neuverschuldung zurückgreifen mussten (vgl. Flores-Macías 2019b, 243). Unter den Bedingungen der Corona-Pandemie hat sich die Haushaltssituation in der Region noch einmal deutlich verschärft und allerorten ist die Suche nach neuen Besteuerungsquellen entfacht.

Die geringen steuerpolitischen Erfolge der sogenannten lateinamerikanischen ‚Linkswende‘ werfen grundsätzliche Fragen nach der demokratischen Verfügbarkeit und Gestaltbarkeit der politischen und gesellschaftlichen Lebensbedingungen auf, die sich auch in Zukunft weiter stellen. Ungeachtet der politischen Einordnung der lateinamerikanischen Staatsführungen – ob sozial progressiv, linksliberal oder linkspopulistisch (vgl. hierzu Levitsky/Roberts 2011) – wurden die Regierungen der *pink tide* mit einem klaren *Umverteilungsmandat* ins Amt gewählt. Dass dieses Mandat von historischer Tragweite nicht wahrgenommen und allenfalls im Sinne eines allgemeinen, die finanzpolitischen Spielräume des Moments nutzenden *Verteilungsmandats* umgesetzt wurde, lenkt die wissenschaftliche Aufmerksamkeit auf (historische) Strukturbedingungen und gesellschaftliche Konfigurationen des lateinamerikanischen Finanz- und Steuerstaats.² Diese Perspektive führt theoretisch und empirisch über die lange eher technisch

² Zur jüngeren deutschen Debatte sowohl um die demokratischen Gestaltungsmöglichkeiten als auch um die staats-, gesellschafts- und demokratietheoretische Bedeutung des Steuer- und Finanzstaates siehe Streeck 2013; Huhnholz et al. 2018.

1. Einleitung

geprägte, finanzwissenschaftliche Steuerliteratur hinaus (vgl. Ahmad/Stern 1991; Boskin/McLure 1990; Corbacho et al. 2013; Goñi et al. 2011; IMF 2021) und schließt an die jüngere politökonomische und finanzsoziologische Literatur an, die von einer „embeddedness of tax systems within the wider social and political realms“ (Atria et al. 2018, 12) ihren Ausgang nimmt (vgl. Flores-Macías 2019; Hujo 2020; Mahon et al 2015). Danach müssen Steuersysteme als komplexe Gebilde aufgefasst werden, in die sich globale Trends und Strukturen ebenso einprägen wie spezifische gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Konstellationen und Kontexte. Von ihrer Erhellung hängt daher unser Verständnis der Steuerwirklichkeit und ihrer Bedeutung für die (Re-)Produktion sozialer Ungleichheiten in Lateinamerika ab.

1.1 Das Argument: Rentengesellschaft und Fiskalität

In der vorliegenden Arbeit wird davon ausgegangen, dass die ökonomische Dominanz von Rohstoffextraktions- und Exportsektoren sowie die allokativ-politische Kanalisierung der Rohstoffrente den Dreh- und Angelpunkt der politischen Ökonomie und damit auch den Ausgangspunkt der Fiskalität in Lateinamerika bilden. Dabei begründet die internationale Arbeitsteilung ökonomisch betrachtet vor allem die Bedeutung von Differenzialrenten, die sich bei hohen Weltmarktpreisen auf den Rohstoff- und Nahrungsmittelmärkten abschöpfen lassen (ausführlich dazu Kap. 2.1).³ Rohstoffrente und Allokationspolitik sind die Mechanismen einer spezifischen Verknüpfung von internen und externen Strukturen, auf deren Basis eine Unterordnung Lateinamerikas unter den *kapitalistischen Weltmarkt* einerseits und eine *politische Vergesellschaftung* nach innen andererseits erfolgt ist, die bis heute nachwirken und in unterschiedlicher Weise aktualisiert werden. Deren staats- und gesellschaftstheoretische Erhellung führt uns zur Spezifik des fiskalischen Nexus von Staat und Gesellschaft auf dem lateinamerikanischen Subkontinent und strukturähnlichen (Renten-)Gesellschaften. Damit unterscheidet sich die Arbeit von anderen politökonomischen Forschungen, insbesondere von den normativen Setzungen institutionalistischer Ansätze, wonach ‚schwache Institutionen‘ (*institutional weakness*) durch fal-

³ Im Folgenden werden Rohstoffe und natürliche Ressourcen einschließlich geringfügig industriell verarbeiteter landwirtschaftlicher Erzeugnisse wie z.B. zu Futtermehl verarbeitete Ölsaaten synonym verwendet.

schen Proporz, Blockademöglichkeiten, fragmentierte Parteien und fehlende Fraktionsdisziplin oder Lobbyismus und Korruption (fiskalpolitischen) Partikularinteressen Vorschub leisten (vgl. Bonvecchi 2010; Hallerberg & Scartascini 2019; Melo 2007; Profeta & Scabrosetti 2007; Sánchez 2011). Stattdessen wird die (institutionelle) Spezifik lateinamerikanischer Fiskalität als Artikulation einer besonderen sozioökonomischen Realität in den rohstoffreichen Ländern des globalen Südens aufgefasst, die auch den Möglichkeitsraum steuer- und fiskalpolitischer Ereignisse und Entscheidungen einschränkt. Auch elitentheoretische Zugänge, insbesondere Machtressourcenansätze, werden aus dieser Perspektive einer Neubewertung unterzogen. Ihre widersprüchlichen Befunde, wonach es manchmal kohärente Eliten (Flores-Macías 2014; Lieberman 2003; Schneider 2012) und manchmal fragmentierte Eliten sind (Castañeda 2017; Fairfield 2015; Ondetti 2021), die (progressive) Steuerreformen erlauben, erfahren ihre Plausibilität erst im Wege ihrer Vermittlung mit den zentralen Reproduktionsmechanismen und der konkreten Herrschaftsordnung lateinamerikanischer Gesellschaften. So lassen sich Kohäsion und Fragmentierung der Wirtschaftseliten selbst erst anhand der sektoralen Struktur der Wirtschaft erklären und auch die Vehemenz des politischen Einsatzes gegen Steuerreformen wird nachvollziehbarer vor dem Hintergrund der politischen Ökonomie der Rente und ihrer spezifischen Ordnung. Ohne diese Vermittlung bleiben die Befunde zur Unternehmensmacht widersprüchlich und unvermittelt.

Die Bedeutung des Rohstoffreichtums für die Genese und Gegenwart lateinamerikanischer Fiskalität ist von verschiedener Seite betont worden, bedarf jedoch weitreichender Überlegungen. In der jüngeren Steuerforschung wird die einseitige fiskalische Konzentration auf den Rohstoff(export)sektor vor allem als Problem von Instabilität betrachtet, da die Abhängigkeit von einer einzigen Einnahmequelle die Staatsfinanzen der Volatilität der Weltmarktpreise aussetzt (Flores-Macías 2019a; Gómez Sabaini et al. 2018; Gómez Sabaini/Morán 2017). Andere Forschungen behandeln das Problem der ‚Überausbeutung‘ von Rohstoffsektoren, die Reinvestitionen verhindern und zu Wohlfahrtsverlusten führen kann (Manzano et al. 2018). Der weltmarktpreisabhängige Zugriff auf Rohstoffsektoren durch lateinamerikanische Regierungen begründe zudem eine starke institutionelle Instabilität, da Regeln immer wieder geändert werden (Monaldi 2019). In historisch-institutioneller Hinsicht wird der Rohstoffreichtum der Region von der Forschung als Entwicklungshemmnis für eine starke Finanzverwaltung betrachtet, die bis heute anspruchsvollere Instrumente für eine effektive Besteuerung von Reichtum erschweren. Danach hat die (internationale)

1. Einleitung

Kapitalisierung extraktivistischer Sektoren in der Region seit dem 19. Jahrhundert zu Kreditflüssen und einer einseitigen Außenhandelsorientierung geführt, die weder finanzielle noch politische Anreize für den Aufbau einer starken fiskalischen Institutionalität zur Durchsetzung von Steuerforderungen gegenüber einflussreichen Sektoren geschaffen haben (Centeno, 2002; Centeno/Ferraro, 2013; Dunning, 2008; Saylor, 2014; 2018). Diese Charakteristika sind inzwischen gut erforscht und haben unser Verständnis lateinamerikanischer Fiskalität geschärft. All diese Probleme lassen sich jedoch nicht als isolierte Phänomene verstehen und zum Teil haben sie auch an Erklärungskraft eingebüßt. Zahlreiche lateinamerikanische Steuerverwaltungen zählen heute zu den modernsten der Welt (Flores-Macías 2019b, 244; vgl. Baer 2006). Die Problematisierung einer einseitigen fiskalischen Konzentration auf den Rohstoffsektor lässt zudem die Frage offen, welche Steuerquellen weniger volatil sind, wenn doch die gesamtwirtschaftliche Dynamik stark an die Preisentwicklungen für Rohstoffexporte gekoppelt ist (vgl. Ocampo 2017). Auch die Verlockungen einer Überausbeutung des Rohstoffsektors geben noch wenig Auskunft über die strukturellen Herausforderungen einer Besteuerung anderer Sektoren und Steuertatbestände nach westlichem Vorbild. So wie der westliche Steuerstaat sich nur im engen Wechselverhältnis zur modernen Gesellschaft und ihrer Staatlichkeit herausgebildet hat (Gerstenberger o.J.; Preuß 1981; Schumpeter 1918), so muss auch die lateinamerikanische Fiskalität über eine solche historische, gesellschafts- und staatstheoretische Perspektive erschlossen werden.

Die vorliegende Arbeit verfolgt dazu einen makrotheoretischen Ansatz der politischen Ökonomie der fiskalischen Reproduktionsbedingungen lateinamerikanischer Gesellschaften, die dem Finanzstaat sein besonderes ökonomisches Dasein geben und die steuerpolitische Realität in der Region prägen. Politische Ökonomie, wie sie auch hier im Anschluss an die nationalökonomischen Klassiker sowie die marxsche *Kritik der politischen Ökonomie* verstanden wird, befasst sich mit den spezifischen Bedingungen und Mustern der Produktion, Aneignung und Verteilung von Mehrprodukt, das heißt, jenes Produkts, das gegenüber der unmittelbaren Reproduktion der Produzent:innen als Überschuss angeeignet werden kann (ähnlich Elsenhans 2004, 89). Danach müssen verstärkt die besonderen ökonomischen und politischen Bedingungen der Produktion und der Aneignung des ökonomischen Mehrprodukts einer Gesellschaft berücksichtigt werden. Letzteres wird in den lateinamerikanischen Gesellschaften in hohem Maße von den Rohstoffsektoren erwirtschaftet, während andere arbeitsintensive Wirtschaftszweige von Subventionen profitieren, die fast ausschließlich aus

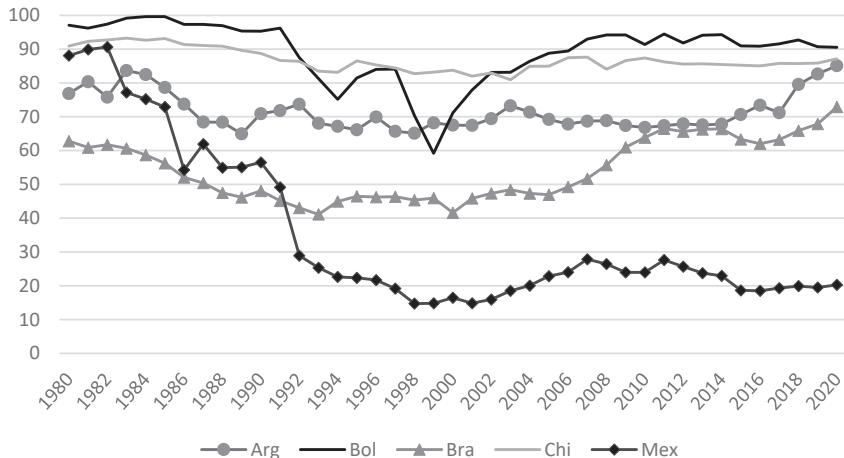
den Überschüssen finanziert oder kompensiert werden, die sich aus den Rohstoffsektoren sowie damit verbundenen extractivistischen Industrien abschöpfen oder kanalisieren lassen. Dies steht in starkem Gegensatz zur Konstellation der frühen Industrienationen des westlichen Steuerstaates. Letzterer ist dadurch gekennzeichnet, dass der Staat einen Teil des zirkulierenden Mehrwerts einer ihm äußerlichen Reichtumsproduktion abschöpft, wobei dieses wirtschaftliche Mehrprodukt, sowie das steuerpflichtige Einkommen, in erheblichem Maße durch die ökonomische Ausbeutung von Arbeit und Wissen erzeugt werden. Der Steuerstaat ist daher eng mit der Entstehung der westlichen kapitalistischen Gesellschaften verbunden (Preuß, 1981; Schumpeter, 1918). In diesen schreibt sich das Erfordernis der kapitalistischen Akkumulation (nicht zuletzt) über die fiskalische Kopplung von Staat und Gesellschaft in die Staatsräson ein (Offe 2006c, 141) und wird in der Regel durch die Disziplinierung der Arbeit, die Bereitstellung von Infrastruktur und die Schaffung der rechtlichen Rahmenbedingungen gewährleistet (vgl. Elsenhans, 1981, 116). In der historischen Form des (besitzlosen) Steuerstaats haben staatliche Bürokratien ein intrinsisches Interesse an der Stabilisierung kapitalistischer Reichtumsproduktion, die das konkurrenzförmig organisierte und damit selbstwidersprüchliche Kapital selbst nicht herstellen kann (vgl. Borchert/Lessenich 2016, 32). Der Staat verpflichtet die Individuen daher zur Finanzierung dieser allgemeinen Rahmenbedingungen durch eine Vielzahl von Abgaben, ohne dabei die marktwirtschaftliche Ordnung und Logik grundsätzlich zu verändern.

Die ökonomische Reproduktion der lateinamerikanischen Gesellschaften wiederum ist stark von der Extraktion und dem Export von Rohstoffen geprägt – entweder durch den Staat selbst oder durch private Akteure. Abbildung 2 zeigt die zentrale Bedeutung der Rohstoffsektoren für die lateinamerikanischen Ökonomien anhand ihres Anteils an den Gesamtexporten für ausgewählte Länder.

Dabei wird deutlich, dass die größten Ökonomien Lateinamerikas historisch stark vom Rohstoffsektor abhängen, der selbst in Brasilien, der größten Volkswirtschaft der Region, mit dem *commodity boom* nach der Jahrtausendwende noch an Bedeutung gewonnen hat und 2020 über 70% der Exporteinnahmen begründete. Als agrarindustriell geprägtes Land hat Argentinien eine ähnliche Tendenzentwicklung zu verzeichnen wie Brasilien, jedoch auf höherem Niveau. Hier lag der Anteil der Primärgüter 2020 bei gut 85% der Exporterlöse und damit beinahe so hoch wie in Bolivien, das als Bergbauland und Gasexporteur kaum über industrielle Strukturen

1. Einleitung

Abb. 2: Anteil der Primärgüterexporte an den Gesamtausfuhren in Prozent, ausgewählte Ökonomien, 1980-2020



Quelle: Berechnung des Autors auf der Basis von CEPAL Statistics.

verfügt und hier als Beispiel einer klassischen Rentenökonomie, ähnlich der der ölfreichen Länder Ecuador und Venezuela, in die Darstellung aufgenommen wurde (vgl. Andrade 2016; Peters 2019). Das marktwirtschaftliche Vorzeigeland Chile ist in seiner Handelsbilanz so abhängig von Rohstoffexporten wie Bolivien. Einzig Mexiko, die zweitgrößte Ökonomie der Region, weist seit den 1990er Jahren einen anderen Trend auf. Hier zeigt sich ab den 1980er Jahren und verstärkt seit den 1990er Jahren ein starker Abfall der Rohstoffexporte, vor allem aus dem Ölsektor, zugunsten von Industrieexporten. Sie begründeten außerhalb der Hochpreisphase für Rohstoffe zwischen 2003 und 2012 80% der mexikanischen Ausfuhren. Dies hat vor allem mit der bevorzugten Stellung Mexikos zum US-Markt sowie den umfassenden Freihandelsabkommen (insbesondere NAFTA) und der starken Öffnung für ausländische Direktinvestitionen (Ausnahme ist der staatliche Ölsektor) zu tun, die die Wirtschaft des Landes seit den 1980er Jahren prägen. Für die Industrieexporte des Landes ist vor allem die Maquila-Industrie, allen voran die Automobilindustrie, verantwortlich (Bértola and Ocampo 2013, p. 293). Es handelt sich im Wesentlichen um Montageindustrien mit einem hohen Anteil importierter Teile, die kaum zur Wertschöpfung und kaum zu Staatseinnahmen beitragen (ebd., 295). Mit einer Steuerquote von 10-15% im dargestellten Zeitraum befindet sich Mexiko gerade

einmal auf dem Niveau der kleinen Ökonomien Guatemala, Panama und Paraguay (OECD.Stat). Die zentrale Bedeutung des Rohstoffsektors in Mexiko zeigt sich nicht so sehr in der Exportstruktur, sondern an dem hohen Anteil staatlicher Einnahmen aus dem Ölsektor im Verhältnis zur gesamtwirtschaftlichen Leistung (Farfán-Mares/Morayta, 2011). Mit einem Umfang von 10% (2008) des BIP (CIAT-IDB Dataset) entspricht oder übertrifft der Anteil dieser Einnahmen an der Gesamtwirtschaftsleistung dem in Ecuador und Venezuela, die im Gegensatz zu Mexiko typischerweise als Rentenökonomien oder Rentierstaaten aufgefasst werden können und in denen Ölexporte ca. 50-90% der Gesamtausfuhren ausmachen.⁴

In vielen Ländern der Region kann von einer eigenständigen Wirtschaftsdynamik außerhalb des Rohstoffsektors kaum die Rede sein (Bértola, 2016, 260; Ocampo, 2017, 64 ff): Die Preiszyklen des Rohstoffsektors übertragen sich auf prozyklische Investitionsmuster, Finanzflüsse und Kreditfinanzierungskosten sowie auf Wechselkursschwankungen⁵ und die Fiskalpolitik. Das Wirtschaftswachstum im Allgemeinen und die Dynamik in den rohstofffernen Wirtschaftszweigen im Besonderen sind daher eng mit den Zyklen der Weltmarktpreise für Rohstoffe verbunden. Hohe Preise schaffen Möglichkeiten der Aneignung von Differenzialrenten, was dem Staat wiederum die Möglichkeit gibt, Rente zugunsten anderer Sektoren zu allozieren (*ebd.*). Der Staat tritt in diesem Kontext als ein genuin ökonomischer Akteur auf, der in erheblichem Maße über die Allokation von Mehrprodukt und damit über Gewinn-, Einkommens- und Lebenschancen entscheidet. Der Konkurrenz- und Allokationsmechanismus des Marktes wird dadurch tendenziell ersetzt und der Staat zum zentralen Austragungsort einer politischen Verteilungskonkurrenz wirtschaftlicher Akteure (vgl. Bértola 2016, 263; Coronil 1997, 79; vgl. Elsenhans 1981, 147 f.). Die vorliegende Arbeit stellt daher den üblichen Fokus der westlichen Steuerstaatstheorie in Frage, die auf der funktionalen Trennung von Staat und Gesellschaft basiert.

4 Als Rentierstaaten und Rentenökonomien werden nach Hazem Beblawi (1987, 384 f.), einem der zentralen Referenten der Rentierstaatsliteratur, solche Staaten verstanden, in denen die Rente ökonomisch eine vorherrschende Rolle spielt, wobei es sich bei dieser Rente im Wesentlichen um externe Renten handelt, die von Wenigen generiert werden, während die Mehrheit nur in die Verteilung und Verwendung der Rente eingebunden ist. Der Staat ist nach dieser Definition der zentrale Empfänger der externen Rente.

5 In hohen Preiszyklen für Rohstoffe führt die Gesamtnachfrage zu einer Aufwertung der Währung und verstärkt die Nachfrage noch, in Krisenzeiten kommt es zu einer Abwertung der Währung, die die Kontraktion der Nachfrage noch verstärkt (*ebd.*, 65).

1. Einleitung

Dies hat weitreichende Auswirkungen auf die Analyse der Besteuerung in Lateinamerika und trägt zu einer Verschiebung des Blickwinkels auf Verteilungsallianzen bei. Verteilungsallianzen werden in dieser Arbeit als analytisches Konzept eingeführt, das der klientelaren Grundstruktur der Herrschaft in Gesellschaften, die von der Logik der Rente dominiert werden, Rechnung trägt (2.4). Die Verteilungsallianz führt die theoretischen Elemente einer politischen Ökonomie der Rente (Kap. 2.1), einer besonderen institutionellen politischen Struktur und Praxis des Staates (2.2) sowie die zentrale verteilungspolitische Bedeutung der Allokation der Rente in rohstoffreichen Gesellschaften des globalen Südens zusammen (2.3). Im Fokus stehen dabei steuerpolitische und äquivalente Instrumente der Resourcenallokation und weniger die ausgabenseitige Allokationspolitik des Staates. Steuern, Steuerbefreiungen, Transfers und andere Mechanismen der Ressourcenmobilisierung und -kanalisation müssen danach nicht nur in ihrer distributiven Funktion, sondern vor allem auch in ihrer allokativen Funktion verstanden werden. Eine solche Allokationspolitik, die im Wesentlichen von Einnahmen und Erträgen aus dem Rohstoffexport abhängt, steht potenziell in Konflikt mit der (vertikalen) Verteilungsfunktion der Besteuerung. Diese Inkongruenz strukturiert auch die Gesellschaft: Regelmäßig führen diese Muster zu Konflikten, die sich entlang horizontaler Disparitäten zwischen konkurrierenden sozialen Gruppen entwickeln, statt zu vertikalen Spaltungen und Verteilungskonflikten, wie sie für Klassengesellschaften typisch sind. Gleichzeitig ist die Allokationspolitik der eigentlichen Mechanismus sozialer Integration und politischer Legitimation, da rohstoffexportierende Sektoren in der Regel nicht ausreichend Arbeitskräfte absorbieren und somit keine Kohäsion und Stabilität erzeugen können. Gerade darin aber liegt ein zentrales Ziel der traditionellen Finanzwissenschaft ebenso wie der Entwicklungs- und Steuerforschung (vgl. Bräutigam et al., 2008; Haldenwang, 2008; Hujo, 2020). Die allokativen Aufrechterhaltung ökonomischer, insbesondere industrieller Strukturen kann daher zum ersten verteilungspolitischen Anliegen von Regierungen werden und die Distributionsfunktion der Steuer ablösen. Aus dem gleichen Grund kann sie eine breite Mobilisierung für Steuergerechtigkeit zugunsten von klassenübergreifenden sektoralen Allianzen verhindern.

Die derart begründete Horizontalität der Ungleichheit wird als Spezifikum von Rentengesellschaften aufgefasst. Sie ist systematisch verbunden mit einer Vertikalität des Politischen, wonach politische Herrschaft sich in der Exekutive konzentriert und Regierbarkeit von der additiven Einbindung gesellschaftlicher Segmente abhängt. Horizontale Gewaltenteilung

wird dadurch geschwächt oder ganz ausgehebelt. Verteilungsallianzen zeitigen daher distinkte Verteilungsmechanismen und institutionelle Praktiken sowie Akteurskonstellationen und Konfliktdynamiken, die sich um eine umkämpfte Staatlichkeit zentrieren. Weitreichende Steuerbefreiungen und horizontale Disparitäten bei der Verteilung der Steuerlast sowie die nachrangige Verfolgung von Steuerhinterziehung lassen sich sodann als zentrale Artikulationsformen solcher Verteilungsallianzen interpretieren, die potentiell die Steuermoral untergraben und eine Kultur der Steuerhinterziehung prägen, die Ungleichheiten weiter vertieft (vgl. Torgler, 2005; Atria 2019; Bergman, 2009; 2019). Strukturmerkmale lateinamerikanischer Steuerstaatlichkeit und Fiskalität lassen sich somit als Strukturmerkmale der politischen Ökonomie und einer spezifischen Form *politischer Vergesellschaftung* auffassen im Unterschied zu einer genuin kapitalistischen Vergesellschaftung, die sich mit der Entstehung und Durchsetzung der bürgerlichen Gesellschaft im europäischen und nordamerikanischen 18. und 19. Jahrhundert herausgebildet hat. Mit dem Konzept der Verteilungsallianzen wird daher den gesellschaftlichen und politischen Reproduktionsbedingungen Rechnung getragen, die sich unter der Dominanz der Rentenlogik in die Struktur und Praxis des Staates (jenseits westlicher Staatlichkeit) einschreiben. Sie bilden die spezifische politische Form einer rentengesellschaftlichen Konfiguration des Steuerstaates.

Mit dieser Perspektivverschiebung unterscheidet sich die hier vorliegende Analyse von einem Großteil der politökonomischen und finanzsoziologischen Literatur, die sich vor allem auf die Verteilungsfunktion der Steuer konzentriert und die Allokationspolitik vernachlässigt.⁶ Dabei interessiert uns die Allokationspolitik nicht zuletzt in ihren distributiven Effekten und damit in ihrer Bedeutung für das Verhältnis von Steuersystemen und Ungleichheit. Die Arbeit entwickelt diese Perspektive auf die Besteuerung, indem es die wirtschaftliche Dominanz von Rohstoffexportsektoren und die Bedeutung der Allokationspolitik zum Ausgangspunkt der staatstheoretischen Überlegungen zum lateinamerikanischen Steuer- und Finanzstaat macht. Die Grenzen der progressiven Ressourcenmobilisierung im Wege klassischer Steuerpolitik, die sich auch unter der sogenannten Linkswende manifestiert haben, werden damit auf die rentenökonomische Konfigura-

⁶ Haffert & Mertens (2019) haben in ihrer Untersuchung deutscher Wirtschaftspolitik die Bedeutung der allokativen Seite der Steuerpolitik für klassenübergreifende Allianzen und Wachstumsmodelle, die im Konflikt mit distributiven Fragen der Steuerpolitik stehen können, stark gemacht.

1. Einleitung

tion von Staat und Gesellschaft in Lateinamerika zurückgeführt. Diese Strukturbedingungen werden historisch-empirisch, d.h. unter Berücksichtigung spezifischer historischer Entwicklungspfade untersucht. Damit wird der Verzahnung von allgemeinen Strukturbedingungen der politischen Ökonomie Lateinamerikas mit der historisch-kontingenzen Dynamik im Feld des Politischen und seiner Institutionalität Rechnung getragen, durch die das Spektrum „strukturell möglicher Politik [...] unter geltenden normativen Restriktionen“ einschränkt wird (Offe 2006b, 106). Mit einer derartigen Perspektive auf die Bedingungsfaktoren der Reichtumsbesteuerung in Ländern des globalen Südens geraten die ökonomischen, politisch-institutionellen und fiskalischen Konturen einer *Rentengesellschaft* in den Blick.⁷ Durch diese gesellschaftstheoretische Fundierung lateinamerikanischer Finanzstaatlichkeit will die Arbeit nicht zuletzt einen originären Beitrag zur Debatte um Staatlichkeit im globalen Süden leisten und geht dafür über bestehende materialistische Ansätze in der Staatstheorie hinaus.⁸

1.2 Forschungsdesign und Fallauswahl

Ziel der Arbeit ist es, die politische Ökonomie der Steuersysteme und steuerpolitischen Dynamiken in Lateinamerika zu verstehen und hierzu eine neue Konzeptualisierung des Steuerstaates in der Region gesellschaftstheoretisch, historisch und empirisch-gesättigt zu erschließen. Im Fokus der Untersuchung stehen die Besteuerung von Reichtum, insbesondere

-
- 7 Die Terminologie der Rentengesellschaft wird von Stefan Peters (2019) übernommen, der unter diesem Begriff einen mehrdimensionalen Vergleich erdölreicher Länder unter Berücksichtigung ökonomischer, gesellschaftlich-distributiver, institutioneller und sozialökologischer Aspekte verhandelt und eine Pluralität von Rentengesellschaften aufzeigt.
 - 8 Damit schließt das Buch auch an ältere materialistische Theoriedebatten um Staatlichkeit im globalen Süden an. In dieser Debatte ist es trotz aller Kontextsensibilität jedoch letztlich nicht gelungen, periphere Staatlichkeit anders als *ad negativum* zu bestimmen: Ausgehend von zentralen staatstheoretischen Konzepten des westlichen (Neo-)Marxismus wird die relative Autonomie des Staates als ‚geringer ausgeprägt‘, oder die hegemoniale Form des Politischen gegenüber den repressiven Staatsapparaten als ‚begrenzt‘, ‚unvollständig‘ oder ‚schwächer‘ verstanden (vgl. Becker 2008; Evers 1977; Jenss 2016; Hanisch/Tetzlaff 1981; Heigl 2007). Ein anderes (materialistisches) Staatsverständnis ist daraus bisher nicht hervorgegangen (vgl. Gerstenberger 2010). Die staats- und gesellschaftstheoretischen Überlegungen dieses Buches zum lateinamerikanischen Steuer- und Finanzstaat erweitern diese Debatte um eine positive Konzeptualisierung von Staatlichkeit im globalen Süden mit Hilfe des Konzepts der Verteilungsallianzen.

von Einkommen, Gewinnen und Vermögen, sowie weitere, nonfiskalische Eingriffsinstrumente,⁹ mittels derer die staatliche Aneignung und Kanalisierung des gesellschaftlichen Reichtums und ebenso der Verzicht auf die Steuerschöpfung organisiert wird. Mittels einer qualitativ empirischen Analyse erfolgt die Rekonstruktion der finanziellen Lastenverteilung vor dem Hintergrund der rentengesellschaftlichen Konfiguration des Steuerstaates am Beispiel von Argentinien. Die Einzelfallanalyse (*single case design*) trägt methodologisch dem Anspruch der Arbeit Rechnung, eine neuartige Konzeption des fiskalischen Nexus von Staat und Gesellschaft theoretisch zu begründen und historisch-empirisch gesättigt zu erschließen, um die bisherige, am Ideal des westlichen Steuerstaates orientierte Forschung zum Themenfeld Steuern und Ungleichheit in Lateinamerika einen Schritt weiter zu führen und neue Impulse zu setzen. Durch die Fallauswahl und die im Schlusskapitel erfolgende Diskussion der Forschungsergebnisse im regionalen Kontext gewinnt die neuartige Konzeptualisierung lateinamerikanischer Fiskalität und Steuerstaatlichkeit gleichwohl allgemeine Bedeutung.

Fallauswahl: Argentinien

Die Auswahl Argentiniens für die Einzelfallstudie ist besonders interessant für die skizzierte Neuorientierung der Steuerforschung, da es sich vor dem Hintergrund der rententheoretischen Debatte und insbesondere im Kontrast zu eindeutiger qualifizierbaren *Rentierstaaten* zunächst um einen atypischen Fall handelt.¹⁰ Im Lichte des komparativen Horizonts der Fallstudienanalyse erfüllt Argentinien damit die Voraussetzungen eines *least likely Falls*, weil das Land im Unterschied zu anderen Staaten Lateinamerikas weder als klassische Rentenökonomie noch als Rentierstaat, sondern

9 Unter dem Begriff der nonfiskalischen Instrumente werden nichtsteuerliche staatliche Eingriffs- und Regulierungsinstrumente verstanden, mittels derer gesellschafts- und wirtschaftspolitische Ziele verfolgt werden, die andernfalls auch mit steuerpolitischen Instrumenten über die Einnahme- und eine entsprechende Ausgabenseite erreicht werden könnten, aber keine fiskalische Abgabe beinhalten. Sie können teleologisch als funktional äquivalent zur steuerpolitischen Regulierung des Reichtums aufgefasst werden und stellen damit quasi- oder parastaeuerliche Eingriffe insbesondere in die Verteilung der Rohstoffrente dar. Da der Begriff der Quasi- oder Parastaeuer aber üblicherweise im Zusammenhang mit nichtsteuerlichen Abgaben wie Sozialabgaben, Gebühren und Beiträgen verwendet wird, wird im Folgenden der Begriff der nonfiskalischen Instrumente verwendet (siehe Kap. 2.3).

10 Siehe Fußnote 4.

1. Einleitung

als industriell relativ fortgeschritten und vergleichsweise stark kapitalisiert und diversifiziert bekannt ist. Gleichwohl gilt die allgemeine Diagnose einer Unterbesteuerung von Reichtum und hohen Einkommen in Lateinamerika auch für den argentinischen Fall. Hieran hat sich trotz des starken Umverteilungsmandats der als links verstandenen Regierungen Kirchner (2003-2015) in den letzten Jahren substantiell nichts verändert; ebenso wenig wurde dies mit Nachdruck versucht.

Least likely Fälle sind neben sogenannten *most-likely* Fällen besonders dazu geeignet, theoretische Annahmen im Rahmen von Einzelfallstudien zu überprüfen (George/Bennett 2005, 80). Sie sind dadurch charakterisiert, dass sie eine niedrige Wahrscheinlichkeit aufweisen, den theoretisch angenommenen Zusammenhang zu erfüllen (Muno 2009, 117). Dies kann die Rekonstruktion des Zusammenhangs zwischen gesellschaftlichen Bedingungen und ihren Wirkungen erleichtern und erlaubt Generalisierungen insbesondere auf Fälle mit theoriekonformeren Ausgangsbedingungen. Ausgehend vom argentinischen Fall beansprucht die Arbeit daher, insgesamt zu einem neuen Verständnis von Steuerstaat und Fiskalität sowie des Verhältnisses von Steuern und Ungleichheit für die Region und strukturähnliche Gesellschaften des globalen Südens beizutragen.¹¹ Die Einordnung Argentiniens als *least likely* Fall wird im Folgenden empirisch begründet und damit zugleich ein erster Einblick in die Ausgangsbedingungen des Landes gegeben.

Sozioökonomische Strukturbedingungen und Steuern in Argentinien

Die Bestimmung Argentiniens als unwahrscheinlichen, atypischen, Fall für eine Rentengesellschaft, die eine andere Begründung und Bestimmung der Steuerstaatlichkeit erfordert, wird zunächst aus einigen Annahmen der rentierstaattheoretischen Debatte abgeleitet. In der Literatur werden vor allem Staaten, die sich über den Export fossiler Brennstoffe (Öl und Gas) finanzieren und den größten Teil ihrer Wirtschaft und Verwaltung darauf aufbauen, als Rentierstaaten verstanden (Beblawi, 1987; Beblawi/Luciani 1987). Dies liegt auch daran, dass der Rentierstaat vor allem am Beispiel der arabischen Ölstaaten (plus Persien) untersucht worden ist.

11 Die Bedeutung der Arbeit geht noch über Lateinamerika hinaus, wenn man bedenkt, dass die besonderen fiskalischen Bedingungen der Region für einen großen Teil des Globalen Südens und mehr als 100 Länder gelten, die sich auf die Extraktion und den Export von Rohstoffen spezialisiert haben (Warnecke-Berger 2022, 1).

Im lateinamerikanischen Raum gilt vor allem das ölreiche Venezuela als Rentierstaat (Lander 2018) oder wahlweise als *rentier society* – als Gesellschaft von Rentiers (Peters 2017) –, aber auch das ölreiche Ecuador und das erdgasreiche Bolivien, deren Staatseinnahmen und gesamtwirtschaftliche Leistung zu einem sehr großen Anteil auf fossilen Rohstoffsektoren beruhen (Andrade 2016; Peters 2019). Grundsätzlich ist die Möglichkeit der systematischen Abschöpfung von Rohstoffrenten stark mit den besonderen geographischen und ökonomischen Eigenschaften von Rohstoffsektoren verbunden. Danach zeichnen sich Rentierstaaten ökonomisch vor allem durch sogenannte *point resources*, d.h. geografisch hoch konzentrierte Rohstoffsektoren mit allenfalls geringfügigen *linkages* zum Rest der Ökonomie aus. Diese erlauben die vergleichsweise einfache Abschöpfung der Rente durch den Staat und setzen geringe Diversifizierungsanreize für die Wirtschaft insgesamt (Auty 2001; Dunning 2008, 18). Dementgegen sind diffuse Rohstoffquellen wie landwirtschaftliche Betriebe nicht nur schwerer fiskalisch zu erfassen. In der Literatur wird Agrarerzeugnissen zum Teil grundsätzlich die Eigenschaft Rente zu produzieren abgesprochen (Ross 2001, 331). Allgemein werden Rentierstaaten also durch die wirtschaftliche Dominanz fossiler sowie ähnlich konzentrierter mineralischer Rohstoffsektoren und/oder durch eine starke Abhängigkeit des Fiskus von Einnahmen aus eben diesen Sektoren und einer entsprechend geringen Bedeutung von Steuereinnahmen charakterisiert (vgl. Farfán-Mares/Morayta, 2011; Peters 2019, 68 f.; Mahdavy 1970).

Argentinien gehört mit 45 Millionen Einwohner:innen und einer im regionalen Vergleich relativ diversifizierten Wirtschaftsstruktur zu den größten Ökonomien Lateinamerikas und war noch vor gut einhundert Jahren eines der reichsten Länder der Welt.¹² Seine vergleichsweise frühe Kapitalisierung und Industrialisierung und seine florierende Getreide- und Rindfleischexportwirtschaft lockten im 19. und zu Beginn des 20. Jahrhundert Einwanderer aus der ganzen Welt und vor allem aus Europa in das fruchtbare Land. Die hohen Überschüsse aus der Landwirtschaft ermöglichen den Aufbau urbaner Zentren, allen voran die Hauptstadt Buenos Aires, die Schaffung städtischer Industrien und die Entwicklung einer stark an Europa orientierten urbanen Kultur. Die relativ geringen technologischen und investiven Voraussetzungen für die landwirtschaftliche Ausbeutung der

¹² Die Ausführungen dieses Absatzes basieren auf der weithin anerkannten Charakterisierung Argentiniens nach Guillermo O'Donnells bekanntem Aufsatz *State and Alliances* (1978). Siehe hierzu auch den Fußnotenapparat des Aufsatzes.

1. Einleitung

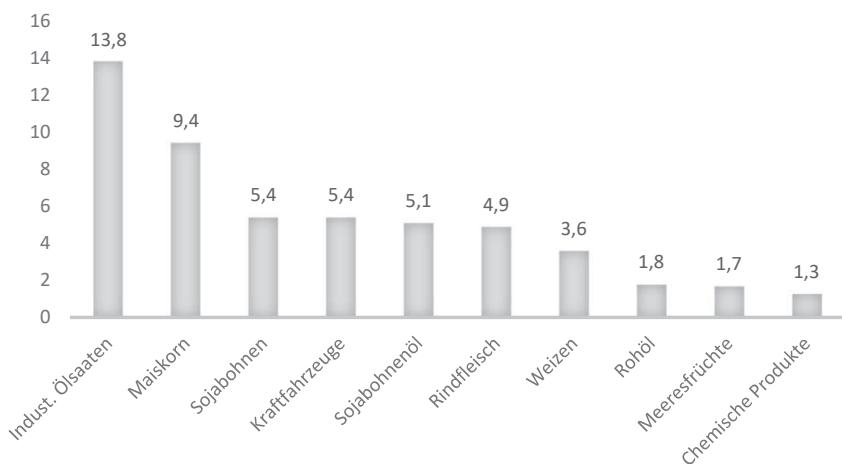
fruchtbaren Pamparegion ermöglichen die lokale Kontrolle von Land und führten vergleichsweise früh zu einer Kapitalisierung der Land- und Viehwirtschaft. Für die wesentlich kapitalintensivere ökonomische Infrastruktur im Bereich Transport (Eisenbahn), Handel und Finanzen – später auch Kühlhäuser – schuf der Nationalstaat Investitionsanreize für ausländisches Kapital. Diese ‚Internalisierung‘ des ausländischen Kapitals in das nationale agrarexportorientierte Wachstumsmodell war relativ und absolut betrachtet umfassender als im Rest der Ökonomien Lateinamerikas. Auf dieser ökonomischen Basis bildete sich zwischen 1870 und 1930 ein liberaler Nationalstaat heraus, der eine direkte Schöpfung der hoch internationalisierten *Pampa Bourgeoisie* und ihrer städtischen Ausläufer in Handel und Finanzen war und die argentinischen Wirtschaft zu einem integralen Bestandteil des kapitalistischen Weltmarkts machte (O’Donnell 1978, 25 f.). Bis heute begründet die Pamparegion den Reichtum des Landes und beherbergt die größten Industriestädte (v.a. Buenos Aires, Córdoba, Rosario). In den meisten anderen lateinamerikanischen Staaten bildete hingegen der regionale Staat das politische Machtzentrum (lokal) dominanter Klassen und tut dies teils bis heute. Die vergleichsweise frühe Industrialisierung und Urbanisierung Argentiniens führte auch zu einer frühen Absorption der ohnehin vergleichsweise kleinen Bauernschaft und zur Herausbildung einer relativ starken, auch politisch selbstbewussten, Arbeiter:innenklasse.¹³ Diese Entwicklungen zeitigten eine deutlich homogener Bevölkerungsstruktur in Argentinien als im Rest Lateinamerikas.¹⁴ Insgesamt kennzeichnet Argentinien historisch damit im Unterschied zu allen anderen Ländern der Region eine relativ homogene Bevölkerungsstruktur sowie die frühe Durchsetzung freier Lohnarbeit gegenüber Formen der unfreien Arbeit, wie sie in der Plantagenwirtschaft oder dem Hazienda System der meisten lateinamerikanischen Ökonomien vorherrschend war; weiterhin eine frühe Kapitalisierung und Industrialisierung der Wirtschaft sowie eine relativ diversifizierte Wirtschaftsstruktur; schließlich eine agrarindustrielle kapitalistische Trägerschicht mit nationalstaatlicher Orientierung, die auch noch die Geschäftswelt der städtischen industriellen Zentren prägte (Kurtz 2013, 95 ff.; O’Donnell 1978).

13 Diese war politisch bis in die 1920er Jahre vor allem vom Anarchismus der italienischen und spanischen Einwanderer geprägt.

14 Eine Ausnahme bildete lediglich Uruguay mit seinen heute 3,5 Millionen Einwohner:innen. In dem kleinen Land zwischen Brasilien, Paraguay und Argentinien wurde praktisch das gesamte Staatsgebiet unter ähnlichen Bedingungen in den Weltmarkt integriert wie in der argentinischen Pampa.

Bis heute weist Argentinien, trotz Reprimarisierungstendenzen in den 1990er 2000er Jahren, im regionalen Vergleich eine relativ diversifizierte Wirtschaftsstruktur auf, während die treibende Kraft der Ökonomie weiterhin der Agrarsektor ist. Anhand der Exportstruktur lässt sich die zentrale gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Sektors ablesen. Neben einer gewissen Bedeutung der Automobilexporte sind es neben den traditionellen argentinischen Agrarexportgütern wie Rindfleisch, Weizen und Mais, die historisch den Reichtum des Landes begründen, vor allem Sojaprodukte, die den Export des Landes dominieren (Abb. 3). Neben Sojabohnen und Sojaöl gehen dabei die höchsten Exporteinnahmen auf industrielle Sojaderivate, v.a. Sojamehl, das als Tierfutter Verwendung findet, zurück (hier als industrielle Ölsaaten ausgewiesen).

Abb. 3: Die zehn bedeutendsten Exportgüter gemessen an ihrem Anteil an den Gesamtausfuhren in Argentinien (2019)



Quelle: CEPALSTAT

In der hochfertilen *Pampa Húmeda* (Provinzen Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe) sind heute etwa 70.000 Agrarproduzent:innen tätig und verbandlich organisiert. Durch die technische Verschiebung der rentablen Anbaugrenze in der Sojaproduktion sind einige tausende weitere gewerbliche Produzent:innen anderer Regionen in den Sojanbau eingestiegen (Rofman 2010: 324 f.). Dabei wird die Produktion insgesamt, trotz der großen Zahl

1. Einleitung

gewerblicher Produzent:innen, von einigen Dutzend Megaunternehmen dominiert (siehe Kap. 4.2.).¹⁵

Tabelle 1: Unternehmens- und Spaltensteuersätze auf Arbeitseinkommen, Steuerquote (inkl. Sozialabgaben) und Anteil indirekter Steuern an den Steuereinnahmen insgesamt (ohne Sozialabgaben) für 18 lateinamerikanische Länder in Prozent, 2017

Land	Untern. Steuern	ESt max.	Steuer- quote	Indirekte Steuern	Land	Untern. Steuern	ESt max.	Steuer- quote	Indirekte Steuern
Argentinien	35	35	30,1	62	Guatemala	5-7	7	12,4	61
Bolivien	25	13	25,9	67	Honduras	25	25	22,0	62
Brasilien	max. 24	27,5	32,1	59	Mexiko	30	35	16,1	42
Chile	24	35,5	20,1	59	Nicaragua	10-30	30	23,8	59
Kolumbien	34	33	19,0	47	Panama	25	25	14,9	50
Costa Rica	10-30	15	23,9	55	Paraguay	10	10	14,0	74
Dom. Rep.	n/a	25	13,2	64	Peru	29,5	30	15,2	54
Ecuador	22	35	19,9	71	Uruguay	25	36	29,0	54
El Salvador	25-30	30	20,8	57	Venezuela*	15-34	34	14,4	68

Quelle: Steuersätze CIAT. Steuerquote OECDStatistics.

*Steuerquote und Anteil indirekter Steuern für Venezuela von 2013.

Neben der Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur sowie der Vielzahl von Produzent:innen unterscheidet sich Argentinien schließlich auch in steuerpolitischer und fiskalischer Hinsicht erheblich von typischen Rentenökonomien, die von enklavenartigen Rohstoffsektoren in der Mineral- und Brennstoffförderung sowie einer ökonomischen Desintegration weiter Bevölkerungsteile geprägt sind. Argentinien zählt zu den stärksten Steuerstaaten der Region (Steuerquote), gemessen an den staatlichen Steuereinnahmen (inkl. Sozialabgaben) im Verhältnis zur gesamtwirtschaftlichen Leistung (Tabelle 1).

Dies steht im Widerspruch zu einschlägigen Konzeptualisierungen des Rentierstaats. Mit einer Steuerquote von 30,1 % und den höchsten Steuersät-

15 Obwohl Argentinien auch über Erdölvorkommen und Metallbergbau verfügt, sind diese mit Blick auf den Außenhandel, aber auch fiskalisch und gesamtwirtschaftlich betrachtet, relativ bedeutungslos geblieben. Die Ölförderung hat historisch kaum zur Selbstversorgung des Landes gereicht. Gleichwohl wird die rentengesellschaftliche Bedeutung des Ölsektors, die diesem durch die Möglichkeit einer vergleichsweise billigen Energieversorgung der Haushalte sowie der national operierenden Unternehmen zukommt, im Verlauf der Arbeit noch vertieft.

zen der Region liegt allein Brasilien mit Blick auf die Staatseinnahmen noch vor Argentinien. Wie in allen Ländern Lateinamerikas bilden indirekte Steuern auch in Argentinien das Gros der Staatseinnahmen. Ein wichtiger Unterschied zu anderen rohstoffreichen Ländern besteht in der zentralen Stellung der Steuern für die argentinische Fiskalität: Außer geringfügigen Einnahmen aus Lizenzgebühren v.a. im Bergbau auf Provinz- und kommunaler Ebene (sog. *royalties*), bildet die Steuerquote die Gesamtheit der staatlichen Einnahmen des argentinischen Fiskus ab. Im Gegensatz dazu erzielt der mexikanische Fiskus neben seinen geringen Steuereinnahmen noch erhebliche Einnahmen aus dem staatlichen Ölsektor, die in Spitzenzeiten einen Umfang von 10% des BIP erreichen (Farfán-Mares/Morayta 2011). Mit seiner vergleichsweise homogenen Bevölkerungsstruktur weist Argentinien historisch und aktuell schließlich auch typischere Bedingungen für die Herausbildung eines fiskalischen Gesellschaftsvertrags mit transparenten, direkten, Steuern auf (*fiscal contract*), dem unter Bedingungen extremer Ungleichheit das ökonomische und politische Fundament fehlt (vgl. Sokoloff/Zolt 2006). Darin unterscheidet sich Argentinien auch von Brasilien, das sich durch eine extreme soziale und räumliche Heterogenität, Fragmentierung und Ungleichheit auszeichnet und damit äußerst ungünstige Rahmenbedingungen für ein progressives gesellschaftsvertragliches (fiskalisches) Arrangement aufweist. Große Teile der Bevölkerung verbleiben aufgrund dieser Sozial- und Raumstruktur außerhalb des fiskalischen Nexus oder haben kaum (materielle) Anreize, sich bereitwillig in die Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben einzubringen (vgl. Lieberman 2003). Dies mindert die Reichweite des steuerpolitischen Eingriffs und erhöht dessen politische Kosten. Solche rohstoffreichen Staaten und v.a. Rentierstaaten tendieren daher zu anderen Finanzierungsquellen, die eine stärkere, insbesondere direkte Besteuerung der Gesellschaft entbehrlich machen (vgl. Becker 2008, 14 f.). Dagegen weisen Staat und Gesellschaft in Argentinien sowie Wirtschafts-, Fiskal- und Sozialstruktur in ihrer Gesamtheit unter den rohstoffreichen Ländern der Region die geringsten Anhaltspunkte einer Rentenökonomie oder rentierstaatlichen Ordnung auf – mit Ausnahme der kleinen Ökonomie Uruguays, die sich durch starke Strukturähnlichkeiten auszeichnet. Die mögliche Aufdeckung einer rentengesellschaftlichen Konfiguration des argentinischen Steuerstaates verspricht daher wichtige Hinweise für die Region insgesamt und damit für eine neue Bestimmung des lateinamerikanischen Steuerstaates. Damit entstehen zugleich neue Perspektiven auf die politischen und ökonomischen Heraus-

1. Einleitung

forderungen einer substantiellen Nivellierung der Ungleichheit mit fiskalischen, insbesondere steuerpolitischen Instrumenten.

Historische Kontingenz und Fiskalität in Argentinien

Neben einer Verortung Argentiniens innerhalb allgemeiner Strukturbedingungen der rohstoffreichen Gesellschaften Lateinamerikas muss eine Arbeit, die der Spezifik lateinamerikanischer Fiskalität nachgehen will, auch nationalen Besonderheiten und Entwicklungspfaden methodologisch Rechnung tragen. Die Arbeit folgt der historisch-materialistischen und konflikttheoretischen Einsicht, dass sich Gesellschaften im historischen Vollzug sozialer Widersprüche entwickeln und daher die Dimension handlungsorientierter Kontingenz in die Analyse eingehen muss. In den Blick geraten aus dieser Perspektive also handelnde Akteure sowie der Konflikt zwischen Herrschenden und Beherrschten, der gleichwohl nicht unter dem ‚freien Himmel der Geschichte‘ (Benjamin) ausgetragen wird, „sondern unter unmittelbar vorgefundenen, gegebenen und überlieferten Umständen“ (Marx 1972, 115) und Strukturbedingungen. In diese Strukturbedingungen ist die Herrschaft der einen und die Beherrschung der anderen in ihren mannigfaltigen, sedimentierten, stratifizierten und widersprüchlichen Emanationen bereits eingeschrieben – und dies über nationale Grenzen hinweg: sie schließen die Asymmetrien globaler Ordnungen ebenso ein, wie die spezifische Weltmarkteinbindung der unterschiedlichen Gesellschaften. Die so verstandene Herrschaftsordnung und die von ihr ausgehenden Strukturzwänge können aufgrund der darin eingeschriebenen, sedimentierten und institutionalisierten Machtverhältnisse nur in relativ wenigen Momenten aufgebrochen und neu orientiert werden (vgl. Hay 2002, 149): wenn die Selbstwiderrücklichkeit der Strukturbedingungen handlungsfähige Akteure hervorbringt, die der Struktur ihren Stempel aufprägen (organische Reform) oder sie hinwegfegen (Revolution). Dieses Grundverständnis gesellschaftlicher Entwicklung wird in der Arbeit durch die Analyse historisch-spezifischer Entwicklungspfade eingelöst, im Wege derer sich (renten-)gesellschaftliche Konfigurationen erst herausbilden oder zementieren.

Methodologisch wird die historische Perspektive mit Hilfe des Konzepts der *critical juncture* entfaltet, wie es vor allem im Historischen Institutionismus Anwendung findet. Es kennzeichnet einen historischen Schlüsselelement, von dem ein bestimmter Entwicklungspfad beschriften wird,

der Gesellschaften, Systeme und Organisationen prägt (Capoccia 2016; Capoccia/Kelemen 2007; Collier/Collier 2002; Thelen 1999). Es handelt sich bei *Critical junctures* daher um kontigente Ereignisse, die nicht allein auf strukturelle Konfigurationen zurückzuführen sind *und* die zugleich den weiteren historischen Verlauf maßgeblich beeinflussen.¹⁶ Solche historisch-formativen Perioden einer gewissen geschichtlichen ‚Öffnung‘ in der handlungsmächtige Akteure den Fortgang der Geschichte prägen, erhalten Relevanz für das Verständnis gegenwärtiger Gesellschaften, insofern sie über historische Wandlungsprozesse hinweg noch die Gegenwart affizieren und damit Pfadabhängigkeit entwickeln (Mahoney 2000, 510 f.).

In Anschluss an einige historisch-institutionalistische Arbeiten wird für Argentinien die Artikulation der *sozialen Frage der politischen Masseninkorporation* (Kurtz 2013) in der Zeit des Peronismus als *critical juncture* verstanden (1943-1955).¹⁷ Die soziale Frage und ihre politische Bearbeitung darf als historisch-formative Episode verstanden werden, da in ihr neue soziale Ansprüche von unten mit Nachdruck an etablierte Strukturen und Ak-

16 Nach Capoccias und Kelemens (2007, 348) handelt es sich bei *critical junctures* um „relatively short periods of time during which there is a substantially heightened probability that agent's choices will affect the outcomes of interest“ (zit. n. Capoccia 2016: 91, Kursiv im Orig.). Um das Konstrukt zu erfüllen, muss das Ereignis demnach relativ kurz im Verhältnis zu seinen Folgewirkungen sein, während die ‚substantiell erhöhte Wahrscheinlichkeit‘ einer Folgewirkung auf die erhöhte kausale Bedeutung von *agency* während der *juncture* im Vergleich zu der Zeit danach verweist (ebd.).

17 Collier & Collier (2002) sowie Roberts (2007) unterscheiden in komparativer Perspektive eine Reihe von politischen Gründungsakten ausgehend von der sozialen Frage der politischen Masseninkorporation, die langlebige Dynamiken der politischen Systeme in Lateinamerika geprägt haben. Maßgeblich für die weitere Entwicklung des politischen Systems und politisch kultureller Konfliktdynamiken war demnach die Fähigkeit und Bereitschaft der oligarchischen Sektoren, subalterne Ansprüche im Rahmen der bestehenden institutionellen Ordnung aufzunehmen und damit letztlich zu kanalisieren. Wo dies nicht gelang, entwickelten sich populistische Formen der politischen Anrufung, Mobilisierung und Identitätsbildung (vgl. Laclau 2017, 236 f.). Im Wesentlichen lassen sich drei Gründungsakte der Masseninkorporation unterscheiden: Die korporatistische, auf Depolitisierung bestehender oder potenzieller Klassenkonflikte zielende Integrationsstrategie durch die Staatsbürokratie (*state incorporation*) wie in Brasilien und Chile; die wahlstrategische Mobilisierung der Arbeiter:innenbewegung durch etablierte, von ökonomischen Eliten getragenen politischen Parteien (*electoral mobilization*) wie in Kolumbien und Uruguay; schließlich die politische Integration von neuen Bewegungen und Parteien, deren soziale Basis im Wesentlichen in der städtischen Arbeiter:innenbewegung (*Labor Populism*) bestand, wie in Argentinien und Peru, oder zusätzlich in der bäuerlichen Landbevölkerung (*radical populism*), wie in Mexiko und Venezuela (Collier & Collier 2002, 161 ff.; Roberts 2007, 236 f.).

1. Einleitung

teure gestellt werden, die politische Gemeinschaft neu definiert, bisherige exklusive nationale Narrative geöffnet oder fundamental erneuert und das Setting politischer Identitäten, Interessen, Pakte und Konfliktdynamiken langfristig geprägt werden (vgl. Collier/Collier 2002). Mit ihr gewinnt die Forderung nach Umverteilung an Virulenz, während zugleich die exklusive Kontrolle ökonomisch dominanter Klassen und Eliten über die politischen Inhalte des Staates brüchig wird. So stellt die politische Inkorporation subalterner Sektoren einen Prüfstein für dominante Sektoren und die bisherige politische und kulturelle Ordnung dar. Sie als Ausgangspunkt einer verteilungspolitischen Auseinandersetzung mit den Staatsfinanzen und der Herausbildung moderner Fiskalität in Lateinamerika zu nehmen, ist insbesondere vor dem Hintergrund einer relativ frühen Unabhängigkeit der Region bei zugleich stark oligarchischen, exklusiven politischen Systemen und einer extremen sozialen Ungleichheit sowie teils machtvollen sozialen Mobilisierungen sinnvoll.¹⁸

In Argentinien wurde die soziale Frage politisch vom historischen Peronismus beantwortet, unter dem sich die politische Masseninkorporation durch die tatsächliche Umsetzung des allgemeinen Wahlrechts (auch für Frauen), einer teilweisen Demokratisierung der Wirtschaft und die soziale Expansion staatsbürgerlicher Rechte vollzog. Der Peronismus stellt damit eine verteilungsrelevante historisch-formative Periode für Argentinien dar, die den weiteren geschichtlichen Verlauf, die institutionelle (Un-)Ordnung sowie gesellschaftliche und politische Akteure und Identitätskonstruktionen und schließlich auch den argentinischen Steuerstaat, die Steuerkultur und die Fiskalität insgesamt maßgeblich geprägt hat (vgl. Sánchez 2012). Seine fortwirkende Bedeutung zeigt sich nicht zuletzt in der ungebrochenen Aufmerksamkeit, die das Thema in wissenschaftlichen Publikationen erfährt. So ist im Untertitel einer jüngeren Peronismusstudie des bekannten argentinischen Kulturanthropologen Alejandro Grimson (2019) die Rede von der „Bewegung, die nicht aufhört, die argentinische Politik in Bewegung zu halten“.

Der Peronismus war gekennzeichnet durch die populistische Integration der (urbanen) Arbeiter:innenbewegung und weiterer subalterner Sektoren. Er ging mit einer starken Mobilisierung und Politisierung einher, die sub-

18 In anderen Regionen, die erst in der Mitte des 20. Jahrhundert im Kontext antikolonialer Kämpfe ihre Unabhängigkeit erlangten, müsste die Begründung der *critical juntture* anders gelagert sein bzw. spezifiziert werden und nationale Befreiungsbewegungen verstärkt in den Blick genommen werden.

alterne Ansprüche und Identitäten in ein nationales Narrativ integrierte und mit etablierten Kräften brach (vgl. Collier/Collier 2002, 314 ff.). Dieser konflikthafte Prozess prägte wirkmächtige national-populare Narrative, die im krassen Widerspruch zu Ansprüchen und Identitäten oligarchischer und Mittelschichtssektoren standen. Die sich hieraus entfaltenden politischen Dynamiken führten regelmäßig zu gewaltsamen zivil-militärischen Interventionen, um soziale Ansprüche zurückzudrängen. Das national-populare Narrativ und die peronistische Bewegung richteten sich dabei vor allem gegen die ländliche Oligarchie. Sie waren der ideologische Ausdruck sektoraler, d.h. klassenübergreifender Koalitionen aus Arbeiter:innenschaft und Industrie. Zugleich konnte sich die in ihnen aufgehobene, populistisch angerufene und verstärkte Identität als Arbeiter:innenklasse aber auch gegen den Klassenkompromiss richten, wenn dieser nicht die beanspruchten Resultate zeigte (vgl. De Ipola/Portantiero 1982). Dieses peronistische Erbe – der „Peronismus ohne Perón“ (McGuire 1997) – setzte sich über historische Brüche und in unterschiedlicher Form, als Bewegung, als Partei, als Regierung sowie als kollektives Imaginaire der argentinischen Gesellschaft fort.

Solche sozialgeschichtlichen Entwicklungspfade sind von der historisch-institutionalistischen Forschung auch zur Erklärung unterschiedlicher Steuerstaaten in Lateinamerika herangezogen worden. Ihre Ergebnisse sind zunächst uneindeutig und widersprüchlich. Nach Marcus Kurtz (2013) behielt der (Steuer-)Staat im Zuge der sozialen Frage in den Augen der Eliten dort seine Legitimität, wo sich soziale und politische Ansprüche von unten im Rahmen der bereits bestehenden politischen und bürokratischen Institutionalität verarbeiten und kanalisieren ließen (Chile und Uruguay). Wo die institutionelle Expansion des Staates erst im Wege der politischen Massenmobilisierung popularer Sektoren erfolgte, wurden staatliche Institutionen als feindlich angesehen und waren Gegenstand von „populist institutional expansion and antipopulist retrenchment“ (Kurtz 2012, 176). Diese Abkehr der Eliten und die daraus folgende institutionelle Schwächung des Staates zeigte sich in der Unfähigkeit einer suffizienten und anspruchsvollen (direkten) Besteuerung. Ähnlich argumentiert Sánchez Román (2012), dass im argentinischen Fall die populistische Mobilisierung subalterner Sektoren und die damit zusammengehende Expansion des argentinischen Staates zu einer Entfremdung der Eliten und Mittelklassen vom Staat führte, die sich historisch in einer massiven Steuerhinterziehung zeige und die Konsumbesteuerung zur einzigen gangbaren Staatsfinanzierung mache. Entgegen dieser Erklärungen für die historische Schwäche des argentinischen Steuerstaats führt Gabriel Ondetti (2021), mit Blick auf die gegenwärtig

1. Einleitung

im regionalen Vergleich sehr hohe Steuerquote Argentiniens, eine fast konträre Argumentation an. Danach habe sich in Argentinien kein „anti-staatlicher“ Block herausgebildet, da der Peronismus niemals eine ernsthafte Bedrohung der Eigentumsordnung dargestellt hätte, sondern lediglich zu einer Spaltung der Wirtschaftselite beigetragen habe. Ähnlich habe es auch in Brasilien unter der autoritär-populistischen Staatsführung von Getúlio Vargas in den 1930er-1950er Jahren und unter seinen Nachfolgern keine ernsthafte Gefährdung der Wirtschaftselite gegeben, weshalb sich auch hier eine gewisse Akzeptanz gegenüber dem hohen Finanzbedarf des Staates in der Steuerquote widerspiegele. Im Unterschied dazu begründeten sich die im regionalen Vergleich niedrigen Steuerquoten in Mexiko und Chile nach Ondetti durch den politischen Widerstand von Wirtschaftsverbänden gegen einen großen Staat: wo die Wirtschaftselite mit weitreichenden Sozialreformen konfrontiert war, wie sie unter Lázaro Cárdenas in den 1930er Jahren in Mexiko und unter der sozialistischen Regierung Salvador Allendes in Chile (1970-1973) erfolgten, habe sie eine starke Staatsskepsis sowie starke Wirtschaftsverbände zur Verhinderung einer Expansion des Staates ausgebildet. Diese historisch relevanten jedoch widersprüchlichen Darstellungen gewinnen vor dem Hintergrund der politischen Ökonomie der Rente und ihrer spezifischen Ordnung an Plausibilität.

Entgegen der ausschließlich historisch-politischen Argumentation verfolgt die vorliegende Arbeit daher einen politökonomischen Ansatz in historischer Perspektive. Danach müssen das Handeln einzelner Akteure und ihre Organisationsformen sowie gesellschaftliche Konfliktlinien und ihre Bearbeitung ebenso wie ihre institutionelle Stabilisierung im Wechselverhältnis zu ökonomischen Strukturbedingungen analysiert werden. Es wird davon ausgegangen, dass das Spektrum möglicher Entwicklungen und Dynamiken durch die Strukturbedingungen der Weltmarkteinbindung und die besonderen Eigenschaften des dominanten Rohstoffsektors sowie dessen Beziehungen zum Rest der Ökonomie begrenzt ist (vgl. Shafer 1994). In Auseinandersetzung mit der historisch-politischen Argumentation von Ondetti lässt sich der analytische Mehrwert einer solchen Perspektive andeuten: Die gemeinhin konstatierte Spaltung der Wirtschaftsverbände in Argentinien muss im Zusammenhang mit dem großen Agrarsektor als dem dynamischen Sektor der argentinischen Wirtschaft gesehen werden, mittels dessen die Finanzierung anderer (industrieller) Wirtschaftssektoren erfolgt. Dies begründet grundlegende Interessensdivergenzen (ähnlich in Uruguay, wo die Wirtschaft als gespalten gilt und in mehrere Unternehmensverbände zerfällt, vgl. Rius 2015). Diese Spaltungen sind, wenn auch

nicht zu jedem Zeitpunkt virulent, so doch strukturell verbürgt und manifestieren sich in der Reallokation von Ressourcen zulasten des einen und zugunsten des anderen Sektors. Dagegen bestehen die dominanten Rohstoffsektoren Mexikos und Chiles mit dem Erdöl- und dem Bergbausektor in sogenannten Enklavenökonomien (*point resources*) und sind größtenteils in staatlicher Hand. Der fiskalische und wirtschaftspolitische Zugriff des Staates auf diese isolierten (staatlichen) Sektoren ist gesamtwirtschaftlich betrachtet allokationsneutral. Die finanziellen Mittel aus diesen Sektoren stellen dem Staat zudem beträchtliche Ressourcen zur Verfügung, die ihm allgemeine Wirtschaftsförderungsmaßnahmen erlauben, ohne dazu einzelne privat organisierte Wirtschaftssektoren einseitig belasten zu müssen. Noch gewichtiger im chilenischen Beispiel wiegt der Umstand, dass auf das ‚traumatische Ereignis‘ der sozialistischen Regierung Allendes die 17 Jahre währende Diktatur Pinochets folgte, die den gesamten industriellen Sektor der historischen Phase der Importsubstitution sowie die sozialen Organisationen dieses Entwicklungsmodells zerschlug. Die daraus hervorgegangene Interessenskonvergenz und Kohärenz der (verbleibenden/neuen) Eliten erlaubte einen konsistenteren Einfluss auf Staat und Regierungen, der (vertikale) Umverteilung zu blockieren erlaubt oder auch, je nach politischer Konjunktur, im gewissen Umfang ermöglicht. Die Erklärung der Kohärenz der chilenischen Wirtschaftsverbände lässt sich daher nicht auf politischen Voluntarismus reduzieren, sondern muss vielmehr die sektorale Homogenität der Wirtschaftsstruktur berücksichtigen, die ganz überwiegend auf einem diversifizierten Rohstoffexportmodell basiert und die Beständigkeit der Interessenslage des chilenischen Unternehmertums begründet. Entgegen einer rein historisch-politischen Argumentation muss die Erklärung aktueller Steuerstaatlichkeit die Kontingenz historischer Entwicklung daher aus dem Zusammenspiel allgemeiner (politökonomischer) Strukturbedingungen und der handlungstheoretischen Ebene von Akteuren rekonstruieren.

Daher lautet die These der vorliegenden Arbeit wie folgt: Vor dem Hintergrund der sozioökonomischen Struktur Argentiniens und der populistischen Dynamik des Peronismus hat sich eine besondere rentengesellschaftliche Konfiguration herausgebildet. Verteilungskonflikte nehmen darin im Wesentlichen die Form sektorale orientierter Allokationspolitiken an, die umfassende Ressourcen erfordern, jedoch weitgehend auf eine allgemeine Besteuerung von Reichtum verzichten und auf diese Weise Verteilungsalianzen begründen. Diese rentengesellschaftliche Konfiguration hat sich

1. Einleitung

über alle Wandlungsprozesse hinweg bis in den Neoperonismus (Kirchnerismus) fortgesetzt und prägt den argentinischen Steuerstaat und seine regressive Steuerstruktur bis heute.¹⁹

Methode: Prozessanalyse als empirische Rekonstruktionsarbeit

Die empirische Rekonstruktionsarbeit zum Nachweis der rentengesellschaftlichen Konfiguration des argentinischen Steuerstaats, in dem sich spezifische Verteilungsallianzen manifestieren, folgt der Methode des *process tracing* (George & Bennett, 2005; Bennet 2010). Diese Methode, die in den Sozialwissenschaften insbesondere in der vergleichenden Forschung und in der Einzelfallanalyse Anwendung findet, ist vom historischen Arbeiten beeinflusst. Die Historiographie beschreibt in der Regel historische Prozesse detailreich, woran sich das sozialwissenschaftliche *process tracing* orientiert. Es wird angewandt, um Zusammenhänge zu rekonstruieren, die kausal-deterministisch oder probabilistisch sein können (George/Bennett 2005, 211). Vor dem Hintergrund der eingenommen gesellschafts- und staatstheoretischen Perspektive, die mit der These einer rentengesellschaftlichen Konfiguration des argentinischen Steuerstaats beschritten wird, und

19 In der Literatur zur peronistischen Geschichte werden die peronistischen Kräfte nach dem Ende von Peróns Regierung (1950er-70er Jahre) als Neo-Peronisten bezeichnet (vgl. McGuire 1997). Teilweise findet sich der Begriff des Neoperonismus auch im Zusammenhang mit dem revisionistischen Flügel innerhalb der peronistischen Partei PJ (Renovación Peronista), dem Carlos Menem angehörte (vgl. Levitsky 2003). Allgemeiner wurde in der Literatur zudem der Begriff des Neopopulismus für die politischen Strategien Menems, Collor de Mellos und Fujimoris zur Durchsetzung der als neoliberal verstandenen Marktreformen der 1990er Jahre verwendet (Weyland 1996; 1999). Historisch operierende Zugänge verstehen unter Populismus eine spezifische historische Klassenallianz, verbunden mit einer nationalen Industrialisierungspolitik, der sozialen Massenintegration und gewerkschaftlicher Mobilisierung und lehnen daher die Bezeichnung Populismus für die als neoliberal verstandenen Regierungen der 1990er Jahre ab (Collier 2001; Schamis 2006). Schamis (vgl. 2013, 177) bezeichnet den Kirchnerismus als ‚Postpopulismus‘. Der Populismus wirke als Gespenst eines unerfüllten gesellschaftlichen Anspruchs fort, habe aber seine historischen wirtschaftlichen und sozialen Voraussetzungen verloren. Mit dem hier gewählten Begriff der neoperonistischen Verteilungsallianz wird ein Mittelweg beschritten: Er löst sich von der historischen Orientierung auf die sozioökonomischen Voraussetzungen des klassischen Populismus und beschreibt eine klassenübergreifende politische Allianz von Akteuren, die sich ihrerseits zum Teil auf das national-populare Erbe des Peronismus beziehen und deren Einheit durch die Anrufung dieser Tradition hergestellt wird.

der damit einhergehenden Neuorientierung der Steuerdebatte, erscheint diese Methode besonders angemessen. Sie erlaubt die detaillierte empirische Rekonstruktion des Wechselverhältnisses von Strukturbedingungen (Dominanz von Rohstoffsektoren) und Akteuren historischer Verteilungskonflikte, ohne dieses deterministisch zu setzen. Zudem ist mit dem *process tracing* eine „intensive empirische Analyse“ gewährleistet, die es erlaubt, „zuvor unbeachtete kausale Faktoren und historische Muster“ zu entdecken (ebd., 214). Es ist daher besonders dazu geeignet, über *single case* Studien zu Einsichten bezüglich des Verhältnisses zu gelangen, in dem unterschiedliche Merkmale zueinanderstehen. Dies erscheint angesichts des Geltungsanspruchs der Arbeit besonders sinnvoll, da mit der rentengesellschaftlichen Perspektive in der Steuerforschung Neuland betreten wird.

In der vorliegenden Arbeit wird, ausgehend von der historischen Bearbeitung der sozialen Frage, der Zusammenhang von ökonomischen Strukturbedingungen, politischer Ordnung und allokativen politischen Dynamiken untersucht. Es wird angenommen, dass sich in diesem Prozess konkrete Verteilungskonflikte herausbilden und manifestieren, die ihrerseits auf die rentengesellschaftliche Konfiguration des argentinischen Steuerstaates wirken und damit strukturgebend bzw. strukturerhaltend wirken. Da die Methode des *process tracing* üblicherweise von unidirektionalen Kausalitätsbeziehungen zwischen unabhängiger und abhängiger Variable ausgeht, kann sie auf die Wirkungsweisen dieses dialektisch gedachten Vermittlungsverhältnisses nur analog angewandt werden. *Process tracing* erlaubt uns dabei, je nach Abstraktionsebene des analysierten Gegenstands sowohl dichte Erzählungen mit hohem Detailreichtum als auch eher abstrakte Darstellungen empirischer Begebenheiten zum Tragen kommen zu lassen (ebd., 210 ff.). Die Arbeit nutzt diese Möglichkeit der flexiblen Tiefe und Fokussierung, indem für die Analyse variierende Abstraktionsgrade gewählt werden: So wird beispielsweise bei der Wirkungsanalyse des Zusammenhangs von sozialer Frage und neuen Verteilungskonflikten eine Perspektive eingenommen, die auf die Handlungen einzelner Akteur:innen und ihrer historischen Rationalitäten fokussiert und somit auf der Mikroebene angesiedelt ist, wohingegen die Strukturebene der politischen Ökonomie der Rente in makroökonomischen Kategorien rekonstruiert wird. Entsprechend erlaubt es diese Analysemethode, sinnvoll und gegenstandsadäquat sowohl Mikro- als auch Makroprozesse in den Blick zu nehmen.

1. Einleitung

Daten

Die empirische Rekonstruktion nutzt je nach Gegenstand verschiedene Daten. So werden Daten aus Sekundärquellen herangezogen wie z.B. Datenreihen zu mikro- und makroökonomischen Kennziffern aus wirtschafts- und sozialgeschichtlichen, finanzwissenschaftlichen und politökonomischen Monografien und Fachaufsätze. Zudem stützt sich die Arbeit auf zahlreiche Primärdaten, insbesondere Gesetzestexte und Verordnungen, internationale Datenbanken und Statistiken von Ministerien und Behörden, vor allem der nationalen Steuerbehörde und des argentinischen Statistikamtes, historische Dokumentationen des *Departamento de Hacienda* 1942-1958, Parlamentsprotokolle und Presseberichte. Darüber hinaus wurden für die empirische Rekonstruktion 13 Expert:inneninterviews geführt, darunter Finanzwissenschaftler:innen und ehemalige Staatssekretäre, ehemaliges Leitungspersonal der argentinischen Steuerbehörde und des Zollamts, Finanzausschussmitglieder der Regierung und der Opposition im argentinischen Kongress, Gewerkschafter und Vertreter der Landwirtschaftsverbände sowie eine Steuerberaterin. Die Interviews dienten insbesondere der Vertiefung der steuerpolitischen, technischen und historischen Expertise. Sie ermöglichten ein besseres Verständnis der materiellen Interessen beteiligter Akteure sowie die Rekonstruktion ihrer Handlungsmotive und -rationalitäten und dienten damit insbesondere der Analyse der kirchneristischen Verteilungsallianz und der sich darin artikulierenden steuerpolitischen Konfliktdynamiken.²⁰

Inhalt und Aufbau der Arbeit

Die Rekonstruktion von Verteilungsallianzen und der damit verbundenen rentengesellschaftlichen Konfiguration des argentinischen Steuerstaates erfolgt in zwei großen Teilen. Zunächst wird vor dem Hintergrund einer angenommenen pfadabhängigen Kopplung von Vergangenheit und Gegenwart in einem ersten Teil die Verteilungsallianz des historischen

20 Die Interviews fanden während Forschungsaufenthalten in Argentinien zwischen Okt. 2014 und Okt. 2015 statt. Die Interviews waren qualitativer Natur und als semistrukturierte Leitfrageninterviews konzipiert (Pickel/Pickel 2009, 447). Im Laufe des Forschungsprozesses wurden die Leitfragen im Rahmen eines zirkulären Prozesses (Pickel/Pickel 2009, 445) kontinuierlich angepasst: Erkenntnisse aus vorherigen Interviews wurden als neue Leitfragen in die späteren Interviews aufgenommen.

Peronismus als spezifische Bearbeitung der historischen sozialen Frage rekonstruiert und anschließend wird die Verteilungsallianz des neoperonistischen Kirchnerismus analysiert. Dem steuerpolitischen Erkenntnisinteresse mit Blick auf die Probleme einer Besteuerung von Reichtum in Lateinamerika wird durch die empirische Fokussierung auf die Einkommen-, Unternehmens- und Vermögenssteuer Rechnung getragen. Diesen wird üblicherweise die Eigenschaft zugesprochen, direkt regulierend auf die Reichtumsverteilung wirken zu können. Durch die Berücksichtigung von Steuerausnahmen und systematischer Steuervermeidung wird dabei der allokativen Bedeutung der Steuern Rechnung getragen, die zugleich ihre distributive Funktion unterminiert. Allerdings werden die verteilungspolitischen Instrumente der jeweiligen Allianzen nicht auf Steuern (Instrumente der *sekundären Aneignung*) verengt. Die spezifische Weltmarkteinbindung der Region und die zentrale Bedeutung der ökonomischen Rente erfordern eine Erweiterung der Analyse um andere, nonfiskalische Formen der Aneignung des gesellschaftlich verfügbaren Mehrprodukts. Hierbei geraten insbesondere Instrumente der *primären Aneignung* und Kanalisierung (Reallokation) von Rente in den Blick, wie etwa Wechselkurs- und Währungsmanipulationen, handels- und preispolitische Interventionen sowie Exportsteuern. Beschränkte man die Analyse der Verteilungsallianzen auf klassische Besteuerungsinstrumente, würde die ökonomische Rente einmal Berücksichtigung finden, sofern sie durch (sekundäre) Steuerinstrumente abgeschöpft wird, ein anderes Mal würde das gleiche Besteuerungsobjekt ignoriert, sofern es durch andere, insbesondere nonfiskalische Instrumente angeeignet wird. Um dieses Problem funktionaler Äquivalenz in den Griff zu bekommen, werden in dieser Arbeit sowohl Mechanismen der primären Aneignung der Rente als auch klassische direkte Besteuerungsinstrumente der sekundären Aneignung berücksichtigt und damit zugleich der Allokationsfunktion der Steuer und nonfiskalischer Interventionen Rechnung getragen. Als Kehrseite der Besteuerung wird schließlich auch die systemische Steuerhinterziehung in der Analyse berücksichtigt, da sie genuiner Bestandteil der politischen Ökonomie der Rente und damit verbundener Verteilungsallianzen ist (Kap. 2.3).

Insgesamt folgt der Aufbau der bisherigen Darstellung. Im theoretischen Kapitel werden die Kategorien der politischen Ökonomie der Rente (Kap. 2.1), des rentengesellschaftlichen Staates (Kap. 2.2) und der fiskalischen und nonfiskalischen Regulierung des Reichtums unter besonderer Berücksichtigung ihrer allokativen Bedeutung entfaltet (2.3). Das Kapitel schließt mit einer synthetisierenden Konzeptualisierung von Verteilungsallianzen

1. Einleitung

und dem Analysemodell der empirischen Untersuchung (2.4). Es folgt die Analyse der peronistischen (Kap. 3) und kirchneristischen Verteilungsallianz (Kap. 4). Beide Analysekapitel gliedern sich jeweils nach den sozial- und wirtschaftsgeschichtlichen Kontextbedingungen (.1), der politischen Ökonomie der Rente (.2), den politischen Institutionen (.3) sowie den fiskalischen und nonfiskalischen Instrumenten der Allokationspolitik (.4) und enden mit einer Zwischenbetrachtung (.5). Die Arbeit schließt mit der Schlussbetrachtung und allgemeinen Überlegungen zum Steuerstaat in Rentengesellschaften (Kap. 5).

2. Theorie: Rentengesellschaft und Steuerstaat

Im Folgenden wird die theoretische Perspektive einer *politischen Ökonomie des Steuerstaates in der Rentengesellschaft* für die rohstoffreichen Länder des globalen Südens entwickelt. Nur wenige Arbeiten haben die zentrale Bedeutung des Rohstoffsektors für viele Gesellschaften des globalen Südens politökonomisch reflektiert.²¹ Diese Arbeiten haben die ökonomische Rente als eine spezifische Form des gesellschaftlichen Mehrprodukts und zentrale Kategorie sowohl der klassischen Nationalökonomie als auch der marxistischen *Kritik der politischen Ökonomie* zum theoretischen Ausgangspunkt ihrer Überlegungen gemacht (Boeckh/Pawelka 1997; Caligaris 2016; Iñigo Carrera 2007; Ders. 2017; Coronil 2002; Coronil/Skurski 1982; Elsenhans 1981; Kay/Vergara-Camus 2017). Allen gemein ist die zentrale Stellung des Staates als ökonomischer Akteur in Gesellschaften, die von der Logik der Rente dominiert werden. Die Arbeit folgt den hier referierten Ansätzen, um den besonderen politökonomischen Eigenschaften nachzugehen, die der Rente im globalen kapitalistischen Verwertungsprozess zukommen und die angesichts der globalen (Arbeits-)Teilungen eine besondere Prägekraft in den rohstoffreichen Gesellschaften des globalen Südens entfalten (vgl. Caligaris 2016; Coronil 2002; Iñigo Carrera 2007). Vor diesem Hintergrund konzentriert sich die Arbeit auf Rohstoffrenten und lässt andere in der Literatur diskutierte Rentenformen außen vor.²² Diese Beschränkung wird

-
- 21 Zwar ist für die Rentierstaatsliteratur die Rohstoffrente zentral (Beblawi/Luciani 1987; Herb 2005; Mahdavy 1970; Ross 2001; Ders. 2012), in ihrer institutionalistischen Orientierung interessiert sie sich jedoch vielmehr für die politisch-administrativen Folgen der Verfügbarkeit von umfassenden Rohstoffrenten, wie sie vor allem in Ölstaaten zu beobachten sind. Eine Auseinandersetzung mit der ökonomischen Rente als einem spezifischen Mehrprodukt und dessen gesellschaftstheoretischer und politökonomischer Bedeutung bleibt dabei jedoch aus. Sie nimmt vor allem die Folgen der einseitigen Abschöpfung von Rohstoffrenten für die Entwicklung staatlicher Institutionen und demokratischer Strukturen in den Blick. Dabei entgeht ihrer stark politisch-institutionalistischen und regimetheoretischen Perspektive die genuine Bedeutung der ökonomischen Rente für die Gesamtheit wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Sektoren in rohstoffreichen Ländern des globalen Südens.
- 22 Während klassische materialistische und politökonomische Ansätze insbesondere auf die Grundrente als typische Rentenform eingehen, spielen in aktuellen Rentendebatten auch andere Renten, wie z.B. politische Standortrenten, geopolitische Renten, *Remittances* und Schumpeter-Renten eine Rolle (vgl. Moore 2004). Diese Arbeit

2. Theorie: Rentengesellschaft und Steuerstaat

der zentralen wirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Bedeutung der Rohstoffsektoren in Lateinamerika gerecht, wie sie aktuell auch von der neoextraktivistischen Literatur vertreten wird (Gudynas 2011; Svampa 2011; Burchard/Dietz 2014; Burchardt et al. 2021).²³ Zudem eröffnet diese Fokussierung theoretisch und analytisch eine Perspektive auf Vergesellschaftungsprozesse jenseits der kapitalistischen Verwertungslogik, die auf der Inwertsetzung der Natur und der Verfügung über die Rohstoffrente beruhen. Damit geraten die spezifischen Bedingungen von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft in den rohstoffexportierenden Ländern des globalen Südens in den Blick.

Hierzu werden die drei zentralen theoretischen Kategorien der politischen Ökonomie der Rente (1), des rentengesellschaftlichen Staates (2) und der fiskalischen und nonfiskalischen Regulierung des Reichtums (3) herausgearbeitet. Abschließend erfolgt die theoretische Zusammenführung der Kategorien im Konzept der Verteilungsgallianz sowie die Darstellung des Analysemodells der Arbeit (4). Mit der Verteilungsgallianz werden die politökonomischen, politisch-institutionellen und (non)fiskalischen Bedingungen des Steuerstaates in der Rentengesellschaft analytisch miteinander verbunden. Die steuer- und ungleichheitspolitische Frage der Reichtumsbesteuerung wird damit in den größeren Zusammenhang finanzpolitischer Verteilungsarrangements und ihrer ökonomischen, gesellschaftlichen und politischen Reproduktionsbedingungen eingeordnet.

2.1 Politische Ökonomie der Rente

2.1.1 Grundrente als Kategorie der (Kritik der) politischen Ökonomie

In Anschluss an Marx' Auseinandersetzung mit der klassischen Nationalökonomie David Ricardos lassen sich drei Arten der ökonomischen Rente unterscheiden: Differentialrente I und II sowie die absolute Grundrente.

fokussiert auf Rohstoffrenten, die im Rohstoffsektor anfallen und durch den Staat abgeschöpft, alloziert und verteilt werden können.

23 Rohstoffe beziehen sich hier auf unverarbeitete oder geringfügig verarbeitete natürliche Ressourcen, die im Folgenden dem Verbrauch oder der weiterführenden industriellen Verarbeitung zugeführt werden. Im Kontext dieser Arbeit zählen dazu agrarische Primärerzeugnisse, Energierohstoffe und metallische Rohstoffe. Die Begriffe Primärgüter, Rohstoffe und natürliche Ressourcen werden in diesem Sinne synonym verwendet.

David Harvey (1973) hat noch die einfache Monopolrente ergänzt, die er aus der Marktmacht der Klasse der Grundbesitzer:innen ableitet (Caligaris 2016, 74). Sie wird hier vernachlässigt, da sie nur unter bestimmten Bedingungen und im Rohstoffsektor nur bei stark konzentrierten Rohstoffvorkommen wie im Falle bergbaulicher Lagerstätten durchgesetzt werden kann.²⁴ Ein für Monopolpreise erforderliches konzertiertes Vorgehen im Weltmaßstab ist zumindest für den agrarischen Grundbesitz nicht zu erwarten (vgl. Iñigo Carrera 2007, 140).²⁵ Die Differentialrente hingegen ergibt sich aus natürlichen Ertragsvorteilen (Differentialrente I) oder aus Ertragsvorteilen, die in der Art der Verwendung von Grund und Boden begründet liegen (Differentialrente II). Sie kommt in Anschluss an Marx' Kritik der politischen Ökonomie zustande, da sich im Primärsektor (Rohstoffe) der Wert der Ware anhand des Produktionspreises der Grenzböden, d.h. der schlechtesten Böden, deren Erträge gerade noch zum Produktionspreis Absatz finden, bildet. Der Produktionspreis umfasst nach Marx die Produktionskosten (Produktionsmittel und Löhne) zuzüglich des Durchschnittsprofits, der den Einsatz des Kapitals begründet (vgl. MEW, Bd. 25, 167).²⁶ Der Wert der Primärgüter bemisst sich daher anhand der Produkti-

24 Monopolrenten entstehen in ganz unterschiedlichen Sektoren: sie können von Immobilienbesitzer:innen in begehrten Lagen (räumliche Dimension der Monopolrente), durch Marktmacht im Wege der Kapitalkonzentration oder durch exklusive Anbieterrechte durch den Staat angeeignet werden. Mit Blick auf Besonderheiten rohstoffreicher Länder des globalen Südens interessieren hier vor allem Renten, die auf die ‚Monopolisierung von Naturkräften‘ zurückgehen. Dabei muss die einfache Monopolrente von Fall zu Fall unterschiedlich bewertet werden; im Falle von bergbaulichen Lagerstätten (Mineralien, Öl, Gas) kann sie durchaus realisiert werden (siehe OPEC), da die Besitzer von Minen und Lagerstätten relativ unabhängig in der Ausnutzung ihres Monopols zugunsten höherer Preise sind. Sie können Preise durch Absprache bzw. Verknappung über den aktuellen Marktwert der entsprechenden Ware heben (Iñigo Carrera 2007, 140).

25 Je nach Warengruppe und Konzentration des internationalen Handels sind es meist eher marktbeherrschende Handelsunternehmen im internationalen Warenverkehr, die angesichts der internationalen Arbeitsteilung und der Scheidung von Produzenten- und Konsumentenländern „Nadelöhr“ (Neelsen 1997, 132) zur Durchsetzung von Monopolpreisen bilden.

26 Am Marx'schen ‚Produktionspreis‘ entspann sich wiederholt die Debatte um das sogenannte Transformationsproblem und damit um die Gültigkeit der Marx'schen Arbeitswerttheorie. Das Produktionspreistheorem und die damit verbundene Durchschnittsprofitrate stehen zunächst im Widerspruch zu einer Entsprechung von Arbeitszeitwerten und Preisen. Mit dem Transformationsproblem, d.h. der Unmöglichkeit, Werte in Preise und Preise in Werte zu übersetzen oder aus dem jeweils anderen abzuleiten, galt die Marxsche Werttheorie manchen als hinfällig (hierzu Heinrich

2. Theorie: Rentengesellschaft und Steuerstaat

onskosten auf dem minderwertigsten Boden, dessen Erträge als Waren zu ihrem Produktionspreis, d.h. einschließlich des Durchschnittprofits, Absatz finden. Damit ist die Marktlogik vorausgesetzt, „der zufolge ein Acker, ein Wohnraum, ein Erzlager, etc. nur dann bebaut, genutzt, ausgebeutet wird,

1988). Eine solche Ableitung ist jedoch nicht Marx Absicht gewesen und mit ihr steht und fällt auch nicht die Marx'sche Werttheorie, im Gegenteil: Der Produktionspreis stellt für Marx die preistheoretische Begründung der Gültigkeit des Wertgesetzes dar in einem System, das einen Tausch nach Werten ausschließt (Mattick 1973, 56). Erfolgte der Tausch allein nach Werten im Sinne der inneren Wertzusammensetzung der einzelnen Ware, müsste die Reproduktion kapitalintensiver Unternehmen aufgrund einer zu geringen Mehrwert- und Profitrate scheitern. Die wertbildende Arbeitszeit bestimmt zwar den Produktionsprozess, sie kann jedoch im Tausch keine Rolle spielen. Denn die zahlungsfähige Nachfrage in der Zirkulationssphäre wird von der (profitablen) Kapitalproduktion und der dadurch bedingten Nachfrage nach Gebrauchswerten (v.a. Produktionsgüter) bestimmt. Diese erlaubt den Industriezweigen mit hoher organischer Zusammensetzung die Realisierung von Preisen, die ihre Profitabilität sichern, während Unternehmen mit geringer organischer Zusammensetzung des Kapitals nur auf diese Weise ausreichend Absatzmöglichkeiten finden, um ihre Profite realisieren zu können. Die kapitalistische Warenproduktion zeichnet sich gerade nicht durch eine Produktion nach menschlichen Bedürfnissen (im Rahmen der Profitabilitätsgrenzen) aus, sondern durch das Prinzip der Kapitalproduktion, die das gesellschaftliche Bedürfnis bestimmt. „Solange das Produkt eines Industriezweigs für das Funktionieren des Gesamtsystems notwendig ist, wird er Preise erzielen, die seine Existenz und Expansion möglich machen.“ (ebd., 51) Mit dem Produktionspreis will Marx begründen, dass den Markt- und Preisverhältnissen trotz gegenteiliger Erscheinung Wertverhältnisse zugrunde liegen. Die individuelle Preisbestimmung ist bedeutungslos für Marx (ebd., 56) und auch im vorliegenden Theoriekapitel geht es nicht um die praktische Anwendbarkeit der Arbeitswertlehre, sondern um die werttheoretische Bestimmung der Rente in Anschluss an Marx. Für die Gültigkeit der Marx'schen Werttheorie genügt die Feststellung, dass Preisrelationen Wertrelationen voraussetzen und zwar in der sehr allgemeinen Weise, dass das Wertgesetz bzw. Arbeitszeitwerte die Produktionspreise und die durchschnittliche Profitrate dahingehend ‚regulieren‘, „daß es bestimmt, ob ihr Niveau hoch oder niedrig in Bezug auf [gesellschaftlichen] Gesamtwert und Mehrwert ist. Ähnlich beherrscht das Wertgesetz kraft der wachsenden Arbeitsproduktivität die allgemeinen Preisbewegungen. Die Herrschaft des Wertes bezieht sich nicht auf die tatsächlichen quantitativen Tauschverhältnisse des Warenmarktes, sondern auf den Gesamtabfall oder -anstieg der Produktionspreise und der durchschnittlichen Profitrate als Folge wechselnder Wertrelationen und wechselnder Wertinhalte der Waren im Verlauf sich verändernder Arbeitsproduktivität und struktureller Veränderungen der organischen Zusammensetzung des Gesamtkapitals.“ (ebd., 54 f.) Es ist die wettbewerbliche Marktsituation, die zu einer Transformation von Werten in Produktionspreise führt und eine Entkopplung des einzelnen Warenpreises von individuellen Werten mit sich bringt. „Die durchschnittliche Profitrate zeigt an, daß die Preise vom Gesamtsystem bestimmt sind – auf das die Wertanalyse angewandt werden kann.“ (Mattick 1973, 57) Die *durchschnittliche Profitrate* ist daher eine Makrokategorie.

wenn es sich lohnt, d.h., wenn zumindest ein durchschnittlicher Gewinn erwartet werden kann“ (Neelsen 1997, 129). Ist dies nicht der Fall, werden sie vom Markt genommen, solange bis die Nachfrage oder die technologische Entwicklung den Verkauf ihres Produkts erneut zum Produktionspreis oder darüber ermöglicht.²⁷ Die differenzielle Grundrente setzt nun Böden voraus, für deren Produkt „der individuelle Produktionspreis unter dem den Markt regulierenden Produktionspreis steht“ (MEW, Bd. 25, 756). Dies trifft im Falle der besonderen Fertilität von Böden, der besonderen Qualität von Rohöl oder eines vergleichsweise einfachen Zugangs zu Lagerstätten und Märkten zu (Differentialrente I). Die gleichen Mengen von Kapital und Arbeit erzeugen hierbei im Verhältnis zum Referenzboden eine größere Menge an Bodenprodukten, die trotz ihres geringeren individuellen Produktionspreises bzw. ihres geringeren individuellen Werts zum Marktpreis verkauft werden können, so dass sich Differenz als Rente angeeignet lässt. Im Falle der Differentialrente II wird der höhere Ertrag der eingesetzten Arbeit aufgrund von technologisch oder infrastrukturell begründeten Produktivitätsvorteilen begründet. Dabei treten im Zuge wissenschaftlich-technologischen Fortschritts in vielen Bereichen natürliche Standortvorteile hinter die Vorteile aus Kapitalinvestitionen (z.B. in künstlichen Dünger oder Saatgut) zurück (Neelsen 1997, 129). Differentialrente ist daher notwendig eine dynamische Größe, abhängig von der technologischen Entwicklung, der Entwicklung der Marktpreise und der Beschaffenheit der Grenzböden.

Während Ricardo nur die Differentialrente kannte, begründete Marx zudem die absolute Grundrente, die sich allein aus dem Eigentumstitel des Grundbesitzers erklärt und selbst für den ertragsschwächsten Boden anfällt, sofern dieser in den Verwertungsprozess eingeht oder einen Pächter findet. Die absolute Grundrente ist wertheoretisch von allgemeiner Bedeutung für unterschiedliche Arten der Bodenrente, d.h. auch für die Differentialrente. Das Grundeigentum bildet nach Marx eine Schranke für die freie Bewegung des Kapitals, die ihm als Voraussetzung für „jene allgemeine Ausgleichung des Mehrwerts zum Durchschnittsprofit“ (MEW,

²⁷ Diese theoretische Annahme trifft für das private mobile Kapital zu, nicht jedoch für die Gesamtheit der Marktteilnehmer:innen: „Treten [...] Überlebenszwang und ökonomische Notwendigkeit an die Stelle kapitalistischer Verwertungslogik, können die Marktpreise selbst unter ihren Wert fallen, ohne daß Felder aus der Produktion, Minen stillgelegt, Ölquellen versiegelt werden.“ (Neelsen 1997, 133; vgl. Iñigo Carrera 2016).

2. Theorie: Rentengesellschaft und Steuerstaat

Bd. 25, 770) gilt. Dadurch ist es möglich, dass der Wert der Ware über dem Produktionspreis, d.h. oberhalb der Produktionskosten zuzüglich des Durchschnittsprofits, liegt.²⁸ Dieser Wert, der als Rente abschöpfbar ist, muss sich aus der Mehrwertmasse bilden, da die Produktionskosten eine konstante Größe bilden (ebd., 771). Das Mehrprodukt im Primärsektor besteht somit aus zwei Teilen: „dem Durchschnittsprofit, dessen Erwartung die Investitionsbereitschaft des kapitalistischen Pächters erklärt, und der Rente für den Eigentümer“ (Neelson 1997, 130).²⁹ Es ist deshalb ebenso wie beim Profit die unbezahlte Arbeit, die den Grundbesitzer alimentiert, weshalb auch die Rente, global betrachtet, „Ausdruck eines antagonistischen Klassen- und Ausbeutungsverhältnisses“ (ebd.) ist. Dabei kann der Anteil der Rente am Mehrprodukt von Fall zu Fall variieren. Zentral für ihre Unterscheidung zum Profit ist nicht, ob „die absolute Rente gleich dem ganzen Überschuß des Werts über dem Produktionspreis oder nur gleich einem Teil desselben“ ist (MEW, Bd. 25, 771), sondern dass Primärgüter zu einem Monopolpreis veräußert werden. Um Monopolpreise handelt es sich nicht, weil „ihr Preis über ihrem Wert, sondern weil er gleich ihrem Wert oder weil er unter ihrem Wert, aber über ihrem Produktionspreis“ (ebd.) liegt. „Ihr Monopol bestände darin, nicht wie andere Industrieprodukte, deren Wert über dem allgemeinen Produktionspreis steht, zum Produktionspreis nivelliert zu werden.“ (ebd.). Die Höhe der Rente ist daher ebenso wie der Profit Gegenstand eines Verteilungskonflikts zwischen Grundbesitz, gesellschaftlichem Gesamtkapital und Arbeit, denn durch ihren Einfluss auf die Preisbildung wirkt sie entweder auf die Kaufkraft und damit auf den Lebensstandard der Arbeiter:innen oder, vermittelst der allgemeinen Erhöhung der Reproduktionskosten der Arbeitskraft, auf den Durchschnittsprofit des gesellschaftlichen Gesamtkapitals (vgl. Caligaris 2014, 64).

„Innerhalb des Marktmechanismus ist die Verteilung der Produkte, die den aggregierten Wert der notwendigen Arbeitszeit enthalten, ebenso wie die Verteilung des aggregierten Mehrwerts unter die Kapitalisten und unproduktiven Schichten der Gesellschaft die wirkliche Tätigkeit der Men-

28 Unter Bedingungen der freien Bewegung des Kapitals wäre dies nicht möglich, da der Wertbestandteil über dem Produktionspreis unter Bedingungen freier Kapitalmobilität Marx' Theorie zufolge entweder zum Durchschnittsprofit nivelliert würde oder die entsprechenden Waren aufgrund fehlender Konkurrenzfähigkeit keinen Absatz fänden.

29 Die Trennung hier ist analytisch. Fallen Grundbesitzer:innen und Pächter:innen oder andere Kapitalist:innen in einer Person zusammen, dann fallen auch Durchschnittsprofit und Rente zusammen (Neelson 1997, 130).

schen, die konkurrierend ihre Interessen im Rahmen ihrer gesellschaftlich bedingten und sich verändernden Möglichkeiten verfolgen. Hier herrscht nichts als der Kampf aller gegen alle.“ (Mattick 1973, 57)

Marx' systematische Betrachtung der Natur, von Grund und Boden als Teil des gesellschaftlichen Produktionsprozesses, findet sich erst im dritten Band des Kapitals. Das hier bereits entwickelte dialektische Verhältnis von Kapital und Arbeit, das im Zentrum von Marx' *Kapital* steht, wird geöffnet und erweitert um die Natur und den Besitz an dieser (Coronil 1997, 66 ff.). Diese Erweiterung kulminiert in der „trinitarischen Formel“ (MEW Bd. 25, 822), mit der Marx die verschiedenen Einkommen und ihre Quellen – Kapital-Profit (Zins)/Boden-Grundrente/Arbeit-Lohn – als unterschiedliche Artikulationen desselben gesellschaftlichen Prozesses entschlüsselt. Er wendet sich damit gegen verdinglichende Vorstellungen, wonach Kapital, Arbeit und Boden nicht erst „aufgrund bestimmter sozialer Verhältnisse zur Quelle der entsprechenden Revenue“ – Profit, Lohn, Rente – werden, sondern „unabhängig von gesellschaftlichen Bedingungen Quelle von Wert“ sind (Heinrich 2014, 308). Die späte Auseinandersetzung mit der Rente innerhalb des *Kapitals* muss daher vor dem Hintergrund der Marx'schen Werttheorie betrachtet werden, wonach allein Arbeit wertbildend ist (MEW Bd. 25, 823).³⁰ Da die Rente nur einen Teil des Mehrwerts darstellt, setzt sie auf der geltungslogischen Ebene (nicht historisch) das Kapitalverhältnis bereits voraus. Die Natur selbst hat danach keinen gesellschaftlichen Wert im ökonomischen Sinne.

„Überall, wo Naturkräfte monopolisierbar sind und dem Industriellen, der sie anwendet, einen Surplusprofit sichern, sei es ein Wassergefälle oder ein reichhaltiges Bergwerk oder ein fischreiches Wasser oder ein gutgelegener Bauplatz, fängt der durch seinen Titel auf einen Teil des Erdballs zum Eigentümer dieser Naturgegenstände Gestempelte diesen

30 Nach der *Kapital*-Rezeption von Michael Heinrich (2014) hat Marx in seiner Kritik der politischen Ökonomie der Nationalökonomen eine monetäre Werttheorie vertreten. Im Unterschied zur prämonetären Arbeitswertlehre der Nationalökonomen Smith und Ricardo und der Arbeitsmengentheorie der marxistischen Tradition wird Arbeit von Marx nicht im naturalistischen Sinne bloß als Verausgabung von Muskel, Nerv und Gehirn verstanden. Arbeit wird von ihm als gesellschaftstheoretische Kategorie im Konzept der *abstrakten Arbeit* eingeführt. Abstrakt meint dabei nicht nur die quantifizierende Abstraktion von der konkreten Arbeitstätigkeit, sondern auch gesellschaftlich durchschnittlich notwendige Arbeitszeit. Das Konzept der abstrakten Arbeit als Wertmaßstab einer Ware setzt voraus, dass eine Arbeitstätigkeit mit allen anderen Arbeitstätigkeiten in Beziehung gesetzt ist, was erst durch den Markt und die Geldform als Universaläquivalent möglich ist (vgl. ebd.).

2. Theorie: Rentengesellschaft und Steuerstaat

Surplusprofit dem fungierenden Kapital in der Form der Rente ab.“
(MEW Bd. 25, 781)

Grundrente ist daher das politökonomische Resultat monopolisierter Naturkräfte, das den Waren keinen Wert hinzufügt, sondern einen Abzug vom gesellschaftlichen Mehrwert darstellt.³¹ Ihr Grund ist der (staatlich) zugewiesene bzw. geschützte Eigentumstitel. Ihr ökonomischer Ursprung allerdings ist der erfolgreiche kapitalistische Verwertungsprozess, aus dessen Resultaten die Rente an den Eigentümer entrichtet wird. Nicht die Rente bestimmt also das Mehrprodukt, d.h. den (verbleibenden) Profit, sondern umgekehrt der Profit die Rente (vgl. MEW. Bd. 25, 809).³² Sowie aber die Rohstoffrente abhängig ist vom erfolgreichen kapitalistischen Verwertungs-

31 Auch wenn die Transformation gesellschaftlicher Naturverhältnisse die Natur selbst zu einem knappen Gut und Träger von (Tausch-)Wert gemacht hat (Lefebvre 1991), so wirft sie nicht (nur) einen Profit ab, sondern verleiht als räumlicher Besitztitel ihren Eigentümer:innen weiterhin einen Rentenanspruch. Da es an dieser Stelle um den systematischen Stellenwert der Rente in der Kritik der politischen Ökonomie geht, werden die gesellschaftlichen Umwälzungs- und Inwertsetzungsprozesse von Natur an dieser Stelle nur kurz als Randbemerkung angesprochen: Nach Lefebvre (1991, 329) ist selbst die Unterscheidung oder Unterscheidbarkeit von Natur und Nicht-Natur durch den kapitalistischen Verwertungsprozess affiziert worden. Der Warenüberfluss in den sogenannten Konsumgesellschaften habe zu neuen (relativen) Knaptheiten geführt, die auch die Natur selbst zum Produkt eines Verwertungsprozesses gemacht und ihr damit Wert verliehen haben: „Those commodities which were formerly abundant because they occurred 'naturally', which had no value because they were not products, have now become rare, and so acquired value. They have now to be produced, and consequently they come to have not only a use value but also an exchange value“ (ebd.). Vermehrt natürliche Güter wie (urbaner) Raum, Luft und Wassergefälle (Mega-Staudammprojekte) haben daher nicht mehr nur Gebrauchswert, sondern Tauschwert erlangt, da sie nun unter warenförmigen kapitalistischen Bedingungen produziert werden. Für Lefebvre ist mit diesen Inwertsetzungsprozessen die Natur vollständig verschwunden und nur mehr in einigen Zeichen und Symbolen vertreten (ebd.).

32 Darin unterscheiden sich ganz grundlegend vormoderne von modernen Rentenformen: In der vorkapitalistischen Produktionsweise basiert die Rentenforderung auf einem feudalen, außerökonomischen und unmittelbaren Zwangsverhältnis. Dies gilt für die Arbeits-, Natural- und Geldrente gleichmaßen. Sie ist der politisch eingeforderte Teil des Mehrprodukts, zu dessen Erwirtschaftung der Produzent gezwungen wird. Die Höhe des möglichen Profits des Produzenten ist hierbei der nach Abzug der Subsistenzmittel und der Rentenforderung verbleibende Überschuss. Mit der Durchsetzung der kapitalistischen Produktionsweise aber bestimmt der (Durchschnitts-)Profit die Höhe der Rente. Sie hört auf, Gegenstand außerökonomischen Raubs zu sein und wird zum Resultat marktvermittelter Herrschaftsverhältnisse (vgl. MEW. Bd. 25, 809).

prozess, so bleiben auch stark von solchen Renten geprägte Ökonomien abhängig von kapitalistischen Ökonomien.

Bedeutend für Fragen der Reproduktions-, Distributions- und Konfliktmuster rohstoffreicher Gesellschaften im globalen Süden ist daher der räumlich-sektorale Ursprung des Mehrprodukts, das als Rente angeeignet wird. Im Falle der absoluten Grundrente entsteht das Mehrprodukt durch die Arbeit der Arbeiter:innen im entsprechenden Rohstoffsektor, sei es in der Ölförderung, in der Landwirtschaft oder im Bergbau (vgl. Carrera 2007, 16). Sowohl Profit als auch Rente müssen aus dem produzierten Mehrwert im entsprechenden Sektor entrichtet werden, der nun nicht allein den Kapitalist:innen im Rohstoffsektor zufällt, „die ihn aus den Arbeitern extrahieren“, sondern zu einem Teil auch „den Grundeigentümern zufällt, die ihn aus den Kapitalisten extrahieren“ (MEW Bd. 25, 780).³³ Umstrittener ist die sektorale Herkunft der Differentialrente. Dabei lassen sich zwei zentrale Positionen in der Debatte um den Ursprung der Rente unterscheiden (Caligaris 2016, 61 ff.):³⁴

1. Jegliches Mehrprodukt, das als Grundrente in einem bestimmten Produktionszweig angeeignet wird – ob absolute, differenziale oder Monopolrente –, wird durch die Arbeiter:innen im selben Zweig produziert (sowjetische Position).
2. Gerade aufgrund der höheren Produktivität der Arbeit im entsprechenden Rohstoffsektor gegenüber der Arbeit, die den Marktpreis bestimmt, muss jedes Mehrprodukt, das als Grundrente angeeignet wird – die absolute Grundrente ausgenommen –, in einem anderen Zweig der gesellschaftlichen Produktion generiert werden.

Von der Literatur, die sich mit der politischen Ökonomie der Rente in Ländern des globalen Südens befasst, wird gemeinhin die zweite Position vertreten (Caligaris 2014; ders. 2016; Iñigo Carrera 2007; Elsenhans 1981; Laclau 1969, Vergara-Camus/Kay 2017).

Das zentrale Argument der ersten Position, so Caligaris (2014, 63), geht davon aus, dass sich die produktivere Arbeit in mehr Wert darstellt als die unproduktivere Arbeit. Dies steht jedoch im Widerspruch zu ihrer Begründung im Rahmen der Marx'schen Werttheorie, wonach die Erhöhung der

33 Die absolute Grundrente stellt nach Marx die Differenz zwischen dem Wert der Ware und dem Produktionspreis dar (Wert = Kostpreis + Durchschnittsprofit + Rente).

34 Eine umfassende Auseinandersetzung mit den zentralen Debattensträngen findet sich bei Caligaris (2014).

2. Theorie: Rentengesellschaft und Steuerstaat

Arbeitsproduktivität nicht zu einer Erhöhung des Werts führt, sondern zur Erhöhung der Menge der Gebrauchswerte (ebd.). In Marx' (MEW Bd. 25, 823) Worten:

„Die Differenz in der Fruchtbarkeit des Bodens bewirkt, daß dieselben Mengen von Arbeit und Kapital, also derselbe Wert, sich in verschiedenen Mengen von Bodenprodukten ausdrückt; daß diese Produkte also verschiedene individuelle Werte haben.“

Da sich der Marktpreis für Primärgüter aber am Weltmarkt in Abhängigkeit von den Produktionskosten der Grenzböden bildet – je nach Sektor bildet sich dieser zudem in Abhängigkeit von politischen Entscheidungen –,³⁵ kann die Differenz zwischen dem Weltmarktpreis und den individuellen, d.h. den lokalen Produktionsbedingungen gemäßen Werten der Rohstoffe als Rente angeeignet werden. Die Ausgleichung der individuellen Werte zu Marktwerten bewirkt, dass die Vorteile des fruchtbareren Bodens vom Pächter oder Konsumenten auf den Grundbesitzer übertragen werden (ebd.). Da es angesichts der internationalen Arbeitsteilung aber im Wesentlichen andere Gesellschaften sind, die die Waren zum Marktpreis abnehmen, ist es das in den Abnehmerländern erwirtschaftete Mehrprodukt, das als Rente angeeignet wird, wie Caligaris (2016, 63) in Anschluss an Ernesto Laclau (1969) feststellt:

„Therefore, the ground-rent that is carried within raw materials exported from ‘resource rich countries’ is constituted by the surplus-value produced by foreign workers [...] which flows into the country’ supplying the raw materials. [...] Thus, this determination must constitute the point

35 So vor allem mit Blick auf die großen, in der OPEC organisierten Ölförderländer. Die politischen Mechanismen der Rentengenerierung durch die internationale Regulierung von Fördermengen dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass hier ebenso ökonomische Mechanismen greifen. Es wäre falsch, die politische Ökonomie der Rente als außerökonomischen Gegenstand zu betrachten. Wenn es in der Folge einer Begrenzung der Fördermengen zu höheren Weltmarktpreisen für Öl und Gas kommt, kann sich der Einsatz wesentlich teurerer Fördertechnologien und damit die Verschiebung der Grenzböden – der sog. *commodity frontier* – aus kapitalistischer Sicht lohnen. So haben die hohen Weltmarktpreise für Öl und Gas in den USA und anderen traditionellen Industriestaaten zu einer Ausweitung vormals unrentabler unkonventioneller Fördermethoden wie dem *Fracking* geführt (Morse 2014). Die dadurch erfolgte Erhöhung der Produktionsmenge untergräbt die Fördermengenregulierung der OPEC, reduziert die Abhängigkeit der traditionellen Konsumentenländer und generiert dadurch ökonomischen Druck auf die traditionellen Förderländer.

of departure for the entire explanation of the specificity of this type of national sphere of capital accumulation.“

Dieses Mehrprodukt, d.h. der von den Arbeiter:innen in den Abnehmerländern abgepresste Mehrwert, begründet ein erhöhtes Pro-Kopf-Einkommen, das in keinem ökonomischen Verhältnis zu den Produktivkräften in den Produzentenländern steht (Laclau 1969, zit. n. Iñigo Carrera 2007, 81, Fn. 36). Ganz im Gegensatz zu Theorien des ungleichen Tauschs sind es demnach die rohstoffreichen Länder, denen ein Teil des globalen Mehrprodukts zufließt, das nicht der eigenen Wertschöpfung entspringt (vgl. Caligaris 2016, 73). Angesichts der postkolonialen globalen Arbeitsteilung, in der die rohstoffreichen Länder des globalen Südens als Rohstofflieferanten fungieren und nur in wenigen anderen Bereichen am Weltmarkt operieren, kommt der Rente damit eine besondere Bedeutung in diesen Gesellschaften zu. Zwar weist jede zeitgenössische Ökonomie, die auf Eigentumstiteln und damit eben auch auf dem Eigentum an Grund und Boden basiert, rentenökonomische Momente auf, wie sie hier dargelegt wurden; weder gibt es rein kapitalistische Ökonomien – es geht nach Marx stets um die Produktionsbedingungen in ihrem Durchschnitt – noch gibt es reine Rentenökonomen. Doch da die kolonial oktroyierte internationale Arbeitsteilung auch eine räumliche Teilung der Natur mit sich gebracht hat, lassen sich unterschiedliche „dominierende Tendenzen“ (Coronil 1997, 36) zugrunde legen, wonach das dominierende Vergesellschaftungsmoment in den meisten rohstoffreichen Gesellschaften des globalen Südens nicht die Verwertung des Werts durch Arbeit ist (kapitalistische Produktionsweise), sondern die Rente, ihre Aneignung und Verteilung (vgl. Coronil 1997; Elsenhans 1981; Ders. 2009).³⁶ Ob in einer Gesellschaft das Moment der Rea-

36 Mit Beginn des 21. Jahrhunderts, dem Anstieg der Rohstoffpreise und dem Aufstieg der viel zitierten *emerging countries* im globalen Süden (BRICS) ist es zeitweise auch zu Verschiebungen zwischen Rohstoffförderern und Rohstoffabnehmern gekommen. Während in einer Vielzahl von Ländern des globalen Nordens angesichts der Rohstoffpreise und geostrategischer Überlegungen die unkonventionelle Förderung von Öl- und Gasvorkommen, der Ausbau des Bergbaus oder die Erschließung von off-shore-Gebieten zur Rohstoffgewinnung rentabel geworden ist, hat der Aufstieg in Teilen des globalen Südens den internationalen Rohstoffmarkt um bedeutende Abnehmer erweitert (Peters 2019). Die vielschichtigen Folgen und Implikationen dieser Entwicklung werden hier nicht weiterverfolgt. Es wird aber davon ausgegangen, dass die globale Teilung der Natur weiterhin von großer Relevanz für die Gesellschaften des globalen Südens ist. Zumindest für Lateinamerika kann mit Blick auf das in der Literatur vertretene neo-extraktivistische Entwicklungsmodell der vergangenen beiden Jahrzehnte eher eine Steigerung der Abhängigkeit vom Rohstoffsektor konstatiert werden.

2. Theorie: Rentengesellschaft und Steuerstaat

lisierung und Verteilung von Rente oder die kapitalistische Wertschöpfung dominieren, lässt sich aufgrund des Schwellenwertproblems letztlich nur in der qualitativen Analyse der Bedingungen, unter denen Rente auftritt, angeeignet und verteilt wird und auf die je spezifische Vergesellschaftung wirkt, beurteilen.³⁷

Die Dominanz rentenökonomischer Strukturen hat weitreichende gesellschafts-, staats- und entwicklungstheoretische Folgen, die auch verteilungspolitisch höchst relevant sind und daher in der Analyse der Besteuerung von Einkommen und Vermögen Beachtung finden müssen. Während in Europa mit den Einnahmen aus der Industrie ein sonst nicht überlebensfähiger, aber politisch wichtiger Agrarsektor am Leben gehalten wird, ist es in den industrialisierten Ökonomien der Peripherie ein nicht überlebensfähiger, aber politisch wichtiger Industriesektor, der durch die Landwirtschaft oder andere Rohstoffsektoren am Leben gehalten wird. Dieser Unterschied ist nicht nur quantitativer Natur. Er besteht nicht darin, dass in Ländern der Peripherie die kapitalintensive Industrie aus der deutlich geringeren oder volatileren Mehrwertmasse, die im Primärgütersektor realisiert wird, alimentiert werden muss. Der qualitative Unterschied besteht darin, dass der Großteil des Mehrprodukts im Rohstoffsektor auf der Rohstoffrente beruht und, ökonomisch betrachtet, zur freien Verfügung steht und damit die politische Verteilung und Reallokation der Rente ins Zentrum der politischen Ökonomie rückt.

2.1.2 Soziale Formation und Akkumulationsprozess in rohstoffexportierenden Ländern des Südens

Die einschlägige Literatur zur Rohstoffrente geht davon aus, dass mit der Rente eine Gemeinsamkeit rohstoffreicher Länder des globalen Südens

werden (Burchardt/Dietz 2014; Gudynas 2012; Svampa 2019). Diese zeigt sich nicht zuletzt in der aktuellen Krise der Region, nachdem die Rohstoffpreise dramatisch gefallen sind.

37 Im Allgemeinen ist es schwer, die Höhe von Renten empirisch gesichert zu erfassen, da sie in der Praxis untrennbar mit dem Profit erscheinen können. Die in der Rentierstaatsdebatte in Anschlag gebrachten Schwellenwerte zur Unterscheidung von starken, schwachen und mittleren Rentierstaaten (vgl. Beck 2007, 46) stellen zwar einen Versuch dar, unterschiedliche Rentenniveaus empirisch erfassbar zu machen, sie verbleiben jedoch auf der Ebene der Staatseinnahmen ohne Berücksichtigung ihrer allokativen Bedeutung und darauf beruhender oder gestützter Prozesse und Strukturen spezifischer Vergesellschaftung.

markiert ist, die auf spezifische Probleme, Strukturen und Muster in der gesamtgesellschaftlichen Reproduktion und Entwicklung verweist (vgl. Boeckh/Pawelka 1997; Caligaris 2016; Coronil 1997; Coronil/Skurski 1981; Elsenhans 1981; Grinberg/Starosta 2014; Iñigo Carrera 2007; Oyhantçabal 2017; Vergara-Camus/Kay 2017).

„The [...] advantage of the category of ground rent is that it allows us to bring together dynamics that are common to agriculture and extractive industries, such as mining, oil, and gas, because they all require the negotiation of access to the resource with the owners of the land where it is located [...and] allows us to examine the contradictory class role of the state in the process of surplus accumulation and appropriation“ (Vergara-Camus/Kay 2017, 248)

Dem Staat kommt demnach eine zentrale Bedeutung für die ökonomische Reproduktion der Gesellschaft zu, die somit ihrerseits zu einer genuin politischen Frage wird. Die darin bestehende widersprüchliche Rolle, die der Staat in Rohstoff- und Extraktionsökonomien einnimmt – Agarproduktion eingeschlossen –, besteht danach in seiner Fähigkeit, Renteneinkommen zu monopolisieren und zu reallozieren (Elsenhans 1981, 63 ff.). Darin besteht der zentrale Unterschied zu kapitalistischen Gesellschaften und ihrem Strukturprinzip einer (relativen) Trennung von Staat und Gesellschaft. Wo die Rohstoffrente ökonomisch als „dominierende Tendenz“ (Coronil 1997, 44) besteht, wird der Zugang zu staatlich vermittelten Renten zur Bedingung privatwirtschaftlicher Initiative. Während privatwirtschaftliche Akkumulation in kapitalistischen Gesellschaften zentraler Bestandteil der Staatsräson ist und durch die Disziplinierung der Arbeit, die Bereitstellung von Infrastruktur und die Schaffung der rechtlichen Rahmenbedingungen allgemein sichergestellt werden soll (vgl. Elsenhans 1981, 116), hängt unternehmerisches Handeln außerhalb des Rohstoffsektors in Gesellschaften, die ökonomisch von der Rente dominiert werden, unmittelbar vom Zugang zu Staat und Politik ab (Coronil 2008, 20). Für das ölreiche Venezuela gehen Coronil & Skurski (1981) so weit, den gesamten Verwertungsprozess als rein virtuell aufzufassen. In diesem ‚Magischen Staat‘ (Coronil 1997) erscheint die industrielle Produktion lediglich als (ideologisches) Instrument zur Aneignung der Ölrente:

„If under capitalism ,the production process . . . absorbs circulation as a mere phase of production, in Venezuela, where the distribution of oil

2. Theorie: Rentengesellschaft und Steuerstaat

rents prevails over the production of surplus value, circulation absorbed production as a phase of circulation.“ (Coronil/Skurski 1982, 93)

Nicht die Produktion, sondern die Warenzirkulation dominiert danach die politische Ökonomie. Am Beispiel der Automobilindustrie in Venezuela zeigen die Autor:innen auf, wie unter industriepolitischen Vorzeichen in den 1970er und '80er Jahren ein großer Teil öffentlicher Mittel in die Handels- und Finanzgeschäfte lokaler Geschäftsleute flossen, obwohl die Produktionshallen leer blieben und das Projekt einer nationalen Zulieferer-industrie letztlich zu einem Absatzmarkt für importierte Autos verkam – montiert in den Industriehallen der internationalen Automobilkonzerne, die sich zugleich privilegierten Zugang zum Energiesektor sicherten. Die Produktion stellt sich hier in der Tat nicht als Wertschöpfung, sondern als bloße Phase der Zirkulation dar; als legitimationspolitisches Instrument zur Aneignung der Rente. Coronil & Skurski (1982, 62) kritisieren daher die auch in der Dependenztheorie noch tendenziell vertretene Annahme einer kapitalistischen Rationalität in den Ländern der Peripherie. Zwar würden auch die rohstoffexportierenden Gesellschaften des Südens, so Coronil, vom Markt dominiert, nicht jedoch vom Markt organisiert. Movens wirtschaftlicher Wachstumsprozesse ist danach die staatliche Allokation der Rente.³⁸

Während die Bedeutung der Rente in Venezuela aufgrund der starken Dominanz des Öls relativ unstrittig ist (Peters 2019; Ross 2001), hat eine Reihe von hauptsächlich argentinischen Sozialwissenschaftlern die Bedeutung der Rente auch für diversifiziertere Ökonomien mit einer durchkapitalisierten industriellen Landwirtschaft als dominantem Sektor untersucht. Die zentrale These geht dabei auf Iñigo Carrera (2006; 2007; 2008) zurück,

38 Ähnlich hat bereits Ernesto Laclau (1971) zu einem früheren Zeitpunkt die Vorstellung durchgängig kapitalistischer Verhältnisse in der Peripherie, wie sie die Dependenztheorie nach Gunder Frank (1967) vertrat, kritisiert. Dieser Vorstellung kapitalistischer Herrschaft liege ein völlig unscharfer Kapitalismusbegriff zugrunde. Danach werde von Frank die Vorstellung vertreten, wonach der Kapitalismus sich bereits mit der Entstehung eines internationalen Kaufmannskapitals, d.h. mit der Produktion für einen Markt, durchgesetzt habe (dieser Vorwurf findet sich auch bei Gertenberger 2007 gegen die Weltsystemtheorie). Dagegen hielt Laclau (1971, 27) mit Marx an einem Kapitalismusbegriff fest, der v.a. auf die kapitalistische Produktionsweise abstellt und nicht auf ausbeuterische Abhängigkeit in der Zirkulationssphäre reduzierbar sei. Ein ökonomisches System könne verschiedene Produktionsweisen beinhalten, solange eine gemeinsame *driving force*, hier der kapitalistische Weltmarkt, definiert werden könne (ebd., 33).

wonach der Staat in rohstoffreichen Gesellschaften Grundrente zugunsten eines spezifischen nationalen Prozesses der Kapitalakkumulation aneignet oder aneignen kann (vgl. Caligaris 20016, Grinberg 2016; Grinberg/Sta-rost 2014; Oyhantçabal 2017; Vergara-Camus/Kay 2017). Die zuvor der kapitalistischen Mehrwertmasse abgetrotzte Grundrente fließt dadurch zu einem Teil zurück in das gesellschaftliche Gesamtkapital bzw., als eine Teilmenge desselben, in das globale gesellschaftliche Gesamtkapital (Caligaris 2016, 66). Der Transfer von Rente trägt dazu bei, dass innerhalb des nationalen Akkumulationsraums unterhalb der im Weltmaßstab dominierenden technologischen Entwicklung und Produktivität produziert werden kann. Ohne den Transfer von Rente wäre dies nicht möglich: Da der Produktionspreis zum allgemein verfügbaren technologischen Entwicklungsstand (innerhalb einer Branche) tendiert, wird bei geringerer Produktivität entweder der individuelle Kostpreis der Produkte des Einzelkapitals zu teuer, um noch Absatz zu finden, oder die erhöhten Kosten führen zu einem Abzug vom Profit, der so weit geht, bis die Güter den Marktpreis erreichen. In beiden Fällen führt der (gesellschaftliche) Produktivitätsrückstand tendenziell zum Verschwinden des Einzelkapitals.³⁹ Die Integration von Rente ermöglicht dagegen die Reproduktion von Kapitalien, deren Produktionskapazitäten unterhalb branchentypischer Absatzmengen liegen und die nicht auf dem Niveau der allgemeinen technologischen Entwicklung produzieren. Dies betreffe sowohl nationales als auch ausländisches Kapital, das im Wesentlichen für den (regional integrierten) Binnenmarkt

39) Dieser Annahme liegen die Marx'sche Werttheorie und das Konzept der *abstrakten Arbeit* zugrunde. Der Wert einer Ware bemisst sich der Theorie zufolge nach dem zu ihrer Produktion erforderlichen Quantum gesellschaftlich notwendiger Arbeitszeit, als die *abstrakte Arbeit* bestimmt wird. Der gesellschaftliche Charakter der Arbeit besteht daher nicht (nur) darin, dass Waren arbeitsteilig produziert werden (hier endet die klassische Ökonomie), sondern darin, dass die gesellschaftliche Bestimmung der Arbeit erst durch den Tausch zustande kommt, indem die Produkte konkreter Privatarbeiten auf das Abstraktum gleicher menschlicher Arbeit reduziert und darin einander gleichgesetzt werden (Heinrich 2004, 209). Diese Gleichsetzung erfolgt über das Geld, worin alle menschlichen Arbeiten (in unbewusster Realabstraktion) aufeinander bezogen werden. Darin besteht der gesellschaftliche Charakter abstrakter Arbeit, die allein wertbildend ist. In dieses Konzept einer umfassenden, monetär vermittelten Relationalität der Arbeitstätigkeiten geht die Entwicklung der Produktivkräfte mit ein. Die wertbildende, gesellschaftlich notwendige Arbeitszeit bemisst sich daher am technologischen Stand der Produktivkräfte, womit der Wert stets eine allgemeine historische Größe ist, sowie durch die gesellschaftliche Nachfrage, „die aber erst im Austauschprozeß, durch die Beziehung der Waren auf das Geld, wirksam wird“ (Heinrich 2004, 241).

2. Theorie: Rentengesellschaft und Steuerstaat

produziere (vgl. Caligaris 2016, 70 f.).⁴⁰ Um trotz geringerer Produktivität eine normale Profitrate zu erreichen, sei eine alternative Quelle des Mehrprodukts erforderlich, die in rohstoffreichen Ländern zu einem erheblichen Teil im Transfer von Rente bestehe. Rententransfers ermöglichten dem lokal angesiedelten und für den lokalen Markt produzierenden Kapital eine Nettoprofitrate auf dem Niveau der Profitrate des in Europa und den USA angesiedelten und für den Weltmarkt produzierenden Kapitals (Iñigo Carrera 2007).

Anschaulich wird die Spezifität des rentengesellschaftlichen Akkumulationsprozesses auch am Beispiel der argentinischen Automobilindustrie. Das Land zeichnet sich durch eine starke Präsenz der konzentriertesten Großkapitale der Welt aus, doch in Argentinien produzieren diese Konzerne lediglich für den lokalen Markt. Zur Illustration der besonderen Bedingungen wirtschaftlicher Wachstumsprozesse in rohstoffreichen Ländern des globalen Südens bemerkt Iñigo Carrera (2006, 193) mit Blick auf die argentinische Automobilindustrie:

„How do they fit into a market of only 36 million inhabitants, almost half of whom live below the poverty line today and whose average wage is just one tenth of the American wage? For instance, six of the world's main car manufacturers still have production plants in Argentina.⁴¹ Each export to the Mercosur zone is met by an import, thus balancing out any expansion of the scale of production beyond that of the internal market. Conversely, in Italy, with a population that is two thirds larger and an average wage close to the American one, there is only one car manufacturer which is, furthermore, unable to sustain independent capital ownership.“⁴²

40 Für die Stahlindustrie in Brasilien siehe Grinberg (2016). Für die argentinische Automobilindustrie siehe Fitzsimons & Guevara (2016).

41 Aktuell sind es sogar acht Automobilkonzerne, die sich den begrenzten Markt teilen (Fitzsimons & Guevara 2016, 188).

42 Die Integration in die neue internationale Arbeitsteilung verläuft höchst unterschiedlich. So gelten Länder wie Spanien, Südkorea oder Mexiko als vollständig in die neue Arbeitsteilung (*new division of labor*) integriert, mit Exportanteilen an der nationalen Produktion von 80% (Fitzsimons & Guevara 2016, 191). Gegen die Restrukturierungsthese im Kontext des argentinischen Marktes, der angesichts beträchtlicher Exportanteile eine Abkehr von der früheren Binnenmarktorientierung nahelegt, argumentieren Fitzsimons & Guevara (ebd.) wie folgt: Exporte machten zwischen 1995 und 2013 nur etwa 50% der argentinischen Automobilproduktion aus. Hinzu kommt der Umstand, dass die Exporte fast vollständig in den gemeinsamen Mercosur-Markt gehen, der im Vergleich zu anderen Märkten, wie dem Japanischen oder

Die Antwort liegt in der Rente als dem zentralen Kompensationsinstrument für die erhöhten Produktionskosten, die sich aus den geringen Skalenerträgen bzw. der Nutzung von Produktionsanlagen ergeben, die nach internationalen Maßstäben als veraltet gelten können und zu einer geringeren Produktivität der Arbeit führen (Fitzsimons/Guevara 2016, 185). Der rentengestützte Akkumulationsprozess erklärt daher auch die „Resilienz der klassischen internationalen Arbeitsteilung“ (Starosta 2016, 80) – aller internationalen Restrukturierungsprozesse des Kapitals zum Trotz.⁴³

Wenn Wachstumsprozesse, dort wo sie außerhalb des Rohstoffsektors bestehen, allein oder wesentlich aufgrund der staatlichen Allokation von Rente angestoßen und aufrechterhalten werden, kann von einem marktvermittelten *Zwang* zur Akkumulation und der damit tendenziell einhergehenden Erhöhung des Verwertungsgrades (Steigerung der Produktivkraft und damit der Mehrwertrate) (Heinrich 2004, 314) nicht ausgegangen werden. Die Integration von Rentenzuflüssen erlaubt ökonomische Akkumulation, d.h. die extensive Steigerung der Größe des zu verwertenden Kapitals, ohne die Eigenschaft einer „beständigen Umwälzung der technischen und organisatorischen Basis des Produktionsprozesses“ (ebd.), wie sie nach Marx dem Kapital, als dem Prozess des sich selbst verwertenden Werts (ebd., 313), zukommt. Die rentengestützte Akkumulation im Sinne einer quantitativen Erweiterungsinvestition, die die organische Wertzusammensetzung des Kapitals im Wesentlichen unberührt lässt und v.a. der Deckung eines erhöhten Konsumniveaus sowie der legitimationspolitisch bedeutsamen Schaffung von Arbeitsplätzen dient, verhindert vielmehr diese beständigen Umwälzungsprozesse und trägt damit zur (abhängigen) Reproduktion der sozialen Struktur, ihrer Klassenbeziehungen und Allianzen bei (vgl. Coronil/Skurski 1982, 66).

Mit dem Fehlen einer marktinduzierten Akkumulationslogik büßt auch die Arbeiterklasse ihre Eigenschaft ein, durch Arbeitskämpfe – Lohnsteigerungen und Arbeitszeitverkürzung – Produktivitätsfortschritte anzustoßen,

dem EU-Raum, sehr klein und stark protektionistisch ist. Der zentrale Unterschied bestehe aber in der sehr begrenzten Integration des Mercosur. So erfolge der Automobilhandel zwischen Argentinien und Brasilien nach Regeln eines kompensierenden Tauschs: As a consequence, access to the protected Brazilian market is conditional upon the proportional opening of the domestic market to imports from Brazil. Therefore, exports, and as a consequence domestic production, remain limited by the size of the internal market [...].“ (ebd.).

43 Eine Abkehr von der klassischen internationalen Arbeitsteilung wurde von Fröbel et al. (1980) mit der *New International Division of Labor* vertreten.

indem die Begrenzung der extensiven Ausbeutung der Arbeit mit einer Intensivierung oder Substituierung der Arbeit (relative Mehrwertproduktion) kompensiert wird. Werden unproduktive Produktionseinheiten durch den Transfer von Rente am Markt gehalten, dann erfordern reale Lohnsteigerung und Arbeitszeitverkürzung in einzelnen Produktionsbereichen und Branchen eine weitere Kompensation des Kapitals durch Rente. Andernfalls besteht die Gefahr eines wachsenden Inflationsdrucks in Form einer Lohn-Preis-Spirale, die Albert O. Hirschman passend als *tug of war*, als eine Art Tauziehen bezeichnet hat, bei dem insbesondere Unternehmen versuchen, eine politische Pattsituation durch makroökonomische Destabilisierung zu ihren Gunsten zu überwinden (vgl. Hirschman 1981, 185 ff.).⁴⁴ Wenn die Spezifik des nationalen Akkumulationsprozesses im beständigen Rententransfer zur Kompensation fehlender Produktivität und entsprechender Produktionskosten besteht, hängt auch die soziale Existenz der Arbeiter:innen als Klasse von dieser Spezifik ab:

„[I]t finds that its own immediate reproduction as an active working class is subject to the reproduction of the [specificity of that] national process of capital accumulation. Therefore, the political party that embodies the general representation of the national working class acts as a specific political representative of this reproduction. [I]t becomes an immediate necessity for this political party to associate with the [...] industrial capital operating locally in the struggle against landowners over the appropriation of ground-rent. [...] The general political representation of this type of national process of capital accumulation thus assumes its most characteristic ideological expression, that is populism (as a class alliance that acts on behalf of the national interests of the people).“ (Iñigo Carrera 2016, 43 f.)

44 Zudem kann die Erhöhung der Konsumkraft aufgrund bestehender Inflexibilitäten des Produktionsapparats zu einem weiteren Anheizen der Inflation und Handelsbilanzdefiziten führen: „Selbst wenn die Verwaltungen in der Dritten Welt in der Lage wären, Einkommensumverteilung nach dem Muster der Sozialpolitik in den kapitalistischen Industrieländern durchzuführen, hat strukturelle Heterogenität als mangelnde Flexibilität des Produktionsapparats zur Folge, daß Erhöhungen der Masseneinkommen nicht oder nicht in ausreichendem Maße Produktionssteigerungen auslösen, sondern eher zu Inflation und Handelsbilanzdefiziten führen“ (Elsenhaus 1981, 124). „Die Produktionsstruktur bedingt die Rigidität des Angebots. [...] Umverteilung von Einkommen erfordert vorab eine Umstrukturierung des Produktionsapparats“ (ebd.).

Die Spezifität des rentengestützten Akkumulationsprozesses affiziert daher auch Form und Inhalt von Klassen- und Verteilungskonflikten. Auch und gerade dort, wo es eine starke organisierte und politisch repräsentierte Arbeiter:innenschaft gibt, sind klassenübergreifende sektorale Koalitionen zu erwarten und impliziert die politische Repräsentation der Interessen der Arbeiter:innenschaft ebenso die Interessen und den Einfluss des Kapitals. Klassenpolitisch konturierte Auseinandersetzungen – etwa nach einer allgemeinen Besteuerung von Kapital und Vermögen – sind auf der Basis solcher staatlich alimentierten sektoralen Koalitionen, zumindest von Seiten der organisierten Arbeiter:innenschaft, strukturell unwahrscheinlich. Zugleich wird der Staat aufgrund seiner ökonomischen Bedeutung für die Allokation von Rente und die Zuteilung von Lebenschancen zum zentralen Adressaten ökonomischer Forderungen. Diese politökonomische Konstellation führt überdies, und ungeachtet etwaiger Verteilungskonflikte und Überwindungsversuche, zu einer strukturellen Kopplung des Staates an den Rohstoffsektor und dessen soziale Träger; durch die Abhängigkeit von Rententransfers wächst die Abhängigkeit vom Primärgütersektor im Kontext wirtschaftspolitischer Diversifizierungspläne und industrieller Wachstumsprozesse noch (vgl. Coronil 1997, 7). Dass diese Abhängigkeit zumeist die Form der Devisenknappeit annimmt („externe Restriktion“, Wainer/Schorr 2014), darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich hierbei um die Abhängigkeit eines gestützten Akkumulationsprozesses von der Rente handelt.

Die Kategorie der Grundrente erlaubt es, die verschiedenen Erklärungsansätze für die Spezifität der politischen Ökonomie Lateinamerikas zu integrieren: der ‚mangelhafte Unternehmergeist‘ (Lauterbach 1965), die abhängigkeitstheoretische Annahme strukturellen Devisenmangels (Franke 2004), die Qualität der Interventionen des Entwicklungsstaates (Evans 1995) oder die politische Rentenmentalität des Unternehmenssektors, wie sie im Konzept des ‚rentismo político‘ (Zurbriggen 2005)⁴⁵ oder der ‚privilegierten Akkumulationsräume‘ (Castellani 2013) zum Ausdruck kommt. All diese Aspekte können verstanden werden als Erscheinungsweisen des gleichen Zusammenhangs: Dass nämlich in den rohstoffreichen Ländern

⁴⁵ *Rentismo político* kennzeichnet nach Cristina Zurbriggen die politische Institutionalisierung einer Privilegierungsstruktur im Verhältnis von Staat und Unternehmern, die sich historisch vor allem in der Wechselkurspolitik und Handelsquotierung entwickelt und eine Unternehmermentalität gefestigt hat, in der Rentismus zu einer legitimen und gesellschaftlich akzeptierten Form der Aneignung des gesellschaftlichen Reichtums in Uruguay werden konnte.

2. Theorie: Rentengesellschaft und Steuerstaat

der Peripherie der Akkumulationsprozess maßgeblich von der staatlichen Aneignung und Allokation von Grundrente abhängt, daher fast mit Notwendigkeit verschränkt ist mit einem Set mehr oder weniger regulierter Privilegierungsstrukturen und zugleich gekoppelt ist an die Konjunktur der Rohstoffpreise. Daraus erwächst eine zentrale Rolle des Staates für die Reproduktion der sozialen Struktur und der sich darin artikulierenden Herrschaftsverhältnisse, die auch Folgen für die politischen Institutionen demokratischer Repräsentation und Gewaltenteilung sowie die Bedingungen der Besteuerung von Reichtum hat.

2.2 Die rentengesellschaftliche Konfiguration des Staates

Die Bedeutung der politischen Ökonomie der Rente für den (Steuer-)Staat lässt sich aus einer materialistischen staatstheoretischen Perspektive herausarbeiten, die den Staat systematisch aus gesellschaftlichen Verhältnissen heraus begründet und seine materielle Kopplung an gesellschaftliche Dynamiken hervorhebt, die ihrerseits vom Staat geprägt werden (für viele Block 2010; Gramsci 1992; Neumann 1937; Offe 2006a-c; Poulantzas 2002). Institutionalistische Theorien, die (steuer-)politische *outcomes* auf spezifische institutionelle Designs zurückführen (Steinmo 1993), hängen in ihrer Erklärungskraft von institutionell stabilen Kontexten ab, wie sie in den traditionellen Industriestaaten vorfindbar, aber in vielen anderen Ländern und Regionen nicht gegeben sind. Zur Behebung dieses Problems wurde in der institutionalistischen Literatur die Berücksichtigung der institutionellen Stärke (*institutional strength*) vorgeschlagen, verstanden als die Stabilität und Durchsetzungsfähigkeit von Regeln (Levitsky/Murillo 2009; bzgl. Steuern siehe Bonvecchi 2010; Sanchez 2011a). Danach entfalten institutionelle Regeln und Verfahren ihre Wirkung und Erklärungskraft nur, wenn sie eine gewisse Kontinuität aufweisen und auch durchgesetzt werden. Je nach politischer Gemengelage kann es aber auch gerade der Verzicht auf die Durchsetzung von Regeln sein, der politische Stabilität ermöglicht (vgl. Levitsky/Murillo 2009, 119). Wenn aber die Bedeutung des institutionellen Designs nur gerettet werden kann, wenn zugleich nach der Stärke entsprechender Institutionen gefragt wird, stellt sich die Frage nach den systematischen Gründen für die spezifische Institutionalität des Staates und ihre (fehlende) Verbindlichkeit. Hierauf gibt die institutionalistische Literatur allenfalls tautologische Antworten: politische Instabilität,

Akteurserwartungen aufgrund vergangener Instabilitäten oder die fehlende Akzeptanz von Institutionen (vgl. Levitsky/Murillo 2009, 122 ff.; Melo 2007; Sanchez 2011a). Aus einer materialistischen staatstheoretischen Perspektive hingegen müssen politische Institutionen und ihre Stärke selbst als Ausdruck und Vermittlung ökonomischer Verhältnisse, sozialer Konflikte und Dynamiken sowie ihrer historischen Sedimentierung begriffen werden. Folglich muss in einer gesellschaftlichen Formation, in der die staatliche Allokation der Rente eine zentrale Rolle für die gesamtgesellschaftliche Reproduktion spielt, dieser auch im Zusammenhang mit den politischen Institutionen entsprechender Gesellschaften Rechnung getragen werden. Diesem Anspruch werden auch die institutionalistisch geprägte Rentierstaatsliteratur sowie finanzsoziologische Ansätze, die explizit die institutionelle Bedeutung der Rohstoffrente für die Staatsfinanzen in den Blick nehmen, nicht gerecht. Sie betrachten die Rohstoffrente zuallererst in ihrer fiskalischen Bedeutung, indem autoritäre Regime, die geringe Qualität demokratischer Institutionen oder eine schwache Staatsbürokratie auf die Möglichkeit eines relativ einfachen fiskalischen Zugriffs auf Rohstoffrenten zurückgeführt werden. Dadurch werden gesellschaftliche, demokratische oder demokratisierende Aushandlungsprozesse und leistungsfähige Bürokratien entbehrlich (vgl. Beblawi/Luciani 1987; Bräutigam et al. 2008; Centeno 1997; Mahdavy 1970; Ross 2012). Darin angelegt ist die anreizökonomische bzw. voluntaristische Annahme, dass weniger verfügbare Rente,⁴⁶ oder der entsprechende politische Wille, zu einer Steuerfinanzierung führen könnten, mit der sich die institutionellen Probleme aus demokratie- und entwicklungs-politischer Perspektive beheben ließen. Die Rente wird hierbei auf eine Finanzierungsquelle des Staates mit unerwünschten Effekten reduziert (Ressourcenfluchtheorem). Aus der Perspektive materialistischer Staatstheorie hingegen lässt sich die politische Ökonomie der Rente in ihrer Bedeutung für das spezifische Verhältnis von Staat und Gesellschaft erfassen, indem Staat und politische Institutionen gesellschaftstheoretisch fundiert und nicht defizitpolitisch kritisiert werden. Damit treten Analyse und politisches Urteil auseinander.

46 Auch politische Renten wie Entwicklungshilfegelder werden hierbei mitgedacht (vgl. Moore 2004).

2. Theorie: Rentengesellschaft und Steuerstaat

Materialistische Staatstheorie (des Neomarxismus)

Ausgangspunkt materialistischer Staatstheorie ist die Bestimmung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft und die Begründung einer relativen Autonomie staatlicher Institutionen gegenüber ihrer gesellschaftlichen Substanz. Dieses Grundproblem lässt sich knapp mit dem politischen Theoretiker Franz L. Neumann entfalten, der sich bereits früh mit dem Wandel und der Funktionsweise politischer und rechtlicher Institutionen im Fortgang kapitalistischer Gesellschaften befasst hat (Neumann 1937) und prägend für die Kritische Theorie des Staates war (Salzborn 2009). Zentral für Neumann war die hier interessierende Frage nach den gesellschaftlichen *Bedingungen*, unter denen der Staat und seine Institutionen sich als relativ autonom, d.h. stabil und wirksam jenseits partikularistischer Interessen, entwickeln können. Umgekehrt fragte er nach den Kräften, die diese relative Autonomie verhindern und Recht und Staat „dem Gleichstrom der sozialen Realitäten“ unterwerfen (vgl. Neumann 1980, 34). Dabei lassen sich in Anschluss an seine materialistischen staats- und rechtstheoretischen Überlegungen zwei analytische Ebenen unterscheiden, die viele der späteren neomarxistischen Ansätze prägten und vorwegnahmen bzw. zusammenführten. Sie bilden daher zunächst einen sinnvollen Ausgangspunkt für die staatstheoretische Auseinandersetzung mit der politischen Ökonomie der Rente und sind zum anderen geeignet, die Grenzen neomarxistischer westlicher Theoriebildung für den rentenökonomischen Kontext aufzuzeigen. Neumann verbindet in seinen zentralen staats- und rechtstheoretischen Schriften (1937; 1980) eine *formanalytische Geltungsebene* in Anschluss an Eugen Paschukanis (2003 [1929]), wonach Recht und Staat an die Logik ökonomischer Verhältnisse und ihrer Entwicklung rückgebunden werden, mit der *Ebene gesellschaftlicher und politischer Kräfteverhältnisse*,⁴⁷ die sowohl die inhaltliche politische Orientierung staatlicher Apparate als auch die überindividuelle, d.h. nicht partikularistische Geltung von Institutionen prägen (vgl. Bast 1999, 174; Neumann 1937; ders. 1980, 42 f.). Relative Autonomie des Staates bedeutet dann, dass in den politischen und rechtlichen Formen des Staates gesellschaftliche Verhältnisse (Relationen), nämlich vertragsartige Tauschverhältnisse, die als bürgerliche ökonomische

47 Die Bedeutung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse in der politischen Theorie Neumanns kann als eine Vorwegnahme der Staatstheorie Poulantzas' (2002) verstanden werden (Ladwig 2006, 52).

2.2 Die rentengesellschaftliche Konfiguration des Staates

Verkehrsformen dominant werden, und gesellschaftliche Kräfteverhältnisse aufgehoben sind (vgl. Buckel 2007, 182).

Auf der formanalytischen Ebene lässt sich zunächst anhand der Staatsfinanzierung des westlichen Steuerstaats das spezifische Verhältnis von Staat und Gesellschaft in nach innen von der Kapitallogik dominierten Gesellschaften nachvollziehen. Wie in Abgrenzung zur ‚Logik der Rente‘ herausgestellt wurde, zwingt die Konkurrenzlogik in kapitalistischen Gesellschaften unter Bedingungen freier Kapitalbewegung das Einzelkapital, einen Teil seines Profits in die technologische Entwicklung und Produktivitätssteigerung zu investieren (vgl. Heinrich 2004, 314 f.). Daher verfügt selbst der Kapitalbesitzer nicht frei über die Erträge seines Unternehmens, wenn er fortbestehen möchte, sondern ist den Zwängen des Marktes ausgesetzt. Dies hat Folgen für die Möglichkeit der Steuerabschöpfung. In kapitalistischen Gesellschaften, in denen Staat und Gesellschaft eine relative Autonomie aufweisen, ist der Staat finanziell abhängig von der ihm äußerlichen Reichtumsproduktion und kann immer nur einen Teil des zirkulierenden Werts abschöpfen, wenn er sich nicht seiner eigenen Finanzierungsquelle berauben möchte. Der Staat wird materiell auf die allgemeine Sicherstellung kapitalistischer Akkumulationsbedingungen verpflichtet. Dies kann sich durchaus gegen das bornierte Interesse des Einzelkapitals richten, wenn etwa sozialpolitische Konzessionen zur Aufrechterhaltung von Massenloyalität erforderlich sind. In letzter Instanz schützt die Steuer als *ökonomische Form* der Staatsfinanzierung jedoch das Kapitalverhältnis:

„Die Steuer ist nicht hoheitlicher Eingriff in das fungierende Eigentum, d.h. kein hoheitlicher Eingriff in ein gesellschaftliches Verhältnis, sondern – pointiert ausgedrückt – sein wirksamster Schutz: sie schöpft Kapital ab – was für die Eigentümer lästig ist –, aber sie bewahrt dadurch die Eigentümer davor, dass die Befriedigung von öffentlichen Bedürfnissen durch die Beschaffung von Gebrauchswerten im Wege der Zerstörung des sozialen Prozesses der Kapitalverwertung erfolgt.“ (Preuß 1981, 55)

Die (abstrakte) Grenze des steuerlichen Eingriffs besteht in der Bewahrung des Kapitals als einem gesellschaftlichen Verhältnis und der hierzu erforderlichen Bedingungen von Reinvestition und Akkumulation. Damit ist die kapitalistische Logik unabhängig von der politischen Orientierung einzelner Regierungen in den Staat eingeschrieben. Sie wird gerade dadurch bewahrt, dass der Staat nicht der ‚Borniertheit‘ der Einzelkapitale folgt,

2. Theorie: Rentengesellschaft und Steuerstaat

sondern – allem Lobbyismus zum Trotz – in relativer Autonomie von diesen handelt und die allgemeinen Bedingungen der Kapitalakkumulation aufrechterhält (vgl. Offe 2006b, 102). Dazu gehört auch die Staatsfinanzierung durch das Kapital bzw. aus der verfügbaren Mehrwertmasse, ob konsensual oder allein zwangsbewährt. Nur in der Aufrechterhaltung der allgemeinen Bedingungen kapitalistischer Reichtumsproduktion, wozu auch eine dem Einzelkapital missfallende gesellschaftliche Konfliktregulierung gehören kann, besteht der Sinn von Engels‘ Verständnis des Staates als ideeller Gesamtkapitalist (Borchert/Lessenich 2016, 30).⁴⁸

Auf der Ebene der Kräfteverhältnisse hat sich die Trennung von Staat und Gesellschaft in den modernen westlichen Staaten im Wege der Herausbildung einer ökonomisch selbstständigen bürgerlichen Klasse und ihrer politischen Emanzipation vollzogen (vgl. Gerstenberger 2006). Nur im Tausch gegen das parlamentarische Kontroll- und Budgetrecht stimmte das ökonomisch aufstrebende europäische Bürgertum des 18. und 19. Jahrhundert seiner Besteuerung zu und gewährte einem besitzlosen Staat Kredit (vgl. Bates/Lien 1985; Cholet 2012; Saylor 2018). Erst mit der Herausbildung der bürgerlich-kapitalistischen Gesellschaft und der politischen Emanzipation des Bürgertums kann von Staat und Gesellschaft, Öffentlichkeit und Privatheit überhaupt erst sinnvollerweise gesprochen werden. Sowohl im Feudalismus als auch im *Ancien Régime* fallen politische und ökonomische Macht nicht nur in eins, sie sind vielmehr als strukturell verbürgte und eigenständige Sphären noch überhaupt nicht hervorgetreten (Gerstenberger 2006).⁴⁹ Mit der politischen Emanzipation des Bürgertums entwickelte sich der moderne, nur in manchen Ländern demokratische, Verfassungsstaat heraus, der die rechtlichen, repressiven und kolonialexpansiven Bedingungen für prosperierende Unternehmungen einer bürgerlichen Klasse schuf, die sich mit diesem Staat identifizieren konnte (vgl. Neumann 1950, 87). Auch in den ehemaligen Kolonien Nordamerikas bildete sich bereits vor der revolutionären Loslösung vom britischen Mutterland eine Öffentlichkeit heraus. Die soziale Gleichheit europäischer Siedler beförderte die gemeinsame politische Organisation in den *townhalls* und

48 Fred Block (2010 [1977]) hat dies in seinem Aufsatz *The Ruling Class does not Rule* zentral zum Ausdruck gebracht.

49 Das bedeutet nicht, dass sich frühere Herrscher nicht auf Kompromissbildung einlassen und einflussreiche Individuen oder Familien an der Machtausübung und ihren Resultaten beteiligen mussten, um persönliche Aspirationen zu befriedigen (Gerstenberger o.J., 81). Der Staat des *Ancien Régime* hat sich wesentlich durch diese Praxis herausbilden und festigen können.

die Schaffung öffentlicher Güter wie Bildung und Gesundheit, die ihre zunächst lokale Steuerfinanzierung voraussetzte (vgl. Sokoloff/Zolt 2006). In diesen kommunalen *body politics*, in denen nach Hannah Arendt die US-amerikanische Republik ihre Wurzeln hat, bildete sich eine von der Gesellschaft Partikularer relativ geschiedene Sphäre staatlicher und gesetzlicher republikanischer Allgemeinheit heraus (Arendt 1963). Diese Entwicklung ging mit der Herrschaft des Gesetzes – der *rule of law* – einher, die im englischen Sprachraum stärker noch mit der politischen Form der Demokratie einhergeht als der ‚Rechtsstaat‘, mit dem sich das deutsche Bürgertum in der konstitutionellen Monarchie zufriedengab (Neumann 1937, 51). Im positivistischen Rechtsdenken des Liberalismus bedeutete die Vorherrschaft des Gesetzes zugleich „Vorherrschaft der gesetzgebenden Gewalt“, während die Aufgabe der Judikative auf die bloße „Rechtsanwendungsfunktion“ beschränkt wurde (Neumann 1937, 46). Mit der Herausbildung der Massendemokratie, d.h. der Ausweitung des Wahlrechts auch auf untere Gesellschaftsschichten und einer damit einhergehenden Verschiebung auch politischer Kräfteverhältnisse, veränderte sich nach Neumann die Funktion des Parlaments. In Anschluss an Max Weber resümiert Neumann, dass „die Sabotage der Macht des Parlaments dann beginnt, wenn dieses Organ aufhört, ein bloßer Honoratioren-Klub zu sein“ (Neumann 1937, 49). Mit der verstärkten politischen Repräsentation des Klassenantagonismus in den Parlamenten versuchten sich die gesellschaftlich und politisch dominanten Kräfte der machtpolitisch prekären Rahmenbedingungen des demokratischen Systems durch eine Funktionsveränderung der staatlichen Institutionen zu entledigen. Dem Parlament wird zunehmend seine Gesetzgebungs-funktion streitig gemacht zugunsten wachsender Entscheidungskompetenzen der Staatsbürokratie (vgl. Neumann 1935, 184).

Diese Entwicklungen führt Neumann nicht nur auf die politischen Verschiebungen der Kräfteverhältnisse, sondern auch auf einen steigenden staatlichen Regulierungsbedarf im Kontext wirtschaftlicher Konzentrationsprozesse (Monopolkapitalismusthese) zurück. Die Konzentration des Kapitals macht Neumann zufolge immer umfassendere Investitionen und gesamtgesellschaftliche Steuerungsbedarfe sowie deren staatliche Absicherung und Koordination erforderlich (vgl. Neumann 1984, 324). Unter diesen veränderten Strukturbedingungen, verändere sich auch die Funktion der Rechtsinstitute des spätbürgerlichen Staates. Im Übergang vom Konkurrenzkapitalismus zum Monopolkapitalismus wandelt sich die Vertragsfreiheit von einem Instrument der Sicherung des freien Wettbewerbs

2. Theorie: Rentengesellschaft und Steuerstaat

zum „Hebel, durch den dieser zerstört worden ist“ (ebd., 311). Mit dem „Recht der Eigentümer, sich zu organisieren, zu Kartellen, Konzernen, Syndikaten, Interessengemeinschaften, schließlich zum Markt beherrschenden Trust“ (ebd., 49 f.), wird der Zustand freier Konkurrenz von monopolistischen Zusammenschlüssen aufgehoben. Da das Recht es im Verhältnis zum Konkurrenzkapitalismus unter monopolistischen Bedingungen mit einer völlig veränderten Wirtschafts- und Sozialstruktur zu tun hat, die durch eine sehr begrenzte Anzahl von Akteuren bzw. von einzelnen Rechtsadressaten geprägt ist, muss die Gesetzgebung „häufig individuelle Maßnahmen treffen, um diesen speziellen Umständen gerecht zu werden“ (Neumann 1980, 326). Sofern bei dieser veränderten Sozialstruktur an der Allgemeinheit des Gesetzes in der Rechtspraxis festgehalten wird, wird der *status quo* der gesellschaftlichen Machtverhältnisse aufrechterhalten.⁵⁰ Die Nicht-Intervention des Staates, also der Verzicht auf konkret-individuelle Maßnahmen, verwandelt sich unter diesen politökonomischen Bedingungen in eine Intervention zugunsten der Monopolisten (Neumann 1980, 220). Allerdings verändert das allgemeine Gesetz nicht nur seine Funktion unter sich verändernden gesellschaftlichen Bedingungen – es verändert auch seine Form. Neumann stellte im Blick seiner materialistischen Staats- und Rechtstheorie ein Anwachsen von Generalklauseln im allgemeinen Recht fest. „Generalklauseln laufen auf eine Transformation des gesamten Rechtssystems hinaus, sie vernichten das formal-rationale Recht [...]“ (Neumann 1980, 330). Sie sind von unbestimmten Rechtsbegriffen geprägt, die verstärkt durch richterliche Rechtsschöpfungsakte konkretisiert werden müssen (Neumann 1937, 62) oder ministerielle Ausführungsverordnungen (Neumann 1935, 184) erfordern und damit die Gesetzgebungshoheit des Parlaments zunehmend auf die Judikative und insbesondere auf die Exekutive verlagern. Diese Verschiebung erlaubt die dezisionistische Parteinahme für das einflussreiche und gesamtgesellschaftlich bedeutende Monopolkapital. Der Monopolkapitalismus fördert daher einen Prozess der Entrechtlichung, der, im Unterschied zur Verrechtlichung der gesellschaftlichen Beziehungen im Konkurrenzkapitalismus, das Politische stärker ins Zentrum gesellschaftlicher Beziehungen rückt. Die (politische) Dezision erweist sich als die adäquate Konnexgarantie des monopolartig operierenden Kapitals, das seine langfristigen Planungserfordernisse nicht dem Spiel freier Kräfte

50 In Deutschland gingen diese Veränderungen mit einer Wiederbelebung der von Paul Laband verworfenen Gleichheit des Gesetzes in der Rechtstheorie einher, die insbesondere von Carl Schmitt angeführt wurde (vgl. Neumann 1937, 58).

überlassen kann. Eine ähnliche Überlegung findet sich auch bei Claus Offe für den „Spätkapitalismus“: Dort vollziehe sich nicht „Planung statt Konkurrenz, sondern Planung der Konkurrenz auf höherer Stufe“ (Offe 2006c [1975], 137), wobei sich diese planförmige Konkurrenz vom Großunternehmen über ganze Branchen und Wirtschaftsregionen bis hin zu nationalen Volkswirtschaften und übernationalen Wirtschaftsblöcken erstrecken kann (ebd.). Investitionen haben unter diesen Bedingungen häufig experimentellen Charakter, was deren Rentabilität oftmals auf Jahre hin ungewiss und verlässliche Investitionssicherheiten erforderlich macht. „Daher verlangen und erhalten die in diese neuen Bereiche vordringenden Konzerne staatliche Unterstützung, womit sie zugleich ihre Macht stärken und erweitern“ (Neumann 1984, 333). Durch öffentliche Subventionen, Steuererleichterungen und Bürgschaften werden staatliche und private Interessen immer weiter auf einen Nenner gebracht. Durch diesen Prozess wächst die Bedeutung der Staats- und Ministerialbürokratie zulasten der Souveränität des Parlaments. Von politischen Kräfteverhältnissen jedoch hängt es letztlich ab, ob sich die gesellschaftlichen Widersprüche zwischen den Klassen (Neumann) und den demokratischen Systemerfordernissen der ökonomischen Akkumulation und der politischen Legitimation (Borchert/Lessenich 2006) weiterhin im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung vollziehen oder im autoritären Interventionsstaat münden, in dem die relative Trennung von Staat und Gesellschaft aufgehoben ist (vgl. Bast 1999, 174).

Der Staat in der Rentengesellschaft

In rentengesellschaftlichen Kontexten muss die (relative) Autonomie von Staat und Gesellschaft anders gedacht werden als in kapitalistisch organisierten Gesellschaften, auch wenn die monopol- und spätkapitalistischen Transformationen des Staates gewisse funktionale Analogien zu seiner rentengesellschaftlichen Konfiguration aufweisen. Systematische Überlegungen zum Staat in rentengesellschaftlichen Kontexten finden sich bei Fernando Coronil (1997; 2008) und Hartmut Elsenhans (1977; 1981; 1997). Beide gehen von der zentralen ökonomischen Bedeutung des Staates für Wachstumsprozesse in rohstoffexportierenden Gesellschaften des globalen Südens mit Industrialisierungsprozessen aus. Die Kapitallogik kann diesen Autoren zufolge nicht als nach innen wirkendes gesellschaftliches und ökonomisches Strukturprinzip vorausgesetzt werden. Zwar versteht

2. Theorie: Rentengesellschaft und Steuerstaat

Coronil den Kapitalismus als einen globalen Prozess. Der Kolonialismus habe jedoch eine internationale Arbeitsteilung geprägt, die zugleich mit einer räumlichen Aufteilung der Natur einherging und unterschiedliche Binnenprozesse begründe (1997, 33; vgl. Quijano 2000). Der Staat nimmt danach eine Vermittlungsfunktion in der kapitalistischen Ordnung ein, die national und international zugleich ist, dabei aber unterschiedlichen Rationalitäten und Binnenlogiken innerhalb der Gesellschaften folge (vgl. 1997, 354 ff.). Diese Binnenlogik ist geprägt von der zentralen Bedeutung des Staates, die diesem als Scharnier zwischen Innen und Außen bei der Realisierung, Aneignung und Verteilung des ökonomischen Mehrprodukts in Form der Rente zukommt. Analog zum Verständnis des Staates als ideellem Gesamtkapitalisten in Gesellschaften, die von der Kapitallogik dominiert werden, kann der Staat in seiner Eigenschaft als souveräne Autorität über ein Staatsgebiet die Rolle des ideellen Gesamtgrundbesitzers, eines „estado terrateniente“ (Coronil 1997, 8), einnehmen. Ebenso kann der Staat als effektiver Grundbesitzer auftreten, der die natürlichen Ressourcen eines Staatsgebiets und damit oftmals die zentrale Devisenquelle in Ländern des globalen Südens kontrolliert (vgl. ebd., 74 f.). Wenn daher in kapitalistischen Gesellschaften in einem ganz grundlegenden Sinne davon ausgegangen werden kann, dass sämtliche Einkommen gesellschaftlicher Gruppen und Akteure vom Kapital abhängen, so kann es in rohstoffreichen Ländern des globalen Südens der Fall sein, dass die Einnahmen von national operierenden Kapitalien vom Staat und der Verteilung der Rente abhängen. Dies macht den Zugang zum Staat und seinen Institutionen für wirtschaftliche Akteur:innen unverzichtbar. Pointiert ausgedrückt: In kapitalistischen Marktgemeinschaften schafft die Politik die Rahmenbedingungen für das Privatunternehmertum – *the business of politics is business*; in rentengesellschaftlichen Kontexten erfordert Privatunternehmertum direkten Zugang zum Staat – *the business of business is politics* (Coronil 2008, 19). Daher kann weder die (neo-)weberianische Vorstellung einer autonomen, von der Gesellschaft getrennten Sphäre eines bürokratischen Anstaltsstaats (Skocpol 1985), noch die neomarxistische Vorstellung einer relativen Autonomie des Staates gegenüber Wirtschaft und Gesellschaft der genuin ökonomischen Bedeutung des Staates sowie der genuin politischen Bedeutung des Ökonomischen in Rentengesellschaften gerecht werden.

(vgl. Coronil 1997, 79).⁵¹ Das in der marxistischen Analyse des Staates angelegte Verhältnis von Staat und Gesellschaft, das der Gesellschaft das Primat gegenüber dem Staat einräumt, Letzterem aus Ersterem ableitet oder den Staat als Verkörperung und Artikulation gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse auffasst, verkehrt sich hier (tendenziell) in sein Gegenteil. Mit der genuin ökonomischen Bedeutung des Staates für die politische Ökonomie wird der Staat zugleich zu derjenigen Instanz, von der spezifische *politische Vergesellschaftungsprozesse* ausgehen. Anders als der westliche Steuerstaat schöpft der Staat in diesem Fall nicht einen Teil des Mehrprodukts einer ihm äußerlichen Produktion gesellschaftlichen Reichtums ab, sondern alloziert in erster Linie Rente aus dem Rohstoffsektor zugunsten von Industrie- und Handelssektoren. Er tritt in diesem Kontext als ein zentraler Akteur auf, der in erheblichem Maße über die Allozierung von Mehrprodukt und damit über Gewinn-, Einkommens- und Lebenschancen entscheidet. Der Allokationsmechanismus des Marktes wird dadurch tendenziell ersetzt und der Staat zum zentralen Austragungsort einer politischen Verteilungskonkurrenz wirtschaftlicher Akteure (vgl. Coronil 1997, 79; vgl. Elsenhans 1981, 147 f.).

Mit Hilfe von Elsenhans' Konzept der Staatsklasse lassen sich einige dieser Probleme politökonomisch präziser fassen und um die zentrale Kategorie der politischen Legitimation im Verhältnis von Staat und Gesellschaft erweitern. Die Staatsklasse ist bei Elsenhans, ähnlich dem ‚Grundbesitzerstaat‘ Ausdruck eines Primats des Politischen und einer damit zusammenhängenden Produktionsweise eigenen Typs, in der „interne Strukturen und die Einbettung in die kapitalistische Weltwirtschaft zur Dominanz der Rente gegenüber dem Profit führen“ (Elsenhans 1997, 161).⁵² Angesichts der ökonomischen Bedeutung der staatlichen Rentenallokation für industrielle Wachstumsprozesse komme dem Personal der Staatsbürokratie die Eigenschaft einer Klasse zu, insofern „die Zugehörigkeit von Individuen zu Klassen von deren Stellung im oder in Bezug auf den Produktionsprozeß

51 Das bedeutet nicht, dass neomarxistische Ansätze dem Staat nicht eine konstitutive Bedeutung für die Entwicklung des Geldsystems und die Sicherung der allgemeinen wirtschafts-, gesellschafts- und ordnungspolitischen Bedingungen für die erfolgreiche Kapitalakkumulation beimesse (vgl. Krätke 2009, 124).

52 Für Elsenhans (ebd.) sind die folgenden Faktoren ausschlaggebend: die rohstoffbasierte Einbindung in den Weltmarkt unter internen Bedingungen von Marginalität, eine damit einhergehende fehlende Massennachfrage und eine fehlende Investitionsgüterindustrie, die eine kurzfristige verteilungspolitische Nachfrageerhöhung aufgrund fehlender Produktionskapazitäten durch Inflation verpuffen lässt.

2. Theorie: Rentengesellschaft und Steuerstaat

bestimmt wird, die sich unterschiedlich auf Einkommens- und Partizipationschancen auswirkt“ (Elsenhans 1981, 118 f.). Die Staatsklasse lässt sich in diesem Sinne vor allem als Kategorie der politischen Ökonomie in Rentengesellschaften und einer spezifischen Produktionsweise und weniger im Sinne von Clans oder dynastischen Herrschaftscliquen interpretieren. Das distinktive Merkmal dieser Produktionsweise gegenüber einer vom Kapital dominierten Produktionsweise besteht dabei nicht in distinkten Produktionsverhältnissen. Auch Gesellschaften mit rentengestützten Akkumulationsprozessen basieren in der Regel auf einer privatrechtlichen – bürgerlichen – Eigentumsordnung, die vom Staat mehr oder weniger effektiv geschützt wird. Die Besonderheit besteht in der „Dominanz von Renten im Gegensatz zu Profiten, die nur unter Investitionen in effizienteste Technologie angeeignet werden können“ (Elsenhans 1997, 163). Ihren Ursprung habe die Staatsklasse demnach in der Unmöglichkeit, eine nicht auf Massenkonsumenten beruhende Gesellschaft ohne staatliche Planung in einen kapitalistischen Wachstumsprozess hineinzusteuern (Elsenhans 1981, 146). Zum Aufbau akkumulationsfähiger Strukturen komme es Elsenhans zufolge, wenn die *Privilegierungsstruktur* der sozialen Ordnung nicht mehr ohne Teilbefriedigung der Massen möglich und deshalb eine Vergrößerung der Verteilungsspielräume erforderlich ist (ebd., 130 ff.). Das Motiv zum Aufbau von Produktionsanlagen und industrieller Entwicklung sei letztlich auf die Angst der herrschenden Klasse vor systemgefährdem Widerstand der unterprivilegierten Massen zurückzuführen und damit zuallererst ein Problem der *politischen Legitimation* (Elsenhans 1977, 36; ders. 1981, 127 f.).⁵³ Die politökonomische Grundlage dafür beruhe auf der Möglichkeit der staatlichen Aneignung und Verteilung von Rohstoffrenten durch die Staatsbürokratie (ebd., 58 ff.). Dies macht ihre Kontrolle so zentral und umkämpft in vielen Ländern des globalen Südens. Häufig lässt sich bei Regierungswechseln zwischen feindlichen Lagern daher ein vollständiger Austausch des Personals innerhalb der Staatsbürokratie bis auf unterste Positionen beobachten.

Die besondere allokativen Bedeutung des Staates in rentengestützten Akkumulationsräumen berührt auch die institutionelle Ordnung und Funktionsweise des Staates. Diese ist in den meisten Ländern verfassungsmäßig

53 Elsenhans (ebd.) sieht hierin den zentralen gesellschaftlichen und politischen Grund für den Aufbau eines bürokratischen Entwicklungsstaats, wie er in Lateinamerika in der Phase der sogenannten Importsubstituierenden Industrialisierung (ISI) in zahlreichen Ländern der Region entstanden ist.

als liberal-demokratische Ordnung vorgegeben unterscheidet sich aufgrund der politischen Ökonomie der Rente grundlegend vom westlichen liberal-demokratischen Verfassungsstaat. Denn im Unterschied zu bürgerlich-kapitalistischen Gesellschaften entfällt in rentengesellschaftlichen Kontexten praktisch die doppelte Kontrolle des Staates durch den *Markt* und eine außerhalb des Staates stehende *bürgerliche Klasse*. Denn wenn der Konkurrenzmechanismus und das Wertgesetz zumindest binnengesellschaftlich aufgehoben sind, kann es keine Kontrolle durch den Markt (Preissystem) geben; und ohne eine außerhalb des Staates stehende bürgerliche Klasse gibt es keine effektive politische Kontrolle der effizienten Verwendung des Mehrprodukts (vgl. Elsenhans 1981, 147 f.). Mehrprodukt kann daher von Regierungen angeeignet werden, solange dieses Mehrprodukt – die Rente – verfügbar ist. Politische Institutionen müssen daher in einem viel grundlegenderen Sinne als dies durch Lobbyismus, Interessenpolitik oder Versuche einer spätkapitalistischen keynesianischen Globalsteuerung in demokratischen Marktgemeinschaften der Fall ist, in ihrer quasi-ökonomischen Eigenschaft als Mechanismen der Rentenallokation verstanden werden. Sie sind Instrumente der Beteiligung unterschiedlicher gesellschaftlicher Segmente an der Rente. Die fehlende Kontrolle bei der politischen Allokation der Rente eröffnet dem staatlichen Personal dabei ganz besondere Bedingungen der *Selbstbereicherung* (ebd.). [Ökonomische] Verschwendungen und Korruption liegen daher nach Elsenhans schon in der Natur des ‚peripheren Akkumulationsprozesses‘ (vgl. ebd., 165). In einer solchen Gesellschaft, „in der Mehrprodukt nicht über die Marktkonkurrenz ‚alloziert‘ wird, [müssen] die politischen Mechanismen der Allozierung von Mehrprodukt“ (Elsenhans 1981, 118) im Mittelpunkt der Analyse stehen. Der Bereichierung werden dabei nur durch das politische Legitimationserfordernis Grenzen gesetzt, von dem der Staat und die von ihm in ihrem Bestand abhängigen Klassen (aus Grundbesitz, Industrie und Finanzwirtschaft) nach Maßgabe des Legitimationsdrucks subalterner Sektoren abhängig sind. Selbstprivilegierung und Legitimation bildeten daher die „politökonomische Basisrationale“ (Elsenhans 1977, 38) der Staatsbürokratie:

„Die bloße Selbstprivilegierung führt zum Ende der Legitimität. Maximierung von Legitimität setzt Verzicht auf Selbstprivilegierung voraus.“ (Elsenhans 1981, 146)

Erfordern subalterne Sektoren eine Vergrößerung der Verteilungsspielräume durch die Entwicklung und Bewahrung akkumulationsfähiger Strukturen, kann dies die Möglichkeiten zur Selbstprivilegierung stark begrenzen.

2. Theorie: Rentengesellschaft und Steuerstaat

zen. Diese politökonomische Basisrationale unterscheidet den Staat von gesellschaftlichen Kräften, die nicht unter politischem Legitimationsdruck stehen. Als Adressatinnen gesellschaftlicher Legitimationsforderungen sind Regierungen gezwungen, allgemeine Ansprüche zu verarbeiten. Ob dies im Wege politischer Beteiligung, gesellschaftlich tiefgreifender Entwicklungsprojekte oder einer klientelistischen Einbindung oppositioneller Kräfte geschieht, hängt von der Art des Legitimationsdrucks und den institutionellen Formen seiner Kanalisierung ab. „[D]ie Ungeklärtheit der Systemstabilisierung hat [...] zur Folge, daß von einer eindeutigen Ausrichtung [der] Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik nicht auszugehen ist“ (Elsenhans 1977, 40).

Entgegen dieser dichotomen Struktur der staatlichen Handlungsrationaliät, wie sie Elsenhans im Gegensatz von (Selbst-)Privilegierung und Legitimation formuliert, ist von der paradoxen Struktur staatlicher Handlungsorientierungen auszugehen. Dieses Paradoxon der von Elsenhans formulierten Basisrationale besteht darin, dass die legitimationspolitisch begründete Stützung akkumulationsfähiger Strukturen, die Elsenhans als Ausdruck einer Begrenzung der Selbstprivilegierung auffasst, zugleich immer eine Privilegierung von gesellschaftlichen Segmenten oder Teilen der Staatsbürokratie impliziert, solange die Logik der Rente fortbesteht: Wenn unternehmerisches Handeln, d.h. auf Geldmehrung gerichtete Investition, von staatlich allozierten Rententransfers abhängt, dann muss (gestützte) Akkumulation als Privileg verstanden werden, das einem kleinen Teil der Gesellschaft erlaubt, als Geschäftsleute zu fungieren. Legitimation und Privilegierung lassen sich daher nicht grundsätzlich unterscheiden, denn auch die Privilegierung kann sich als Medium der Legitimation entpuppen so wie im Medium der (Selbst-)Privilegierung Legitimation organisiert werden kann. Die Bauindustrie etwa, ein klassischer Sektor der Bereicherung von Staatsfunktionär:innen, kann der massiven Selbstprivilegierung durch Korruption, Geldwäsche und Steuerhinterziehung dienen und zugleich durch die Absorption von Arbeitskräften, die Schaffung einer sozialen Infrastruktur und die Stärkung des Wirtschaftswachstums legitimationspolitisch von hoher Bedeutung sein.⁵⁴ Unter den Bedingungen einer Dominanz der Rente ist eine nicht verschwenderische Legitimationspolitik an starke

54 Legitimation wird mit Claus Offe in einem prozeduralen Sinne verstanden, d.h. sie muss immer wieder aktiv hergestellt werden. Der Legitimationsbegriff wird damit explizit vom traditionellen Konzept der Legitimität als einem „Geltungsglauben“ gegenüber einer gegebenen Ordnung“ unterschieden (Offe 2006a, 44).

Voraussetzungen einer konsequenten demokratischen Kontrolle und nachdrücklichen kollektiven Umverteilungsdruck von unten gebunden. Beides ist unter den gegebenen institutionellen Beschränkungen einer politischen Ökonomie der Rente nur schwer zu organisieren und umzusetzen. Solange aber die Rentenallokation zentral für wirtschaftliche Wachstumsprozesse bleibt, nimmt Legitimationspolitik die Form von Verteilungsallianzen an, die nach Maßgabe einer stabilitätspolitisch erforderlichen Interessenakkumulation (im Unterschied zur Interessenaggregation) geschmiedet werden. Daher stellt sich mit Blick auf die politischen Institutionen des Staates nicht so sehr die Frage nach institutionalisierten demokratischen Aushandlungsprozessen und Kompromisssystemen, sondern danach, wie unterschiedliche Segmente innerhalb der Staatsbürokratie um „Einfluß, Privilegien und Machtchancen innerhalb des Staatsapparat konkurrieren“ und sich „unter der Voraussetzung der Notwendigkeit, Stabilität des Systems zu produzieren [...] in Allianz mit ‚unzufriedenen‘ Klassen größere Machtchancen und Privilegien“ sichern (Elsenhans 1977, 39).

Aufgrund der spezifischen Verschmelzung von Staat und Gesellschaft verläuft demokratische Rechenschaft (*accountability*) vor allem vertikal, d.h. in Wahlen und durch die Bearbeitung eines unmittelbaren Legitimationsdrucks, und nicht oder kaum horizontal, d.h. „entlang eines Netzwerks relativ autonomer Gewalten (d.h. unterschiedlicher Institutionen)“ (O’Donnell 1994, 61). Guillermo O’Donell (1994) hat diesen Typus demokratischer Ordnung insbesondere mit Blick auf die politischen Systeme Lateinamerikas im Konzept der *delegative democracy* erfasst. Darin ist das Phänomen einer vertikalen Organisierung von Legitimation auf Dauer gestellt, während die Frage horizontaler Rechenschaft und institutioneller Legitimität vernachlässigt wird und allenfalls schwach ausgeprägt ist. Delegative Demokratie zeichne sich durch einen anti-institutionellen *bias* aus „and ratifies traditions of high personalization and concentration of power in the executive“ (ebd. 66). Die politische Form einer delegativen Demokratie lässt sich politökonomisch auf die zentrale Bedeutung der Staatsbürokratie für die Realisierung, Aneignung und Verteilung der Rente zurückführen, von der die gesellschaftliche Reproduktion rohstoffreicher Gesellschaften des globalen Südens abhängt. Sie begründet eine klientelare Grundstruktur des politischen Systems, das zur Bildung von Verteilungsallianzen drängt.⁵⁵ Das heißt, die Mitglieder staatlicher Organe müssen in irgendeiner Form

55 Zum Klientelismus grundlegend Graziano (1976), der im Folgenden herangezogen wird.

2. Theorie: Rentengesellschaft und Steuerstaat

an der Rente beteiligt werden. So lässt sich auch das Parlament als ein Instrument der Rentenallokation, -verteilung und -aneignung auffassen. Die Parlamentarier:innen leben nicht *für* die Politik, sondern *von* der Politik und müssen für jede Initiative der Regierung, die sie nicht ablehnen, entschädigt werden. Sie sind *Organizer* klientelistischer Parteien oder politischer Apparate (*machine politics*), die ihnen die Teilhabe an der staatlichen Ressourcenverteilung sichern (vgl. Graziano 1976, 163). Sie vertreten lokale, klientelare Machtstrukturen und machen ihre Zustimmung abhängig von ihrer Begünstigung bzw. den Absprachen, die außerhalb parlamentarischer Kanäle getroffen wurden (vgl. Ardanaz et al. 2014). Regierbarkeit im Kontext dieser klientelaren Grundstruktur der Rentenlogik erfordert daher eine umfassende Kontrolle der Staatsbürokratie, wie sie typisch für delegative Demokratien ist: „Candidates compete for a chance to rule virtually free of all constraints save those imposed by naked, noninstitutionalized power relations“ (O’Donell 1994, 60). Das klientelare System der Kooptation unterschiedlicher gesellschaftlicher Segmente und ihrer subklientelaren Strukturen löst programmatische Bindungen und verhindert eine effektive horizontale Gewaltenteilung. Die (solidarische) Organisierung horizontaler Verbindungen zwischen Untergeordneten bedroht dieses Herrschaftssystem und muss daher repressiv und/oder durch kooptierende Strategien der Teilung und Integration in Verteilungsallianzen bearbeitet werden (vgl. Graziano 1976, 169). Dabei kann gerade die große, politisch und institutionell ungebundene Machtfülle der Regierung eine besondere Responsivität gegenüber sozialen Ansprüchen herstellen, wenn diese sich ungefiltert an Regierungsverantwortliche richten. Da soziale Forderungen in delegativen Demokratien nicht über Programmparteien und institutionalisierte Kompromissysteme gefiltert werden, können sie im Wege sozialer Mobilisierungen unmittelbaren Handlungsdruck auf Regierungsverantwortliche ausüben. Die Logik der Rente begründet daher (materialistisch) eine populistische Logik der Äquivalenz, wie sie Ernesto Laclau (2017, 235) in seinen populismustheoretischen Überlegungen konzeptualisiert hat: Während die liberaldemokratische Institutionalisierung des Staates einer Logik der Differenzierung folgt, in der jeder Anspruch im Rahmen eines gewaltenteilenden Kompromissystems in seiner Besonderheit aufgenommen, verarbeitet und im Kompromiss relativiert wird, besteht die politische Rationalität in der Rentengesellschaft in der Ausweitung der Äquivalenzlogik, in dem mehr und mehr Segmente in die Verteilungsallianz aufgenommen werden, solange hierzu ausreichend Rohstoffrente zur Verfügung steht. Wie dies im Einzelnen geschieht, welche Sektoren hierbei in welchem Umfang

2.3 Fiskalische und nonfiskalische Regulierung des Reichtums

berücksichtigt werden müssen und ob dabei noch ein Mindestmaß an horizontaler Kontrolle und Gewaltenteilung bestehen bleibt oder Recht und politischer Befehl identisch werden, wie im dezisionistischen Rechtsdenken Carl Schmitts (2004), ist eine politisch offene Frage und bedarf der historisch-empirischen Analyse: Die legitimationspolitisch erforderlichen Stabilisierungsleistungen eines Systems sind abhängig von „vorherrschenden [...] soziokulturellen Normensystemen“ (Elsenhans 1977, 40), die soziale und politische Akteure und Konfliktdynamiken prägen.

2.3 Fiskalische und nonfiskalische Regulierung des Reichtums

Aus finanzpolitischer Sicht muss der Staat in der Rentengesellschaft vor allem in seiner allokativen politischen Funktion verstanden werden. Wenn der Allokationsmechanismus des Marktes tendenziell vom Staat ersetzt wird, tritt die Allokationsfunktion des Staates gegenüber seiner Stabilisierungs- und Umverteilungsfunktion in den Vordergrund. Sie wird zu einem zentralen Instrument, das über die Zuteilung von Lebenschancen entscheidet und damit politische Legitimation und Stabilisierung organisiert. Die allokativen politischen Aufrechterhaltung wirtschaftlicher, insbesondere industrieller Strukturen kann daher zum ersten verteilungspolitischen Anliegen von Regierungen werden und die Distributionsfunktion der Steuer überlagern oder ablösen.

Die Steuerliteratur gewinnt ihren Gegenstand aus den klassischen finanzpolitischen Aufgabenbereichen des Steuerstaates, wie sie Richard Musgrave in seiner Finanztheorie von 1959 dargelegt hat: Allokation, Distribution und Stabilisierung. Die Allokationsfunktion des Staates befasst sich mit der Verteilung von Produktionsfaktoren, insbesondere mit der Bereitstellung öffentlicher Güter (Baade/Pätzold 2008, 133). Dem Staat kommt danach die Aufgabe zu, Marktversagen bzw. sogenannte Unvollkommenheiten des Marktes zu korrigieren. Diese entstehen durch die Marktmacht einzelner Wirtschaftsakteure, durch sogenannte ‚externe Effekte‘ wirtschaftlicher Aktivitäten (z.B. Umweltverschmutzung) sowie aufgrund der fehlenden Bereitstellung allgemeiner, (noch) nicht marktfähiger Güter (öffentliche Güter). Allokationspolitik ist damit „Wettbewerbs- bzw. Marktordnungspolitik“ (Pätzold 1988, 230). Die Distributionsfunktion des Staates sieht die Korrektur unerwünschter Einkommenseffekte des Marktmechanismus durch Umverteilung und soziale Sicherung vor. Die Stabilisierungsfunktion

2. Theorie: Rentengesellschaft und Steuerstaat

schließlich stellt die staatlichen Finanzen in den Dienst eines gleichmäßigen Wirtschaftswachstums. Die Steuer erfüllt im Rahmen der finanzpolitischen Aufgabenbereiche und Stabilisierungsstrategien im Wesentlichen Fiskal-, Sozial- und Lenkungszwecke, die je nach stabilisierungspolitischer Orientierung (Angebots-/Nachfragepolitik) ausgestaltet werden können.⁵⁶ Der reine Fiskalzweck zielt zunächst einmal nur auf die Generierung von Einnahmen und folgt Kriterien der Suffizienz und makroökonomischen Stabilisierung. Die Sozialzwecknormen lassen sich der Distributionsaufgabe des Staates zuordnen. Sie zielen auf die Umsetzung gesellschaftlicher Vorstellungen einer sozial gerechten Einkommens- und Vermögensverteilung. Der Lenkungszweck der Steuer besteht etwa in der Vermeidung bzw. Internalisierung externer Kosten (z.B. Pigou-Steuer) oder in der Förderung bestimmter Branchen und Sektoren, was einer aktiven Allokationspolitik entspricht (Thöne 2005, 47 ff.).

In der Literatur zur politischen Ökonomie der Besteuerung in Lateinamerika (siehe Atria et al. 2018; Flores-Macías 2019; Mahon et al. 2015) sowie in der politökonomischen Steuerliteratur insgesamt (hierzu Haffert/Mertens 2019) wird die Allokationsfunktion der Steuer gemeinhin zugunsten ihrer Umverteilungsfunktion vernachlässigt. Dabei hat Steuerpolitik immer auch eine allokativen Dimension, da Steuern Ressourcen von einer ökonomischen Aktivität in andere Sektoren kanalisieren können. Sie werden damit zu einer allokativen Sorge unterschiedlicher wirtschaftlicher Sektoren und sektoraler Koalitionen (horizontal) und sind nicht nur Gegenstand von klassenpolitischen (vertikalen) Verteilungsfragen (Haffert/Mertens 2019). Dies gilt umso stärker in den rohstoffreichen Gesellschaften Lateinamerikas, in denen von einer eigenständigen Wirtschaftsdynamik außerhalb des Rohstoffsektors kaum die Rede sein kann (Bértola 2016, 260; Ocampo 2017, 64 ff.). Häufig ist eine Vielzahl von Wirtschaftssektoren weitestgehend von der Steuer ausgenommen. In einigen Extremfällen wie in Guatemala und Mexiko erreichen Steuerausnahmen einen Umfang von über 50% der potentiellen Steuereinnahmen (Gómez Sabaini/Rossignolo 2015, 55; vgl. Garita 2018). Mit der jüngeren Hinwendung zu ungleichheitspolitischen Fragestellungen innerhalb der Steuerforschung werden aber auch diese umfassenden Ausnahmeregelungen, deren ökonomischer Nutzen zurecht infrage steht, vor allem unter Gesichtspunk-

⁵⁶ Eine klare Trennung einzelner Steuerarten nach Steuerzwecken ist jedoch nicht möglich, da sich Zweckbestimmungen sowie Steuerfolgen überlagern können (vgl. Thöne 2005, 46).

ten von Verteilungs- und Suffizienzkriterien diskutiert. Aus der Perspektive der politischen Ökonomie der Rente dagegen verschiebt sich der analytische Fokus: Steuern, Steuerausnahmen, Transfers und andere Mechanismen der Ressourcenkanalisierung zugunsten bestimmter Sektoren und Segmente müssen zunächst in ihrer allokativen und nicht nur und nicht zuerst in ihrer distributiven Dimension verstanden werden. Mehr noch, wenn die Stützung akkumulationsfähiger industrieller Strukturen durch die Allokation von Rohstoffrente legitimationspolitisch erforderlich ist, kann es ökonomisch und politisch sogar widersinnig sein, den entsprechenden Sektor durch Steuern zu belasten. Der Steuerstaat in rentengesellschaftlichen Konfigurationen tritt daher als eine Art „discriminating monopolist“ (Levi 1988, 10) auf, der unterschiedliche Segmente und gesellschaftliche Sektoren in unterschiedlicher Weise Besteuerung oder diese Besteuerung in besonderer Weise über allokativen Entscheidungen kompensiert. Die Unterminierung von Steuerreformen durch die starke Präsenz partikularistischer Interessen in der Legislative (Bonvecchi 2010; Hallerberg/Scartascini 2019; Sanchez 2011a) lässt sich vor diesem Hintergrund interpretieren als Ausdruck einer Gesellschaft, deren Reproduktion zentral über die Verteilung der Rente funktioniert. Die traditionell starke Verhinderungsmacht lateinamerikanischer Parlamente (vgl. Krumwiede/Nolte 2000, 94 ff.) zwingt die Exekutive zu einer breiten Beteiligung unterschiedlicher Segmente an der Rente und macht das Parlament zu einem politischen Mechanismus der Rentenallokation.

Mit dem allokativen Fokus auf die politische Ökonomie der Rohstoffrente geraten weitere, nicht-steuerliche und nonfiskalische Instrumente der Aneignung und Kanalisierung von Rente in den Blick, die für eine Theorie des Steuerstaates in rentengesellschaftlichen Konfigurationen berücksichtigt werden müssen. Steuern dienen der Finanzierung von Staatsausgaben, die neben der Gewährleistung von Sicherheit und öffentlicher Daseinsvorsorge auch der Finanzierung sozialstaatlicher Einkommenssicherung und wirtschaftspolitischer Interventionen dienen. Wenn Letztere jedoch auch durch nonfiskalische, jedoch funktional äquivalente Instrumente erreicht werden können, müssen diese als Teil der politischen Ökonomie des Steuerstaats verstanden werden. Die offensichtlichsten nichtsteuerlichen Instrumente in rohstoffreichen Gesellschaften sind verschiedene Formen von Lizenzgebühren im Falle mineralischer und fossiler Rohstoffextraktion (vgl. Manzano et al., 2018). Zu den nonfiskalischen Instrumenten der Zuweisung und Kanalisierung der Rohstoffrente gehören insbesondere differenzielle Wechselkurse, preispolitische Interven-

tionen und die Überbewertung der Währung, die historisch systematische Bedeutung bei der Finanzierung und makroökonomischen Steuerung von Entwicklungsmodellen in Lateinamerika erlangt haben (Iñigo Carrera, 2007, Kap. 3; Ocampo, 2017, 53). Da die Rente in rohstoffreichen Gesellschaften des globalen Südens einen erheblichen bis dominanten Anteil am gesellschaftlich verfügbaren Mehrprodukt haben kann, müssen auch diese nonfiskalischen Instrumente ihrer Aneignung in die Analyse des Steuerstaates eingehen. Andernfalls würde die Rente einmal Berücksichtigung finden, sofern sie durch klassische Steuerinstrumente abgeschöpft wird, ein anderes Mal würde das gleiche Besteuerungsobjekt ignoriert, sofern es durch andere Instrumente angeeignet wird. Dadurch wird weder die strukturelle Abhängigkeit vom Rohstoffsektor angemessen erfasst, noch lassen sich Konflikte um die gesellschaftliche Lastenverteilung und entsprechende Widerstände gegen Steuern hinreichend verstehen. Beides aber gehört zur politischen Ökonomie des Steuerstaats in rohstoffreichen Gesellschaften des globalen Südens. Wenn es also um die Regulierung von Reichtum und Ungleichheit geht, müssen sowohl die steuerfiskalischen als auch die nonfiskalischen Instrumente der Ressourcenmobilisierung und Umverteilung berücksichtigt werden.

Um die verschiedenen Instrumente der Abschöpfung und Kanalisierung des gesellschaftlich verfügbaren Mehrprodukts theoretisch in den Blick zu bekommen, wird auf die analytische Unterscheidung der *primären* und *sekundären* Aneignungsformen zurückgegriffen, die von Iñigo Carrera (2007) zur Analyse rentengestützter Akkumulationsprozesse in rohstoffreichen Ländern vorgenommen wurde.⁵⁷ Ist der Rohstoffsektor in direktem Staatsbesitz, wie im Falle typischer Rentierstaaten, bzw. ist der Staat im

57 Iñigo Carrera geht davon aus, dass die größeren nationalen und national operierenden transnationalen Kapitalien grundsätzlich nur investieren, wenn sich durch den Einsatz ihres Kapitals so viel Rente aneignen lässt, dass ihr Gewinn mindestens der durchschnittlichen internationalen Renditeerwartung entspricht, da sich das Kapital andernfalls nicht an den nationalen Akkumulationsraum binden ließe. Eine weitere Besonderheit des peripheren Akkumulationsprozesses wird von Iñigo Carrera (2016, 26) in der Konkurrenz kleiner Kapitalien gesehen, die einen Teil ihres Profits an die großen Abnehmerkapitale transferieren. Sie sind als abhängige Kapitalien, die sich in die Produktionskette größerer Kapitalien integrieren, in ihrem ökonomischen Handeln nicht am Durchschnittsprofit orientiert, sondern am zumeist darunterliegenden Zinssatz, zu dem sie ihr Kapital liquidieren könnten: „[T]he release of profit by small capitals to normal capitals takes place through the latter buying commodities at the price that governs the normal valorisation of the former, which is to say, at below the price of production“ (ebd., 30). Stellen kleinste Kapitalbesitzer:innen, etwa in der landwirtschaftlichen Produktion, ihre eigene Arbeitskraft in den Dienst

Besitz größerer Ländereien, kann er die Rente primär aneignen und mittels politischer Instrumente verteilen (a). Befindet sich der Grundbesitz in privater Hand und verzichtet der Staat auf jede Regulation des Rentenflusses, erfolgt die primäre Aneignung der Rente durch die Grundbesitzer:innen (b). In diesem Fall kann eine sekundäre staatliche Aneignung durch die Besteuerung von Einkommen und Vermögen erfolgen (c). Schließlich kann der Staat die Rente auch im Falle des Privateigentums an Grundbesitz primär aneignen, indem er die Rente umleitet (d): Da die differentiale Grundrente, die in den Waren transportiert wird (siehe Kap. 2.1), erst im Export, d.h. in der Sphäre der Zirkulation realisiert wird, kann sie den Grundbesitzer:innen grundsätzlich entwischen. Durch sein Monopol auf die „unmittelbare Regulierung der Zirkulation des gesellschaftlichen Reichtums innerhalb des nationalen Raums“ (Iñigo Carrera 2007, 17 f.) kann der Staat das private Monopol der Grundbesitzer:innen auf einen Teil der Natur grundsätzlich überlagern und die Verteilung der Rente damit zum Gegenstand gesellschaftlicher Auseinandersetzungen machen, noch bevor sie bei den Grundbesitzer:innen ankommt. Welche Aneignungsform im Rohstoffsektor vorherrscht, hängt im Wesentlichen vom Konzentrationsgrad, den Eigentumsverhältnissen sowie der Absatzstruktur des dominanten Rohstoffsektors einer Gesellschaft ab.

Sowohl die primäre als auch die sekundäre Aneignung und Verteilung der Rente wirken sich auf die Einkommens- und Vermögensverteilung aus. Die *primäre Aneignung der Rente im Falle staatlicher Eigentumstitel* (a) hängt zum einen von der erfolgreichen Extraktion der Rohstoffe ab und zum anderen von den Weltmarktpreisen.⁵⁸ Verteilungskonflikte berühren hier vor allem die politische Frage der Verwendung der Rente. Komplizierter und konfliktreicher ist die *primäre Aneignung der Rente im Falle des Privateigentums* an fertilem Grund und Boden oder reichen Lagerstätten (fossile und mineralische Rohstoffe) (b). Für den Agrarsektor unterscheidet Iñigo Carrera (2007, Kap 3; 2017) fünf zentrale wirtschaftspolitische Instrumente der *primären Aneignung* der Rente, die sich zum Teil auf den Rohstoffsektor insgesamt übertragen lassen, sofern dieser privatwirtschaftlich strukturiert ist:

ihres Geschäfts, kann der Gewinn selbst noch unter den Zinssatz, bis hin zu einem Subsistenzniveau, fallen (vgl. Neelsen 1997, 133).

58 In Hinblick auf Ölstaaten ist die außenwirtschaftliche Kooperation bei der Regulierung der Fördermengen ein wichtiges Instrument zur Realisierung hoher Renten (Bsp. OPEC).

2. Theorie: Rentengesellschaft und Steuerstaat

1. *Spezielle Besteuerung von Rohstoffexporten:* Dadurch wird die Differentialrente für die verwertete Natur vom Staat angeeignet, noch bevor sie bei den Grundbesitzer:innen und anderen involvierten Wirtschaftsakteuren ankommt. Die hierbei generierten Staatseinnahmen können sodann politisch alloziert werden.⁵⁹
2. *Überbewertung der nationalen Währung:*⁶⁰ Durch die Überbewertung der Währung wird beim Export ein Teil des Exportwerts (Rente) zurückgehalten, da sich die in Dollar gehaltenen Exporteinnahmen in weniger Einheiten der nationalen Währung und damit in eine geringere Kaufkraft der Rohstoffproduzent:innen auf dem Binnenmarkt übersetzen. Das industrielle Kapital kann einen Teil dieses Werts aneignen, da die überbewertete Währung ihm erlaubt, Produktionsmittel unterhalb des Produktionspreises auf dem Weltmarkt zu importieren. Zugleich können beim Transfer lokal erzielter Gewinne mehr Euro, Dollar oder Yen gebucht werden. Dabei ist es möglich, dass der Staat einen Teil dieser Rente unmittelbar durch Importzölle aneignet (Iñigo Carrera 2007, 20).
3. *Direkte Preisregulierung von Agrarprodukten oder fossilen Brennstoffen auf dem Binnenmarkt:* Dies kann durch staatliche Preisfestsetzung, durch Exportquoten oder das staatliche Handelsmonopol auf Rohstoffexporte, mit niedrigen Kauf- und hohen Verkaufspreisen, erfolgen.
4. *Preissenkung von Konsumgütern (wage goods)* mittels einer oder mehrerer der vorherigen Maßnahmen 1-3: Dies führt zu einer Verbilligung der

-
- 59 Die Ausgabenseite bleibt ein zentrales Instrument der Rentenallokation und erfordert entsprechende Eingänge auf der Einnahmeseite des States. Zu den rentenpolitischen Kompensationsmechanismen zum Ausgleich von Produktivitätsnachteilen gehört auch die *preispolitische Begünstigung von Privatfirmen durch Staatsunternehmen*: Staatsunternehmen können aufgrund der staatlichen Renteneinnahmen unwirtschaftliche Preise und Gebühren gegenüber Privatfirmen als Anbieter (*supplier*) (Überteuerung) und/oder als Abnehmer staatlicher Leistungen (Verbilligung) etablieren und diesen damit einen Teil der Rente transferieren. Diese Praxis wird von Anna Castellani (2013, 91) als ein zentrales Instrument bei der Schaffung „privilegierter Akkumulationsräume“ in Argentinien verstanden: „state-owned corporations tend to operate through differential tariffs and prices that benefit their suppliers and/or consumers“.
 - 60 Die Überbewertung der Währung muss nicht staatlich reguliert sein, sondern entsteht auch in Folge der sogenannten *dutch disease* (Corden/Neary 1982), d.h. durch Marktbewegungen: Danach können hohe Rohstoffpreise zu einem starken Devisenzufluss führen und dadurch zu einer relativen Verdrängung der nationalen Währung, die hierdurch aufgewertet wird. Dies verteuert Exporte und verbilligt Importe. Die verschlechterten Wettbewerbsbedingungen für industrielle Exporte stärken die Abhängigkeit vom Rohstoffsektor und es entsteht insgesamt eine prozyklische Dynamik, die mit dem Einbruch der Rohstoffpreise ihr jähes Ende findet.

Reproduktionskosten der Arbeit, d.h. der Wert der Ware Arbeitskraft innerhalb des nationalen Akkumulationsraums sinkt, was zur Aneignung der Rente durch das Kapital führt und die geringe Produktivität national operierender, nicht wettbewerbsfähiger Kapitale kompensiert.

5. *Überteuerung der Produktionsmittel im Rohstoffsektor:* Indem das extraktivistische Kapital im Rohstoffsektor (Agrarkapital, Bergwerkskapital etc.) Produktionsmittel wie Traktoren, Maschinen und Dienstleistungen aufgrund protektionistischer Maßnahmen zu Preisen oberhalb des (international geltenden) Produktionspreises (in Kaufkraftparitäten) kauft, transferiert es einen Teil des Werts, der anderenfalls von den Landbesitzer:innen als Grundrente angeeignet werden könnte, zum industriellen Kapital, das innerhalb des nationalen Akkumulationsraums produziert (vgl. Fitzsimons/Guevara 2016, 193 f.).

Sämtliche dieser Instrumente stellen Maßnahmen der wirtschaftspolitischen Steuerung dar, die ebenso mit fiskalischen Instrumenten der Einnahme- und Ausgabenseite verfolgt werden könnten. Sie verfolgen allokativer Funktionen, indem Mehrprodukt aus einem Sektor in andere Sektoren kanalisiert wird und sie verfolgen distributive Funktionen, insofern sie die Kaufkraft der unteren und mittleren Einkommen (Beschäftigter) durch die Verbilligung sogenannter *wage goods* zulasten der Grundbesitzer und Produzent:innen stärken, was zugleich Lohndruck in der Industrie abschwächen kann (siehe Nr. 4)

Mit Hilfe der klassischen Steuerinstrumente der Ertrag-, Vermögens- und Konsumbesteuerung wird auf sekundärer, fiskalischer, Ebene in die Allokation und Verteilung des gesellschaftlich verfügbaren und konsolidierten Reichtums eingegriffen. Die Rente und allgemeiner das gesellschaftliche Mehrprodukt kann im Falle der Ertrag- und Vermögenssteuern direkt und im Falle der Konsum- oder Umsatzsteuern indirekt bei den Steuerpflichtigen abgeschöpft werden. Solche steuerpolitischen Eingriffe können grundsätzlich allokativer und distributive Effekte zeitigen: Eine ungleiche Steuerbelastung unterschiedlicher Sektoren und Güter kann Ressourcen von einer wirtschaftlichen Aktivität in weniger besteuerte Aktivitäten (Steueranreize) lenken oder den unerwünschten Konsum (und die Produktion) bestimmter Güter verteuern. In verteilungspolitischer Hinsicht wirkt die Steuer – in Verbindung mit Transfers – auf das verfügbare Einkommen der Haushalte und berührt damit Lebens- und Konsumchancen sowie die Möglichkeit der Vermögensbildung (sekundäre Einkommensverteilung). Ungeachtet der Art und Weise der Besteuerung bedeutet die Höhe der Ge-

samtsteuerlast (Steuerquote) einen Abzug vom verfügbaren Mehrprodukt das privat angeeignet werden kann bzw. beinhaltet sie eine unterschiedlich starke Präsenz des Staates in gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Angelegenheiten und damit auch ein unterschiedliches Maß der politischen Eingriffstiefe und der Steuerung der gesellschaftlichen Reproduktion.⁶¹

Die Allokationspolitik erfolgt auf dem Feld der Steuern vor allem durch Steuerausnahmeregelungen, aber auch die systemische Steuerhinterziehung muss in ihrer allokativen Bedeutung und als Teil der klientelaren Grundstruktur der Rentenlogik verstanden werden. Steuerausnahmeregelungen gelten für bestimmte wirtschaftliche Aktivitäten, Güter und Ertragsformen (z.B. Kapitalerträge, Zinseinnahmen etc.). Allgemein gesprochen werden darunter solche steuerrechtlichen Bestimmungen verstanden, die von einer Regelvorschrift (Referenznorm oder -steuer) des wirtschaftlichen Grundtatbestandes, den der Gesetzgeber für besteuerungswürdig erachtet hat, abweichen und dadurch eine Reduzierung der Steuerschuld begründen. Es handelt sich dabei um eine indirekte Form der Subventionierung, die transparenter durch direkte Subventionen einer gezielten Ausgabenpolitik organisiert werden könnte (vgl. Tipke/Lang 2010, §7, Rz. 19). Steuerausnahmen können sich auf das Steuersubjekt beziehen, wenn aus der allgemeinen Bestimmung des Kreises der Steuerschuldner bestimmte Steuerschuldner, etwa ein Unternehmen, ausgenommen werden (ebd., §7, Rz. 22). Oder sie beziehen sich auf das Steuerobjekt, wenn aus dem Grundtatbestand, etwa Einkommen, besondere Tatbestände ausgenommen werden (ebd., §7, Rz. 28). Steuerausnahmen treten in unterschiedlicher Form auf. Sie erfolgen durch Minderung des Steuersatzes, durch Abzüge von der Steuerschuld oder durch die sachliche Begrenzung des Steuerguts, wenn etwa bestimmte Einkommen wie Kapitalerträge oder besondere Güter und Dienstleistungen von der Steuer ausgenommen oder territorial, durch Sonderwirtschaftszonen, von Abgaben befreit sind. Durch solche Regelungen ist eine Vielzahl hoher Einkommen und Vermögen in Lateinamerika von der Steuer ausgenommen (vgl. CEPAL/OXFAM, 2019). Zugleich ermöglichen sie umfas-

61 In Mexiko lag die Steuerquote trotz veränderter Steuerstruktur und Wirtschaftswachstum, von dem in der Regel ‚natürliche‘ Wachstumseffekte in den Steuereinnahmen ausgehen (sogenannter *tax buoyancy* Effekt), über Jahrzehnte bei 10% und sie gehört auch aktuell (Stand 2017) mit 14% des BIP zu den niedrigsten Lateinamerikas. Dies wird unter anderem auf entsprechende politische Maßnahmen, die auf eine kontinuierliche Gesamtsteuerlast zielen (vgl. Martinez-Vazquez 2001), und den Einfluss der starken Unternehmensverbände, die keinen ‚starken‘ Staat wünschen (vgl. Ondetti 2021), zurückgeführt.

sende Steuergestaltungsspielräume, die sowohl legale Steuervermeidung, als auch illegale Steuerhinterziehung begünstigen. Steuervermeidung und Steuerhinterziehung stellen nicht nur eine große Hürde für die effektive Besteuerung hoher Einkommen und Vermögen dar. Wie Iñigo Carrera für das argentinische Beispiel zeigt (2007, 62), stellt die Steuerhinterziehung von Anfang an auch die normale Bedingung für den spezifischen Prozess der Kapitalakkumulation dar. Sie ist in Lateinamerika endemisch und erreicht aktuell einen Umfang von 6,3% des regionalen BIP (CEPAL 2019, 37).

„[S]ie reicht von der großen Korruption der Steuerausnahmeregime und den justiziell zu klärenden Steuerhinterziehungspraktiken bis zur Klein-Korruption des steuerhinterziehenden Kneipenbesitzers und des Steuerprüfers, der ihn kontrollieren soll.“ (Iñigo Carrera 2007, 62)

Es handelt sich bei der Steuerhinterziehung und anderen Formen der Steuervermeidung nicht um eine zusätzliche Quelle des Mehrprodukts, sondern um eine erhebliche Ersparnis gegenüber anderen Wirtschaftsräumen. Steuerhinterziehung und die umfassenden Steuerausnahmeregelungen in der Region (CEPAL/Oxfam 2019; Jiménez/Podestá 2009) stellen de facto eine Befreiung von der Notwendigkeit dar, einen üblichen Anteil des Mehrprodukts an den Finanzstaat zu entrichten, damit dieser die (infrastrukturellen und sozialen) Rahmenbedingungen des nationalen Akkumulationsraums herstellt. Sie zeitigen zudem distributive Effekte, da sie manifeste monetäre Vorteile gegenüber Nichtbegünstigten (horizontale Ungleichheit) mit sich bringen. Allokationspolitisch begründete Ausnahmeregelungen betreffen zudem in aller Regel Einkommensquellen und -formen, auf die nur ein kleiner gesellschaftlicher Teil am oberen Rand der Verteilungsordnung zurückgreifen kann (vertikale Ungleichheit). Auch im Falle der Steuerhinterziehung und Steuervermeidung sind die Steuergestaltungsmöglichkeiten in Abhängigkeit von der Art der Einkommen sehr ungleich verteilt und vergrößern sich in aller Regel mit wachsenden Einkünften aus Selbstständigkeit, Unternehmensbeteiligungen und Auslandsvermögen. Deren steuerliche Veranlagung ist durch umfassende Gestaltungsmöglichkeiten, Ausnahmetatbestände und informationelle Lücken der Steuerbehörden im Unterschied zur Lohnsteuer (Quellenabzug) deutlich erschwert.

In verteilungspolitischer Hinsicht gilt schließlich die Steuerstruktur, insbesondere das Verhältnis von direkten und indirekten Steuern als Gradmesser von Steuergerechtigkeit. Ein höherer Anteil direkter Steuern wird gemeinhin als Ausdruck eines progressiveren, das heißt positiv umvertei-

2. Theorie: Rentengesellschaft und Steuerstaat

lenden Steuersystems verstanden, da Einkommens- und Vermögensunterschiede direkt adressiert und korrigiert werden können. Zu den direkten Steuern zählen die Einkommen- und Körperschaftssteuer sowie die Vermögens-, Grund- und Erbschaftssteuer. Der tatsächliche wirtschaftliche Träger einer Steuerlast (Zensit) und der Steuerpflichtige fallen hierbei zusammen. Unter indirekten werden hingegen solche Steuern verstanden, bei denen der wirtschaftlichen Träger einer Steuerlast und der Steuerpflichtige auseinanderfallen. Hierzu gehören die unterschiedlichen Formen der Umsatz- und Verbrauchsteuer, die den Konsum belasten. Sie gelten als regressiv, also negativ umverteilend, da niedrige Einkommen in aller Regel vollständig für Konsumzwecke verausgabt werden und damit, im Gegensatz zu hohen Einkommen, insgesamt der Besteuerung unterliegen. Direkte Steuern auf Einkommen und Vermögen zeigen hingegen einen positiven Umverteilungseffekt auf, sofern sie der Steuerprogression unterliegen (Goñi et al. 2011, 1563). Zudem erlauben nur direkte Steuern die Berücksichtigung der individuellen Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen. Der (indirekte) Schluss der Leistungsfähigkeit aus dem Konsum verletzt grundsätzlich das in aller Regel verfassungsrechtlich begründbare Gebot eines steuerlich unbelasteten Existenzminimums (vgl. Lang/Tipke 2010, § 9, Rz. 81).⁶² Eine Berücksichtigung individueller Merkmale wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und damit die gezielte steuerliche Adressierung von Reichtum ist nur durch die direkten Instrumente der Einkommen- und Vermögensbesteuerung möglich. Die Unterscheidung der Steuerstruktur nach direkten und indirekten Steuern wird in der Literatur daher häufig als Indikator für die gesellschaftliche Lastenverteilung zwischen arm und reich herangezogen. Ein höherer Anteil direkter Steuern wird dann als Nachweis für eine stärkere Besteuerung Wohlhabender herangezogen (vgl. Timmons 2005). Häufig werden daraus in entwicklungstheoretischer Hinsicht weitreichende Schlussfolgerungen für die staatliche und administrative Besteuerungsfähigkeit des Staates (*tax capacity*) gezogen, da die Erhebung direkter Steuern allgemein als technisch und, aufgrund ihrer Sichtbarkeit, politisch anspruchsvoller verstanden wird (vgl. Bräutigam 2008; Kurtz 2013; Lieberman 2003).

Die Verteilungstheoretische Begründung einer Unterscheidung von direkten und indirekten Steuern muss die vielfältigen politischen Gestal-

⁶² Das sogenannte Leistungsfähigkeitsprinzip hat sich steuer- und verfassungsrechtlich als weltweit anerkannter Primärgrundsatz gerechter Besteuerung durchgesetzt (Lang/Tipke 2010, § 1, Rz. 12). Für seine steuer- und verfassungsrechtliche Geltung in Lateinamerika siehe Montero Traibel (1985, 27).

tungsmöglichkeiten der unterschiedlichen Steuerinstrumente ebenso berücksichtigen wie die Möglichkeit der Überwälzung der Steuerlast – die sogenannte Steuerinzidenz (Folkers 2003). Die Tendenz einer steuerlichen Entlastung oder Befreiung von Kapitalerträgen etwa unterminiert den progressiv umverteilenden Charakter der Einkommensteuer. Progressionsstufen und Abzugsmöglichkeiten innerhalb der Einkommensteuer lassen sich zudem derart gestalten oder um proportionale Elemente ergänzen, dass der globale Verteilungseffekt negativ bzw. der Steuertarifverlauf degressiv ist.⁶³ Neben der rechtlichen und technischen Ausgestaltung der einzelnen Steuerinstrumente müssen zudem die marktbedingten Ausweichmöglichkeiten der Steuerpflichtigen, d.h. die Möglichkeit der Überwälzung der Steuerlast, in ihre verteilungspolitische Bewertung eingehen. Gerade die Steuerüberwälzung und ihre Folgen für die tatsächliche Belastungswirkung von Steuern müssen kontextsensibel beurteilt werden (vgl. Bird/Zolt 2005, 1639 ff.): Eine Vielzahl institutioneller Besonderheiten, die häufig in Ökonomien des globalen Südens anzutreffen sind, können das Repertoire steuerbedingter Ausweichhandlungen beeinflussen. Dazu gehören Preiskontrollen, Einfuhrbeschränkungen, begrenzter Kreditzugang, starke Marktkonzentration und verbreitete Informalität, die unterschiedliche Elastizitäten und Ausweichhandlungen begründen (vgl. Shah/Whalley 1991, 540). Allgemein darf angenommen werden, dass die Unternehmensbesteuerung in Kontexten in denen sich der Preis je nach Gut oder aufgrund seiner politischen Regulierung (z.B. Schutzzölle) nicht am Weltmarkt bildet, zu einer Preisinflation führen kann.⁶⁴ Dies gilt insbesondere auf Monopol- und Oligopolmärkten (vgl. Musgrave/Musgrave 1976, 422 f.). Zugleich macht es die primärgüterdominierte Exportmatrix und schwache Stellung lateinamerikanischer Unternehmen auf dem Weltmarkt unwahrscheinlich, dass Exportunternehmen ihre Besteuerung exportieren können (Corbacho et al. 2013, 209). In diesem Falle bedeutet die Steuer einen Abzug vom Gewinn für das exportierende Unternehmen bzw. von der Rohstoffrente, die andernfalls durch das Un-

63 Auch der regressive Charakter von Konsumsteuern lässt sich, unter der Annahme unterschiedlicher Konsummuster, durch differenzierte Steuersätze je nach Konsumgut, z.B. durch einen verringerten Mehrwertsteuersatz auf Grundnahrungsmittel, bearbeiten. Allerdings beschränkt sich der Konsum unterer Einkommensgruppen keinesfalls auf Grundgüter und die Umverteilungswirkung solcher Steuererleichterungen gilt als allenfalls moderat (Goñi 2011, 1563).

64 Denkbar ist zudem, dass starke, an Nettolöhnen orientierte Gewerkschaften im Falle der Besteuerung von Lohneinkommen die Steuerlast durch höhere Lohnforderungen kompensieren und diese, je nach Elastizitäten, von Seiten der Unternehmen mit Preissteigerungen beantwortet werden (vgl. Musgrave/Musgrave 1976, 423)

ternehmen oder den Grundbesitzer angeeignet wird. Auch im Falle von Immobiliensteuern bedarf es der Differenzierung. Steuern auf Wohneigentum und Land belasten in der Regel die Besitzer:innen und können einen positiven Umverteilungseffekt haben, während Steuern auf Mietimmobilien unter der Bedingung knapper Wohnungsmärkte als regressiv gelten, da sie in der Regel vom Mieter zu tragen sind (Bird/Zolt 2005, 16; Shah/Whalley 1991, 539). Es besteht zudem die Möglichkeit eines Kapitalisierungseffekts der Grundsteuer, wonach ein entsprechender Vermögenswert durch die Steuer an Wert verliert (Shah/Whalley 1991, 539). Da der Wert von Land von der Renditeerwartung abhängt, kann dessen Besteuerung dazu führen, dass es nicht nur zu einer fiskalischen Belastung des Grundbesitzes kommt, sondern der reallokative Effekt der Besteuerung zugleich zu einer Minderrung des Vermögenswertes und damit zu einer doppelten Belastung des Grundbesitzes führt.

Für ein angemessenes Verständnis steuerpolitischer Maßnahmen, Interessen und Konfliktdynamiken sind daher die konkreten Möglichkeiten der steuerpolitischen Gestaltung sowie der legalen und illegalen Steuervermeidung und Ausweichhandlungen in der Analyse einzelner Prozesse zu berücksichtigen.⁶⁵ Dazu gehören auch die allokativen- und verteilungspolitischen Effekte, die sich aus dem Zusammenspiel von primären und sekundären Aneignungsformen der Rente ergeben. Sie können, wie im Falle der Exportsteuer, Staatseinnahmen durch die Abschöpfung der Rente generieren, von den Exporteuren auf die Produzent:innen (geringere Abnehmerpreise) und von den Produzent:innen auf die Gundbesitzer:innen (geringere Pachten) überwälzt werden; aufgrund der hierdurch verringerten Renditeerwartung kann die Steuer damit zusätzlich zu einem Wertverlust von Land beitragen und schließlich kann sie durch die Entkopplung der Exportgüter von den Weltmarktpreisen im Falle sogenannter *wage goods* zu einer Verbilligung der Arbeitskraft führen und damit die Industrie stärken,⁶⁶ die zumeist von Steuerausnahmen profitiert. Primäre und sekundäre

65 Dies fehlt oftmals in der Literatur, die sich mit Faktoren für Reformerfolge auseinandersetzt (Castañeda 2017; Fairfield 2015; Rius 2015). Ihre Befunde werden aufgrund der fehlenden Berücksichtigung der je spezifischen politischen Ökonomie der Steuerbefreiung, Steuergestaltung und Steuerinzidenz entkräftet.

66 Durch die Entkopplung von Grundgütern wie Nahrung und Energie (*wage goods*) vom Weltmarktpreis führt die Exportsteuer auf entsprechende Güter zu einer Steigerung der Kaufkraft bzw. eine Verbilligung von Arbeitskräften zugunsten des Rohstoffsektors (Reallokation der Rente) und zugunsten anderer, arbeitsintensiver Wirtschaftssektoren, was sich funktional äquivalent zu ihrer direkten, steuerfinanzierten

2.4 Verteilungsallianzen: Theoretische Zusammenfassung und Analysemodell

Instrumente der Aneignung des wirtschaftlichen Mehrprodukts, ihre allokativen- und verteilungspolitische Gestaltung sowie ihre Effekte sind daher Teil der politischen Ökonomie der Rente, die ihrerseits den Steuerstaat in rentengesellschaftlichen Konfigurationen prägt.

2.4 Verteilungsallianzen: Theoretische Zusammenfassung und Analysemodell

Staat, Wirtschaft und Gesellschaft verzahnen sich in der Rentengesellschaft zu historisch-spezifischen Verteilungsallianzen. Damit ist ein analytisches Konzept benannt, dass der klientelaren Grundstruktur der Herrschaft in von der Logik der Rente dominierten Gesellschaften Rechnung trägt. Die Steuer- und Allokationspolitik gilt in diesem Zusammenhang nicht in erster Linie einem Fiskalzweck oder einer Korrektur von unerwünschten Markteffekten, sondern wird als Kernelement einer Logik der Rente in den Blick genommen, die den Staat als einen genuin wirtschaftlichen Akteur bestimmt und damit eine *politische Vergesellschaftungsweise* begründet. Die Verteilungsallianz führt daher die theoretischen Elemente einer politischen Ökonomie der Rente, einer besonderen institutionellen politischen Struktur und Praxis des Staates sowie die zentrale verteilungspolitische Bedeutung der Allokation der Rente in rohstoffreichen Gesellschaften des globalen Südens in einem Konzept analytisch zusammen. Sie wird verstanden als die spezifische Form einer rentengesellschaftlichen Konfiguration des Steuerstaates. In ihrer historisch-besonderen Ausprägung ist sie im Sinne eines dialektischen Vermittlungsverhältnisses strukturgebend und strukturierhaltend zugleich.

Verteilungsallianzen werden vom neoklassischen Konzept der ‚Verteilungskoalitionen‘ unterschieden, wie sie Olson vertreten hat (Olson 1971 [1965]; ders. 1991 [1982]; Weede 1997). Bei Olsons Verteilungskoalitionen handelt es sich um ein Konzept der Verbandsforschung und der politischen Ökonomie, das kollektives Verhalten vom Standpunkt des rationalen Nutzenmaximierers des *homo oeconomicus* erfasst. Danach gilt, je kleiner eine Gruppe, desto organisations- und durchsetzungsfähiger ist sie, und je weniger (kleine) Interessengruppen bestehen, desto geringer sind gesamtgesellschaftliche Wohlfahrtsverluste. Solche Verteilungskoalitionen, die nach Olson gleichzusetzen sind mit Interessengruppen, gelten der neoklassischen

Subventionierung verhält, ohne dass hierzu weitere Steuermittel mobilisiert werden müssen (siehe Instrumente primärer Aneignung Nr. 1 und 3).

2. Theorie: Rentengesellschaft und Steuerstaat

Literatur als *rent-seeking*, d.h. sie adressieren den Staat, um monetäre Vorteile (Gewinne/Transfers etc.) aus der Einschränkung oder Behinderung von Wettbewerb (Monopolbildung) zu erzielen; *rent-seeking societies* sind entsprechend Gesellschaften, in denen eine Vielzahl von Verteilungskoalitionen Vorteile aus ihrem politischen Einfluss zulasten des Marktes und der wirtschaftlichen Entwicklung zieht (Weede 1997). Das Konzept der Verteilungskoalitionen und des *rent-seeking* ist eingelassen in eine Dekadenztheorie der Demokratie, wonach die Zahl der Interessengruppen mit der Zeit anwächst und zu Wohlfahrtsverlusten führt (Olson 1991 [1982]). Dieses Konzept greift in vielerlei Hinsicht zu kurz, ist aber vor allem nicht geeignet, um die Spezifika von Rentengesellschaften in rohstoffreichen Länder zu erfassen. Schon für die westlichen kapitalistischen Demokratien wäre die innere Dynamik des Kapitals, seine Konzentrationstendenzen und Vermachtung, als Resultat eben jener rationalen Motive der Wirtschaftssubjekte zu erkennen, die zur praktischen Ablösung der Organisation der Klassen als Klassen durch *Rackets* und zur Herrschaft der herrschenden Klasse durch das ökonomische System führen (Adorno 2018 [1942]), anstatt mit der Kritik an politischen Verzerrungen des Marktes kontrafaktisch an gleichgewichtstheoretischen Axiomen festzuhalten. Im Falle strukturell-heterogener Gesellschaften des globalen Südens ist das Theorem von vornherein wenig hilfreich, da es als Dekadenzentwicklung setzt, was im Kontext der abhängigen Weltmarkteinbindung Lateinamerikas den Modus der Vergesellschaftung darstellte. So folgte auch der lateinamerikanische Entwicklungsstaat der theoretischen und empirischen Einsicht in die Unmöglichkeit, eine nicht auf Massenkonsum basierende Gesellschaft ohne staatliche Planung in einen kapitalistischen Wachstumsprozess hineinzusteuern (El-senhans 1982, 146). Die allokationspolitische Überlagerung des Marktes sowie der privilegierte Zugriff des Staates auf die Rohstoffrente machen den Staat daher zum zentralen Austragungsort einer politischen Verteilungskonkurrenz wirtschaftlicher und sozialer Akteure (vgl. Coronil 1997, 79). Sie bilden die strukturelle Begründung dafür, dass der Zusammenhang von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft genuin die Form von Verteilungskoalitionen annimmt. Sie sind nicht Ausdruck einer Usurpation der Ökonomie durch die Politik, wie dies im neoklassischen Konzept der Verteilungskoalitionen anklingt, sondern Ausdruck einer politischen Hervorbringung der Gesellschaft, in der die Trennung von Staat und Gesellschaft nie bestanden hat. Die starke Volatilität der Weltmarktpreise für Rohstoffexporte, die sich auf die gesamte wirtschaftliche Dynamik auswirkt, stellt zudem einen weiteren strukturellen Grund für die Machtzentration in der Exekutive

und das geringe Interesse von Regierungen, „Kollektivgüter für das ganze Volk zu schaffen“ (Weede 1997, 55), dar: Die permanenten Schwankungen der materiellen Substanz der Rentengesellschaft erfordert schnelles Eingreifen statt langwieriger Gesetzgebungsprozess und erschweren zugleich die Institutionalisierung langfristiger, rechtlich verbürgter Kollektivgüter. Verwaltungsakt und Verordnung sowie die selektive Einbindung einzelner gesellschaftlicher Segmente entsprechen der materiellen Basis der Gesellschaft eher, als das allgemeine Gesetz und universelle Rechtsansprüche. Die klientelare Grundstruktur des politischen Systems gehört daher zu den Konstitutionsbedingungen der politischen Ökonomie in der rentengesellschaftlichen Konfiguration des Steuerstaates. Verteilungsallianzen sind der konkrete Ausdruck einer politischen Ökonomie der Rente, die sich in den politischen Institutionen und der allokativen politischen Bedeutung des Steuerstaates manifestieren und durch diese hindurch herausbilden und damit einen spezifischen gesellschaftlichen Reproduktionszusammenhang aufzeigen.

Die *politische Ökonomie der Rente* hat ihren Ausgangspunkt in der zentralen Bedeutung der dominanten Rohstoffsektoren für die gesamtgesellschaftliche Reproduktion (Kap. 2.1.). Die bedeutendsten Rohstoffsektoren in Lateinamerika decken, je nach Land, die Breite der fossilen, mineralischen und agrarischen Rohstoffe ab, deren Förderung und Export Wohl und Wehe der Ökonomien auf dem Subkontinent bestimmen. Dies macht die wirtschaftliche Dynamik der Region abhängig von den starken Schwankungen der Weltmarktpreise für Rohstoffe und unterwirft die gesamtwirtschaftliche Dynamik einer starken Volatilität oder Hyperzyklizität (Bértola, 2016, 260; Ocampo, 2017). Die Preiszyklen des Rohstoffsektors übertragen sich auf prozyklische Investitionsmuster, Finanzflüsse, Kreditfinanzierungskosten und auf Wechselkursschwankungen (Ocampo, 2017, 64 ff). Auch die Fiskalpolitik unterliegt damit starken Schwankungen. Ihre Steuer- und Kreditfinanzierung hängt ebenso von den Rohstoffpreisen ab und die Austeritätspolitik in Krisenzeiten führt regelmäßig zu einem erhöhten politischen Ausgabendruck in Momenten steigender Staatseinnahmen (ebd., 69). Prozyklische Fiskalpolitik bedeutet daher tendenziell *sharing the spoils* (Burchardt/Dietz 2014, 476) in Aufschwungsphasen und umso brutalere Anpassungspolitiken in Momenten der Krise, wie zuletzt in Lateinamerika am Ende des *commodity boom* zwischen 2014-2016 (Ocampo 2017, 68). Die wirtschaftliche (Re-)Produktion der Gesellschaften in der Region ist in hohem Maße von den Rohstoffsektoren abhängig, während

2. Theorie: Rentengesellschaft und Steuerstaat

andere arbeitsintensive Wirtschaftszweige von Subventionen profitieren, für die Ressourcen fast ausschließlich aus den Rohstoffsektoren und den damit verbundenen extraktivistischen Industrien abgeschöpft werden. Da wirtschaftliche Aktivitäten außerhalb des Rohstoffsektors im Wesentlichen auf den Transfer von Rente angewiesen sind und der Staat über besondere Möglichkeiten ihrer Aneignung und Kanalisierung verfügt, wird er zu einer genuin ökonomischen Strukturbedingung der politischen Ökonomie. Der Staat tritt in diesem Zusammenhang als zentraler Akteur auf, der in erheblichem Maße über die Allozierung des verfügbaren Mehrprodukts und damit über Gewinn-, Einkommens- und Lebenschancen entscheidet. Nicht der Markt, sondern der Aufbau und die Stützung akkumulationsfähiger und bürokratischer Strukturen durch die politische Zuweisung und Integration von Rente wird angesichts der geringen Absorption von Arbeitskraft in den Rohstoffsektoren zum zentralen Mechanismus gesellschaftlicher Integration und Reproduktion.⁶⁷ Diese Form der ‚Vergesellschaftung‘ weiter Teile der Bevölkerung begründet eine Horizontalität der Ungleichheit. Gesellschaftliche Konfliktmuster entfalten sich daher verstärkt entlang horizontaler Disparitäten zwischen konkurrierenden sozialen Segmenten und sektoralen Koalitionen und weniger entlang vertikaler Spaltungen und Verteilungskonflikte einer Klassengesellschaft (vgl. Oehorn 1998).⁶⁸ Indem der Staat die Allokationsmechanismen des Marktes tendenziell ersetzt, kann er als zentraler Verhandlungsraum für die Zuteilung und Verteilung des wirtschaftlichen Überschusses verstanden werden (vgl. Bértola, 2016, 263; Coronil, 1997, 79).

Die besonderen materiellen Bedingungen lateinamerikanischer Vergesellschaftung und (Steuer-)Staatlichkeit schlagen sich auch in der Funktionsweise der *politischen Institutionen* nieder, die als „politische Mechanismen der Allozierung von Mehrprodukt“ (Elsenhans 1981, 118) aufgefasst werden (Kap. 2.2). Unter politischen Institutionen werden die klassischen

67 Die Landwirtschaft bildet hinsichtlich der Absorption von Arbeitskraft eine Ausnahme. Dort waren im Jahr 2020 im Durchschnitt rund 20 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung Lateinamerikas beschäftigt. Überall dort jedoch, wo der Agrarsektor den wirtschaftlich dominierenden Rohstoffsektor darstellt, d.h. wo er für die wirtschaftliche Dynamik insgesamt von zentraler Bedeutung ist, stellt sich die Situation anders dar. In Uruguay beispielsweise, wo die Landwirtschaft eindeutig den wichtigsten Wirtschaftszweig darstellt, waren im Jahr 2020 lediglich 8 Prozent der Erwerbsbevölkerung in diesem Sektor beschäftigt (CEPALSTAT, o.J.).

68 Dies dürfte solange gelten, wie das Ausmaß marginalisierter Bevölkerungsteile nicht so groß wird, dass sich diese gegen die (vertikale) Herrschaftsordnung und die besitzenden Klassen wenden.

liberaldemokratischen Institutionen der Gewaltenteilung verstanden, die die Verfassungsordnung aller formaldemokratischen Systeme der Gegenwart prägen, häufig jedoch nicht die Verfassungswirklichkeit. Der Horizontalität der Ungleichheit, die sich aus der rentenpolitischen Vergesellschaftung ergibt, entspricht auf staatlich-institutioneller Ebene eine Vertikalität des Politischen, die mit der klientelaren Grundstruktur der Herrschaft in Rentengesellschaften einhergeht. Dies entspricht der Funktionsweise des delegativen Typus‘ demokratischer Ordnung (*delegative democracy*), der sich nach O’Donnell durch die vertikale Organisierung von Legitimation auszeichnet, während die Frage horizontaler Rechenschaft und institutioneller Legitimität vernachlässigt wird und allenfalls schwach ausgeprägt ist (vgl. O’Donnell 1994, 66). Diese Vertikalität politischer Institutionen spiegelt ihre quasi-ökonomische Eigenschaft als Mechanismen der Rentenallokation wider. Parteipolitik und Parlament dienen der Teilhabe unterschiedlicher gesellschaftlicher Segmente an der staatlichen Ressourcenverteilung (*machine politics*) (vgl. Graziano 1976, 163). In Parlament und Regierung werden daher nationale und lokale, klientelare und subklientelare Machtstrukturen repräsentiert, deren Zustimmung von ihrer Begünstigung bzw. den Absprachen, die außerhalb parlamentarischer Kanäle getroffen wurden, abhängt (vgl. Ardanaz et al. 2014). Regierbarkeit im Kontext dieser klientelaren Grundstruktur der Rentenlogik erfordert daher eine umfassende Kontrolle der Staatsbürokratie und Machtkonzentration in der Exekutive, wie sie typisch für delegative Demokratien ist (vgl. O’Donell 1994, 60). Ohne die ökonomische Kontrolle durch den Markt und die politische Kontrolle durch eine außerhalb des Staates und zur Akkumulation gezwungene Klasse sind dem staatlichen Personal dabei ganz besondere Bedingungen der Selbstbereicherung eröffnet (Elsenhans 1981, 148 ff.). Dabei kann gerade die große, politisch und institutionell ungebundene Machtfülle der Regierung eine besondere Responsivität gegenüber sozialen Ansprüchen herstellen, wenn diese sich ungefiltert an Regierungsverantwortliche richten. Selbstprivilegierung und Legitimation bildeten daher die „politökonomische Basisrationale“ (Elsenhans 1977, 38) der Staatsbürokratie. „Beide sind miteinander kompatibel, wenn sie nicht ausschließlich verfolgt werden, setzen sich aber gegenseitig Grenzen. [...] Wie beide Interessen miteinander vermittelt werden, hängt von der inneren Struktur und den politischen Bündnismöglichkeiten“ (Elsenhans 1981, 145 f.) der bürokratischen Segmente ab. Diese Vermittlung erfolgt jedoch nicht im Sinne einer institutionalisierten Kompromissbildung, sondern nach einer additiven Logik der materiellen Integration, indem mehr und mehr Seg-

2. Theorie: Rentengesellschaft und Steuerstaat

mente in die Verteilungsallianz aufgenommen werden, solange ausreichend Rohstoffrente angeeignet werden kann. Wenn das Parlament aber zu einer Art materieller Interessengemeinschaft wird, schwächt dies grundlegend auch die judikativen Kontrollorgane.

Die fiskalischen und nonfiskalischen Instrumente der *Allokation und Verteilung* der Rente schließlich bilden das zentrale Politikfeld, über das die Horizontalität der Ungleichheit von Verteilungsallianzen reproduziert wird. Steuern werden daher neben ihrer distributiven Dimension auch in ihrer allokativen Dimension untersucht, da Allokationspolitik in rohstoffreichen Ländern ein zentrales (horizontales) Verteilungsinstrument darstellt, das Ungleichheitsordnungen hervorbringt. Dadurch wird ein tieferes Verständnis des Verhältnisses von Steuersystemen und Ungleichheit ermöglicht. Zu den wichtigsten Steuerinstrumenten, die sowohl verteilungs- als auch allokativenpolitisch von besonderer Bedeutung sind, zählen die Einkommen- und Körperschaftssteuer sowie die unterschiedlichen Formen der Vermögensbesteuerung (Grund, Erbschaft, Geldvermögen u.a.). Sie gehen als Instrumente der *sekundären Aneignung* der Rente in die Analyse ein. Dabei müssen in distributiver und allokativer sowie auch in konflikttheoretischer Hinsicht die politischen Gestaltungsmöglichkeiten der unterschiedlichen Steuerinstrumente und die Möglichkeit der Überwälzung der Steuerlast berücksichtigt werden, um konkrete Verteilungsallianzen und Konfliktdynamiken zu untersuchen. Die progressive Ausgestaltung der Einkommensteuer über alle Einkommensarten hinweg hat in distributiver Hinsicht Umverteilungswirkung; sind Kapitalerträge allgemein von der Steuer ausgenommen, ist dies zunächst vor allem ein verteilungspolitisches Problem. Werden nur die Kapitalerträge bestimmter Wirtschaftssektoren von der Steuer befreit oder werden unterschiedliche Segmente der Arbeiter:innen-schaft durch spezielle Steuerregelungen von der Lohnsteuer ausgenommen, ist dies ein allokativenpolitisches Problem, das sektorale Begünstigungen schafft und horizontale Disparitäten begründet, jedoch nicht auf der klas-sentheoretischen Achse von Kapital und Arbeit verläuft. Mit dem allokativenpolitischen Fokus auf die politische Ökonomie der Rohstoffrente gera-ten darüber hinaus fiskalische und nonfiskalische, funktional-äquivalente, Instrumente der *primären Aneignung* und Kanalisierung von Rente in den Blick, mittels derer gesellschafts- und wirtschaftspolitische Ziele verfolgt werden, die andernfalls mit steuerpolitischen Instrumenten erreicht wer-den könnten. Angesichts ihrer historischen Bedeutung im lateinamerikani-schen Kontext müssen diese als Teil der politischen Ökonomie des Steu-erstaats verstanden werden. Andernfalls würde die Rohstoffrente einmal

Berücksichtigung finden, sofern sie durch (sekundäre) Steuerinstrumente abgeschöpft wird, ein anderes Mal würde das gleiche Besteuerungsobjekt ignoriert, sofern es durch andere, insbesondere nonfiskalische Instrumente angeeignet oder realloziert wird. Neben Steuerausnahmeregelungen und anderen allokativen politischen Instrumenten muss auch die systemische Steuerhinterziehung als fiskalischer Bestandteil von Verteilungsallianzen berücksichtigt werden. Steuerhinterziehung ist nicht nur an ungleiche Voraussetzungen gebunden und damit in distributiver Hinsicht bedeutsam, sie gehört nach Iñigo Carrera (2007, 62) vielmehr von Anfang an zu den normalen Verwertungsbedingungen des Kapitals in Argentinien. Wenn die Stützung akkumulationsfähiger industrieller Strukturen durch die Allokation von Rohstoffrente legitimations- oder machtpolitisch erforderlich ist, kann es ökonomisch und politisch sogar widersinnig sein, den entsprechenden Sektor durch Steuern zu belasten. Die selektive Besteuerung und Verfolgung von Steuerhinterziehung kann in diesem Kontext als Teil der politischen Ökonomie der Rente betrachtet werden, die die politische Kontrolle der Finanzverwaltung erforderlich macht.

Tabelle 2: Analytische Kategorien der Verteilungsallianz

Kategorie	Achse	Aspekte
Politische Ökonomie der Rente	Politische Vergesellschaftung	<ul style="list-style-type: none"> - Dominanter Rohstoffsektor (staatlich-privat) - Staat als ökonomischer Akteur (Stützung akkumulationsfähiger Strukturen) - Rentengestützte Sozialstruktur und Wirtschaftssektoren
Politische Institutionen	Vertikalität des Politischen	<ul style="list-style-type: none"> - Horizontale Gewaltenteilung (exekutive Macht-konzentration) - Vertikale Gewaltenteilung (Klientelismus) - Unmittelbarkeit der Macht (ohne institutionelle Vermittlung)
Allokations- und Verteilungspolitik	Horizontalität sozialer Ungleichheit	<ul style="list-style-type: none"> - Primäre Aneignung (nonfiskalische Instrumente + Exportsteuer) - Sekundäre Aneignung (Einkommen-, Unternehmen- und Vermögenssteuer) - Steuerausnahmen und Steuerhinterziehung

Quelle: Eigene Darstellung

Mit der rententheoretischen Verschmelzung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft zu Verteilungsallianzen wird ein neuer Blick auf Steuern und die politische Ökonomie des Steuerstaats in rohstoffreichen Gesellschaften des globalen Südens eröffnet. Die Verteilungsallianz als spezifische Form einer

2. Theorie: Rentengesellschaft und Steuerstaat

rentengesellschaftlichen Konfiguration des Steuerstaates hat steuer- und fiskaltheoretische Implikationen. Diese bestehen zunächst einmal in dem paradoxen Charakter, den die Steuer im rentengesellschaftlichen Kontext annimmt, sofern der Staat sich nicht allein aus dem Rohstoffsektor und durch Kredit finanziert. In diesem Fall schöpft der Staat die zuvor von ihm allozierte Rente durch Steuern wieder ab, d.h. der Staat weist einem Sektor oder einem Unternehmen Ressourcen zu, um sie im nächsten Moment wieder abzuschöpfen. Sofern die Allokationspolitik nicht an den Aufbau produktiver, technologisch wettbewerbsfähiger Strukturen der Wertschöpfung gekoppelt ist, wird die Steuer dadurch Teil eines virtuellen Kreislaufs, in dem alle Beteiligten so viel wie möglich von der zirkulierenden Rente anzueignen und ihre Besteuerung zu vermeiden suchen. Dabei trifft die steuerliche Abschöpfung auf erschwerre ökonomische und politische Bedingungen: Da die Grenzen von Profit und Rente ökonomisch dynamisch und empirisch nicht klar bestimmbar sind (Kap. 2.1.), lässt sich auch die steuerliche Belastungsgrenze der verschiedenen wirtschaftlichen Sektoren im Kontext starker makroökonomischer Volatilitäten (Preise, Wechselkurse, Zinsen) nur schwer bestimmen. Da der Staat über die Allokationspolitik zudem legitimationspolitisch wichtige wirtschaftliche Sektoren stützt, die Einkommenschancen für gesellschaftliche (subalterne) Sektoren schaffen, kann die normale Besteuerung bereits seinem politischen Stabilisierungsbedürfnis widersprechen. Zugleich ist die staatliche Rentenallokation zugunsten industrieller Prozesse eng mit Privilegierungsstrukturen verwoben, die kaum einer demokratischen institutionellen Kontrolle unterliegen und auf der Beteiligung staatlich-administrativer Segmente an der Verteilung des Mehrprodukts basieren (Kap. 2.2). Dies verkleinert einerseits die steuerlich abschöpfbaren Ressourcen, zum anderen macht es die politische Kontrolle der Finanzverwaltung erforderlich, wenn das Prinzip politischer Stabilisierung und persönlicher Bereicherung den Verzicht auf eine allgemeine Besteuerung von Reichtum – sei es durch Ausnahmeregelungen oder tolerierte Steuerhinterziehung (Kap. 2.3) – opportun erscheinen lässt. Solange die Rentenallokation zentral für wirtschaftliche Wachstumsprozesse bleibt, nimmt Legitimationspolitik die Form von Verteilungskoalitionen an, die nach Maßgabe einer stabilitätspolitisch erforderlichen Interessenakkumulation (im Unterschied zur Interessenaggregation) geschmiedet werden. Welche Sektoren hierbei in welchem Umfang berücksichtigt werden müssen und ob dabei noch ein Mindestmaß an horizontaler Kontrolle und Gewaltenteilung bestehen bleibt, ist eine empirisch offene Frage und bedarf der historischen Analyse sozialer und politischer Akteure sowie tradierter

Konfliktregulierungsweisen. Allgemein lässt sich jedoch annehmen, dass sofern die staatliche Ressourcen- und Lastenverteilung nicht im Wege institutionalisierter Kompromissbildung, sondern über strategische Absprachen zwischen politischen Segmenten erfolgt, die Vergrößerung der Verteilungsallianz politisch vorteilhaft ist: Einerseits werden dadurch breitere gesellschaftliche Sektoren über die klientelistischen Netzwerke der einzelnen Segmente legitimationspolitisch an die Regierung gebunden (Kooptation). Andererseits sinkt mit der Vergrößerung der Verteilungsallianz um weitere politisch-administrative Segmente das Risiko der Regierung, politischen oder justiziellen Prozessen zum Opfer zu fallen. Hat die Verteilungsallianz angesichts der verfügbaren Rente eine kritische Größe erreicht, müssen die Verteilung von Ressourcen selektiver und die Steuererhebung konsequenter werden. Dadurch werden politische Pakte und Bündnisse brüchig oder es treten makroökonomische Turbulenzen auf. In der Regel ist beides am Ende eines jeden politischen Zyklus in Lateinamerika zu beobachten. In die Finanzkrise gerät dieses System, wenn genügend breite ‚negative Koalitionen‘ gegen eine wachsende Steuerlast, gegen wachsende Staatverschuldung und gegen umfassende Ausgabenkürzungen existieren (Krätke 2009, 132). Mit der Krise kommt es zu einer grundlegenden Neukonfiguration der Verteilungsallianz.

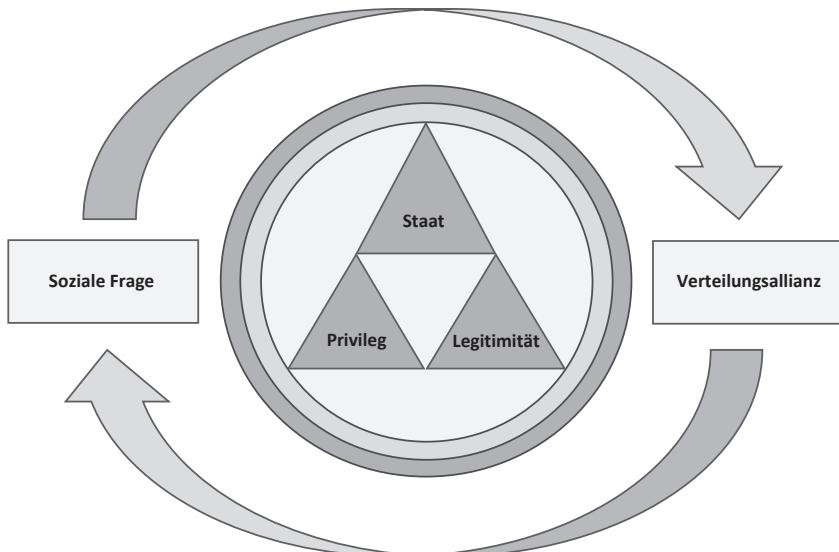
Die spezifische Ausgestaltung von Verteilungsallianzen lässt sich nur historisch-empirisch anhand konkreter Akteure und Stabilisierungspolitiken bestimmen. Welche Stabilisierungsleistungen für ein System legitimationspolitisch erforderlich sind, ist abhängig von soziokulturellen Normensystemen (siehe Kap. 2.2) und tradierten Mustern der Konfliktregulierung, die soziale und politische Akteure und Konfliktdynamiken prägen. Wie bereits in der Einleitung dargelegt, nimmt dieses historische Modell in der vorliegenden Studie seinen Ausgang in der sozialen Frage der politischen Masseninkorporation in der Zeit des argentinischen Peronismus (1943-1955). Dieser wird als *critical juncture* aufgefasst, die Pfadabhängigkeit begründet.⁶⁹ Dabei werden die soziale Frage und ihre politische Bearbeitung als historisch-formative Episode verstanden, in der neue soziale Ansprüche von unten mit Nachdruck an etablierte Strukturen und Akteure gestellt, die politische Gemeinschaft neu definiert und das Setting politischer Identitäten, Interessen, Pakte und Konfliktdynamiken langfristig geprägt werden (vgl. Collier/Collier 2002). Sie wird als Ausgangspunkt einer Verteilungs-

69 Für die Details des historischen Arguments und die entsprechende Literatur siehe Kapitel 1.2, den Abschnitt zu *Historische Kontingenz und Fiskalität in Argentinien*.

2. Theorie: Rentengesellschaft und Steuerstaat

politischen Auseinandersetzung mit den Staatsfinanzen und der Herausbildung moderner Fiskalität in Argentinien herangezogen und begründet eine spezifische Verteilungsallianz, die im historischen Längsschnitt zugleich konstitutiv und strukturerhaltend für die rentengesellschaftliche Konfiguration Argentiniens ist (Abb. 3).

Abb. 4: Analysemodell der Arbeit



Quelle: Eigene Darstellung

Staatliches Handeln lässt sich im Kontext seiner rentengesellschaftlichen Konfiguration aus den potentiell widerstreitenden Handlungsimperativen der Privilegierung und der Legitimation erklären, die an das politisch-administrative System gerichtet werden und die „Basisrationale“ (Elsenhans 1977, 38) des Staates bilden.⁷⁰ Die bloße Durchsetzung des Privilegs würde das System der politischen Legitimation untergraben, während die

70 Diese Überlegungen werden analog zum Theorem des *double bind* formuliert, das Borchert und Lessenich (2016, 28) als Kernelement der Staatstheorie Claus Offes (u.a. 2006a) herausgearbeitet haben. Es bezeichnet die paradoxale Kopplung des Staates an die antagonistischen Makrostrukturen der kapitalistischen Akkumulation und politischen Legitimation, die systematisch widerstreitende Handlungsimperative generieren und Krisentendenzen des kapitalistischen Staates begründen.

Maximierung demokratischer Legitimation das System der Privilegierung zerstören würde. Dabei stellt die Privilegierung selbst eine legitimationspolitische Ressource dar, sofern dadurch allokativpolitisch Produktionsstrukturen aufrechterhalten oder geschaffen werden, die Arbeitskräfte absorbieren oder in anderer Weise geeignet sind, subalterne Sektoren am Reichtum teilhaben zu lassen. Wächst das Legitimationserfordernis über die Verteilungsspielräume des Augenblicks hinaus, kann das System der Privilegierung gefährdet werden. Das System der Privilegierung basiert auf Machtgruppen, die ohne den Zufluss der Rente nicht fortbestehen könnten, deren privat organisierte Produktionsstrukturen und klientelare Netzwerke jedoch legitimationspolitisch schwer entbehrlich sind. Beide Subsysteme stehen damit in einem engen Verursachungszusammenhang, während sie das politisch-administrative System zu Maßnahmen drängen, die dazu tendieren, die Funktionslogik des jeweils anderen Subsystems zu unterminieren (vgl. ebd., 124). In die Verteilungsallianz wird aufgenommen – durch Allokations- und Transferpolitik – wer dazu in der Lage ist, die Stabilität dieses Herrschaftssystems zu garantieren bzw. zu gefährden. Die dadurch begründete Horizontalität der Ungleichheit⁷¹ ist grafisch in Abbildung 3 in den konzentrischen Kreisen dargestellt. Die bestehende oder vergehende Verteilungsallianz (Peronismus: 1943-1955) prägt Art und Umfang der sozialen Integration und damit die erforderlichen Stabilisierungsleistungen in Momenten der sozialen Desintegration und Aktualisierung der sozialen Frage (Kirchnerismus: 2003-2015).

71 Diese Überlegungen schließen an das Theorem horizontaler Disparitäten von Claus Offe an (2006a).

3. Peronistische Verteilungsallianz (1946-1955)

Ausgehend von der historischen Spezifik der sozialen Frage in Argentinien und ihrer Bearbeitung durch den Peronismus wird in diesem Kapitel die peronistische Verteilungsallianz untersucht. Der Peronismus stellte eine historisch-formative Episode dar, in der die politische und soziale Masseninkorporation subalterner Sektoren erfolgte. Damit wurden langfristige politische Identitäten und Akteure, Interessen und Konfliktdynamiken hervorgebracht, die die weitere Entwicklung Argentiniens prägten und sich auch in die Steuerpolitik und die argentinische Fiskalität insgesamt einschrieben. Der Peronismus wird daher als *critical juncture* aufgefasst, die den weiteren Entwicklungspfad Argentiniens prägte. Ausgehend von der sozialen Frage (3.1) werden daher im Folgenden die analytischen Kategorien der politischen Ökonomie der Rente (3.2), der politischen Institutionen (3.3) und der Allokations- und Verteilungspolitik (3.4) im Peronismus untersucht. Letztere erhält angesichts des zentralen Gegenstands der Steuern und nonfiskalischer Allokationsinstrumente in dieser Arbeit besondere Aufmerksamkeit. In ihr verzahnt und reproduziert sich die politische Ökonomie der Rente und die politische Institutionalität und Praxis des Staates, zu deren Kern die fiskalische und nonfiskalische Allokation und Verteilung der Rente gehört. Zunächst werden die Instrumente zur primären Aneignung der Rente analysiert (3.4.1) und im Anschluss die steuerpolitischen Entwicklungen untersucht, die Aufschluss über die wirtschaftliche Lastenverteilung und ihr zugrundeliegende Konfliktdynamiken geben (3.4.2). Die besondere Verzahnung der drei analytischen Kategorien zu einer historischen Verteilungsallianz wird abschließend in einem Zwischenfazit noch einmal hervorgehoben (3.5). Die einzelnen Untersuchungsschritte schließen die vorausgegangenen Befunde ein, so dass die Allokations- und Verteilungspolitik von den Erkenntnissen und Fokussierungen innerhalb der politischen Ökonomie der Rente und der politischen Institutionen ausgeht und diese vertieft. Die Befunde der peronistischen Verteilungsallianz leiten die anschließende Untersuchung der neoperonistischen Verteilungsallianz des Kirchnerismus an.

3. Peronistische Verteilungsallianz (1946-1955)

3.1 Soziale Frage und Peronismus

Die soziale Frage stellte sich in Argentinien aufgrund der Dynamik innerhalb des Agrarexportsektors und der massiven Einwanderung aus Europa im lateinamerikanischen Kontext vergleichsweise früh, sie wurde jedoch spät beantwortet. Das Agroexportmodell dominierte die wirtschaftliche Entwicklung Argentiniens zwischen 1880 und 1930 und sorgte durch dynamisches Wachstum insbesondere bis zum Ersten Weltkrieg dafür, dass sich der junge Staat am Süzipfel des amerikanischen Kontinents zu einem der wohlhabendsten Länder der Welt entwickelte. Seine vergleichsweise frühe Kapitalisierung und Industrialisierung und seine florierende Getreide- und Rindfleischexportwirtschaft lockten im 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts Einwanderer:innen aus der ganzen Welt und vor allem aus Europa in das fruchtbare Land. Die hohen Überschüsse aus der Landwirtschaft ermöglichen den Aufbau urbaner Zentren, allen voran die Hauptstadt Buenos Aires, und die Schaffung städtischer Industrien. Die relativ geringen technologischen und investiven Voraussetzungen für die landwirtschaftliche Ausbeutung der fruchtbaren Pamparegion ermöglichen die lokale Kontrolle und Kapitalisierung von Land- und Viehwirtschaft. Die soziale Klasse, die die Getreide- und Fleischproduktion beherrschte, ist von Guillermo O'Donnell (1978) als *Pampa Bourgeoisie* bezeichnet worden. In den kapitalintensiven Infrastrukturbereichen in Transport, Handel und Finanzen schuf der Nationalstaat Investitionsanreize für ausländisches Kapital. Diese ‚Internalisierung‘ des ausländischen Kapitals in das nationale, agrarexportorientierte Wachstumsmodell war relativ und absolut betrachtet umfassender als im Rest der Ökonomien Lateinamerikas. Auf dieser ökonomischen Basis bildete sich zwischen 1870 und 1930 ein liberaler Nationalstaat heraus, der eine direkte Schöpfung der hoch internationalisierten *Pampa Bourgeoisie* und ihrer städtischen Ausläufer in Handel und Finanzen war (O'Donnell 1978, 25 f.). In enger ökonomischer Bindung an diesen Sektor bildete sich ebenso vergleichsweise früh eine bedeutende Mittelschicht heraus, die prägend für die argentinische Politik und Gesellschaft wurde. Sie entstand vor allem im Bereich der industriellen Fertigung für den Agrarexportsektor sowie dem durch ausländische Kapitalien dominierten Dienstleistungs- und Infrastruktursektor (Bahn, Handel, Energie) und weniger in der Staatsbürokratie oder in staatseigenen Unternehmen. In wirtschaftspolitischer Hinsicht bestand aufgrund dieser engen Bindung der Mittelschichten an das Exportmodell daher Einigkeit mit der traditionellen Oligarchie bzw. der *Pampa Bourgeoisie* über die klar wirtschaftsliberale

Orientierung des Landes (Kurtz 2013, 183). Was die politische Integration der Mittelschichten angeht, so konnte diese mit der Einführung des universellen Wahlrechts durch die *Ley Luis Sáenz Peña* von 1912 vollständig umgesetzt werden. Ihre politische Repräsentation fanden die Mittelschichten in der politisch liberalen *Unión Cívica Radical* (UCR). Diese politische Einbindung war von den Vorgängerorganisationen der UCR erbittert, d.h. mittels gewaltsamer Aufstände und mit Unterstützung durch das Militär, gegen die Oligarchie erkämpft worden (vgl. Torre 1989, 534 f.). Sie bereitete dem ‚Radikalismus‘ einen schnellen Aufstieg und führte seit 1916 zu einer 14jährigen Regierungszeit der ‚Bürgerlichen‘, die erst 1930 mit einem Staatsstreich beendet wurde.

Ebenso entstand mit der florierenden Agrarexportökonomie, den mittelständischen Industrie- und Handelssektoren sowie der starken Präsenz ausländischer Kapitale im Bereich der Infrastruktur relativ früh ein städtisches Industrieproletariat, das sich vor allem aus europäischen Einwanderer:innen zusammensetzte. Es war zunächst stark von den politischen Strömungen innerhalb der Arbeiter:innenbewegungen der Herkunftslander geprägt. Diese Strömungen stießen bei den Arbeiter:innen in dem neuen gesellschaftlichen Umfeld, das von Rechtlosigkeit in den Arbeitsbeziehungen und der Feindseligkeit eines oligarchisch-liberalen Staats geprägt war, auf starke Resonanz. Der Anarchismus hatte in dieser Situation bis in die 1920er Jahre eine besondere Strahlkraft für die organisierten argentinischen Arbeiter:innen. Im Zuge fortschreitender Urbanisierung und langsamer Demokratisierung und nicht zuletzt in Folge der erfahrenen, massiven Repression durch die liberale Regierung unter Hipólito Yrigoyen verlor er allerdings schon bald an Gewicht und machte sozialistischen und später auch kommunistischen Strömungen Platz.⁷² Diese blieben auf politischem Terrain jedoch schwach. Denn trotz der Wahlrechtsreform von 1912 blieben weite Teile der argentinischen Arbeiter:innenklasse in sozialer und politischer Hinsicht praktisch rechtlos. Die fehlende argentinische Staatsbürgerschaft

⁷² Gegen die anarchistisch geprägte Arbeiter:innenbewegung und ihre Streikaktivitäten setzte die Regierung Yrigoyen massive polizeiliche, militärische und parastaatliche Gewalt ein. Ins kollektive Opfergedächtnis der argentinischen Arbeiter:innenbewegung haben sich die *Semanas Trágicas* in Buenos Aires vom 7. – 4. Januar 1919 und *La Patagonia Trágica* im argentinischen Hinterland (Santa Cruz) von 1921 und 1922 fest eingeschrieben. Bei Ersterer wurde ein Streik von Metallarbeiter:innen mit hunderten von Toten und tausenden Verhaftungen brutal niedergeschlagen, bei Zweiterem erschossen und folterten Polizei- und Militäreinheiten tausende Landarbeiter:innen, die für bessere Arbeitsbedingungen kämpften.

3. Peronistische Verteilungsallianz (1946-1955)

schaft verhinderte für den größten Teil der aus Europa eingewanderten, städtischen Arbeiter:innenklasse die politische Teilhabe. Im Hinterland dominierten ohnehin noch quasifeudale Verhältnisse zwischen Grundbesitz und Landwirtschaft auf der einen und Landarbeiter:innen auf der anderen Seite (vgl. Kurtz 2012, 187). Aber auch innerhalb der organisierten Arbeiter:innenschaft konnten sozialistische und kommunistische Strömungen in den 1920er Jahren noch nicht richtig Fuß fassen. Der zeitweise Flirt der liberal-progressiven Regierung Yrigoyen mit den Gewerkschaften der 1920er Jahre war nur möglich gewesen, weil diese ihre Unabhängigkeit gegenüber den vermeintlichen Arbeiter:innenparteien behaupteten. Dadurch waren Übereinkünfte mit den radikalen Administrationen möglich (Halperín Donghi 1975, 781).

Mit der Weltwirtschaftskrise von 1929 und der damit verbundenen Krise des Agrarexportmodells sowie mit den Veränderungen des bisherigen Außenhandelsprofils im Zuge des Zweiten Weltkriegs, wurde der bereits zuvor in Gang gesetzte Industrialisierungsprozess Argentiniens beschleunigt. Insbesondere im Bereich der Massenkonsumentengüter, der Textil- und Nahrungsmittelindustrie, aber auch in der Zementindustrie zeigte sich ein rasantes Wachstum. Europäische, insbesondere aber nordamerikanische Firmen, die bereits in den 1920er Jahren nach Argentinien gekommen waren, konsolidierten ihre Bedeutung für die lokale Industrie, vor allem im Metallsektor und Maschinenbau, im Automobilsektor sowie im Bereich der Elektrogeräte und der Pharmaindustrie (Lobato/Suriano 2003, 53; vgl. Basualdo 2013, 27). Mit der ökonomischen Entwicklung änderte sich auch die Sozialstruktur der argentinischen Gesellschaft. Das zuvor vor allem aus europäischen Einwanderer:innen bestehende und zahlenmäßig noch sehr überschaubare städtische Industrieproletariat erfuhr in den 1930er Jahren ein erhebliches Wachstum vor allem durch die Migration aus dem argentinischen Hinterland – dem *Interior*. Diese sozialstrukturellen Entwicklungen ließen das städtische Industrieproletariat zu einer bedeutenden gesellschaftlichen Kraft anwachsen, deren soziale Sprengkraft auch politisch nur mehr schwer ignoriert werden konnte. Doch noch bevor es zu einer Vertiefung des unter dem ‚Radikalismus‘ begonnenen Prozesses einer teilweisen sozialen und politischen Inkorporation der Arbeiter:innenklasse kam, intervenierten die oligarchisch-konservativen Kräfte des Landes mit Hilfe des Militärs. Mit einem Staatsstreich wurde die liberal-progressiven Regierung Yrigoyen am 6. September 1930 abgesetzt. Das folgende Jahrzehnt ging als *década infame* in die argentinische Geschichte ein: Durch Wahlbe-

trug, Korruption und Repression wurde die Arbeiter:innenschaft weiterhin von der effektiven sozialen und politischen Teilhabe ausgeschlossen. Diese konservative Restauration war der politische Ausdruck der wirtschaftlich durchaus dynamischen, aber politisch konservativen großbürgerlichen Klasse von Agrarkapitalisten – der *gran burguesía agraria capitalista* (Torre 1989, 530). Dabei handelte es sich nicht mehr um die traditionelle Oligarchie der *Pampa Bourgeoisie*, aber ebenso wenig um eine Klasse moderner Unternehmer:innen. Die industrielle Expansion der 1930er Jahre war in sozioökonomischer und sozialstruktureller Hinsicht geprägt durch eine zunehmende gegenseitige Durchdringung der traditionellen Agrarexportgruppen auf der einen und der neuen Industriesektoren auf der anderen Seite (ebd., 529). Eduardo Basualdo (2013) hat für diese neue ökonomische Trägerschicht den Begriff der *oligarquía diversificada*, der ‚diversifizierten Oligarchie‘ in die Wirtschafts- und Sozialgeschichte Argentiniens eingeführt. Die Wirtschaftsgruppen (*grupos económicos*) dieser neuartigen Oligarchie hatten sich mit der Krise des Agrarexportmodells in den 1930er Jahren rasant entwickelt und eine zentrale Position innerhalb der großen Industrieunternehmen erlangt. Sie entwickelten ihre industriellen Tätigkeiten im Bereich der Nahrungsmittel- und Textilindustrie, in der Zement- und Ziegelsteinindustrie, in der Erdölraffinerie und Benzinproduktion sowie im Handel und im Bereich der öffentlichen Versorgungsleistungen. Auch in der Fleischindustrie waren argentinische Unternehmen aktiv. 1926 unterhielten sie fünf Kühlhäuser (*frigoríficos*) und waren damit gleichauf mit Großbritannien, das seine Vormachtstellung an das US-Kapital mit acht deutlich größeren Kühlhäusern verloren hatte (Peláez Almengor 1995, 45). Der Ursprung der argentinischen Wirtschaftsgruppen geht auf mehr oder weniger wohlhabende und kapitalstarke europäische Einwanderer:innen und Unternehmensgründungen seit den 1880er bis in die 1920er Jahre zurück. Dabei blieben diese Wirtschaftsgruppen sozial eng mit der klassischen Oligarchie der Großgrundbesitzenden aus der Pamparegion verwoben: Vielfach kam es seit den 1880er Jahren zu Eheschließungen zwischen den wohlhabenden europäischen Einwanderer:innen und den Patrizierfamilien (Gaggero et al. 2014, 91).⁷³ Diese Oligarchie stand den neuen Industriesektoren keinesfalls als antimodernistische Kraft feindlich gegenüber,

⁷³ Unter den lokalen Wirtschaftsgruppen dieser ersten Generation lassen sich nennen: Bunge y Born (1884), Alpargatas (1885), Garovaglio y Zorraquín (1886), Bemberg (1890), Braun (Ende des 19. Jhd.), Ledesma (1913), Astra (1915), Schcolnik (1917), Loma Negra (1926), Soldati (1927) (Gaggero et al. 2014, 90).

3. Peronistische Verteilungsallianz (1946-1955)

wie dies später insbesondere innerhalb des modernisierungspolitischen Diskurses des Peronismus vertreten wurde. Die soziale Sprengkraft der 1930er Jahre bestand gerade in dem Widerspruch zwischen der sozialen Dynamik einer sich industrialisierenden Gesellschaft und der Starrheit eines politischen Systems, das der Bewahrung der politischen Kontrolle und der Privilegien einer sich modernisierenden, aber konservativen Klasse diente (vgl. Torre 1989, 530). Gleichwohl war die industrielle Entwicklung ungerichtet und keinesfalls von staatlichen Industrie- und Entwicklungsplänen getragen (ebd.).

Peronistisches Gründungsmoment

Das erstarrte politische System führte zu einer Stärkung des Einflusses sozialistischer und kommunistischer Strömungen auch innerhalb der neuen städtischen Arbeiter:innenschaft, die angesichts der wirtschaftlichen Entwicklungen weiter wuchs und in großangelegten Streikaktionen auf ihre Forderungen aufmerksam machte (ebd., 539). Während seiner 14jährigen Regierungszeit hatte Präsident Yrigoyen durch zaghafte soziale und politische Reformen noch einen Teil der Gewerkschaften an sich binden können (vgl. Fronius 1977, 10). Unter den besonderen Bedingungen der *década infame* gewannen sozialistische und kommunistische politische Strömungen in den immer stärker werdenden Gewerkschaften allerdings die Oberhand (Halperín Donghi 1975, 781). Dabei stand die erste Hälfte der 1930er Jahre noch im Bann der Weltwirtschaftskrise und zeichnete sich durch starke Proteste von Arbeitslosen aus. Die Verbesserung der wirtschaftlichen Situation und die Konsolidierung der importsubstituierenden Industrialisierung in den 1930er und '40er Jahren führte jedoch schon bald zu einem Wiederaufflammen von Arbeitskämpfen und Massenstreiks. Vor allem in den Fabriken, aber auch im Baugewerbe und Transportsektor kam es immer wieder zu heftigen Arbeitskampfmaßnahmen.⁷⁴ Die militante Kultur von Sozialist:innen, Kommunist:innen und Anarchist:innen blieb auch in den 1930er Jahren präsent und es bildeten sich umfassende mutualistische

74 Am 7. und 8. Januar 1936 wurde ein General- und Solidaritätsstreik mit der sich seit längerem im Streik befindlichen Baugewerkschaft ausgerufen. Selbst im Agrarsektor kam es mit den *Sindicatos de Oficios Varios* (SOV) zu Organisationsprozessen der sehr heterogenen ländlichen Arbeiter:innenschaft und in den Häfen streikten die Arbeiter:innen für bessere Arbeitsbedingungen in den Getreideunternehmen (Lobato/Suriano 2003, 65 ff.).

Strukturen und Netzwerke gegenseitiger Hilfe (James 1988, 27 f.). Die oligarchisch-konservativen Regierungen jener Jahre reagierten mit harter Hand auf die Anführer:innen der Streikaktivitäten, sahen sich jedoch zu staatlichen Interventionen in die Arbeitsbeziehungen gezwungen. Die stark organisierten und konfliktfähigen Eisenbahnarbeiter etwa erreichten in dieser Zeit bereits beachtliche wohlfahrtspolitische Erfolge (Lobato/Suriano 2003, 57). Zugleich wurde die militante Gewerkschaftsführung verfolgt, eingesperrt, gefoltert oder ins Exil getrieben (Lobato/Suriano 2003, 56). Die Gewerkschaften selbst waren zu dieser Zeit politisch gespalten: Die Eisenbahn-, Hafen- und Dienstleistungsgewerkschaften waren fest in sozialistischer und syndikalistischer Hand, während einige Industriegewerkschaften von Kommunist:innen dominiert wurden. Sie teilten sich die Führung der Gewerkschaftsbewegung seit 1942 mit den Sozialist:innen (Lobato/Suriano 2003, 70; vgl. Collier/Collier 2002, 34). Parteipolitisch blieben diese Strömungen hingegen sehr schwach. Trotz der Sympathien, die die verschiedenen militanten Strömungen innerhalb der Gewerkschaften auch bei nicht kommunistischen oder sozialistischen Arbeiter:innen genossen, übersetzte sich diese Bindung nicht ins Wahlverhalten. Wahlmanipulation, Repression und althergebrachte Bindungen, die die städtische Arbeiter:innenschaft an die UCR und die Landarbeiter:innen an die Konservativen banden, verhinderten ihre eigenständige politische Repräsentation (vgl. Torre 1989, 546). Diese Konstellation eines erstarrten und korrupten politischen Systems einerseits und einer fortschreitenden Industrialisierung und Proletarisierung der Massen andererseits trug insgesamt zu einer *crisis de participación* (Torre 1989, 531), zu einer Legitimationskrise der formal bürgerlichen politischen Ordnung und ihrer Institutionen bei. Die fehlende Kanalisierung der wachsenden sozialen Forderungen einer politisch selbstbewusster werdenden Arbeiter:innenbewegung während der *década infame* weckte bei manchen politischen Eliten das Schreckgespenst einer (kommunistischen) Revolution (vgl. James 1988, 30; Collier/Collier 2002, 156 f., 335).

Aus Sorge über die soziale und politische Sprengkraft, die von einer wachsenden und organisierten Arbeiter:innenbewegung in Verbindung mit einer erstarrten und illegitimen politischen Ordnung ausging, intervenierte schließlich ein Teil des Militärs und beendete die *década infame* (Torre 1989, 539). So kam es am 4. Juni 1943 erneut zu einem Militärputsch durch eine Gruppe von Offizieren – dieses Mal gegen die oligarchisch-konservative Führung. Unter den Putschisten war auch der Oberst Juan Domingo Perón, der 1930 bereits am Militärputsch gegen die liberale Regierung Yri-

3. Peronistische Verteilungsallianz (1946-1955)

goyen beteiligt gewesen war. Die von Perón angeführte und extrem christlich-nationalistische Offiziersgruppe, die sich *Grupo de Oficiales Unidos* (GOU) nannte, stand außenpolitisch den Achsenmächten Deutschland, Italien, Japan nahe und verfolgte zu Beginn noch ambitionierte argentinische Vorherrschaftspläne für Südamerika. Die Möglichkeit dazu sah sie in der Allianz mit Hitler (Perón war zuvor als Militärattaché und Militärbeobachter in Berlin und Italien gewesen).⁷⁵ Beeinflusst vom italienischen Faschismus galt den Offizieren die Industrialisierung, die korporatistische Befriedung des Klassenkonfliktes und eine gesellschaftliche Massenbasis der Staatsführung als unabdingbar für ihr nationalistisches Projekt (vgl. Collier/Collier 2002, 332 f.). Die industrielle Entwicklung eines Binnenmarktes ohne sozialpolitische Einbindung der rasant anwachsenden und mobilisierungsfähigen Arbeiter:innenschaft galt ihnen als explosive Mischung, der sie politisch zuvor kommen wollten (Doyon/Seibert 1977, 438).

In sozialgeschichtlicher und politischer Hinsicht war in diesem Zusammenhang vor allem die Einsetzung Peróns als Leiter des neu geschaffenen Staatssekretariats (mit Kabinettsrang) für Arbeit und Soziales (*Secretaría de Trabajo y Previsión*) von zentraler Bedeutung. Aus diesem Amt heraus, ab 1944 auch in seiner Eigenschaft als Vizepräsident der Republik, zeichnete Perón, der eigentliche Kopf der Putschregierung, in den beiden Folgejahren für umfassende arbeitsmarkt- und sozialpolitische Verbesserungen verantwortlich. Dies stieß nicht nur auf Gegenliebe und erschreckte so manche unternehmerischen Kreise. In seiner berüchtigten Rede vom August 1944 vor der argentinischen Handelsbörse erklärte Perón daher vor der versammelten Führung der argentinischen Wirtschaft noch einmal die Aufgabe, die sich die Putschisten aufgegeben sahen:

„Es gibt nur einen einzigen Weg, das Problem der Agitation der Massen zu lösen und das ist tatsächliche soziale Gerechtigkeit nach Maßgabe der Möglichkeiten eines Landes mit Blick auf seinen Reichtum und seine Wirtschaft, da das Wohlergehen der herrschenden Klassen und der Arbeiterklassen immer im direkten Verhältnis zur nationalen Wirtschaft

75 Zur starken Nähe der Offiziersgruppe GOU sowie der argentinischen Kirche zu NS-Deutschland und der systematischen Fluchthilfe für Naziverbrecher siehe Goñi (2006). Neben deutschen Kriegsverbrechern bot Perón auch dem kroatischen Ustaša-Führer, Ante Pavelic Schutz. Pavelic war für die Ermordung hunderttausender Serb:innen, Romn:ja und Jüd:innen in Kroatien verantwortlich. In seiner Abwesenheit wurde er zum Tod verurteilt. Er und Perón entschieden sich nach 1955 für das Exil im faschistischen Spanien.

steht. Darüber hinweg zu gehen, bedeutet, sich auf eine wirtschaftliche Krise zuzubewegen; still zu halten, bedeutet, sich auf eine gesellschaftliche Krise zuzubewegen. [...] Wenn das passierte, zählte der angehäufte Reichtum nichts mehr, die Besitztitel, die Ländereien, nicht mal der Viehbestand. [...] Die Organisierung der Massen bietet Sicherheit. Da der Staat die Rückversicherung organisiert, die in der erforderlichen Autorität liegt, so dass sich ihm niemand entziehen kann, weil der staatliche Organismus über die Mittel verfügt, die Ruhe nötigenfalls mit Gewalt wieder herzustellen und dafür zu sorgen, dass die Dinge nicht außer Kontrolle geraten.“⁷⁶ (Perón 1944)⁷⁷

Diese Rede mag von taktischer Bedeutung gewesen sein, um die wirtschaftlichen Eliten des Landes von seinem Kurs zu überzeugen. Sie macht jedoch in konsistenter Weise Peróns Motive deutlich, die auch schon den Putsch von 1943 veranlasst hatten und den Segen der konservativen Kirche genossen, die sich an Peróns Seite stellte: Die popularen Massen soweit materiell zu heben, dass sie sich in die bestehende (Eigentums-) Ordnung fügen würden, nötigenfalls mit Nachdruck. In den drei Jahren bis zu den ordentlichen Wahlen von 1946 erlebte Argentinien in der Tat die soziale und politische Inkorporation der popularen Sektoren, getragen vom Militär und abgesegnet von der Kirche⁷⁸: „Es sind die wahren konservativen Kräfte des Landes, die in die Zukunft blicken und das Feld bereiten für den Eintritt der Massen in die nationale politische Gemeinschaft.“ (Torre 1989, 544) Doch formierte sich auf dem Weg dorthin, bereits im Laufe des Jahres 1945, der Widerstand gegen dieses Projekt (vgl. Doyon/Seibert 1977, 441). Dabei kam es zu einem Intermezzo, das zum historischen Schlüsselmoment der peronistischen Erzählung wurde: Nachdem Perón am 9. Oktober 1945 durch oppositionelle Kräfte innerhalb des Militärs abgesetzt und inhaftiert worden war, strömten die popularen Massen ‚spontan‘ – so die Erzählung – am 17. Oktober 1945 aus den Fabriken und den Arbeiter:innenvierteln auf die *Plaza de Mayo*, direkt vor die *Casa Rosada*, das Regierungsgebäude. Hier, wo sich bislang nur die Honoratioren der herrschenden Klasse

76 Discurso en la Bolsa de Comercio, 25.08.1944, zu finden unter: <http://archivoperonista.com/disursos/juan-domingo-peron/1944/discurso-en-bolsa-comercio/> [08.10.2022].

77 Alle deutschsprachigen wörtlichen Zitate von spanisch- und englischsprachigen Quellen in dieser Arbeit wurden vom Autoren dieser Arbeit übersetzt.

78 Die engen Bande zwischen Perón und der Kirche hielten bis 1954, als sich die Kirche auf die Seite der Opposition von ebenso ultranationalistischen und christlichen Vertreter:innen in Politik und Militär schlug, von denen Perón 1955 wegputscht wurde.

3. Peronistische Verteilungsallianz (1946-1955)

bewegten, erzwang die Anwesenheit der subalternen Massen die Freilassung Peróns. Diese ‚*voluntad popular*‘, zuvor angerufen aus den Höhen der Macht (Torre 1989, 545), wurde zum Gründungsmythos des Peronismus: der populistischen Identifizierung von Volksmassen und politischem Führer, in der sich, dabei alle politisch-ideologischen Differenzen innerhalb der Arbeiter:innenschaft überwindend, der wahre Volkswille ausdrücke. Peróns überwältigender Sieg bei den demokratischen Wahlen von 1946 perpetuierte diesen Gründungsmythos. Nicht minder jedoch trug die politische Gegenbewegung, die 1955 die gewaltsame Absetzung Peróns herbeiführte, dazu bei, dass sich der Peronismus bis heute in die politische Kultur Argentiniens und die dadurch in Gang gesetzten politischen Konfliktdynamiken des Landes eingeschrieben hat. Ursprung, Bedeutung und Erbe des Peronismus sind gleichwohl so umkämpft wie umstritten.

Die Konstruktion des peronistischen Volks: Rezeptionsstränge des Peronismus

Das Erbe von Perón, seine Konstitutionsbedingungen und Konstruktionsprinzipien sowie der inhaltliche Kern des Peronismus selbst sind bis heute Gegenstand politischer und wissenschaftlicher Debatten, die Zeugnis über seine andauernde Bedeutung ablegen. Zuletzt hat Alejandro Grimson (2019) eine Monografie vorgelegt, in der er den relationalen, heterogenen und historisch-fluiden Charakter des Peronismus herausarbeitet, dessen unbestimmter Kern so dynamisch und divers sei, wie die ökonomischen, sozialen und politischen Kontexte, in denen er als treibende oder konservernde historische Kraft politisch angerufen wird. Gleichwohl, so unbestimmt und ungerichtet wie es hier erscheinen mag, ist der Peronismus nicht. Allein seine fortwirkende Bedeutung für das politische *Imaginaire* der argentinischen Gesellschaft wirft Fragen nach seinen Kontinuitätsbedingungen auf, seiner spezifischen gesellschaftlichen Vermittlung, seinen materiellen Bedingungen und seiner Funktion für die jeweilige Gegenwart. Die in der Literatur vorgenommene Unterscheidung des *Peronismus* als *Bewegung* und als *spezifische Form der Staatsmacht und Regierungsweise* (James 1988, 39 f.; De Ipola/Portantiero 1982; Collier/Collier 2002, 314) hilft dabei, seiner Bedeutung bis in die Gegenwart eine gewisse Kontur zu geben, die sich trotz des flüchtigen und fluiden Kerns historisch nachvollziehen lässt.

Rezeptionsgeschichtlich spielt für die Charakterisierung des Peronismus die Frage nach seinem sozialen Substrat eine entscheidende Rolle. Starken

rezeptionsgeschichtlichen Einfluss hatte hierbei seit den 1950er der bekannte argentinische Soziologe Gino Germani (z.B. 1973). Germani unterschied eine ‚alte‘ und eine ‚neue‘ Arbeiter:innenklasse. Danach setzte sich die Basis Peróns vor allem aus den neuen Sektoren der in den 1930er Jahren aus dem argentinischen Hinterland – dem *interior* – zugewanderten Bevölkerung zusammen, der es an Organisationserfahrung und politischer Bindung fehlte. Diese wurde aufgrund ihrer politischen Orientierungslosigkeit als eine Art politisch disponibile Basis für dissidente Teile der Eliten, zu denen die Gruppe um Perón gezählt wird, interpretiert (James 1988, 13). Im Unterschied dazu war die ‚alte‘ Arbeiter:innenklasse gut organisiert, politisch an sozialistische und kommunistische Strömungen gebunden und stand Perón feindlich gegenüber. Diese Deutung fügt sich politisch wie keine andere in die peronistische Erzählung von der Spontaneität der Massen: von der verarmten Arbeiter:innenschaft aus dem *interior*, die, Peróns Ruf erhörend, am 17. Oktober auf die *Plaza de Mayo* strömte und seine Freilassung forderte. Historiografisch wurde diese Erzählung deutlich zurückgewiesen (Halperón Donghi 1975).

In einer zweiten historisch-soziologischen Rezeptionslinie wurde gegen Germani und die peronistische Erzählung eingewandt, dass Perón seine Machtambitionen in enger Absprache und mit Unterstützung der Führungsspitzen der großen und kampferprobten Dienstleistungsgewerkschaften in Handel, Telekommunikation und Eisenbahn verfolgt hatte (Halperín Donghi 1975; Murmis und Portantiero 1971). Ohne deren Erfahrungen und Praktiken kann die Organisierung der neuen und unerfahrenen Massen der Arbeiter:innen aus dem *interior* nicht erklärt werden (Torre 1989, 526). Bereits die Mobilisierung am 17. Oktober 1943 war mit Hilfe des großen, sozialistisch und kommunistisch geprägten Gewerkschaftsdachverbandes *Confederación General de Trabajadores* (CGT) organisiert worden (Collier/Collier 2002, 340). Dabei basierte das Bündnis zwischen Perón und der alten Garde einer klassenbewussten Gewerkschaftsführung auf dem jeweiligen Eigeninteresse der strategischen Bündnispartner (vgl. James 1988, 13): Nach der *década infame* sah die alte Gewerkschaftsführung in Perón die Möglichkeit sozialreformerischer Veränderungen, während die Gewerkschaften für Perón umgekehrt einen unverzichtbaren Zugang zu den Massen darstellten.

Ein dritter Rezeptionsstrang, den sich diese Arbeit zu eigen macht, betont das schöpferische Moment, die politische Konstruktion einer peronistischen Arbeiter:innenklasse (James 1988; Torre 1989). Dieser sozialkonstruktivistische Rezeptionsstrang hat seine Bedeutung nicht eingebüßt,

3. Peronistische Verteilungsallianz (1946-1955)

vielmehr hat seine theoretische Entwicklung in der einflussreichen Populismustheorie Ernesto Laclaus (2005) breite Aufmerksamkeit erfahren. Im Gegensatz zum postmarxistischen Ansatz Laclaus erfordert die hier vertretene, konstruktivistische Perspektive auf die ‚Erfindung‘ der argentinischen Arbeiter:innenklasse aber nicht die Aufgabe einer jeglichen Vorstellung rationaler Interessen. Vielmehr löst sich hiernach das Nutzenkalkül, das der Annäherung der großen Gewerkschaften an Perón in der Anfangsphase zugrunde lag, zugunsten einer „direkten politischen Identifikation“ von Arbeiter:innenklasse und Peronismus auf (Torre 1989, 528). Diese fußte nicht auf dem Verschwinden einer jedweden proletarischen Handlungs rationalität, so Torre, sondern markiert eine Verschiebung der Rationalitätskriterien: Ins Zentrum rückt die

„Stärkung der Kohäsion und der Solidarität der Arbeitermassen. Aus diesem Blickwinkel stellt die politische Aktion nicht so sehr ein Mittel zur Erhöhung materieller Vorteile gemäß präexistierender Interessen dar, sondern einen Zweck an sich, der in der Konsolidierung der kollektiven politischen Identität der involvierten Subjekte besteht“ (ebd.).

In diesem sozialkonstruktiven Prozess wurde die argentinische Arbeiter:innenklasse durch Perón nicht nur integriert, „gebändigt“ und „domestiziert“, sie wurde von ihm erschaffen (James 1988, 38). Der argentinische Arbeiter – *el trabajador* – ist eine Schöpfung der peronistischen Konstellation, Dreh- und Angelpunkt argentinischer Identitätsbildung, der politischen Mobilisierung und gesellschaftlichen Gerechtigkeitsvorstellungen.⁷⁹ Wie Daniel James in seiner maßgeblichen Untersuchung des Peronismus deutlich macht, wollte dieser, fernab von jeglichem Emanzipationsversprechen sozialistischer, kommunistischer oder anarchistischer Provenienz, den Arbeiter als Arbeiter verewigen, indem er Bewusstsein, Lebenswelt, Gewohnheiten und Werte der Arbeiter:innenklasse, so wie er sie vorfand, als hinreichend und wertvoll in die bestehende Ordnung zu integrieren versuchte:⁸⁰

-
- 79 Kulturell legt nicht zuletzt der verbreitete *lunfardo* Dialekt beredtes Zeugnis davon ab – eine eher vulgäre Sprache, die nicht nur in Buenos Aires schicht- und klassenübergreifend gesprochen wird.
- 80 Nach Pablo Alabarces besteht das große Verdienst von James darin, herausgearbeitet zu haben, dass es dem Peronismus nie darum gegangen sei, die Alltagserfahrungen der populären Sektoren bspw. in Klassenbewusstsein zu transformieren – eine der zentralen Forderungen von Gramsci, die der *peronistische Gramscianismus* immer außer Acht gelassen habe (Alabarces 2018, 233). Es ging Perón um soziale Hebung und Konservierung.

„It glorified the everyday and the ordinary as a sufficient basis for the rapid attainment of a juster society [...]. In this sense Peronism's appeal was radically plebeian [...].“ (James 1988, 22).

Gerade diese kulturelle Dimension, die den materiellen sozialen Rechten zur Seite gestellt wurde, begründet die Langlebigkeit der peronistisch-proletarischen Identitätsbildung (vgl. ebd., 40). Perón stand für einen Staatsbürgerschaftsdiskurs, der, im Unterschied zu liberalen Staatsauffassungen, soziale Rechte betonte und „die Arbeiter zu vollwertigen Mitgliedern der politischen Gemeinschaft“ erhab (Torre 1989, 528; vgl. James 1988, 14 ff.): „The people‘ frequently were transformed into ‚the working people‘ (el pueblo trabajador): the people, the nation and the workers became interchangeable.“ (James 1988, 22). Diese Konstruktionsleistung prägt die politische Kultur Argentiniens bis heute.

Peronismus und Klassenbewusstsein: Perón und die Gewerkschaften

Die politische Konstruktion einer argentinischen Arbeiter:innenklasse darf nicht als einseitiger Schöpfungsakt missverstanden werden. Nach Juan C. Torre (1989, 542 f.) besteht gerade in diesem Punkt der Unterschied zu anderen populistischen Konstruktionen, wie etwa dem brasilianischen Populismus von Getúlio Vargas und João Goulart und deren besonderem Verhältnis zur Gewerkschaftsbewegung: In Brasilien musste die Einheit einer (manipulierbaren) Arbeiter:innenbewegung von oben hergestellt werden. Diese Einheit hatte angesichts der starken sozialstrukturellen Heterogenität Brasiliens keine materielle gesellschaftliche Entsprechung. Sie war kaum über politische Krisen und Konjunkturen hinweg aufrechtzuerhalten. Dagegen waren in Argentinien, mit seiner relativ homogenen Bevölkerungsstruktur, die sozialstrukturellen Voraussetzungen gänzlich andere als im brasilianischen Fall. Vor allem aber gab es bereits vor Peróns Regierungszeit eine relativ starke Gewerkschaftsbewegung, die über eine gewisse Integrationskraft zur Absorption neuer Sektoren verfügte. Dieses höhere Maß an Konsistenz und Kohärenz als soziale Klasse verlieh auch der politischen Kohäsion der peronistischen Bewegung mehr Kraft und Perdurabilität (ebd.). Zwar bekamen die argentinische Arbeiter:innenbewegung ihre massive gesellschaftliche und die Gewerkschaften ihre starke politische Bedeutung erst durch den staatsbürgerschaftlichen Diskurs Peróns und dessen Materialisierung in sozialen Rechten. Jedoch bestanden die Gewerkschaften bereits zuvor als relativ starke und eigenständige Interessensorganisationen.

3. Peronistische Verteilungsallianz (1946-1955)

Das Verhältnis Peróns zur Gewerkschaftsbewegung muss daher auch als *quid pro quo*, als eine gegenseitige Durchdringung im Zuge permanenter Aushandlungsprozesse verstanden werden (vgl. James 1988, 39).

Das Verhältnis von Perón zur Arbeiter:innenbewegung war geprägt von Eindämmung und Mobilisierung. Die Loyalität der Arbeiter:innenschaft und ihrer Organisationen wurde sowohl durch materielle Zugeständnisse erwirkt, als auch repressiv erzwungen. Den Gewerkschaftsführungen der loyalen Arbeiter:innenorganisationen kam die Aufgabe der Begrenzung und Kontrolle der Aktivitäten ihrer Mitglieder zu. Die Bindung der Arbeiter:innenbewegung an Perón folgte damit einer klassischen Herrschaftsstrategie: Durch Repression, Inhaftierung und ökonomischen Ausschluss wurden oppositionelle Gewerkschaften und Strömungen – Sozialist:innen und Kommunist:innen – ausgeschaltet, während sich die argentinische Arbeiter:innenklasse durch Konzessionen – institutionelle Machtgewinne, sozialpolitische Absicherung und politisch-kulturelle Hebung – als peronistische Arbeiter:innenklasse in die bestehende Ordnung fügen sollte (vgl. Collier/Collier 2002, 341). Dabei waren die sozialpolitischen Konzessionen der Regierung Perón und die tarifpolitischen Errungenschaften der Gewerkschaften durchaus beachtlich. Hatte in den 1930er Jahren nur ein Bruchteil der stärksten Gewerkschaften sozialpolitische Erfolge errungen, so hatten 1952 fünf Millionen Arbeiter:innen Teil an sozialversicherungsrechtlichen Programmen und damit in etwa 70% der gesamten Arbeiter:innenschaft. Hinzu kamen Hausdarlehen für Arbeiter:innen, eine Expansion öffentlicher Beschäftigung und eine Reallohnsteigerung von fast 60% im Zeitraum zwischen 1946 und 1949 (vgl. ebd.; Fronius 1977, 17 ff.).⁸¹ Gleichwohl hatten diese Errungenschaften, die im Kontext der Nachkriegszeit und weltweit prosperierender Volkswirtschaften gesehen werden müssen, ihre Kehrseite. Ungeachtet der Frage, ob diese Entwicklungen auch ohne den Peronismus von einer mobilisierten Arbeiter:innenschaft gegenüber einer anderen Regierung oder durch eine eigenständige politische Repräsentation hätten erzwungen werden können, waren sie unter dem Peronismus nur um den Preis der Aufgabe jeglicher gewerkschaftlicher Autonomie zu haben. Für den Peronismus als Regierungsform war die sozialpartnerschaftliche Versöhnung und Harmonie der Klassen ideologisches Kernstück seines industrie politischen Projektes. Die Inkorporation der Arbeiter:innenklasse

⁸¹ Über den gesamten Zeitraum von 1945 bis zur Absetzung Peróns 1955 konnten jedoch keine weiteren lohnpolitischen Erfolge mehr verbucht werden. Die Reallöhne stiegen insgesamt während der Regierungsjahre Peróns um etwa 56% (Rapoport 2017, 149).

von oben und das Fehlen einer eigenen politischen Repräsentation implizierte ihre Unterordnung und Passivität (James 1988, 38; Torre 1989, 539). Dem Staat sollte Perón zufolge die Rolle des gerechten Schlichters zwischen den Klassen zukommen, er sollte als Quell der Gerechtigkeit überhaupt verstanden werden:

„We seek to surpass the class struggle, replacing it by a just agreement between workers and employers, based on a justice that springs from the state.“ (Perón 1. Mai 1944, zit. n. James 1988, 34)

Diese höchste Instanz der Gerechtigkeit, die den Staat zugleich zum zentralen Adressaten gesellschaftlicher Forderungen machte, entschied über die Anerkennung von Gewerkschaften und ihre materiellen Ressourcen sowie über die Legalität ihrer Arbeitskämpfe (Collier/Collier 2002, 337 ff.; James 1988, 10). Mit dem Berufsvereinigungsgesetz (*Ley de Asociaciones Profesionales*) von 1945 hatte die peronistische Führung ein Instrument geschaffen, sich der oppositionellen Gewerkschaften in wirtschaftlicher Hinsicht vollständig zu entledigen. In sämtlichen Wirtschaftssektoren wurden neue peronistische Gewerkschaften geschaffen und vom Arbeitsministerium anerkannt, womit die alten, sozialistischen, kommunistischen oder unabhängigen Gewerkschaften ihre Tariffähigkeit verloren. Wo es der Regierung zusätzlich erforderlich schien, wurde die gewerkschaftliche Führung verfolgt, inhaftiert und ins Exil getrieben (Collier/Collier 2002, 339). Gewerkschaftsspitzen, die nur ansatzweise den Eindruck von Unabhängigkeit vermittelten, wurden abgesetzt (ebd., 341). Diese Art des korporatistischen Dezialismus Peróns reichte so weit, dass er selbst über die Legalität von Streiks entscheiden konnte. Dadurch stärkte er zugleich seine Machtposition gegenüber den Unternehmern, da diese im Falle der ‚Rechtmäßigkeit‘ des Streiks die Löhne zurückzahlen mussten (vgl. ebd., 341). Unschwer vorzustellen, dass Streiks nicht loyaler Gewerkschaften kaum in den Genuss einer materiellen Entschädigung ihrer Mitglieder kamen. In seiner „Erklärung der Rechte des Arbeiters“ (*Declaración de los Derechos del Trabajador*) vom 24. Februar 1947, die später Eingang in die ‚peronistische‘ Verfassung von 1949 fand, war das Streikrecht nicht einmal mehr vorgesehen (vgl. ebd.). Wenn Perón dem eigenen Gründungsmythos nach selbst die *voluntad popular* verkörperte, wenn also der Wille des obersten Arbeiters im Staat mit dem des Arbeitervolks in eins fiel, so die populistische Logik, dann bedurfte es auch keines Streikrechts mehr – dann genügte der politische Befehl Peróns.

3. Peronistische Verteilungsallianz (1946-1955)

In Peróns erster demokratischer Amtszeit ab 1946 erfolgte die schrittweise Unterordnung der alten Gewerkschaften, die Perón bei seiner Wiederwahl 1945 noch dienlich gewesen waren. Sie wurden in eine monolithische peronistische Bewegung integriert, in der sie als quasi-staatliche Agenten der politischen Kontrolle und Mobilisierung der peronistischen Arbeiter:innenklasse dienen sollten (James 1988, 11). Bis 1954, ein Jahr vor Peróns Absetzung, waren alle großen Gewerkschaften seiner Kontrolle. Der 1930 gegründete und bis heute bestehende größte Gewerkschaftsdachverband CGT, vormals selbst stark kommunistisch (CGT II) bzw. sozialistisch (CGT I) geprägt,⁸² diente Perón dabei als Struktur zur Unterordnung illoyaler oder abtrünniger Gewerkschaften. Durch ‚Regierungsinterventionen‘ wurden Gewerkschaften und ihr Vermögen bis zur Neuwahl loyaler Kräfte unter die Kontrolle der CGT gestellt: „[T]his meant that by the mid-1950s Perón had consolidated nearly total control over organized labor.“ (Collier/Collier 2002, 342).

Das Verhältnis der Arbeiter:innenbewegung zu Perón war umgekehrt geprägt von einer selbstbewussten Anspruchshaltung ihm gegenüber, die seinen nationalistischen industrie-politischen Plänen letztlich im Wege stand. Seine machtpolitische Abhängigkeit von dieser Massenbasis zwang ihn regelmäßig und entgegen seiner ordnungspolitischen Motive zur Parteinahme. Aus der populistischen Konstellation des Peronismus entwickelte sich in Argentinien eine „oppositionelle Kultur“, die den Arbeiter bzw. die Arbeiterin als Rechtsträger:in sowohl in der Gesellschaft insgesamt, als auch am Arbeitsplatz betonte (James 1988, 39). So waren Betriebsräte in der Lage, weitreichenden Einfluss auf das Management zu nehmen und schickten sich auch noch über die Regierungszeit Peróns hinaus an, betriebliche Rationalisierungsstrategien der Arbeitgeber:innen zu unterminieren (vgl. Fronius 1977, 17 ff.; James 1988, Kap. 2). Zum Leidwesen der bürokratischen Führungselite verhinderte diese „oppositionelle Kultur“ letztlich das peronistische Projekt „as a viable hegemonic option for Argentine capitalism“ (James 1988, 38).⁸³ Anstelle einer Stärkung der (relativen) Autonomie des

82 Aufgrund politischer Differenzen kam es 1942 zur Spaltung des Dachverbands in CGT I und II. Unter Perón wurden die Gewerkschaften entpolitisirt und wieder zusammengeführt.

83 Durch die verfügbare Masse des Mehrprodukts aus der Rente war immer wieder eine Teilbefriedung dieser konfliktiven Grundkonstellation und die vorübergehende Versöhnung zwischen Arbeiter:innen und der herrschenden Klasse in Staat und Gesellschaft möglich, die einerseits zu einer rentengesellschaftlichen Integration gesellschaftlicher Widersprüche geführt hat, andererseits aber sowohl die Konfliktdynamik

Staates und der Herstellung einer nationalen Einheit im Sinne Peróns – durch die Schaffung eines gesellschaftlichen Gegengewichts zu den oligarchischen Kräften und ihren politischen Repräsentant:innen – transponierte der Peronismus die gesellschaftlichen Konflikte unmittelbar in den Staat (vgl. Torre 1989, 548). Die Anrufung der Massen durch den peronistischen Führungszyklus führte dazu, dass sich eben diese Führung an der Spitze einer Bewegung wiederfand, die mit der alten oligarchischen Machtbalance brach und den Staat zum Kampfplatz der gesellschaftlichen Konflikte machte:

„Die Gesamtheit der institutionell verankerten Rechte und Garantien der Arbeiter, die gewerkschaftliche Durchdringung des Staatsapparates, all dies entfernte Perón von seinem ursprünglichen Projekt und setzte seiner Politik, insbesondere im wirtschaftlichen Bereich, Grenzen.“ (Torre 1989, 548)

So war der Peronismus mit Blick auf die politischen Strömungen innerhalb einer wachsenden und unzufriedenen Arbeiter:innenklasse einerseits erfolgreich in seinem Anspruch der Prävention einer Verselbständigung gewerkschaftlicher Aktivitäten und Organisationen (vgl. James 1988, 38). Andererseits kollidierte die zentrale politische Bedeutung von Arbeiter:innenorganisationen innerhalb der peronistischen Bewegung mit der sozialpartnerschaftlichen bis protfaschistischen Ideologie einer Harmonie der Klassen, wie sie Perón vertrat. Sie führte zu einer dauerhaften Salienz von Klassenfragen (vgl. De Ípola/Portantiero 1982).

Für den peronistischen Machtanspruch war mit der Arbeiter:innenbewegung ein Moment konstitutiv, das sich zugleich seiner Kontrolle entzog, auf das er aber angesichts des Fehlens eines hegemonialen ‚Gleichgewichts‘ nicht verzichten konnte. Aufgrund der gesellschaftlichen und politischen Gegenkräfte war der Machtapparat Peróns auf eine mobilisierte bzw. mobilisierbare Basis angewiesen, die seinen Gegnern vor Augen führte, dass er allein den sozialen Frieden sichern könne – ein Machtinstrument, von dem Perón insbesondere in seiner zweiten Amtszeit umfassend Gebrauch machte. (vgl. Collier/Collier 2002, 342; James 1988, 40)⁸⁴ Die Aktionsspielräume, die den Gewerkschaften zu diesem Zweck belassen werden mussten,

als auch die Rezepte dagegen verstetigt hat. Weiteres hierzu in den folgenden Kapiteln.

84 So mobilisierte Perón nach einem fehlgeschlagenen Staatsstreich durch gegnerische militärische Kräfte seine Unterstützer:innen. Um die Streitkräfte in Schach zu halten und zur Stärkung seiner Wahlkampagnen machte er in den Folgejahren bis zu seiner

3. Peronistische Verteilungsallianz (1946-1955)

die Eigenständigkeit ihrer Mobilisierungsmacht, transzendenten zugleich ihre instrumentelle Mobilisierung zu politischen Zwecken. Sie verliehen der Gewerkschaftsbewegung eine gewisse Autonomie, die sich der autoritären Stabilisierungspolitik von oben entzog. Zugleich machte diese Konstellation den Staat zum zentralen Referenzpunkt gewerkschaftlicher Aktivitäten, „zu einem weiteren Instrument der sozialen und politischen Teilhabe“ (Torre 1989, 528) der Arbeiter:innen. Diese Staatsfixierung lässt sich bis heute beobachten. Sie zwang der peronistischen Führung eine beständige Neuverhandlung ihrer Hegemonie über die Arbeitermassen auf (Torre 1989, 548; vgl. James 1988, 38). Wenn Perón die argentinische Arbeiter:innenklasse erschuf, so muss daher umgekehrt auch der Peronismus als Schöpfung der argentinischen Arbeiter:innenklasse verstanden werden (James 1988, 38).

3.2 Politische Ökonomie der Rente im Peronismus

Wirtschafts- und industriepolitisch versuchte Perón ein autoritär korporatistisches System zu etablieren, scheiterte jedoch an der wirtschaftlichen Elite des Landes.⁸⁵ Unmittelbar nach dem Militärputsch der Offiziersgruppe um Perón im Jahr 1943 rechnete die Regierung Ramírez, für die Perón im Arbeits- und Sozialministerium saß, noch mit einer breiten Unterstützung. Nicht nur große Teile der populären Sektoren sowie die Kirche standen auf ihrer Seite, sondern auch die mächtige argentinische Industriellenvereinigung, die *Unión Industrial Argentina* (UIA). In der UIA organisierten sich die größten nationalen und ausländischen Industrieunternehmen, die auf dem argentinischen Markt operierten (vgl. O'Donnell 1978), darunter auch die Industrieunternehmen der Wirtschaftsgruppen der ‚diversifizierten Oligarchie‘. Bereits unter der Vorgängerregierung hatten sie die protektionistischen Wirtschaftspläne des damaligen Finanzministers Federico Pinedo unterstützt (Basualdo 2013, 31). Dieser war noch an den agrarisch-konservativen Kräften im Senat gescheitert. Unter der neuen Regierung standen die Chancen auf ein protektionistisches, nationa-

Absetzung immer wieder Gebrauch von Großdemonstrationen (vgl. Collier/Collier 2002, 342)

85 Um Missverständnissen vorzubeugen, sei darauf verwiesen, dass diese Elite niemals ein Problem mit der autoritären Kontrolle subalterner Sektoren hatte. Sie war nur nicht bereit, sich dem Staat in einem korporatistischen System unterzuordnen. O'Donnell (1983) hat für das Modell einer autoritären Kontrolle subalterner Sektoren ohne korporatistische Vermittlung zwischen den Organisationen der Arbeit und des Kapitals den Begriff des ‚Bürokratisch-Autoritären Staates‘ eingeführt.

les Industrieprogramm besser. In die neu geschaffene Industriebank wurden gleich drei führende Vertreter der UIA entsandt. Per Dekret erklärte Präsident Ramírez die Industrie zum nationalen Interesse und kam der Forderung der Industriellenvereinigung nach einem protektionistischen Anti-Dumping-Gesetz nach. „Die Richtung der Regierungspolitik schien sich ganz im Sinne der industriellen Interessen auszurichten.“ (Rapoport 2017, 266).

Bereits zum Ende des Jahres 1944 änderte der UIA jedoch ihre Haltung und näherte sich der Opposition an. So sehr die Industrie die protektionistischen Maßnahmen und die damit einhergehenden Veränderungen der relativen Preise zu ihren Gunsten begrüßte und nicht darum verlegen war, diese Politik auch ideologisch durch ihre nationalistische Rhetorik zu unterstützen, so sehr lehnten die Industriellen doch die sozialpolitischen und arbeitsrechtlichen Maßnahmen aus dem Arbeitsministerium ab (ebd., 267).⁸⁶ Dies galt umso mehr für den Versuch Peróns, seit 1946 Präsident des Landes, die UIA, gleich dem Gewerkschaftsdachverband CGT, nach seinen korporatistischen Vorstellungen unter die Vormundschaft des Arbeitsministeriums zu stellen. In Folge der Verweigerung durch die mächtige Industriellenvereinigung behalf sich Perón zum Ende seiner ersten Regierungszeit als Präsident Argentiniens 1952 mit der Schaffung der ‚Allgemeinen Wirtschaftsvereinigung‘ – *Confederación General Económica* (CGE) –, ein von ihm selbst forcierter Zusammenschluss von kleineren und mittleren Unternehmen argentinischer Herkunft.

Angesichts der Verweigerung der wirtschaftlichen Elite schuf Perón mit der CGE eine neue Akteurin für die korporatistische Organisierung der Gesellschaft, die damit ohne die bedeutendsten Kapitale des Landes auskommen musste. Viele dieser Unternehmen machten jedoch mit Hilfe der peronistischen Industriepolitik einen qualitativen Sprung nach vorn und entwickelten sich zu großen oligopolen Firmen, die in einigen Branchen zu Konkurrenten der anderen Unternehmensfraktionen wurden (z.B. Nahrungsmittel, Textil und Lederverarbeitung) (Basualdo 2013, 32). Der neue nationale Industrieverband, in dem diese argentinischen Unternehmen organisiert waren, wurde zum sozialpartnerschaftlichen Gegenstück der peronistischen Dachgewerkschaft CGT. Diese korporatistische Allianz zwischen der Wirtschaftsvereinigung der CGE und der Dachgewerkschaft CGT war

86 Diese Ablehnung äußerte sie bereits unter der Vorgängerregierung im Hinblick auf die zunehmend durch starke Gewerkschaftssektoren erzwungenen staatlichen Eingriffe in die Arbeitsbeziehungen und Arbeitsbedingungen (Rapoport 2017, 265).

3. Peronistische Verteilungsallianz (1946-1955)

Ausdruck eines durch die peronistische Arbeiter:innenbewegung angestoßenen Prozesses der binnenmarktorientierten Industrialisierung, die der fordristischen Idee einer auf Massenkonsum basierenden industriellen Entwicklung folgte:

„Die Allianz war möglich, weil die Arbeiterklasse, als gesellschaftliches und politisches Subjekt, die oligarchische Macht herausforderte, indem sie versuchte, einen neuen Staat zu prägen, der die Schaffung einer nationalen Bourgeoisie beförderte, die auf einer Dynamik basierte, die mit einer stärkeren Einkommensbeteiligung der Arbeiter kompatibel war.“ (Basualdo 2013, 33)

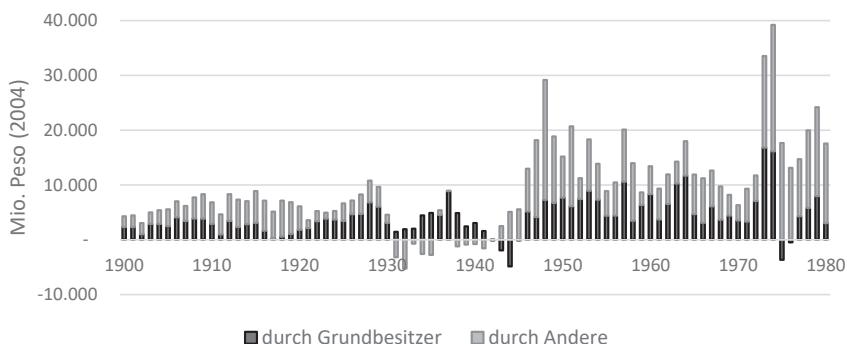
Auf der Basis von Massenkonsum sollte eine wirtschaftliche Dynamik beflügelt werden, die zugleich profitabel und der sozialen Befriedung dienlich war. Der binnengewirtschaftliche Industriesektor wurde unter diesen Bedingungen (insgesamt) zur dynamischen Kraft der argentinischen Wirtschaft.

Industriopolitische Koalition und Grundrente im Peronismus

Die materielle Voraussetzung dieser industriepolitischen Allianz war der staatlich regulierte Transfer von Ressourcen aus der Landwirtschaft in den städtischen Industrie- und Dienstleistungssektor (vgl. Basualdo 2013, 33; Collier/Collier 2002, 341). Solche Land-Stadt-Transfers waren nicht neu und standen überall am Beginn von Industrialisierungsprozessen. In Argentinien hatten umfangreiche Überschüsse aus der landwirtschaftlichen Grundrente (Differenzialrente) im Vergleich zu anderen lateinamerikanischen Ländern – mit Ausnahme Uruguays – schon früh zum Aufbau städtischer Industrie- und Dienstleistungssektoren geführt, die noch sehr an den Bedürfnissen der Landwirtschaft im Rahmen des Agrarexportmodells orientiert waren (vgl. O'Donnell 1978, 4). Dabei wurden Industrie, Handel und Dienstleistungen (insb. Eisenbahn) sowie der Kreditmarkt, die allesamt auf das Agrarexportmodell ausgerichtet waren, bis in die 1920er Jahren von Großbritannien dominiert. Als größter Abnehmer argentinischer Landwirtschaftsexporte stellte das Land zugleich die Quelle der in Argentinien realisierten Differenzialrente dar. Einen erheblichen Teil davon konnte es durch seine Präsenz im argentinischen Akkumulati-

onsraum kompensieren.⁸⁷ Der zentrale makroökonomische Mechanismus hierzu war spätestens zu Beginn des 20. Jahrhunderts die Überwertung der argentinischen Währung, mit der die importierten Investitionsgüter verbilligt, die hohen Kreditzinsen bezahlt und die Repatriierung der Gewinne durch vorteilhafte Wechselkurse lukrativer werden konnten. Erst unter den besonderen Bedingungen der *década infame*, unter der Dominanz der konservativ-oligarchischen Regierung und der Krise des Agrarexportmodells, kam die (primäre) Aneignung der Grundrente durch andere Sektoren als durch den Grundbesitz selbst vollständig zum Erliegen (Abb. 5). Die insgesamt geringere Grundrente wurde vollständig vom Grundbesitz angeeignet und auch aus anderen Sektoren flossen diesem noch Ressourcen zu.

Abb. 5: Primäre Aneignung der Grundrente in Argentinien, 1900–1980⁸⁸



Quelle: Iñigo Carrera 2007, Abb. 5.2, 42 (eigene Reproduktion der Grafik).

Dieser Rückgang des Rentenflusses fiel in die Zeit, in der die zaghaften sozialreformerischen Versuche der Regierung Yrigoyen zurückgenommen

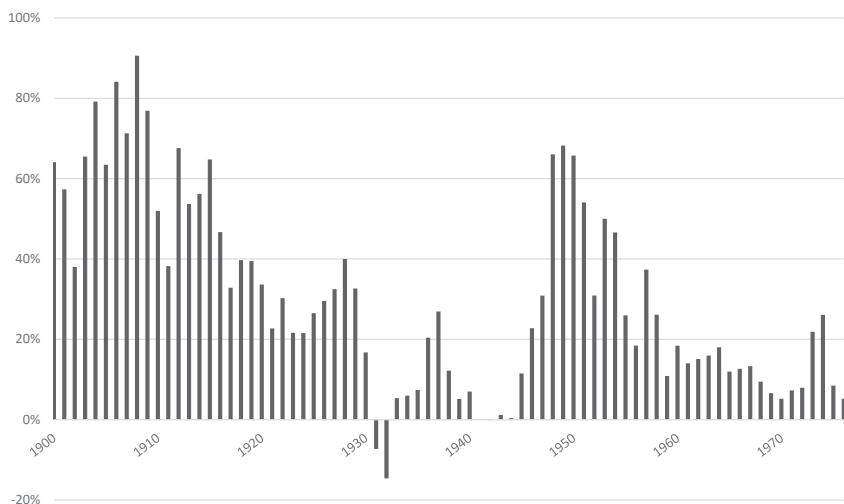
87 Dies fand auf vielfältigem Wege statt, darunter überhöhte Kreditzinsen und die außerordentlichen Verwertungsbedingungen des britischen Industriekapitals in Argentinien. Da Großbritannien den Transport dominierte (Überteuerung) sowie die Verarbeitung argentinischer Agrarerzeugnisse (Unterpreisung) und weitere öffentliche Dienstleistungen, war es möglich, einen erheblichen Teil dieser Rente wieder anzueignen (Iñigo Carrera 2007, 80 f.)

88 Die Aufschlüsselung der Mechanismen zur primären Aneignung der Rente, wie sie bei Iñigo Carrera (2007) in Abb. 5.2 dargestellt ist, findet sich bei Demselben (2007, Tabelle 6.1, 88 ff.). Die Negativwerte weisen darauf hin, dass zeitweise Mehrprodukt aus anderen gesellschaftlichen Sektoren zur Sicherung der durch den Agrarsektor angeeigneten Bodenrente transferiert wurde, etwa durch politisch festgesetzte Mindestpreise oder eine starke Unterbewertung der Währung (Iñigo Carrera 2007, 44).

3. Peronistische Verteilungsallianz (1946-1955)

wurden. Die städtischen Unternehmer:innen konnten ihre Kommandogewalt mit unbegrenzter Macht gegenüber den Arbeiter:innen durchsetzen und die Löhne fielen unter das Niveau von 1930 (vgl. Rapoport 2017, 242). Mit dem Militärputsch von 1943 und dem Amtsantritt Peróns im Arbeitsministerium, insbesondere aber im unmittelbaren Nachkriegskontext und einer weltweit steigenden Nachfrage für argentinische Agrarexporte, nahm die Bedeutung der Grundrente mit Peróns erster Präsidentschaft ab 1946 gesamtwirtschaftlich schlagartig zu (siehe Anteil der primär angeeigneten Rente, die in anderen Sektoren als dem Grundbesitz seit 1946 angeeignet wurde, Abb. 5).

Abb. 6: *Anteil der Agrarrente am nationalen Netto-Mehrprodukt⁸⁹ in Argentinien in Prozent, 1900–1976*



Quelle: Eigene Darstellung auf der Datenbasis von Iñigo Carrera 2007, Anlage, Tab 6.1/6.4.

Mit Perón erfuhr die staatliche Rentenallokationspolitik zugunsten der industriellen peronistischen Verteilungsallianz zunächst einen massiven Bedeutungsgewinn (siehe Kap. 3.4.). Dieser Rententransfer erfolgte damit nicht entlang von Klassenlinien, sondern nach sektoralen Mustern zugunsten erhöhter Einkommen und Gewinne im industriellen Sektor. Die hohen

⁸⁹ Netto meint hier, dass die Zirkulationskosten des Kapitals zur Wertrealisierung bereits abgezogen wurden.

Preise für argentinische Exporte ermöglichten der Regierung Perón in diesem Sinne insbesondere in der ersten Amtszeit umfassende verteilungspolitische Spielräume. Auf dem Höhepunkt des von ihm angestoßenen Industrialisierungsprojekts (vgl. Gerchunoff/Llach 1998)⁹⁰ lag der Anteil der Grundrente am nationalen Mehrprodukt nach Berechnungen Iñigo Carreras (2007) bei fast 70% (Abb. 6).

Der Ressourcentransfer aus der Landwirtschaft in die städtischen Industrie- und Dienstleistungssektoren sowie die Kreditpolitik der peronistischen Regierung zugunsten arbeitsintensiver Industrien führten bis zu ihrem Ende zu einem starken Anwachsen der städtischen Arbeiter:innenschaft. Aufgrund der korporatistischen Organisierung der Arbeit hatte dies einen erheblichen Anstieg der Mitgliederzahlen der Gewerkschaften zur Folge, die 1954 mit 2,5 Millionen Mitgliedern etwa fünf Mal so viele Mitglieder zählten wie 1942 (Collier/Collier 2002, 341). Das strategische Bündnis und die Verteilungsallianz aus Gewerkschaften und lokalem Industriesektor basierte auf einer Interventionspolitik der relativen Preisverschiebung zu lasten des Agrarsektors. Relativ preisgünstige sogenannte *wage goods*, d.h. Waren, die einen zentralen Bestandteil der Reproduktionskosten der Arbeit bilden (Nahrungsmittel, Textilien etc.), erlaubten die Existenz einer auf die binnenmarktorientierte Nachfrage angewiesenen lokalen Industrie. Die protektionistische Politik ermöglichte zudem, dass dieser Sektor die Bedeutung der Löhne in seiner Kostenstruktur – ebenso wie das Erzielen hoher Gewinne – durch überhöhte Preise auf andere Wirtschaftssektoren abwälzte: „Was der Protektionismus erlaubte, war die Expansion des Binnenmarktes auf der Basis hoher Löhne und Gewinne, solange sich Rente aus der Landwirtschaft transferieren ließ.“ (Basualdo 2013, 33; vgl. Collier/Collier 2002, 341)

Mit Hilfe der peronistischen Industriepolitik konsolidierten sich die Wirtschaftsgruppen der ‚diversifizierten Oligarchie‘ als industrielle Unternehmerschicht und es entstanden neue große Industrieunternehmen und Wirtschaftsgruppen, die zu dieser Wirtschaftselite aufstiegen und Argentinien zum Teil bis in die Gegenwart prägen (vgl. Basualdo 2013, 31, 48). Dabei unterschieden sich die jüngeren zunächst stark von den etablierten Wirtschaftsgruppen. Sie entstanden unter dem binnenmarktorientierten Industrialisierungsmodell der Importsubstitution und gingen aus erfolgrei-

⁹⁰ Die wirtschaftsgeschichtlichen Analysen des Peronismus von Gerchunoff & Llach (1998) zeigen, dass die ‚goldenene peronistischen Jahre‘ nach etwa 3-4 Jahren schon wieder vorbei waren.

3. Peronistische Verteilungskoalition (1946-1955)

chen Unternehmensgründungen hauptsächlich ärmerer italienischer Einwanderer:innen hervor.⁹¹ Ihre ersten Geschäfte bestanden im Kleinhandel, in der Süßwarenproduktion, der Herstellung von Textilien, der einfachen industriellen Fertigung von Maschinen für die lokale Weinproduktion und in einer Baufirma (Macri). Sie entwickelten sich unter der ‚Importsubstition‘ zu großen Bauunternehmern und Importeuren, zu Industriellen in der Textil- und Nahrungsmittelbranche und zu privilegierten Vertragspartner:innen des Staates, die sich im Laufe der Zeit zu großen Wirtschaftsgruppen diversifizierten. Ab den 1960er Jahren ‚explodierten‘ diese neuen Gruppen gemeinsam mit den traditionellen Wirtschaftsgruppen und dann insbesondere noch einmal unter der zivil-militärischen Diktatur ab 1976 (Gaggero et al. 2014, 92 f.). Diese intersektoralen Wirtschaftskonglomerate bilden zum Teil bis in die Gegenwart den Kern der ökonomischen Macht in Argentinien und integrieren in einigen Fällen Großgrundbesitz, industrielle Produktion, fossile Rohstoffe sowie Bauunternehmen, Handel und den nationalen Finanzsektor in einer Gruppe. Der „oligarchische Inhalt“ der peronistischen Regierungsjahre bestand in dem „qualitativen Sprung“, den die traditionelle ‚diversifizierte Oligarchie‘ als industrielle Unternehmerschicht und die neuen Wirtschaftsgruppen während des Peronismus erfuhrten: „[M]it der Verlagerung des privilegierten Akkumulationsraums hin zur industriellen Produktion hatte die diversifizierte Oligarchie zweifelsohne eine zentrale Stellung eingenommen“ (Basualdo 2013, 48), die der traditionellen Oligarchie der Grundbesitzer:innen eine subordinierte Position in der argentinischen Ökonomie zuwies. Die politische Allianz des Peronismus bestand also – sowohl unter Perón selbst als auch unter den nachfolgenden demokratischen und autoritären Regierungen – in einem Bündnis zwischen der peronistischen Arbeiter:innenbewegung und der sogenannten *bourgesía nacional*, d.h. nicht weiter bestimmten lokalen Industrieunternehmen. Nichtsdestoweniger waren (neben dem ansässigen ausländischen Kapital) de facto immer die großen lokalen Wirtschaftsgruppen begünstigt. Sie waren aufgrund ihrer multisectoralen Struktur stets Teil der Verteilungskoalition. Unter Perón wurden sie in wirtschaftlicher (und ideologisch-politischer) Hinsicht zwar negativ berührt, insofern sie in der landwirtschaftlichen Produktion aktiv waren. Mit Blick auf ihre wachsen-

91 Unter den Gründern dieser zweiten Generation lassen sich nennen: Bulgheroni, Macri, Pescarmona y Pagani, Madanes, Rocca, Agostino Rocca und seine Gruppe Techint bilden hinsichtlich der sozialen Herkunft eine Ausnahme innerhalb der zweiten Generation (Gaggero et al. 2014, 92 f.).

den und lukrativen Industrie- und Handelsaktivitäten waren sie hingegen von der peronistischen Industriepolitik begünstigt (Basualdo 2013, 33).

Ein Blick auf die Profitraten jener Jahre im industriellen Sektor⁹² macht deutlich, wie einträglich Peróns Wirtschaftspolitik für das lokal operierende Kapital war. Es konnte sich unter diesen Umständen zu höchst rentablen Bedingungen reproduzieren, ohne Notwendigkeit, in seine (technologische) Erweiterung investieren zu müssen. So erzielte das ausländische Kapital in Form von Direktinvestitionen unter Perón Spitzengewinne, die zwischen 1940 und 1974 unerreicht blieben, während sich Investitionen und Reinvestitionen von Gewinnen im selben Zeitraum beinahe nicht veränderten (Basualdo 2013, 43). Im Zeitraum von 1946 bis 1953 lag der Anteil der ausgeschütteten Gewinne im Fall des ausländischen Kapitals in aller Regel bei über 80% der Unternehmensgewinne und erreichte ein Volumen von bis zu 32% des gesamten Kapitalstocks (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Entwicklung des ausländischen Kapitalstocks, Gewinne und ausgeschüttete Gewinne, 1946–1953 (in Mio. Dollar von 1975)

	Kapitalstock (1)	Gewinn gesamt (2)	Gewinn aus- geschüttet (3)	2/1	3/1
1946	2.130	605	405	28,4	19,0
1947	2.213	110	57	5,0	2,6
1948	2.364	548	432	23,2	18,3
1949	2.569	1.025	833	39,9	32,4
1950	2.744	851	692	31,0	25,2
1951	2.861	823	719	28,8	25,1
1952	2.944	491	428	16,7	14,5
1953	3.091	543	462	17,6	15,0
<hr/>					
Jährl. Durchschnitt					
1946-1953	2615	624	503	23,9	19,2
1958-1964	4749	409	290	8,6	6,1

Quelle: Darstellung auf der Basis von Basualdo 2013, 47.

92 Gemeint sind nicht-traditionelle Sektoren, d.h. auch solche Kapitalien, die lediglich eine geringe industrielle Verarbeitung von Rohstoffen vornehmen.

3. Peronistische Verteilungsallianz (1946-1955)

Auch das argentinische Industriekapital bzw. die argentinischen Wirtschaftseliten konnten auf vergleichbare Renditen blicken (Tabelle 4). So erreichten die Gewinne des staatlich alimentierten nationalen Großkapitals (das im Wesentlichen im Zuge der staatlichen Industrie- und Nationalisierungspolitik entstanden war) 1954 einen Umfang von knapp 30% des gezeichneten Kapitals. Auch die größten und gewinnträchtigsten Unternehmen der diversifizierten Oligarchie, d.h. jene intersektoralen Wirtschaftsgruppen, die aus dem Großgrundbesitz hervorgegangen waren und im Zuge der Industrialisierung einen Diversifizierungsprozess durchlaufen hatten (siehe Kap. 3.1), verzeichneten zwei Jahre nach dem enormen Wirtschaftseinbruch von 1952 bereits wieder beträchtliche Gewinne, die über 18% des von ihnen gezeichneten Kapitals ausmachten.

Tabelle 4: Zusammensetzung des Grundkapitals, der Gewinne und der Rentabilität der 50 argentinischen Industrieunternehmen mit den höchsten Gewinnen nach Art des Kapitals, 1954 (in %)

	Gezeichnetes Kapital	Gewinne	Gewinne/ gez. Kapital
Auslandskapital	29,0	43,1	37,3
Diversifiz. Oligarchie	46,9	29,6	18,1
Nat. Bourgeoisie	24,2	27,3	29,0
Total	100	100	27,2

Quelle: Darstellung auf der Basis von Basualdo 2013, 50.

Die Bilanz der größten in Argentinien operierenden Kapitale während des Peronismus macht deutlich, dass dieser, trotz der politischen Unwägbarkeiten angesichts einer mobilisierten oder mobilisierbaren Arbeiter:innenklasse, ein Projekt des Industrie- und Handelskapitals war, das durch unterschiedliche Formen der Rententransfers (siehe Kap. 3.4.1) privilegiert wurde.

Agrarpolitik im Peronismus

Im Unterschied zur Industrie war das Verhältnis der Regierung Perón zum Landwirtschaftssektor von Anfang an konfrontativ, änderte sich jedoch allmählich mit Peróns „Einsicht“ in die Abhängigkeit von diesem Sektor zu Gunsten eines „kollaborativen“ (Lázaro 2014, 16) Verhältnisses. Für Missfallen hatte bereits seine Politik der Stärkung der Rechte von Landarbei-

ter:innen und Pächter:innen gesorgt, die er wahlstrategisch noch aus dem Arbeitsministerium heraus veranlasst hatte, um auch die soziale Frage auf dem Land zu adressieren. Für die Wahlen 1946 sollte eine breite Basis auch unter den schwächeren Gliedern der Landbevölkerung geschaffen werden (Kurtz 2013, 193 f.). Den Forderungen der Landarbeiter:innen kam Perón bereits 1944 mit dem Statut des ländlichen Tagelöhners – dem *Estatuto del Peón Rural* – nach (Lázzaro 2014, 10). Weitreichender für die Großgrundbesitzer aber war seine Politik mit Blick auf die landwirtschaftlichen Produzent:innen ohne Grundbesitz – Pächter:innen, Kleinbauer:innen oder Besitzer:innen von staatlichem Land. Mit dem Anschluss des Nationalen Agrarrates (*Consejo Agrario Nacional*) an das Arbeitsministerium machte Perón die Frage der Landbesiedlung und Landpachtung zunächst zu einem zentralen Bestandteil seiner populären Politik (ebd., 11). Räumungen wurden aufgehoben, Vertragsverlängerungen erzwungen, Pachten um 20% gesenkt und eingefroren (ebd., 2; Kurtz 2013, 193 f.; SR 2012, 123). Gefangen zwischen eingefrorenen Renten und einer wachsenden Inflation erodierten die Einnahmen der Landbesitzer:innen, was Landverkäufe und Zugang zu Landbesitz durch vormalige Pächter:innen stimulierte (SA 2012, 123). Die Effekte blieben jedoch sehr begrenzt. Gleichwohl provozierte das Einfrieren der Pachten und die Verdopplung der Löhne der Landarbeiter:innen durch das neue Landarbeiterstatut großen Unmut bei den großen Grundbesitzer:innen und Landwirtschaftsproduzent:innen. Diese organisierten sich bis heute national in der traditionellen Argentinischen Großgrundbesitzervereinigung – der *Sociedad Rural Argentina* (SRA) – sowie regional in der *Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa* (CARBAP), der Vereinigung der Grundbesitzer und Produzenten der Pamparegion. Dabei missfiel die Erhöhung der Löhne auch den kleineren und mittleren Produzent:innen, die sich in der *Federación Agraria Argentina* (FAA) organisierten. Zwar profitierten sie in ihrer Eigenschaft als Pächter:innen von der Politik, jedoch mussten sie aufgrund der gestiegenen Lohnkosten vermehrt auf familiäre Arbeitskraft zurückgreifen (Rapoport 2017, 354). So zog Perón den Unmut des gesamten, sehr heterogenen Agrarsektors auf sich.

Die wirtschaftspolitische Orientierung der peronistischen Agrarpolitik änderte sich im Laufe der Zeit durch die wachsende Abhängigkeit von Deviseneinnahmen. Zunächst zielte die Agrarpolitik neben den eher sozialreformerischen Aspekten auf eine Diversifizierung der Agrarproduktion. Diese sollte der Versorgung des Binnenmarktes dienen, sowohl zur unmittelbaren Stärkung des Konsums, als auch zugunsten der verarbeitenden

3. Peronistische Verteilungsallianz (1946-1955)

Industrie (1. Fünfjahresplan). Hierzu wurden zunächst die Besteuerung von Großgrundbesitz in der Provinz Buenos Aires gestärkt (siehe Kap. 3.4.2.3) und verschiedene Maßnahmen zur Aneignung der Differenzialrente getroffen (siehe Kap. 3.4.1), die die landwirtschaftliche Produktion von ihrer exklusiven Ausrichtung auf den Weltmarkt abkoppeln sollten (vgl. Lázaro 2014, 11). Hiergegen richtete sich die erbitterte Opposition des Agrarsektors. Allerdings veränderte sich das Verhältnis zur Regierung bereits mit der Rezession von 1949 und spätestens mit dem zweiten Fünfjahresplan von 1952, der zu einer gewissen Annäherung zwischen Agrarsektor und Regierung führte (vgl. Gerchunoff/Llach 1998, 208 ff.; vgl. Lázaro 2014, 16; Rapoport 2017, 354). Aufgrund der Devisenknappeit, die die wirtschaftliche Dynamik ab 1949 prägte, geriet der weiterhin von Kapitalgüterimporten abhängige, binnenmarktorientierte Industrialisierungsprozess ins Stocken. 1949 halbierten sich die Exporterlöse gegenüber dem Vorjahr von 1,6 Milliarden Dollar auf gut 800 Milliarden Dollar. In der Folge wurden die Importe stark beschränkt, was unmittelbar Beschwerden von Seiten der Industrie nach sich zog. Dieses Problem wiederholte sich insbesondere ab 1952 (vgl. Gerchunoff/Llach 1998, 205). Ohne eine Erhöhung der Deviseneinnahmen war die Industriepolitik der Regierung nicht aufrechtzuerhalten. Die neue Wirtschaftspolitik zielte daher vor allem auf die Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktivität um die Handelsbilanzkrise in den Griff zu bekommen und sah eine entsprechende Förderung der Produzent:innen vor. Die Förderpolitik umfasste die technologische Entwicklung des Sektors, staatliche Forschungsförderung und den wachsenden Import von Traktoren. Vor allem aber wurde nun auch der Landwirtschaftssektor in die Subventions- und besonders in die Kreditpolitik der Regierung einbezogen, die zuvor nur der Industrie zuteilgeworden war (ebd., 215; Barbagallo/Lionel/Rougier 2017). Mit jenem zweiten Fünfjahresplan wurde der Abhängigkeit der peronistischen Industriepolitik vom Agrarexportsektor Rechnung getragen. Er kam einer Anerkennung der strukturellen Macht des Agrarsektors gleich, die fortbestand, solange die Eigentumsverhältnisse unangetastet blieben. Die politische Unterordnung des Agrarsektors unter das industrielpolitische Entwicklungsmodell hatte zwar zu einem konfliktträchtigen Verhältnis zwischen Regierung und Agrarsektor geführt, nicht jedoch zu einer grundsätzlichen Transformation der Ökonomie, die eine Schwächung des Sektors und der Agraréliten zur Folge gehabt hätte (vgl. Collier und Collier 2002, 349). So wurden die Ambitionen auf einen strukturellen Wandel bald abgelöst von einer produktivistischen Strategie und Rhetorik (vgl. ebd., 225 ff.).

3.3 Politische Institutionen: Autoritäre Unterordnung im Peronismus

Um seinen Machtanspruch gegenüber den Gewerkschaften und oppositionellen Kräften zu sichern, kooptierte Perón die Gewerkschaftsführung, schmiedete Bündnisse mit Teilen der etablierten Parteien und neutralisierte die verfassungsmäßigen Institutionen zugunsten seines streng hierarchischen Machtapparats. Für die Präsidentschafts- und Kongresswahlen 1946 konnte Perón die Unterstützung von Teilen der traditionellen Parteien gewinnen. Damit wollte er ein politisches Gegengewicht zum gewerkschaftsperonistischen *Partido Laboral* schaffen, der ‚Arbeiterpartei‘, die sich nur eine Woche nach Peróns Freilassung am 17. Oktober 1945 aus Gewerkschaftskreisen gegründet hatte und über eine mobilisierungsfähige Basis verfügte (ebd., 340; 345; vgl. Torre 1989, 544). Perón gelang es, zu den Wahlen mit einer gemeinsamen Liste aus dem *Partido Laboral*, Teilen der ‚Radikalen‘ (UCR) und der Konservativen Partei anzutreten. Dieses Bündnis war so erfolgreich, dass Perón bei den Kongresswahlen die Mehrheit in der Abgeordnetenkammer und sämtliche Senatssitze auf sich vereinen konnte. Die drei unterschiedlichen Parteien innerhalb der peronistischen Wahlliste führte Perón zunächst nach mexikanischem Vorbild in dem *Partido Único de la Revolución*, der ‚Einzigsten Revolutionspartei‘ (PUR) zusammen. Kurz darauf wurde sie umbenannt in ‚Peronistische Partei‘ und dann noch einmal in ‚Partei der Gerechtigkeit‘, *Partido Justicialista* (PJ), die bis heute den Peronismus parteipolitisch vertritt. Der gewerkschaftsnahe *Partido Laboral*, die stärkste Kraft dieser Parteienallianz, wehrte sich zunächst gegen eine derartige Vereinnahmung. Perón musste einige Anstrengungen auf dessen Zwangsintegration in den Peronismus investieren, u.a. die Inhaftierung des Parteivorsitzenden Cipriano Reyes (Collier/Collier 2002, 345).

Die peronistische Partei blieb gegenüber der peronistischen Gewerkschaftsbewegung relativ unbedeutend. Sie bildete eine von drei Säulen, auf denen die formale Gründung der ‚Peronistischen Bewegung‘ 1954 basierte. Die zweite Säule neben der peronistischen Partei des *Justicialismo* war die von Peróns Ehefrau, Eva Perón, 1949 gegründete ‚Peronistische Frauenpartei‘. Sie diente vor allem als politischer Apparat zur Mobilisierung der Wählerinnen, nachdem Perón das Frauenwahlrecht eingeführt hatte (ebd., 345).⁹³ Die dritte Säule bildete der bis heute einflussreiche Gewerkschafts-

93 Eva Perón leitete zudem eine Wohltätigkeitsstiftung unter ihrem Namen, die soziale Einrichtungen und Programme förderte und einen wichtigen Beitrag zur politischen Inszenierung ‚Evita‘ Peróns leistete. Sie galt als die Mutter der Armen und die gute

3. Peronistische Verteilungsallianz (1946-1955)

dachverband CGT. Zusammen mit der wachsenden Staatsbürokratie unter Perón stellte er den Kern der peronistischen Machtapparatur dar. Die Partei blieb hingegen schwach. Auch wenn es seit der ersten Regierung Perón stets eine peronistische Partei oder einen peronistischen Flügel innerhalb anderer Parteien gegeben hatte, so war die parteipolitische Organisation des Peronismus doch von Anfang an wenig ausgebildet und programmatisch unbestimmt gewesen. Wo der Partei eine größere Bedeutung zukam, diente sie im Wesentlichen als Mantelstruktur klientelarer Beziehungen bzw. als politischer Apparat zur Aufstellung von Wahllisten und Kandidat:innen:

„Those who have spoken for the Peronist movement, beginning with Juan Perón himself during his 1946–55 presidency, have repeatedly insisted that Peronism is a national movement committed to real democracy, not a political party preoccupied with formal democracy. The movement might be associated with a party, but the party is primarily a concession to those preoccupied with the formalities of electoral competition.“ (McGuire 1997, 1)

Perón verhinderte den Aufbau einer professionellen Parteibürokratie ebenso wie die Ausbildung eines professionellen politischen Führungspersonals, um der Untergrabung seiner besonderen Machtstellung vorzubeugen (ebd., 64). Auch die Machtkonkurrenz unterschiedlicher Gewerkschaftsführer stand einer institutionellen Stabilisierung der Partei im Weg (ebd., 18 ff.). Eine Organisierungs- und Kanalisierungsfunktion in Hinblick auf soziale (Verteilungs-) Konflikte hat sie daher nie erfüllt. Die starken Gewerkschäften der peronistischen Bewegung verliehen ihren Forderungen stets durch Streiks und Demonstrationen Nachdruck und dienten Perón zur Wähler:innenmobilisierung. Die Partei blieb im Wesentlichen auf die Funktion beschränkt, Stellen in der öffentlichen Verwaltung mit Parteimitgliedern zu besetzen und dadurch soziale Sektoren an sich zu binden, die keine Gewerkschaftsmitglieder waren (Collier/Collier 2002, 345 f.). Sie sicherte die Patronagebeziehung zu den Angestellten der Staatsbürokratie und ermöglichte Koalitionen mit lokalen klientelistischen Strukturen in nicht-industriellen Provinzen, die außerhalb der Reichweite der peronistischen Gewerkschaftsbewegung lagen (vgl. Levitsky 2003, 5). In dieser Eigenschaft ermöglicht sie bis heute territoriale Pakte zwischen lokalen klientelaren Strukturen unterschiedlicher staatlicher Gliederungen.

Seele des Peronismus, ein Bild, das bis heute im kollektiven Gedächtnis Argentiniens gepflegt und politisch inszeniert wird (vgl. Munoz 2018, 12)

Die Gewerkschaften wurden durch eine mächtige Gewerkschaftsbürokratie und die Kooptation der Gewerkschaftsführung praktisch in den Staat integriert, während die horizontale Gewaltenteilung de facto keinerlei Machtbeschränkung mehr ausübte. Der Staat erobt die Mitgliedsbeiträge der anerkannten Gewerkschaften und loyale Gewerkschaftsführer sahen ihr persönliches Prestige und ihr Einkommen wachsen. Viele erfuhren öffentliche Anerkennung durch ihre Wahl in den Kongress oder durch Regierungsposten (Collier/Collier 2002, 341). Ein großer Teil der neu geschaffenen oder massiv ausgeweiteten Sozialversicherungsleistungen und Programme zugunsten von Arbeiter:innen wurde von Gewerkschaften verwaltet. Gewerkschaftliche Vertrauensleute in den Betrieben gewährleisteten, dass nur loyale Mitglieder Zugang zu den Sozialprogrammen erhielten. Dadurch entstand eine klientelistische Bindung zwischen den Belegschaften, den Gewerkschaftsleuten in den Betrieben und den von Perón eingesetzten loyalen ‚Gewerkschaftsbeamten‘, die zentral für die Stabilisierung des Peronismus war (Muno 2018, 15 f.). Die massive Ausweitung der Staats- und Gewerkschaftsbürokratie und die hierdurch ermöglichte enge Bindung loyaler Gewerkschaftsführer machte das Parlament, in dem zahlreiche Vertreter:innen der Gewerkschaften saßen, weitestgehend bedeutungslos. „Seit 1948 und vor allem seit 1951 war die Bürokratisierung des Parlaments eine Tatsache.“ (AFIP 2011, 47) Gesetzesvorschläge wurden allein in den Ministerien entwickelt und überarbeitet und dem Kongress zum Abnicken vorgelegt. Initiativen aus dem Kongress lösten sich im Nichts auf (ebd.). Ein höriges Parlament ermöglichte es Perón, durchzuregieren, ohne hierzu von Präsidialdekreten Gebrauch machen zu müssen (vgl. Muno 2018, 22). Mit Hilfe des Parlaments gelang es ihm auch, die konservativen Richter am Obersten Gerichtshof abzusetzen, die bis dato gegen ihn gearbeitet hatten. Niemand sollte unabhängig vom Willen des Volkes, den Perón zu verkörpern beanspruchte, handeln können (vgl. ebd., 15). In Peróns eigenen Worten:

„Wir haben dem argentinischen Volk die Möglichkeit gegeben, in den freisten und ehrlichsten Wahlen der argentinischen Geschichte zwischen uns und unseren Gegnern zu wählen. Das Volk hat uns gewählt, dieses Problem ist also gelöst. In Argentinien wird gemacht, was wir sagen.“ (Perón, zit. n. Peruzzotti 2008, 109).

Während die Wahl Peróns von 1946 wohl die demokratischste Wahl war, die Argentinien bis dato erlebt hatte, übertrug sich der manipulative Umgang Peróns mit den Gewerkschaften im Laufe seiner Regierung auch un-

3. Peronistische Verteilungsallianz (1946-1955)

mittelbar auf den politischen Bereich. So waren die Präsidentschaftswahlen von 1951, die Perón noch höhere Zustimmungswerte bescherten als bei seiner ersten Wahl, von umfassendem Wahlbetrug, der Inhaftierung von Oppositionsführer:innen und der Einschränkung der Pressefreiheit geprägt (Collier/Collier 2002, 342 f.). Zugleich wurde auch die politische Korruption immer sichtbarer (ebd., 347) bzw. wurden die Gerüchte darum lauter (AFIP 2011, 48).

Es gelang Perón, eine Machtarchitektur aufzubauen, die ihm in allen Belangen die letzte Entscheidung sicherte. Die Statuten der Peronistischen Bewegung und der drei Säulen aus Peronistischer Partei, Frauenpartei und Gewerkschaftsdachverband sicherten Perón die vollständige Kontrolle über diese Apparate, die eng mit der erweiterten Staatsbürokratie verschmolzen waren. Sämtliche Ämter innerhalb von Partei und Gewerkschaften wurden von Perón und seinen Exekutivausschüssen besetzt. Nur die untersten Einheiten, die sogenannten *Unidades Básicas* in den Betrieben oder auf lokaler (Stadtteil-)Ebene, erlaubten eine demokratische Beteiligung (Collier/Collier 2002, 345 f.). Entstanden war ein durch und durch dezisionistischer Machtapparat, der die gesellschaftliche Macht vertikal in hierarchischen Organisationen zu ordnen und zu neutralisieren suchte. An deren Spitze stand die charismatische Führung Peróns und sein Befehl. Dieser Befehl folgte selbstverständlich keinem reinen Voluntarismus. Er war Resultat von strategischen Absprachen und Abwägungen nach Maßgabe der gesellschaftlichen und politischen Machtverhältnisse und dem Eigensinn seiner sozialen Basis. Aber er war Ausdruck eines institutionell unvermittelten und in keiner Weise demokratisch kontrollierten Willens. Nicht in der Emanzipation von Arbeiter:innenschaft und Gesellschaft, sondern in der Integration und Kontrolle zugunsten einer organischen Staatsauffassung, die den produktivistischen und nationalistischen Zielen eines prosperierenden Argentiniens dienen sollte, bestand die Aufgabe der peronistischen Bewegung.

Die peronistische Führung verzichtete auf einen Bruch mit den wirtschaftlichen Eliten in Industrie und Landwirtschaft und begnügte sich mit einer feindlichen Rhetorik. Durch ihre konservativ-korporatistische Haltung und ihre klientelar gestützte Machtposition war sie zu eng verwoben mit einer, ökonomisch betrachtet, auf Verschwendungen basierenden Alimen-

tierung der Industrie (vgl. Basualdo 2013, 49).⁹⁴ Diese enge Verschränkung der Regierung mit industriellen Interessen vertiefte zugleich ihre (machtpolitische) Abhängigkeit vom Rohstoffsektor. Trotz der teils massiven populären Mobilisierung und politischen Polarisierung stellten die peronistische Führung und die peronistische Gewerkschaftsbewegung die bestehende Ordnung und ihre gesellschaftlichen Hierarchien nie real in Frage. Ihre Mobilisierungen folgten vielmehr „einer Art Plebejismus auf halbem Weg“, der zwar die gesellschaftlichen Hierarchien verurteilte, insbesondere die sogenannte „Pampa-Bourgeoisie“, ohne diese aber jemals überwinden zu wollen (Vommaro 2019, 48). Die peronistischen gewerkschaftlichen Kräfte, die auf die Macht der Mobilisierung popularer Sektoren setzten, „gaben vor, eine egalitäre Soziabilität einzurichten, ohne aufzuhören, die ihr zugrundeliegenden sozialen Hierarchien anzuerkennen“; eine „scheinbare Gleichheit“ korporatistischer Akteure, die die „krasse Ungleichheit verdeckte“ (ebd.). In wirtschaftlichen Abschwungsphasen wurden die sozialen Ansprüche jener popularen Sektoren im Verlauf der argentinischen Geschichte immer wieder mit militärischer Gewalt bzw. Staatsstreichen unterdrückt.

3.4 Allokations- und Verteilungspolitik im Peronismus

Im Folgenden wird der allokativen- und verteilungspolitische Kern der peronistischen Verteilungspolitik anhand der nonfiskalischen und steuerfiskalischen Instrumente der primären und sekundären Aneignung, Kanalisierung und Verteilung der Rente untersucht. Mit Blick auf die historische Ausgangslage der sozialen Frage und ihrer politischen Bearbeitung wird damit der Frage nachgegangen, wie der peronistische Staat die Masseninkorporation subalterner Sektoren auf der Basis seines industriepolitischen Projektes finanzierte. Aufgrund des steuerpolitischen und steuerstaatstheoretischen Erkenntnisinteresses liegt der Fokus auf der Ressourcenmobilisierung und der Lastenverteilung, nicht auf der allokativen- und verteilungs-

94 An der Vergeudung von Ressourcen zulasten von Produktivitätsdruck scheiterte Basualdo zufolge die weitere Industrialisierung Argentiniens. Ohne die für die skizzierte Verteilungspolitik politisch erforderliche Verschwendug hätte der Staat durchaus in die Verstaatlichung des Dienstleistungssektors *und* in die Schwerindustrie (*industria pesada*) investieren können. Dafür hätte auf die außerordentlichen Gewinne der Industrie durch den massiven staatlichen Ressourcentransfer und die Oligopolstellung der entsprechenden Unternehmen verzichtet werden bzw. hätten die Überschüsse zugunsten anderer Ziele abgeschöpft werden müssen (vgl. Basualdo 2013, 49). So geschah nur Ersteres – zugunsten aller Beteiligten, d.h. einer breiten Verteilungspolitik.

3. Peronistische Verteilungsallianz (1946-1955)

politisch ebenso relevanten Ausgabenseite des Staates. Zunächst werden die zentralen Instrumente der primären Aneignung der Rente im Rahmen der staatlichen Fiskal- und Allokationspolitik untersucht (3.4.1). Es folgt die Untersuchung der Steuerfinanzierung des Peronismus durch die Analyse der fiskalischen Instrumente der Reichtumsbesteuerung (3.4.2).

3.4.1 Instrumente der primären Aneignung und Kanalisierung der Rente

Das von der sozialen Frage angetriebene industriepolitische Projekt des Peronismus führte zu einer Verzahnung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft, die der Regierung und ihrer expandierenden Staatsbürokratie zu einer enormen Machtfülle verhalf und prägend für die argentinische Politik wurde. Die Allokation und Verteilung der Rente rückte unter Perón ins Zentrum der Wirtschafts- und Industriepolitik und machte die ökonomische Integration der Rohstoffrente zur Bedingung der Schaffung und Aufrechterhaltung der industriepolitischen Koalition.

Im Folgenden werden zwei zentrale Instrumente des Ressourcentransfers genauer beleuchtet, die den allokativen politischen Kern der politischen Ökonomie im Peronismus bildeten und die spezifische Verzahnung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft prägten.

Wechselkurspolitik

Ein zentrales Instrument der peronistischen Regierung zur Aneignung umfassender Ressourcen aus dem Agrarsektor und ihrer Kanalisierung zugunsten von Industrie und Handel bestand in der Wechselkurspolitik. Ein System differentieller Wechselkurse in Verbindung mit Devisenkontrollen hatte es zeitlich begrenzt bereits seit 1933 gegeben. Es diente insbesondere dazu, die Importe zu regulieren, um ein Zahlungsbilanzdefizit zu verhindern. Mit dem Erlahmen des Imports im Kontext des Zweiten Weltkriegs wurden diese Maßnahmen gelockert (vgl. Cortés Conde 2009, 148). Im Zuge der Wiederbelebung des Welthandels in der Nachkriegszeit stiegen jedoch auch die argentinischen Importe wieder an, so dass die neue Regierung Perón 1946 das kontrollierte Wechselkurssystem wiedereinführte: Um importieren zu können waren Händler fortan auf die staatliche Bewilligung von Devisen angewiesen. In einem Kontext der starken gesellschaftlichen und politischen Polarisierung gab dies der Staatsbürokratie erhebliche

Machtmittel an die Hand, um Loyalität zu erzwingen (vgl. ebd.). Neben seiner Handelskontrollfunktion erfüllte das System differentieller Wechselkurse aber vor allem allokativen und fiskalischen Funktionen, um Ressourcen aus dem Rohstoffsektor zugunsten wichtiger erachteter Importe umzulenken und den Staat mit den für seine Wirtschaftspolitik erforderlichen Finanzmitteln auszustatten. So wurde das System unter Perón komplexer und zunehmend selektiver (ebd., 148 f.). Durch ein System differentieller Wechselkurse sowohl für den Export als auch für den Import konnten Sektoren in unterschiedlicher Weise begünstigt werden und dem Fiskus erhebliche Ressourcen zufließen. Hierzu wurden Basiswechselkurse sowie präferentielle Wechselkurse festgelegt. Allein der unterschiedliche Basiswechselkurs für Exporte und Importe bedeutete für die Regierung ein einträgliches Wechselkursgeschäft: Die Agrarexportore bekamen vom Staat bzw. dem regulierten Bankensystem für jeden eingenommenen Dollar lediglich den völlig überbewerteten Basiswechselkurs von 5 Pesos. Zugleich ließ sich der Staat von den Importeuren jeden Dollar zum Basiswechselkurs von 7,5 Pesos bezahlen, was beträchtliche Summen in die Staatskasse spülte. Hinzu kamen unterschiedliche präferentielle Wechselkurse für den Kauf und Verkauf von Devisen. Dieses System bescherte dem Staat zwischen 1946 und 1948 Einnahmen im Umfang von 3,7% des BIP und immerhin noch moderate 0,5% des BIP zwischen 1949 und 1955 (vgl. Cortés Conde 2009 131 ff., 148 ff.). Mit dem ersten einer Reihe von wirtschaftlichen Einbrüchen ab 1949, die sich negativ in der Handelsbilanz und der Verfügbarkeit von Devisen niederschlugen, konnte an der massiven Ressourcenmobilisierung zulasten des Agrarsektors nicht ohne weiteres festgehalten werden, wenn dieser als Devisenquelle erhalten bleiben sollte. Die Industrie war umfassend auf Kapitalgüterimporte angewiesen und benötigte zu ihrer Erhaltung und Erweiterung einen kontinuierlichen und wachsenden Devisenfluss. Perón rückte daher spätestens mit dem zweiten Fünfjahresplan (1952) von der Unterordnung des Agrarsektors unter die Bedarfe der Industrie ab. Alte Diversifizierungsabsichten gegenüber der Landwirtschaft wurden verworfen und die Agrarpolitik unter rein produktivistischen Vorzeichen neu ausgerichtet auf eine Steigerung der Exportmengen. Um den Devisenmangel zu beseitigen wurde der Agrarsektor umfassend in die staatliche Förderpolitik einbezogen und seine vollständige Unterordnung aufgegeben (vgl. Gerchunoff/Llach 1998, 208 ff.; Lázaro 2014, 16; Rapoport 2017, 354).

Auch wenn der Fiskus sich nicht durchgängig durch das System differentieller Wechselkurse finanzieren konnte, so hing die Rentabilität und damit das Bestehen des industriellen Sektors oder einzelner Industrieunterneh-

3. Peronistische Verteilungsallianz (1946-1955)

men weiterhin in erheblichem Maße davon ab, welcher Wechselkurs von der Regierung gewährt wurde:

„Those who were lucky enough to import at basic or preferential rates [...] earned a profit paid by the exporters.“ (Cortés Conde 2009, 149)

Die Wechselkurspolitik stellte ein System der Rententransfers zulasten des Primärgütersektors dar, das einer Klasse von Unternehmer:innen die Realisierung hoher Gewinne erlaubte. Industrielle Kapitalien und Händler, denen ein präferentieller Wechselkurs für Importe gewährt wurde, konnten die entsprechenden Güter auf dem geschlossenen nationalen Markt zu lukrativen Preisen verkaufen. Dabei bestand die ertragreichste Konstellation, wenn neuere Exportkapitale jenseits des traditionellen Agrasektors ihre Importe zum präferentiellen Wechselkurs kaufen und die Deviseneinnahmen aus ihren Exporterträgen zu einem hohen Wechselkurs verkaufen konnten (ebd.). Da die Liste der Güter, die zu entsprechend vorteilhaften Wechselkursen importiert oder exportiert werden durften, regelmäßig geändert wurde, wendeten die verschiedenen Akteure auf dem argentinischen Markt erhebliche Ressourcen auf, um besonders vorteilhafte Konditionen und entsprechende Gewinnaussichten zu erlangen (ebd., 149 f.). Dieses System war ohne Privilegierung und Korruption kaum denkbar und politisch eng mit Peróns gewerkschaftlicher Machtbasis verknüpft. Die zwangskorporatistische Befriedungspolitik führte zu einer Interessenskonstellation, die den fortwährenden Rentenfluss zugunsten der industriellen Akteure politisch erforderlich machte,

„favoring the development of labor-intensive industries that were small scale and had obsolete, low-tech equipment. Between 1945 and 1955, the manufacturing industry remained closed to external capital and technology flows and, given the paucity of internal technological development, capital accumulation during those years included relatively outdated technologies and processes.“ (ebd., 132)

Diese arbeitsintensiven Kapitalien waren für ihre Produktion in aller Regel auf Importe angewiesen, die sie zu präferentiellen Wechselkursen einkaufen konnten (ebd., 131). Die Wechselkurspolitik ermöglichte damit nicht nur den Transfer von Rente aus dem Rohstoffsektor in den industriellen Sektor zugunsten arbeitsintensiver Kapitalien und einer korporatistischen Befriedungspolitik. Sie erlaubte auch die Reproduktion und Akkumulation technologisch obsoleter Kapitalien unterhalb der Rentabilitätsgrenze und

verschaffte dadurch einigen wenigen Personen das Privileg gewinnbringender (industrieller) Unternehmen.

Handelskontrolle und Kreditpolitik

Ein weiteres wichtiges Instrument zur Aneignung der Rohstoffrente und der intersektoralen Transferpolitik bestand in der Schaffung des Argentinischen Instituts für internationale Handelsförderung – das *Instituto Argentino de Promoción del Intercambio* (IAPI). Es wurde 1946 noch unter de facto Präsident Farrel per Gesetzesdekret geschaffen. Unterstellt war es dem Organisationsbereich der kurz zuvor verstaatlichten Zentralbank unter Leitung des Zentralbankdirektors Miguel Miranda. Dieser „institutionelle Behemoth“ (Kurtz 2013, 193) war ein Monopson für beinahe alle wichtigen argentinischen Agrarprodukte; er war eine staatliche Handelsagentur, die den gesamten Außenhandel dominierte; er war ein preispolitischer Interventionsapparat für den Binnenmarkt und er war eine zentrale Institution zur Kanalisierung öffentlichen Kredits und zur fiskalischen Abschöpfung und Reallokation der Rente aus dem Agrarsektor zugunsten der Industrie und der städtischen Industriearbeiter:innenschaft. Dieser gigantische Apparat hatte sich – so das *Time Magazine* am 20. September 1948 – innerhalb von nur zwei Jahren zur größten staatlichen Handelsagentur außerhalb der Sowjetunion entwickelt (zit. n. ebd., 193).⁹⁵ So wurde das IAPI neben der Devisen- und Wechselkurspolitik zum staatlichen Zentrum einer dezisionistischen Wirtschaftspolitik Peróns, die die politische Ökonomie Argentiniens jener Jahre maßgeblich prägte.

Ursprünglich sah das Gesetz zur Schaffung der neuen Behörde vor, dass die Ressourcen der Agentur aus Arbitragegewinnen der Wechselkurspolitik

95 Die Konzentration des Handels in einer staatlichen Agentur war nicht neu und muss im Kontext des Zweiten Weltkriegs betrachtet werden. Zur Senkung der Lebensmittelpreise hatten die alliierten Kräfte nationale Handelsorganisationen für Primärgüter gebildet, die sich im *Combined Food Board* in einer Art Konsumentenkartell koordinierten, um die Lebensmittelpreise zu drücken. Dieses Handelskartell blieb auch nach dem Krieg noch eine Zeit lang aufrechterhalten. Angesichts dieses Monopsons gründete Argentinien mit dem IAPI sein eigenes staatliches Verkaufsmonopol, das direkt mit den staatlichen Handelsorganisationen der Abnehmerländer verhandelte. In gewisser Weise folgte das IAPI der staatlichen Handelsorganisation für Weizenexporte (*Junta Reguladora de Granos*), die bereits in den 1930er Jahren den Weizenmarkt in Argentinien regulierte (Cortés Conde 2009, 161f.; Rapoport 2017, 355 f.)

3. Peronistische Verteilungsallianz (1946-1955)

kommen würden, d.h. durch den gewinnbringenden Kauf und Verkauf von Devisen (Cortés Conde 2009, 163). Aufgrund des permanenten Rückstands des argentinischen Wechselkurses (Überbewertung) ließen sich umfassende Ressourcen vom Land in städtische Aktivitäten transferieren (vgl. Iñigo Carrera 2007, Tabelle 6.1, 88 ff.). Zusätzlich wurden jedoch erhebliche Einnahmen durch direkte preispolitische Interventionen gegenüber den Produzent:innen generiert. Als Handelsmonopol setzte das IAPI die Kaufpreise gegenüber den argentinischen Produzent:innen fest und verhandelte Preise auf den stark regulierten ausländischen Märkten.⁹⁶ Während kleinere Vorgängerorganisationen für bestimmte Exportprodukte während der Kriegsjahre dazu gedient hatten, die Preise für Produzent:innen stabil zu halten bzw. zu subventionieren, führte der erhebliche Anstieg der Weltmarktpreise für Nahrungsmittel zwischen 1946 und 1948 hingegen dazu, dass die vom IAPI festgesetzten Preise gegenüber den Produzent:innen deutlich unterhalb der Weltmarktpreise lagen. Da das IAPI direkt bei den argentinischen Produzent:innen einkaufte, konnte die Behörde durch den Weiterverkauf zu Weltmarktpreisen erhebliche Einnahmen erzielen. Dabei war die Monopsonstellung des IAPI so umfassend, dass der Anteil an den argentinischen Gesamtexporten während der peronistischen Regierungsjahre zwischen 60 und knapp 100 % der Exporte ausmachte (Cortés Conde 2009, 163). Nur ein relativ kleiner Teil von Gütern wurde noch über freie Märkte gehandelt. Als die internationale Nahrungsmittelproduktion wieder in Gang kam und auf die Weltmarktpreise drückte, verkehrten sich die vom IAPI festgesetzten Preise dann in Subventionen für Produzent:innen (vgl. Gerchunoff/Llach 1998, 214). Dank der stark überbewerteten Währung blieb die Behörde jedoch dazu in der Lage, Rohstoffrente gemäß dem gesetzlichen Finanzierungsmodell aus Wechselkursdifferentialen aus dem Agrarsektor anzueignen: die Produzent:innen bekamen für den festgelegten Dollarpreis ihrer Waren deutlich weniger argentinische Pesos, als sie angesichts der Inflation nach Kaufkraftparitäten bekommen hätten (vgl. Iñigo Carrera 2007, Kap. 5).

Neben der Möglichkeit der staatlichen Ressourcenaneignung diente die überbewertete Währung zudem der Entkopplung der argentinischen Konsumt:innenpreise von den Weltmarktpreisen zugunsten der industriellen Akteure, „which was probably one of the main goals“ (Cortés Conde 2009, 162). Durch den Wechsel der Handelswährung in Pesos realisierten die

⁹⁶ Letztlich ersetzte das IAPI in dieser Eigenschaft das private Oligopol der Getreideexportierenden und großen Schlachthäuser (Cortés Conde 2009, 151, 162).

exportierenden Produzent:innen und Händler:innen Preise deutlich unter denen des Weltmarkts, was auch zu einer Verbilligung von Nahrungsmitteln auf dem Binnenmarkt führte. Dies bedeutete praktisch eine Subventionierung der industriellen Akteure, indem, je nach Perspektive, die Reproduktionskosten der Arbeitskraft (Lohnstückkosten) gesenkt wurden oder die Kaufkraft der Lohnabhängigen (*wage goods*) gestärkt wurde, ohne dass hierzu ein Anstieg der Nominallöhne erforderlich war und weiterer Inflationsdruck entstand (vgl. Rapoport 2017, 349). Diese Maßnahmen führten zu einer erheblichen Minderung der Bedeutung des landwirtschaftlichen Sektors für die nationale Wirtschaftsleistung gemessen am BIP. Ohne die preispolitischen Effekte der staatlichen Maßnahmen hätte dieser Anteil 1947–49 bei 32% des BIP gelegen. So lag er gerade einmal bei 16% des BIP, während sich der Anteil des Agrarsektors in den 1930er Jahren recht konstant um die 30% bewegte (vgl. Gerchunoff/Llach 1998, 189).

Die enormen Umsätze der staatlichen Handelsorganisation IAPI erlaubten eine massive Expansion und die Finanzierung des öffentlichen Sektors. Hierzu konnte sie nicht nur auf die eigenen Ressourcen zurückgreifen, sondern ebenso auf umfassende Kredite aus dem öffentlich regulierten Bankensystem, über das die Geldschöpfung der Zentralbank erfolgte. Damit erhielt die Regierung erhebliche finanzielle Spielräume.⁹⁷ Die öffentlichen Ressourcen wurden genutzt, um ausländische Unternehmen zu verstaatlichen (v.a. die Bahn), Staatsunternehmen zu finanzieren, laufende öffentliche Ausgaben zu decken und Nahrungsmittelindustrie und Nahrungsmittelproduzent:innen zu subventionieren und dadurch die Preise für sogenannte *wage goods* zu dämpfen (Cortés Conde 2009, 163). Von den 20 Milliarden Pesos Bankschulden, die das IAPI 1955 hatte, verwendete die Behörde fast ein Viertel auf die Finanzierung öffentlicher Dienstleistungen, d.h. v.a. auf die Infrastruktur, die den in Argentinien tätigen Kapitalien möglichst günstige Rahmenbedingungen schufen. Während über die Behörde zeitweise Milliarden in den öffentlichen Sektor transferiert wurden, erreichten die staatlichen Einnahmen aus dem Handel 1954 einen Umfang von 52% der Steuereinnahmen (vgl. ebd., 164). Dies macht die zentrale fiskalische Bedeutung der Handelsbehörde für die Einnahmeseite des Staates deutlich. Die Regierung war dadurch in der Lage, am Parlament vorbei

97 Ein weiterer Mechanismus der Staatsfinanzierung war angesichts fehlender Kreditmärkte das soziale Sicherungssystem. Um den Inflationsdruck zu mindern, der durch die Platzierung von Staatsanleihen in der Zentralbank erfolgt wäre, wurden solche Staatsanleihen unter Perón mit Zinssätzen unterhalb der Inflationsrate in den Kassen der Rentenversicherung platziert (vgl. Cortés Conde 2009, 165)

3. Peronistische Verteilungsallianz (1946-1955)

in umfassender Weise Ressourcen anzueignen oder umzulenken und die Produzent:innen durch Subventionen von ihren Entscheidungen abhängig zu machen.

Zusätzlich subventionierte die Regierung auch ein Kreditsystem für den privaten Markt, was ihr ein weiteres Instrument zur Wirtschaftskontrolle verschaffte und zu einer erheblichen Verzerrung des Kreditmarktes zugunsten großer Industrieunternehmen führte (vgl. ebd., 153). So teilte sich der Kreditmarkt in einen öffentlichen Markt mit subventionierten Kreditraten für meist große Industrieunternehmen und einen nicht subventionierten Markt für kleinere Unternehmen, die keinen Zugang zu den staatlichen Zinsraten hatten (ebd., 168). Auf diesem Weg wurden umfassende Kreditsummen zu Zinsraten unterhalb der Inflationsrate in die Banken und privilegierten Sektoren umgelenkt, was einer großzügigen Subventionspolitik gleichkam (vgl. Gerchunoff/Llach 1998, 197). Dadurch wurden praktisch Schulden subventioniert und Ersparnisse durch die Inflation besteuert: „[This] caused an enormous income transfer from savers to debtors.“ (Cortés Conde 2009, 156). Anders gesagt: Zinsraten unterhalb der Inflationsrate erlaubten einträgliche Geschäfte auch ohne jede Wertschöpfung, also selbst dann, wenn der gesamte Verwertungsprozess eher virtueller Natur und die Produktion nachrangig war.

3.4.2 Reichtumsbesteuerung im Peronismus

Auch in der argentinischen Steuerpolitik lässt sich im Ergebnis, analog zu den Instrumenten der primären Aneignung und Allokation der Rente, eine deutliche Ausrichtung an der sektoralen Koalition der industriellen Akteure nachzeichnen. Dabei lag der Verzicht auf eine Besteuerung höchster Einkommen und Gewinne quer zur sektoralen Industriepolitik und kam ebenso den größten Kapitalien im Agrarsektor zugute. Die Regierung Peróns versuchte zunächst, den umfangreichen Finanzbedarf einer expandierenden Staatsbürokratie sowie die wirtschafts- und sozialpolitischen Ausgaben und Kreditprogramme durch eine Stärkung steuerpolitischer Instrumente aufzubringen. Damit schien sie anfänglich die Konturen des modernen argentinischen Steuerstaats, der sich seit den 1930er Jahren herausbildete, zu konsolidieren. Allerdings stand die Besteuerung der Kapitalseite im Widerspruch zu den industriepolitischen Prioritäten der Regierung und dem nationalen Leitbild eines ‚peronistischen Arbeiter:innenstaats‘: Dieser stützte sich auf eine soziale Basis, die in ihrer (sozialstrukturellen) Exis-

tenz von der Aufrechterhaltung (arbeitsintensiver) industrieller Strukturen abhing. Daher wurden allmählich die einzelnen Steuerinstrumente wieder ausgehöhlt und es wurde auf die Besteuerung von Dividenden und Kapitalerträgen verzichtet, während den großen Industrieunternehmen zusätzlich großzügige Steuerbefreiungen gewährt wurden. Ebensowenig erlaubte die starke Klassenidentität der Arbeiter:innen im Peronismus einen Teil der zu Gunsten der industriellen Koalition allozierten Ressourcen vermittelte über die gestiegenen Löhne und Gehälter durch die Einkommensteuer wieder abzuschöpfen. Auch auf eine Besteuerung von Vermögen verzichtete der Peronismus weitestgehend. Sie fand vor allem in Form der Besteuerung von landwirtschaftlichem Grundbesitz statt.

Im Folgenden wird die Entwicklung des modernen Steuerstaats in Argentinien komprimiert nachgezeichnet, anschließend werden die Einkommen- und Unternehmensbesteuerung sowie die Vermögensbesteuerung genauer untersucht. Anhand dieser direkten Besteuerungsinstrumente wird der Frage der Reichtumsbesteuerung während des Peronismus nachgegangen und die Verteilungsallianz auch in steuerpolitischer Hinsicht rekonstruiert.

3.4.2.1 Argentinien auf dem Weg zum modernen Steuerstaat

Mit der industriellen Entwicklung und der wachsenden Bedeutung des Staates für die Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur und Versorgungsleistungen, sowie dem damit einhergehenden Anwachsen des öffentlichen Sektors, entwickelten sich in den 1930er Jahren in Argentinien die Konturen eines modernen Steuerstaates. Diese Entwicklung stand in einem engen Zusammenhang mit den Veränderungen des Welthandels im Zuge der Weltwirtschaftskrise und des Zweiten Weltkriegs und den folgenden Bemühungen einer Entwicklung des argentinischen Binnenmarktes. Durch den relativen Rückgang des Außenhandels und die Stärkung nationaler Märkte gewann auch die Debatte um die Einkommensteuer wieder an Bedeutung (im Folgenden vgl. SR 2012, 17 f.).⁹⁸ Seit den 1910er Jahren hatten die liberalen Regierungen unter Führung der *Unión Cívica Radical* sowohl

98 Zur argentinischen Steuergeschichte gibt es kaum zugängliche Literatur. Versatzstücke finden sich in einzelnen Texten zur Wirtschaftsgeschichte und zu Spezialthemen. Die umfassendste und detaillierte Darstellung der argentinischen Steuergeschichte und ihrer Akteure findet sich in José Antonio Sánchez Románs (2012) Monografie *Taxation and Society in Twentieth-Century Argentina*. Die folgenden historischen

3. Peronistische Verteilungsallianz (1946-1955)

aus fiskalischen als auch aus sozial-distributiven Erwägungen auf die Einführung einer Einkommensteuer gedrängt: Im Zuge der wirtschaftlichen Modernisierung, der Masseneinwanderung und der Herausbildung einer teils kämpferischen, städtischen Arbeiter:innenklasse wurde die Frage nach den Möglichkeiten der sozialen Befriedung durch staatliche Maßnahmen zu einem bedeutenden Thema innerhalb der politischen Erwägungen der argentinischen Eliten. Auch wenn die Einführung einer Einkommensteuer im konservativen Senat noch blockiert wurde, so wurde sie doch als Alternative zur Revolution und als Befriedungsinstrument betrachtet, das im Unterschied zur indirekten Besteuerung des Konsums durch Importzölle womöglich mehr Verteilungsgerechtigkeit bringen würde. Erfolg war dem Reformprojekt jedoch erst während der *década infame* beschieden: 1932 wurde die Einführung der Einkommensteuer unter Diktator Uriburu dekretiert und noch im gleichen Jahr, unter seinem gewählten Nachfolger Agustín Pedro Justo, vom Kongress als *impuesto a los réditos* verabschiedet und in das argentinische Steuersystem eingeführt (Ley 11.586/1932). Die Einkommensteuer galt zunächst als Notstandssteuer mit zeitlicher Begrenzung und dem Ziel, den wachsenden Finanzproblemen und Verbindlichkeiten des Staates Herr zu werden (vgl. Trevisán 1943, 434). Noch im gleichen Jahr kam es zu einer erneuten Reform (Ley 11.682/1933), womit das Einkommensteuergesetz zu Beginn des Jahres 1933, unbeschadet zahlreicher Modifikationen, seine zunächst endgültige Fassung erhielt. Erst 1973 wurde das Gesetz mit Peróns Rückkehr aus dem Exil als *impuesto a las ganancias*, wie die Einkommensteuer bis heute heißt, teilreformiert (AFIP 2011, 59 f.). Die neue Steuer sah als sogenannte Schedulensteuer getrennte Einkommenskategorien vor: Landwirtschaftserträge, Kapitalerträge, Unternehmensgewinne und Arbeitseinkommen. Diese wurden jeweils mit einem Basissteuersatz belegt sowie mit einer progressiven synthetischen Zusatzsteuer auf Gesamteinkommen über 25.000 Pesos im Jahr.⁹⁹

Die Einkommensteuer rechnete mit der Unterstützung verschiedener Sektoren. Je nach Klassenlage und Finanzsituation des Staates war diese Unterstützung durch allokativ, distributive oder fiskalische Interessen motiviert. Einer der prominentesten Vertreter der Einkommensteuer war spätestens seit 1918 der einflussreiche Agrarindustrielle Ernesto Bunge. Der

Ausführungen stützen sich zu einem großen Teil auf die Grundlagen aus dieser Publikation, im Folgenden abgekürzt mit SR 2012.

99 Der durchschnittliche allgemeine Jahreslohn eines registrierten Arbeiters in Argentinien betrug 1932 1.059 Pesos (Iñigo Carrera 2007, 202, Tabelle B.6).

Gründer der bedeutenden argentinischen Wirtschaftsgruppe *Bunge y Born* (heute bekannt als *Bunge Limited*), einer der weltweit führenden US-amerikanischen Agrar- und Nahrungsmittelproduzenten, galt als früher Verfechter einer nationalen Industrialisierungsstrategie. Die Einkommensteuer war in diesem Zusammenhang Teil einer protektionistischen wirtschaftspolitischen Strategie, die von der Industrievereinigung der UIA insgesamt getragen wurde (vgl. SR, 25). Als neue Säule der Staatseinnahmen sollte sie den Staat unabhängig von Zolleinnahmen machen. Auf diese Weise sollten Zölle eine effektive protektionistische Funktion ausüben und sollte ihre fiskalische Bedeutung als Einnahmequelle des Staates aufgegeben werden. Durch die Verhinderung von Importen sollten letztlich Monopolrenten als Katalysator industrieller Entwicklung ermöglicht werden. Auch die Sozialist:innen sprachen sich für die Einkommensteuer aus. Im Gegensatz zur protektionistischen Strategie der Industriellen befürworteten sie die Einkommensteuer jedoch als Teil einer freihandelspolitischen Strategie, da die daraus erzielten Einnahmen fiskalisch betrachtet eine Senkung der Zölle und damit die Vergünstigung der importierten Konsumgüter der Arbeiter:innen erlauben würden (vgl. SR, 26). Von Seiten der Regierung war die Einkommensteuer vor allem eine fiskalpolitische Antwort auf die Haushaltsprobleme und die Forderungen der Gläubiger:innen argentinischer Schuldtitle (vgl. RS 2012, 49). Obwohl die Steuer zunächst als eine Art Reichensteuer auf die höchsten Einkommen gedacht war, wurden letztlich auch Lohneinkommen erfasst.¹⁰⁰ Dabei lehnten Sozialist:innen und Gewerkschaften die Besteuerung von Lohneinkommen grundsätzlich ab, da es sich bei Lohneinkommen keinesfalls um Rente (*rentas*) handle, wie die neu geschaffene Einkommensteuer – der *impuesto a los réditos bzw. a las rentas* – begrifflich nahelegte. Gewerkschaftliche Mobilisierungen gegen die Reform blieben jedoch ohne größeren Erfolg (vgl. SR, 52). So wurde das erste direkte Besteuerungsinstrument eingeführt, das prinzipiell sämtliche Bevölkerungsgruppen erfasste und betraf.

Mit der peronistischen Verfassung von 1949 wurde auch die Finanzverfassung Argentiniens modernisiert. Mit der Streichung des Art. 16 der Verfassung von 1853 wurde der Grundsatz der „Gleichheit als Basis der Besteuerung und der öffentlichen Lastenverteilung“ zugunsten der „Gerechtigkeit und Verhältnismäßigkeit“ (Art. 28 der neuen Verfassung) abge-

100 In den meisten Ländern wurde die Einkommensteuer kurz nach ihrer Einführung zur Massensteuer ausgebaut (vgl. Fehling 2018).

3. Peronistische Verteilungsallianz (1946-1955)

schafft. Damit folgte die Finanzverfassung den Entwicklungen der modernen Finanzwissenschaft in Europa und den USA. Dort hatte sich im Kontext der industriellen Entwicklung und der sozialen Frage und dem davon ausgehenden Ausgaben- und Umverteilungsdruck bereits ein Paradigmenwechsel in der Steuerpolitik und Finanzwissenschaft vollzogen: Mit dem Siegeszug der Grenznutzenlehre unter den Ökonomen war das alte Äquivalenzprinzip, das die Steuer eher als eine Art Gebühr verstand (Assekuranztheorie der Steuer), allmählich zugunsten des Leistungsfähigkeitsprinzips der Besteuerung abgelöst worden (vgl. Fehling 2018, 61).¹⁰¹ In einem argentinischen Verfassungskommentar von 1953 heißt es entsprechend: „Verhältnismäßigkeit bedeutet rationale Verteilung der Steuerlast auf Vermögen ... Gerechtigkeit bedeutet die grundlegende Garantie des Eigentums und des Rechts auf freie Arbeit“ (zit. n. SR 2012, 92). Die Steuerpolitik sollte gemäß der peronistischen Verfassung erklärtermaßen nicht zur Regulierung des Eigentums und zur Verwirklichung seines sozialen Nutzens dienen. Der soziale Nutzen des Eigentums, auf den sich die Regierung Perón verpflichtete, bestand in der Schaffung von Arbeitsplätzen und eines gewissen Konsumniveaus der Arbeiter:innen. Die vormalig verfassungsmäßig noch vorgesehene Möglichkeit zur Beschlagnahmung von Eigentum wurde durch Art. 38 der peronistischen Verfassung von 1949 ersetzt. Unmissverständlich heißt es darin: „Confiscation of wealth is abolished forever in the Argentine law“ (SR 2012, 92). Die neue Verfassung folgte darin letztlich der Doktrin des Obersten Gerichtshofs, der von der peronistischen Kongressmehrheit bestellt worden war. 1947 hatte dieser zum Schutz des Grundbesitzes mehr oder weniger willkürlich geurteilt, dass die konfiskatorische Grenze der Besteuerung bei 33% der Bodenerträge erreicht sei (SR 2012, 93). Mit der neuen, peronistischen Verfassung wurde damit auch eine moderne bürgerliche Finanzverfassung ins Werk gesetzt, die dem Schutz des Eigentums und der gemäßigten Besteuerung verschrieben war.

Unverändert blieb die starke Stellung der substaatlichen Gliederungen in der argentinischen Finanzverfassung, die ein finanzföderalistisches Arrangement erforderlich machte, das letztendlich zu einem starken steuerpo-

101 Gemäß dem Äquivalenzprinzip sind Steuern im Gegenzug für staatliche Leistungen (Schutz des Lebens, Daseinsvorsorge etc.) zu entrichten und damit zumindest ideell mit der Ausgabenseite des Staates verknüpft. Das Leistungsfähigkeitsprinzip (*faculty*) hingegen sieht eine Besteuerung nach individueller wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit unter Berücksichtigung des Existenzminimums und unabhängig von der Ausgabenseite vor. Das Leistungsfähigkeitsprinzip kann daher auch als komplementär zur Budgetohheit des Parlaments im modernen Finanzstaat betrachtet werden.

litischen Zentralismus führte. Gemäß der in weiten Teilen unveränderten Verfassung von 1853 liegt bis heute die Steuerhoheit für direkte Steuern bei den Provinzen, d.h. bei den substaatlichen Gliederungen der föderalistisch organisierten Republik Argentinien. Dies blockierte zunächst auch die Einführung der Einkommensteuer. Bis 1932 hatten ihre Gegner entsprechende Reformprojekte immer wieder mit Verweis auf den entsprechenden Art. 67 der damalig geltenden Verfassung abgelehnt (vgl. SR, 39). Mit der Einführung der Einkommensteuer 1932 delegierten die Provinzen ihre Hoheit auf direkte Steuern an die Zentralregierung, was sich in den Folgejahren für zahlreiche Steuern wiederholte. In zeitlicher Nähe zur Einführung der Einkommensteuer wurde daher 1934 ein finanzföderalistisches System der Ressourcenverteilung gesetzlich aus der Taufe gehoben, das trotz zahlreicher Veränderungen im Laufe der Jahrzehnte bis heute besteht und seit 1994 Verfassungsrang genießt. Im Zuge der Änderung und Einführung einer Reihe von Verkauf-, Verbrauch- und Einkommensteuern im Jahr 1934 wurde zum einen bestimmt, dass es keine Überschneidung von Steuern auf Provinzebene mit solchen, die auf Bundesebene ergehoben werden, geben dürfe. Zugleich wurde der Anteil der auf nationaler Ebene eingenommenen Steuern festgelegt, der von der Zentralregierung an die Provinzen abzuführen war (Eaton 2001a, 5). Mit dem hiermit instituierten föderalen Verteilungssystem wurde das sogenannte Kopartizipationssystem zur Verteilung der Steuereinnahmen geschaffen, das *régimen de coparticipación federal de impuestos*. Dieses finanzföderalistische Verteilungssystem avancierte zum zentralen Mechanismus politischer Pakte zwischen der Zentralregierung und den Machthabern auf Provinzebene. Dies galt insbesondere für die „traditionellen politischen caudillos der ärmeren, inneren Provinzen des Landes“ (ebd., 12), mit denen die Regierung eher klientelare Beziehungen verbanden. Im Laufe der Jahrzehnte musste dem Druck der Gouverneure und lokalen Verteilungsallianzen immer weiter nachgegeben und der Anteil der Provinzen an den Einnahmen aus den von ihnen delegierten Steuern deutlich erhöht werden. So sah sich die erste demokratische Regierung nach dem Putsch gegen Perón im Jahr 1955, die Regierung Frondizi (1958–1962), bis zum Ende ihrer Regierungszeit gezwungen, den Anteil der Provinzen an den zentral erhobenen Steuereinnahmen von 21% auf 36% zu erhöhen. Bei einem gemeinsam organisierten Kongress hatten die Provinzgouverneure eine Beteiligung der Provinzen an den kopartizipierbaren Steuereinnahmen in Höhe von 50% gefordert (Eaton 2001a, 12). Auch Perón hatte sich dem Druck der Gouverneure nicht entziehen können, da er sich die Unterstützung und die Wahlstimmen der inneren Provinzen

3. Peronistische Verteilungsallianz (1946-1955)

sichern wollte. In seiner gewählten Amtszeit erhöhte er den Anteil der Provinzen kräftig gegenüber der starken fiskalischen Ressourcenkonzentration unter der (peronistischen) Putschregierung von 1943. Zudem wurde die Verteilung der Steuererträge im Ergebnis der Verhandlungen zwischen Perón und den Provinzen zugunsten der ärmeren und zulasten der mittleren Provinzen geändert. Dadurch erkaufte sich Perón die Unterstützung der weniger oppositionell dominierten, bevölkerungsarmen Provinzen. Die wirtschaftlich dynamischeren Provinzen, auf denen Peróns städtische, populistische Verteilungsallianz basierte, blieben von dieser horizontalen Umverteilung weitestgehend unberührt, was die finanzpolitische Stellung der Zentralregierung stärkte (vgl. ebd., 12). Das Kopartizipationsystem entwickelte sich zu einem zentralen machtpolitischen Verhandlungsmechanismus, der die Präsenz lokaler Machtkonstellationen in der nationalen Steuerpolitik bis heute dauerhaft sichert (vgl. Ardanaz et al. 2014).

3.4.2.2 Einkommen- und Unternehmenssteuern

Die Analyse der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung zeigt die Breite der peronistischen Verteilungsallianz. Insgesamt wurde auf die Besteuerung von Unternehmensgewinnen und hohen Einkommen weitestgehend verzichtet. Die Steuerpolitik orientierte sich keinesfalls an den verfassungsmäßig vorgegebenen Kriterien wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, sondern an den Zielgruppen der industriepolitischen Koalition und dem Wohlwollen der mächtigsten Wirtschaftsverbände. Die Steuerpolitik entwickelte sich hierbei zu einem legitimationspolitischen Instrument, das durch großzügige Entlastungen auf die Harmonie der Klassen und die Akzeptanz der peronistischen Regierung zielte.

In den zehn Jahren bis zum Staatsstreich der Offiziersgruppe um Perón 1943 und dem Beginn seiner Präsidentschaft 1946 wurde das Einkommensteuersystem sukzessive um progressivere Elemente erweitert und zugleich auf mittlere Einkommen ausgeweitet. Seit ihrer Einführung sah die Einkommensteuer die bis 2017 gültige Unterscheidung von vier Einkommensquellen vor (im Folgenden SR 2012, 50f.).¹⁰² Die erste Kategorie zielte bei der Einführung der Einkommensteuer zunächst auf die Besteuerung

¹⁰² Mit der organischen Steuerreform von Dezember 2017 (Ley 27.430) wurde in Argentinien ein duales System der personalen Einkommensteuer eingeführt, wonach Einkommen aus Kapitalerträgen und Arbeitseinkommen, ähnlich der seit 2009 in Deutschland bestehenden Abgeltungssteuer, unterschieden werden.

landwirtschaftlicher Einkommen aus Grundbesitz, wurde kurz darauf aber auf städtischen Grundbesitz erweitert (heute: Immobilienbesitz insgesamt). Einkommen aus der unmittelbaren Bearbeitung von landwirtschaftlichem Grundbesitz wurden zunächst mit 4% besteuert und solche aus Verpachtung mit 6%. Land unterhalb eines Werts von 25.000 Pesos war vollständig von der Einkommensteuer ausgenommen. Eine Mindestbesteuerung von einem Prozent je landwirtschaftlicher Einheit konnten die Landbesitzer mit Verweis auf ihre alte Sorge um eine Substanzbesteuerung abwenden. In die zweite Kategorie fielen Kapitalerträge,¹⁰³ d.h. Einkünfte aus Kapitalbeteiligungen, Zinserträgen, Wertpapieren und Veräußerungsgewinnen. Diese wurden nach dem neuen Gesetz mit 6% belastet. In die dritte Kategorie fielen Unternehmensgewinne in Industrie und Handel, die mit einem Steuersatz von 5% belegt wurden. Jahreseinkünfte unterhalb von 50.000 Pesos (schätzungsweise 120.000 Euro) wurden dabei wie Lohneinkommen behandelt.¹⁰⁴ Löhne und Gehälter sowie Einkommen aus Selbstständigkeit, insbesondere in den freien Berufen (*profesionales*), gehörten zur vierten Kategorie und wurden mit 4% belastet. Kurz nach Einführung der Einkommensteuer wurden allerdings sämtliche Einkommen aus Besitz, Kapital und Selbstständigkeit einer einheitlichen Steuer von 5% unterzogen (synthetische Steuer), während Einkommen aus abhängiger Beschäftigung unwe sentlich geringer mit 3% besteuert wurden. Durch die differenzielle Festsetzung der Bemessungsgrundlage wurde eine gewisse Progression in der Gestaltung der Steuer erreicht: Erst wenn das Jahreseinkommen 24.000 Pesos überstieg, wurde der Steuersatz von 4% auf das gesamte Einkommen angewendet. Andernfalls wurde die Besteuerung auf 50–75% des Einkommens (Bemessungsgrundlage) begrenzt. Monatliche Lohneinkommen bis zu 300 Pesos waren vollständig von der Steuer ausgenommen, was den größten Teil der Bevölkerung außerhalb des Einkommensteuersystems beließ. Schnell entwickelte sich die Steuer von einer Reichensteuer mit hohen Frei- und Grenzbeträgen zu einer Steuer, die auch mittlere Einkommen

103 Der Begriff der Kapitalerträge wird hier gemäß der deutschen Verwendungsweise auf sämtliche Einkommen aus mobilen Vermögenswerten bezogen. Im Unterschied dazu meint der englische Begriff der *capital gains* ausschließlich unregelmäßige Einnahmen durch Wertsteigerungen, d.h. Veräußerungsgewinne etwa durch den Verkauf von Aktien. Zugunsten einer eindeutigen Unterscheidung wird für Kapitalerträge aus Veräußerungsgewinnen im Folgenden der englische Begriff der *capital gains* verwendet.

104 Dies entsprach im Jahr 2004 schätzungsweise 450.000 Pesos, d.h. in etwa 128.000 Euro im Jahr. Schätzungen auf der Basis des Datenmaterials von Iñigo Carrera (2007, Anlage Tabelle B.6 in Verbindung mit Tabelle B.7).

3. Peronistische Verteilungsallianz (1946-1955)

erfasste. So wurde der Grenzwert für eine progressive Zusatzsteuer schon bald von 25.000 auf 10.000 Pesos und kurz vor dem Militärputsch der Offiziere um Perón auf 5.000 Pesos Jahreseinkommen abgesenkt (d.h. etwa 25.000 Euro). Zugleich erreichte die Stufenprogression ein Niveau bis zu 22% ab einem Jahreseinkommen von über einer Million Pesos (Trevisán 1944, 435). So wurde die Einkommensteuer im Laufe der Zeit zu einem progressiveren Besteuerungsinstrument ausgebaut, das dem Staat einen stärkeren Zugriff auf mittlere und hohe Einkommen erlauben sollte.

Unter der Putschregierung vom Juni 1943 sollten die Finanzreform und die Besteuerungsinstrumente der 1930er Jahre zunächst weiter ausgebaut werden. Um dem Misstrauen der führenden wirtschaftlichen Kräfte hinsichtlich einer geplanten Vertiefung der Finanzreform zu begegnen, hatte die Putschregierung umgehend einen Finanzrat aus der Taufe gehoben, der die Regierung in Steuerfragen beraten sollte. Sie kam damit einer Forderung der mächtigsten argentinischen Unternehmensverbände nach, die einen solchen Rat bereits unter der konservativen Vorgängerregierung gefordert hatten. Dieser Rat, die *Comisión Honoraria Asesora del Gobierno Nacional*, setzte sich zusammen aus den Führungsspitzen der einflussreichsten Wirtschaftsvereinigungen des Landes, darunter der Präsident der mächtigen Vereinigung von Großgrundbesitzer:innen, die *Sociedad Rural Argentina* (SRA), die Präsidenten der argentinischen Handelskammer und der argentinischen Börse sowie der Präsident der argentinischen Industriellenvereinigung, der *Unión Industrial Argentina* (UIA). Vertreter:innen der Gewerkschaften waren in der Kommission nicht vorgesehen (SR 2012, 78). Trotz einer Vielzahl von Wirtschaftsverbänden, die der Kommission angehörten, spiegelten ihre Reformvorschläge vor allem die Positionen der traditionellen Eliten in der SRA und der UIA wider (ebd., 79). In Folge der in den 1930er Jahren gereiften Überzeugung der führenden Unternehmenssegmente, dass dem Staat eine zentrale Rolle bei der wirtschaftlichen Entwicklung zukomme, und angesichts des dringenden Finanzbedarfs aufgrund wegfallender Zolleinnahmen, zeigten die Wirtschaftsführer:innen im Rahmen ihrer Kommissionsarbeit zunächst die Bereitschaft, auch finanziell Verantwortung zu übernehmen:

„[The Commission] considers that if the state has contributed to maintain economic stability, all labor and productive sectors should contribute, not with an equivalent effort, but with one progressive and proportional to their volume of income, and never inferior to the burden that at present they bear.“ (zit. n. SR 2012, 79)

Nach dem Willen der Kommission sollte die Staatsfinanzierung also auf der Massenbesteuerung fußen, im Rahmen derer auch die wohlhabenden Sektoren ihren Beitrag leisten würden. Im Laufe der Beratungen über ein Steuerreformprojekt der de facto Regierung von 1943 zeigten sie sich bereit, einer Erhöhung der Einkommensteuer zuzustimmen. Dies mag zunächst dem Versuch geschuldet gewesen sein, durch die Erhöhung der Einkommensteuer die Einführung einer Steuer auf Extragewinne (*impuesto a los beneficios extraordinarios*), d.h. Gewinne über dem Normalprofit abzuwenden (so RS 2012, 80). Ein entsprechender Entwurf stand angesichts des enormen Haushaltsdrucks bereits unter der Vorgängerregierung zur Diskussion. Begründet wurde die Steuer auf Extraprofite mit den kriegsbedingten Finanzproblemen des Staates; gerechtfertigt wurde sie zudem durch die besonderen Gewinnbedingungen, die der Krieg für einige lokale Produzent:innen und für die Exportunternehmen brachte, die aufgrund der kriegsbedingten Veränderungen des Welthandels neue Märkte erschließen und hohe Preise erzielen konnten (vgl. Waisberg 1947, 2). Die Wirtschaftsverbände scheiterten schließlich bei ihrem Versuch, diese Steuer zu verhindern. Allerdings setzte sich die Kommission mit einem eigenen Entwurf zur Besteuerung von Extragewinnen durch, der im Dezember 1943 wörtlich per Dekret übernommen wurde (Dekret 18.230) und im Vergleich zum Entwurf der Vorgängerregierung von 1942 deutlich abgemildert war (vgl. SR 2012, 80). Er begünstigte besonders die etablierten Unternehmen, die bereits in der Vorkriegszeit zu den größten Kapitalien zählten.¹⁰⁵

Entwicklung des Einkommensteuersystems unter der Präsidentschaft Peróns

Wie auch schon die Putschregierung von 1943 vor allem die Steuerinstrumente der konservativen *década infame* aufgriff und durch Notstandsdekrete ausbaute, so griff auch die Regierung Perón ab 1946 im Wesentlichen die steuerpolitischen Entwicklungen der Vorgängerregierungen auf und baute diese unter dem wachsenden Finanzierungsdruck weiter aus. Dies galt auch für die Steuer auf Extragewinne (*impuesto a los beneficios extraordinarios*). Obzwar sie durch kriegsbedingte Vorteile einiger Unternehmen

105 Als Basisjahr zur Bestimmung des Normalgewinns konnten die individuellen Steuerzahler:innen zwischen den Vorkriegsjahren 1938 und 1939 wählen. Diese Bestimmung des Normalprofits begünstigte vor allem die großen etablierten Unternehmen, die zu diesem Zeitpunkt bereits hohe Gewinne erzielten (vgl. Waisberg 1947, 4).

3. Peronistische Verteilungsallianz (1946-1955)

und Sektoren begründet worden war, setzte Perón diese Steuerpolitik auch nach Ende des Krieges fort. Im Dezember 1946 wurde die von der Vorgängerregierung per Gesetzesdekret eingeführte und mehrfach verlängerte Steuer auf Extragewinne durch den neuen, von Perón dominierten Kongress verabschiedet (Ley 12.922/46). Das Gesetz sah vor, Extragewinne in Abhängigkeit von der ihnen zugrundeliegenden Kapitalgröße progressiv zu besteuern: Extragewinne lagen demnach vor, wenn Gewinne erzielt wurden, die über einem Anteil von 12% des Kapitalstocks lagen (Roca 2012, 210). Je höher der Gewinn im Verhältnis zum Kapitalstock, desto stärker griff die Stufenprogression mit Grenzsteuersätzen von 10–30% auf außerordentliche Gewinne (vgl. Waisberg 1947, 103). Umgekehrt hieß dies: Je kleiner der Kapitalstock im Verhältnis zum Gewinn, desto stärker die Steuerlast. Theoretisch wurden damit sowohl besonders produktive als auch kleine Kapitalien mit hohen Gewinnen besonders von der Steuer belastet. Praktisch dürfte die Steuer auf Extragewinne insbesondere ein Instrument zur Abschöpfung der Rente in landwirtschaftlichen Unternehmen oder entsprechenden Handelsunternehmen im Rohstoffsektor gewesen sein, da sich hier bei entsprechenden Weltmarktpreisen hohe Gewinne bei relativ geringem Kapitaleinsatz realisieren ließen. Diese neue Steuer war eng mit der Einkommensteuer verzahnt und kann daher als Ergänzungssteuer betrachtet werden (vgl. ebd., 5).

Eine weitere Ergänzung zur Einkommensteuer schuf Perón mit der Einführung einer Kapitalertragsteuer auf Veräußerungsgewinne (*capital gains tax*), dem *impuesto a las ganancias eventuales*. Auch diese Steuer ging auf die de facto Regierung von 1943 zurück, die das entsprechende Gesetzesdekret im Rahmen ihrer fiskalischen Notstandsgesetzgebung noch vor Peróns Amtsantritt erlassen hatte (Dekret 14.342 vom 20. Mai 1946). In dem von Perón dominierten, neuen Kongress wurde die Steuerregelung allerdings noch im gleichen Jahr ordentlich verabschiedet (Ley 19.022 vom Dez. 1946). Sie kann als Peróns „Hauptbeitrag im Bereich der Besteuerung von Reichtum“ (SR 2012, 88) verstanden werden. Sie schloss eine wichtige Lücke im Einkommensteuergesetz, das bis dato nur die Besteuerung regelmäßiger Einkommen vorsah, d.h. weder Landverkäufe noch Aktienverkäufe oder anderen Wertpapierhandel, wenn diese nicht als gewerbsmäßig und daher als stete Einkommensquelle nachgewiesen werden konnten. Mit dem *impuesto a las ganancias eventuales* wurden auch Erträge aus einzelnen wirtschaftlichen Operationen der Einkommensteuer unterworfen. Veräußerungsgewinne durch den Verkauf von Anteilen, Wertpapieren oder Immobilien, aber auch Vermögenszuwächse durch Wertsteigerungen sowie

Einnahmen aus Lotterie- und Glücksspielgewinnen wurden mit einem proportionalen Steuersatz von 20% belegt (Caneda 1958, 158; Roca 2012, 210). Ausgenommen von der Steuer waren laut Gesetzestext Erträge aus Anleihen, Anteilen, Aktien und sonstigen Wertpapieren beim argentinischen Staat sowie Staatsunternehmen (Caneda 1958, 51).

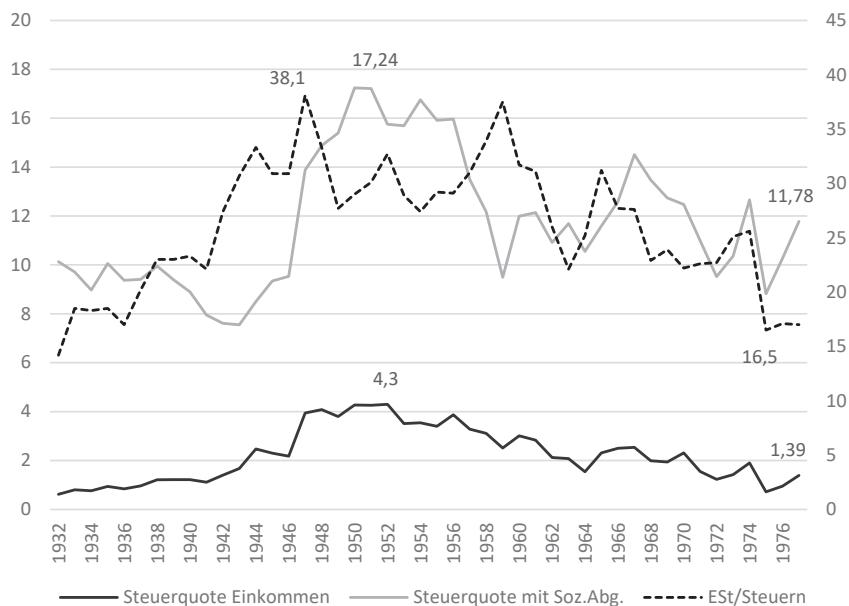
Neben der gesetzlichen Verankerung der Steuern auf außerordentliche Gewinne und Kapitalerträge verstärkte die Regierung Perón die Progressivität einiger Steuern und folgte darin internationalen Trends (im Folgenden SR 2012, 87, 99). Zu Beginn von Peróns erster Amtszeit lag der Spitzesteuersatz in der progressiven Zusatzbesteuerung für höhere personale Einkommen noch bei 22%. Für Aktiengesellschaften bzw. Körperschaften lag der allgemeine Steuersatz gleich dem Basissteuersatz für selbstständige Einkommen bei 5%. Bei Ausschüttungen kamen 5% auf Dividenden hinzu. Per Dekret wurde die Körperschaftssteuer 1946 (Decreto-Ley 14.338) auf 15% angehoben. 1950 wurde der Mindeststeuersatz von 5 auf 7% angehoben, während Unternehmen 24% auf Gewinne und weitere 6% für Ausschüttungen entrichten mussten (SR 2012; Roca 2012, 213), so dass sie eine Steuerbelastung von 20-27% erreichten (die Abgabe auf Dividenden und Körperschaftsteuern wurden verrechnet). Nach mehrfachen Erhöhungen erreichte der Spitzesteuersatz in der personalen Einkommensteuer bis 1949 32%. Bis zum Ende der Regierung Perón 1955 stieg er auf ansatzweise 40% an. Mit der deutlichen (formalen) Steigerung der Progressivität des Systems folgte Argentinien dem internationalen Nachkriegstrend einer keynesianisch geprägten Finanzpolitik, die Steuern als Lenkungs-, Stabilisierungs- und Verteilungsinstrumente mit teils sehr hohen Spitzesteuersätzen implementierte.¹⁰⁶ Im Vergleich zu den Industrieländern des

106 Das mit diesen Entwicklungen einhergehende Umverteilungsparadigma wurde mit der Erklärung von *Punta del Este* 1961 auch in Lateinamerika verallgemeinert. Mit der hierdurch geschaffenen ‚Allianz für den Fortschritt‘, die im Kalten Krieg eine enge Bindung der lateinamerikanischen Staaten an die USA besiegeln sollte, wurden die Grundzüge für eine Modernisierung der lateinamerikanischen Steuersysteme entworfen. Das eigens hierzu durch die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), die Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB) sowie die Wirtschaftskommission für Lateinamerika und Karibik (CEPAL) aufgelegte *Joint Tax Program* – an dem der US-amerikanische Keynesianer Richard Musgrave maßgeblich beteiligt war – entwarf Richtlinien, die einerseits auf eine deutliche Anhebung der Steuerschöpfung (Steuerquote) zielten und andererseits auf die progressive Gestaltung der Steuersysteme durch direkte Steuern und hohe Steuersätze sowie die gezielte Entwicklungs- und Planungspolitik des Staates durch steuerpolitische Investitionsanreize (Tanzi 2012: 3; Lledo et al. 2004: 18).

3. Peronistische Verteilungsallianz (1946-1955)

Nordens nahmen sich die Steuersätze allerdings moderat aus. In Frankreich wurde die Unternehmenssteuer 1948 mit einem Steuersatz von 50% eingeführt, der Spaltensteuersatz in der Einkommensteuer erreichte 65%. In den USA galt eine Unternehmenssteuer von 48% und Spaltensteuersätze in der Einkommensteuer erreichten 94%, während in Großbritannien eine Zusatzsteuer (*surtax*) von 90% auf die höchsten Einkommen angewendet wurde (SR 2012, 98 f.). Dagegen war die Unternehmenssteuer in Argentinien relativ niedrig, vor allem aber wurde sie nicht bezahlt: In den 1950er Jahren erreichten die Hinterziehungen von Ertragssteuern rund 50% (SR 2012, 132 f.). Perón selbst vertrat mit Stolz die vergleichsweise niedrigen Steuersätze in Argentinien und räumte ein, dass sie noch niedriger wären, „wenn die Leute sie bezahlen würden“ (Perón zit. n. SR 2012, 93).

Abb. 7: Einkommensteuerquote und Steuerquote (inkl. Sozialabgaben) gesamt (y-Achse 1) sowie Anteil der Einkommensteuer am Steueraufkommen (ohne Sozialabgaben) in Prozent (y-Achse 2)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Daten von Bocchetto 2010.

Alles in allem stieg die Steuerlast während der Regierungszeit Peróns jedoch deutlich an. Mit einer Steuerquote von 17% einschließlich der Sozial-

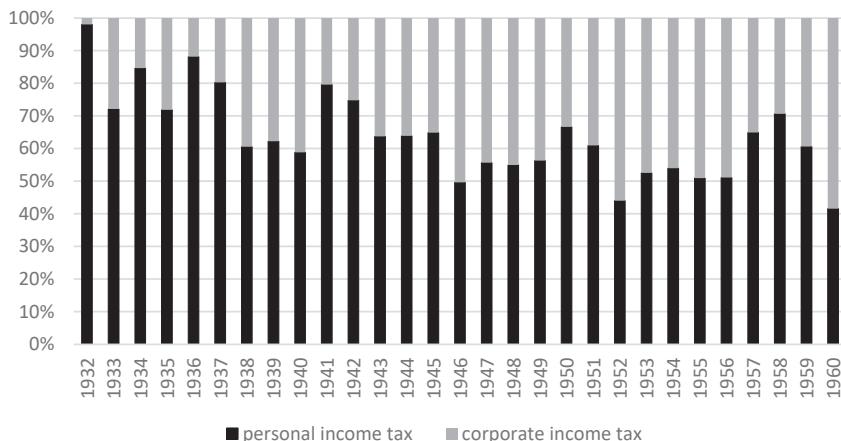
abgaben, die einen erheblichen Teil davon ausmachten (1950: 35% dieser Steuerquote), kam sie auf einen historischen Höchststand, der erst in den 1990er Jahren wieder erreicht wurde (Gaggero 2012; OECDStatistics). Die Einnahmen aus der Einkommensteuer, einschließlich ihrer Ergänzungsteuern und der Unternehmenssteuer, stiegen unter Perón auf 4,3% des BIP (Abb. 7). In der Steuerstruktur erreichte die Bedeutung der Einkommensteuer kurz nach Beginn der Regierung Perón einen Wert von 38% an den Steuereinnahmen. Ein solcher Wert konnte in der argentinischen Geschichte nur noch ein weiteres Mal erzielt werden – zu Beginn der durch die peronistische Bewegung unterstützten Regierung Frondizi (1958–1962).

Die starke Bedeutung der Einkommensteuer für das Gesamtsteueraufkommen war jedoch von kurzer Dauer und korrelierte negativ mit der Steuerquote insgesamt: In dem Maße, in welchem die Steuerquote anstieg, sank die Bedeutung der Einkommensteuer am Steueraufkommen (siehe Abb. 7). Unter Perón war dies vor allem dem starken Anstieg der Verkaufssteuern (*sales tax*) geschuldet. Sie wurden seit den 1930er Jahren in recht geringem Umfang auf industrielle Güter und in noch geringerem Umfang auf Exportgüter erhoben. 1943 wurde die Verkaufssteuer auf Exporte dann von 0,3% auf 1,25% angehoben. Perón erhöhte die Steuer auf Exportverkäufe 1948 erneut in zwei Schritten auf 8%. Dies bedeutete angesichts der Exportstruktur der argentinischen Wirtschaft und der internationalen Preisbildung, dass diese Steuer im Wesentlichen sektorale Bedeutung hatte und sich zuungunsten der Agrarproduzent:innen auswirkte. Sie ergänzte damit die primären Instrumente der Rentenaneignung zu einem Zeitpunkt, als die Preise für argentinische Nahrungsmittelexporte noch sehr hoch lagen. Die Einnahmen daraus erklären den schlagartigen Bedeutungsverlust der Einkommensteuer an den Gesamtsteuereinnahmen (vgl. SR 2012, 93 f.). Insgesamt blieb das vergleichsweise hohe Steuerniveau jedoch aufrechterhalten und fiel erst unter der Regierung Frondizi ab 1958 schlagartig ab.¹⁰⁷ Innerhalb der Struktur der Einkommensteuer zeigt sich, dass sich unter Perón das Gewicht der personalen Einkommensbesteuerung am Gesamtaufkommen der Einkommensteuer zu Lasten von Unternehmen verschob.

107 Auch unter der Regierung Frondizi lässt sich ein kurzzeitiger Bedeutungsgewinn der Einkommensteuer beobachten, obwohl ihr Umfang gemessen am BIP stark rückläufig war. Dies ging vor allem auf den Einbruch der Wirtschaftsleistung 1959 zurück (vgl. Bocchetto 2010, 51). Dieser schlug sich offenbar schneller auf die Steuerquote insgesamt, insbesondere die Einnahmen aus der Besteuerung von Handel und Konsum, nieder, als auf solche aus der Einkommensteuer.

3. Peronistische Verteilungsallianz (1946-1955)

Abb. 8: Anteil der personalen Einkommen und der Unternehmensgewinne an den Steuereinnahmen aus der Einkommensteuer



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Daten von Facundo Alvaredo 2010.

Während der peronistischen Regierungsjahre erreichte der jeweilige Anteil am Einkommensteueraufkommen in etwa 50% (Abb. 8). Zu diesem relativen Anstieg der Unternehmenssteuereinnahmen dürfte insbesondere die Besteuerung von Extragewinnen beigetragen haben. Auch mögen diese auf eine wachsende Inkorporierung von Kapital, insbesondere in der Rechtsform der Aktiengesellschaft, zurückzuführen sein. Vor allem aber waren die umfassenden Steuerausnahmen – insbesondere für personale Einkommen – für den Rückgang ihres Anteils sowie jenen des Einkommensteueraufkommens insgesamt von Bedeutung.

Industriopolitische Koalition und Steuerverzicht im Peronismus

Die Politik umfassender Steuerausnahmen war Teil eines produktivistischen Schulterschlusses zwischen Gewerkschaften und Industrieunternehmen, der die Produktionspartnerschaft zum ideologischen Kernstück nationaler Entwicklung machte. So zeigt sich bei einem genaueren Blick auf die Einkommensteuer, dass trotz der im historischen Vergleich hohen Steuerlast aus der Einkommensteuer der industrielle Sektor sowie die obersten Einkommen insgesamt im Wesentlichen von der Steuer ausgenommen waren. Diese differenzielle Behandlung wurde v.a. über besondere Abzugsmöglichkeiten und Freibeträge für Arbeits- und Industrieeinkommen be-

wirkt, sowie durch großzügige Ausnahmen bei den Kapitalerträgen. Dazu zählten insbesondere die industriepolitisch begründeten Abzugsmöglichkeiten für reinvestierte Gewinne, die so weit gingen, dass innerhalb der Steuerbehörde – *Dirección General de Impuestos* (DGI) – und dem Wirtschaftsministerium ernsthafte Sorgen angesichts der erheblichen Einnahmeeinbußen bestanden (SR 2012, 99).

Der Regierungsrhetorik zufolge sollten nicht nur Arbeitseinkommen aus abhängiger Beschäftigung von der Steuer ausgenommen sein, sondern auch das Industriekapital: „Im Allgemeinen besteht unsere Politik nicht in der Anhebung von Steuern, denn die Arbeit darf nicht besteuert werden“ (nach SR 2012, 93) – *no se puede gravar el trabajo*, wie Miguel Miranda, Unternehmer, vormals Präsident der argentinischen Zentralbank und dann Leiter des nationalen Wirtschaftsrats (einer Art Ministerium für Wirtschaftsplanung) diesen Standpunkt 1948 zusammenfasste. Unter Arbeit wurden das produzierende Gewerbe insgesamt, Lohnarbeiter:innen, Angestellte und Unternehmer:innen, verstanden. Industrielle und Arbeiter:innen wurden hierbei als eine Einheit aufgefasst. Diese Nivellierung des Klassenantagonismus im produktivistischen Diskurs kam nicht ohne die Konstruktion eines inneren Feindes aus:

„Die zukünftige Verfassung wird die Existenz zweier unterschiedlicher Arten von Kapital anerkennen müssen: Das parasitäre Kapital und das produktive Kapital. [...] Ich bin ein Fabrikant, der eine Menge Geld verdient hat und wie habe ich das getan? So wie jeder andere, indem ich Arbeiter ausgebeutet habe, denn was sonst ist Kapital als akkumulierte Arbeit? Aber ich stelle die Frage: Wenn der Kapitalist, der Fabrikant, eine Menge Geld verdient und Fabriken baut, welchen Schaden nimmt dann das Land? [...] Das Kapital darf nicht bestraft werden. [...] Andererseits muss das parasitäre Kapital sehr wohl bestraft werden, um zur Aktivität gezwungen zu werden.“ (Miranda 1948, zit. n. SR 2012, 106).

Mit Anklängen an den manichäistischen Diskurs des europäischen Faschismus, insbesondere des deutschen Nationalsozialismus, wurde die falsche Dichotomie von gutem und schlechtem, parasitärem und produktivem, raffendem und schaffendem Kapital adaptiert. Entsprechend dieser produktivistischen Rhetorik waren großzügige Ausnahmeregelungen bei der Besteuerung von Einkommen und Kapital nur konsequent, wobei im Grunde jede unternehmerische Tätigkeit mit großzügigen Entlastungen rechnen durfte.

3. Peronistische Verteilungsallianz (1946-1955)

So war der Umgang mit den vermögendsten Teilen der Gesellschaft seit der Einführung der argentinischen Einkommensteuer recht nachsichtig. Wer sein Einkommen aus Unternehmensanteilen und entsprechenden Wertpapieren bezog, konnte sich der Besteuerung weitestgehend entziehen (SR 2012). Anteilseigner:innen von Kapitalgesellschaften konnten die bereits vom Unternehmen auf Gewinne entrichteten Steuern abziehen und ihre Steuerschuld entsprechend reduzieren (ebd., 68). Eine solche rechtliche Vermeidung der ‚Doppelbesteuerung‘ von Gewinnen war zu diesem Zeitpunkt im Rest der Welt unüblich und gilt auch heute als falscher Anreiz, Gewinne auszuschütten, anstatt sie im Unternehmen zu belassen und zu reinvestieren. Fataler mit Blick auf die Besteuerung der einkommensstärksten Sektoren war hingegen die Streichung der Pflicht zur Aufführung von Dividenden in der Steuererklärung, die mit der peronistischen Steuerreform von 1950 (Ley 13.925) einherging. Seit der Einführung der Einkommensteuer 1932 bestand durch den Erwerb von Inhaberaktien die Möglichkeit anonymer Anteilseignerschaften in Kapitalgesellschaften. Steuerhinterziehung von Einkommen aus solchen Vermögenswerten war dadurch erheblich erleichtert. Die Putschregierung von 1943 hatte die Möglichkeit anonymer Anteilseigner:innen allerdings zunächst abgeschafft, um Steuerhinterziehung in anderen Bereichen zu erschweren (SR 2012, 95). Mit Peróns Steuerreform von 1950 wurde die Anonymität der Anteilseigner:innen jedoch wiederhergestellt und zwar in einer Weise, die die Steuerfreiheit von Einkommen aus Aktienbesitz umfassend absicherte: Bis zur Abschaffung der anonymen Inhaberaktien durch die Putschregierung bestand noch die steuerrechtliche Pflicht zur Meldung von Dividenden. Zudem bestanden durch die steuerliche Abzugsfähigkeit der bereits vom Unternehmen entrichteten Gewinnsteuer wirtschaftliche Anreize, entsprechende Einnahmen zu erklären. Mit der peronistischen Umsetzungsverordnung zur Gesetzesänderung von 1950 entfiel nun auch die Pflicht zur Erklärung solcher Einnahmen. Dividenden wurden vollständig von der Steuer befreit und Aktien mussten nicht mehr in der Vermögenserklärung aufgeführt werden (ebd.; Rougier/Fisbein 2009, 16 f.). Qua Gesetz (Ley 14.060/1951) wurden zum Ende der ersten Präsidentschaft Peróns sämtliche Gewinne aus der Veräußerung von Wertpapieren, Schuldverschreibungen und sonstigen mobilen Vermögenswerten von der Kapitalertragsteuer (*ganancias eventuales*) befreit (vgl. Caneda 1958, 55; Rougier/Fisbein 2009, 16 f.). Damit unterlagen eigentlich nur noch Immobilienverkäufe der Steuer, an denen landwirtschaftliche Grundstücke einen beträchtlichen Anteil hatten. Nicht nur durf-

te also reinvestiertes Kapital von Unternehmen großzügig steuerlich geltend gemacht werden; Einkommen aus Aktiengesellschaften waren fortan gar vollständig steuerfrei, während Arbeitseinkommen mit einem progressiven Steuersatz belegt wurden (SR 2012, 95 f.). Die bis heute in Argentinien beobachtbare, weite Verbreitung der unternehmerischen Rechtsform der Aktiengesellschaft (*Sociedad Anónima*) – selbst bei kleinsten Kapitalien – dürfte sich auf entsprechende steuerliche Anreize zurückführen lassen.¹⁰⁸

Begründet wurde diese großzügige steuerliche Behandlung von Aktienbesitz mit dem Einbruch des argentinischen Aktienmarktes im Januar 1949, der mit der wirtschaftlichen Rezession desselben Jahres zusammenfiel. Durch die Liberalisierung des Aktienhandels, die mit diesen Maßnahmen einherging, erhoffte man sich eine Wiederbelebung des Aktienmarktes (SR 2012, 95). So wurden Unternehmen und Aktionär:innen aufgrund der umfassenden Ausnahmen kaum besteuert. Mit der Abschaffung der Steuern auf Dividenden sowie der Kapitalertragsteuer für Wertpapiere insgesamt wurden die Vermögenseliten unter Perón erheblich begünstigt. Allein der Verzicht auf jegliche Besteuerung von Einkommen aus Dividenden macht das Ausmaß des peronistischen Steuergeschenks für den wohlhabendsten Teil der argentinischen Gesellschaft deutlich. So erreichten (erklärte) Einkommen aus Dividenden im Jahr 1957 – also zwei Jahre nach dem Ende der peronistischen Regierung, als die Einkommensteuerpflicht für Dividenden bereits wiedereingeführt war und die Statistiken entsprechende (erklärte) Einnahmen wieder abbilden – gut 1,5 Milliarden Pesos. Damit lagen sie höher als die (erklärten) Einnahmen aus der ersten Einkommenskategorie der Grundrente (siehe *Memoria* 1958, Bd. II). Dieses Einkommensvolumen aus Dividenden war unter Perón gänzlich steuerfrei. Auf die fast vollständig durch die Unternehmen ausgeschütteten Gewinne mussten keinerlei Steuern entrichtet werden; eine Steuerpolitik sehr zum Wohlgefallen der Reichen.

108 Ein weiterer rechtlicher Grund für die starke Verbreitung von Aktiengesellschaften in Argentinien gerade auch bei kleinen Kapitalien ist die handelsrechtliche Besonderheit des Gesetzes über Kapitalgesellschaften (*Ley de Sociedades Comerciales*, Ley 19.550). Danach können Einzelunternehmen sich nur als Aktiengesellschaften bilden. Dies hat den haftungsrechtlichen Vorteil, dass, anders als in Deutschland, Einzelunternehmer:innen nicht mit ihrem gesamten Vermögen haften, sondern lediglich mit dem Teil des Vermögens, der der kommerziellen Tätigkeit gewidmet ist, die von der unipersonalen Aktiengesellschaft ausgeübt wird – eine haftungsrechtliche Großzügigkeit gegenüber Einzelunternehmer:innen, wie es sie vielfach in der argentinischen Politik und Wirtschaft gibt.

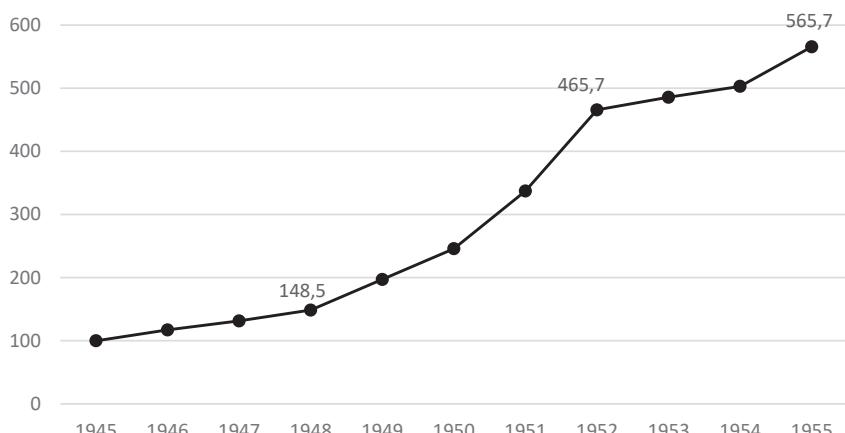
3. Peronistische Verteilungsallianz (1946-1955)

Auch die Besteuerung von abhängig Beschäftigten orientierte sich nicht in erster Linie am Einkommen, sondern an politischen Zielgruppen. Für die Gruppe der Lohn- und Gehaltsabhängigen (*trabajadores en relación de dependencia*) wurden immer wieder spezielle Abzugsmöglichkeiten und Freibeträge geschaffen. Diese müssen vor dem Hintergrund des peronistischen Staatsbürgerschaftsdiskurses gesehen werden bzw. in der rhetorischen Apotheose der (städtischen) Industriearbeiter:innenschaft und ihrer materiellen Hebung, die Perón die erforderliche Massenbasis sichern sollte. Dadurch fand potentiell eine beachtliche Ungleichbehandlung statt, die nicht zuletzt dem modernen Prinzip einer Besteuerung nach Leistungsfähigkeit in der Verfassung widersprach: Eine Selbstständige, die weniger verdiente als eine Arbeiterin, zahlte aufgrund geringerer Abzugsmöglichkeiten womöglich mehr Steuern, als die gewerkschaftlich organisierte Industriearbeiterin mit höherem Einkommen. Diese Politik war eng verbunden mit dem peronistischen Diskurs um die besondere Stellung des Arbeiters und der Arbeiterin in Argentinien (siehe Kap. 3.1). Die gezielte Steuerbefreiung bzw. die Anhebung von Freibeträgen zugunsten abhängig Beschäftigter muss dabei als Folge sowohl struktureller als auch politischer Widersprüche gesehen werden. Die relativ starken Lohnzuwächse und das expansive Entwicklungsmodell gingen mit erheblichen Preissteigerungen einher, die sich aus der Verbindung von Geldemission, teuren Importen und der Lohn-Preis-, oder auch Profit-Preis-Dynamik begründeten (vgl. Rapoport 2011). Auch wenn es in der Nachkriegszeit zu einem beachtlichen Anstieg der Reallöhne kam (etwa 50% während des Peronismus), so deckten nominelle Lohnsteigerungen zu einem erheblichen Teil lediglich die Preissteigerungen ab und sicherten somit vor allem das Kaufkraftniveau (Abb. 9). Durch den Anstieg der Nominallöhne wuchs jedoch auch der Anteil der Lohnabhängigen, die der Einkommensteuer unterlagen bzw. wurde ein wachsender Anteil der Einkommen besteuert, so dass bei gleicher Kaufkraft die Steuerbelastung wuchs und sogar zur realen Einkommensminderung beitrug (sog. kalte Progression).

In Verbindung mit der Rezession der argentinischen Wirtschaft, die unter Perón – nach drei Jahren starken Wachstums – 1949 einsetzte und 1952 verschärft wiederkehrte, mündete die Inflation samt ihrer steuerpolitischen Konsequenzen in den für Argentinien typischen Verteilungskonflikt in Form der Stagflation, d.h. steigende Preise im Kampf um das gesellschaftliche Mehrprodukt bei abnehmender bzw. negativer Wirtschaftsleistung: „Argentine net terms of trade plummeted, and high rates of inflation appeared as an omen of the distributive conflicts that would assail the country

in the following decades.“ (SR 2012, 85) Diese Entwicklungen machten angesichts der Stärke der Arbeiter:innenbewegung und ihres lohn- oder vielmehr kaufkraftpolitischen Drucks eine steuerpolitische Flankierung allein aus lohnpolitischen Gründen erforderlich. Die kalte Progression stellte eine zusätzliche Belastung der Arbeitseinkommen dar, was angesichts der mobilisierten Arbeiter:innenschaft zu einem entsprechenden Lohndruck zulasten der Unternehmen führen konnte. Damit widersprach die Besteuerung von Arbeitseinkommen gleich in zweifacher Hinsicht dem industrie-politischen Programm des Peronismus und seiner Massenbasis.

Abb. 9: Inflationsentwicklung in Argentinien in Prozent, 1945–1955



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Daten von Rapoport 2017, 349.

Die steuerpolitische Flankierung der inflationären Ökonomie nahm im Wesentlichen die Form einer regelmäßigen Anhebung des Steuerfreibetrags für abhängig Beschäftigte an. Im Zuge der Einkommensteuerreform von 1950 wurde dieser für Löhne und Gehälter um 4.800 Pesos jährlich angehoben. Zugleich stieg der Freibetrag für die anderen Einkommenskategorien lediglich um 1.300 Pesos. Die Erhöhung der Steuerfreibeträge trug zunächst zu einer progressiveren Gestaltung des Steuersystems bei (vgl. ebd., 87). Allerdings hätte die inflationsbedingte Anhebung der Steuerfreibeträge für sämtliche Einkommensarten Anwendung finden müssen. Sie wurde jedoch vor allem zur Entlastung abhängig Beschäftigter genutzt, d.h. zugunsten von Peróns Massenbasis. Ganz im Gegenteil zu liberalen Besteuerungsideen wurde Steuerpolitik damit zu einem punktuellen legi-

3. Peronistische Verteilungsallianz (1946-1955)

timationspolitischen Instrument sozialer Befriedung. Trotz der starken Arbeiter:innenidentität, die Perón diskursiv bemühte, waren von diesen Steuererleichterungen insbesondere auch die neuen Mittelschichtssektoren in der wachsenden Staatsbürokratie und anderen typischen *white collar* Berufen begünstigt, da sich die Expansion der erwerbsfähigen Bevölkerung unter Perón gerade in diesen Berufszweigen und weniger im Bereich der Industrie vollzog. Der Verzicht Peróns auf eine *mass tax culture* diente daher nicht so sehr oder nicht nur dem steuerpolitischen Schutz der Arbeiter:innenklasse, sondern insbesondere diesen neuen Mittelschichtssektoren (vgl. ebd., 100). Die Erhöhung des Steuerfreibetrags und besonderer Abzüge für Arbeiter:innen war dabei keine Erfindung des Peronismus, doch machte dieser im Rahmen einer politischen Strategie, die stark an die Identität als Arbeiter:innen appellierte, davon starken Gebrauch (vgl. ebd., 111). Nach Auffassung oppositioneller Kräfte reichten diese Steuerentlastungen angesichts der Preisentwicklung zwar nicht aus. Aus ihrer Sicht stellte die Einkommensteuer weiterhin eine unbotmäßige Belastung der Arbeiter:innen dar. Die konservative Tageszeitung *La Nación* beklagte hingegen die steuerliche Begünstigung von Lohn- und Gehaltsempfänger:innen, während der Rest der Steuerzahler:innen unter einer wachsenden Belastung litt (vgl. ebd., 91). In der Tat waren Arbeiter:innen, die weniger als 3.000 Pesos im Jahr verdienten, von jeder Abgabe ausgenommen und Freibeträge für Lohn- und Gehaltseinkommen stiegen bis 1955 auf 15.000 Pesos im Jahr. Dieser Anhebung stand ein jährliches Durchschnittseinkommen von 11.897 Pesos (1954) und 13.025 Pesos (1955) gegenüber (vgl. ebd., 112). Im Unterschied zu Lohneinkommen wurde das nicht zu versteuernde Einkommen aller anderen Einkommenskategorien lediglich auf 7.200 Pesos jährlich angehoben (ebd.). Dies ließ die Steuerbelastung (kleiner) Selbstständiger theoretisch deutlich höher ausfallen, als die von abhängig Beschäftigten. Da die Besteuerung Letzterer aber auf Selbstauskünften beruhte, werden sie auch nur selten Steuern entrichtet haben. So lag die Zahl derjenigen Personen, die verpflichtet waren eine Steuererklärung für Arbeitseinkommen einzureichen im Jahr 1955 gerade einmal bei 709.823. Die Zahl derjenigen, die nach Abzügen und Freibeträgen tatsächlich auch Steuern entrichten mussten, lag sogar nur bei 489.847. Dagegen stand nach statistischen Angaben eine erwerbsfähige Bevölkerung von gut sieben Millionen Personen (Memoria 1955/59). Darin zeigt sich zum einen die geringe Bedeutung des fiskalischen Nexus von Staat und Gesellschaft, zum andern verweisen die Zahlen auf eine enorme Lohnspreizung, die eine Besteuerung des Großteils der Bevölkerung verhinderte.

Die Steuerpolitik folgte der politischen Rationalität des Peronismus. Das erklärte Ziel dieser Steuerbefreiungen war der „Respekt vor den Errungenschaften der Arbeiter“ als Ausdruck der „peronistischen Doktrin“, wie es in der Begründung der Gesetzesinitiative im Kongress zur letzten Anhebung des Steuerfreibetrags von 1955 hieß. Die Regierung, so weiter, könne die Verbesserungen des Lebensstandards des Arbeiters nicht durch Steuern beschlagnahmen (zit. n. SR 2012, 112). Sie folgte darin den Gewerkschaften, die auch während der peronistischen Regierungsjahre an ihrer alten, noch aus ihrer sozialistischen Phase geprägten Forderung nach einer vollständigen Steuerbefreiung von Löhnen als Basis eines progressiven Steuersystems festhielten (vgl. ebd., 113). So wurde insgesamt weitestgehend auf eine steuerpolitische Abschöpfung des im industriellen Sektor zirkulierenden Mehrprodukts, das ja in erheblichem Maße auf der staatlichen Rentenallokation beruhte, verzichtet. Die gesellschaftliche Stratifizierung, wie sie im Resultat dieser Politik (fort-)bestand, blieb unberührt. Vielmehr legte diese Entwicklung den Grundstein für eine Kultur der Steuervermeidung, in der Steuern als unbotmäßige Belastung galten und im Wesentlichen von jenen zu zahlen waren, die sie im Machtkampf der Interessen nicht zu verhindern wussten.

3.4.2.3 Vermögensbesteuerung

Die Vermögensbesteuerung blieb im Peronismus weitestgehend unbedeutend und zielt in Form der Steuer auf Grundbesitz vor allem auf die Landbesitzer:innen in der Pamparegion. Die *contribución rural* gehörte zu dem wichtigsten direkten Besteuerungsinstrument der Provinzen und auch von der nationalen Regierung wurden zusätzliche Steuern eingeführt, die zunächst vor allem auf eine Regulierung des Grundbesitzes abzielten, letztlich aber nur fiskalische Bedeutung hatten.

Auf nationaler Ebene gab es seit 1951 zwar eine Vermögensbesteuerung für Kapitalgesellschaften – den *Impuesto al Capital de las Empresas* –, sie blieb jedoch unbedeutend. Die Steuer ersetzte die zum damaligen Zeitpunkt leicht zu umgehende Erbschafts- und Schenkungssteuer. Um sich der Steuerpflicht zu entziehen wurde die Erbschaft (durch Unternehmensbildung) einfach in Aktienkapital umgewandelt. Da dieses durch die Steuergesetzgebung Peróns in der Vermögenserklärung nicht mehr aufgeführt werden musste, war der Erbschaftsteuer leicht zu umgehen. In Reaktion auf das Problem wurde eine einprozentige Steuer auf das Nettovermögen von Unternehmen eingeführt, das angesichts hoher Passiva durch Kreditfi-

3. Peronistische Verteilungsallianz (1946-1955)

nanzierung in aller Regel gering ausfiel. Zudem durften Ausschüttungen (Dividenden) vom Nettovermögen abgezogen werden (Villegas 1989, 18). Das machte diese Steuer zu einem wenig ertragreichen Instrument (vgl. SR 2012, 95). Eine personale Vermögensteuer für natürliche Personen gab es unter Perón nicht. Sie wurde erst in den 1970er Jahren eingeführt und erlangte nie größere Bedeutung.

Etwas größer war die Bedeutung der Besteuerung des ländlichen Grundbesitzes, die zunächst auf Provinzebene geregelt war und während des Peronismus zusätzlich von nationaler Ebene orchestriert und erweitert wurde. Die Forderung einer stärkeren Besteuerung des Grundbesitzes geht in Argentinien auf die Sozialistische Partei – den *Partido Socialista* – zurück. Diese richtete sich gegen eine breite Besteuerung aller gesellschaftlichen Sektoren, wie sie konservative Kreise vertraten. Juan B. Justo, der Chef der sozialistischen Partei, forderte stattdessen eine progressive Besteuerung von Landbesitz (ebd., 18). Dies erregte von Anfang an den Widerstand der Landoligarchie, die in der Besteuerung von Land einen Eingriff in das Privateigentum sah, da diese potenziell den Besitz selbst und nicht nur einen Teil der daraus erzielten Erträge besteuere. Allerdings wuchs allmählich der Druck auf den Landbesitz und zwar in dem Maße, wie auch der Ausgabendruck der Regierungen anwuchs, der mit dem stärker werdenden Erfordernis staatlicher Interventionen, einer staatlichen Infrastruktur und der sozialpolitischen Flankierung einer sich (teil-)industrialisierenden Gesellschaft einherging. So wurde insbesondere in der bevölkerungsreichen Provinz Buenos Aires seit 1920 versucht, die Steuereinnahmen durch eine fiskalische Neubewertung des Landes zu erhöhen, was sich zunächst nicht durchsetzen ließ. Der ‚radikale‘ (UCR) Gouverneur Valentín Vergara scheiterte 1927 bei seinem Versuch, dem drastischen Anstieg der Staatsausgaben durch eine fiskalische Neubewertung des Bodens mit entsprechend höheren Steuereinnahmen zu begegnen, an dem erbitterten Widerstand der konservativen Repräsentant:innen der Landoligarchie im Provinzkongress (ebd., 35). Gleichwohl ließ die Einsicht in den wachsenden Ausgabendruck des Staates und die Grenzen einer rein repressiven Beantwortung der sich zuspitzenden sozialen Frage die Konservativen allmählich von ihrer Blockadehaltung gegen eine Besteuerung abrücken. Sie wurden daher zu wichtigen Fürsprecher:innen der nationalen Einkommensteuer von 1932, nachdem sie sich zuvor bereits 1927, im Kontext der fiskalischen Neubewertung des Landes in Buenos Aires, für eine Einkommensteuer auf Provinzebene

ausgesprochen hatten (ebd., 35).¹⁰⁹ Diese steuerpolitische Grundhaltung, die sich im Streit um die Säulen der Staatsfinanzierung herausbildete, sollte die steuerpolitischen Positionen der Grundbesitzerklasse, allen voran die der *Sociedad Rural Argentina* (SRA), über das gesamte 20. Jahrhundert prägen (vgl. ebd., 67; ders. 2014, 8). Die Grundsteuer wurde als konfiskatorisch abgelehnt, da sie ungeachtet von erzielten Erträgen zu entrichten war, während die Einkommensteuer nur auf Nettoeinkünfte und Gewinne Anwendung fand und damit grundsätzlich die Quelle des Reichtums – den Besitz – unangetastet ließ (vgl. Lázaro 2014, 16). Zudem erlaubte die Einkommensteuer, anders als die Grundsteuer, erheblichen Spielraum in der (legalen und illegalen) Steuergestaltung.

Die peronistische Besteuerung von Großgrundbesitz stand zunächst noch im Zeichen der sozialen Frage auf dem Land sowie Peróns Plänen einer Diversifizierung der Landwirtschaft zugunsten von Kleinpächter:innen und einer Versorgung des Binnenmarktes. Die Besteuerung von Grundbesitz blieb daher auch nach der Einführung der Einkommensteuer auf der finanzpolitischen Tagesordnung. Sie war Peróns Variante einer „sanften Agrarreform“ – einer *reforma agraria tranquila* – zugunsten der kleinen Pächter und Produzent:innen (Lázaro 2014, 16). Mit der Veränderung der Produktionsstruktur im Zuge des beschleunigten Industrialisierungsprozesses seit den 1930er Jahren und verstärkt in der Nachkriegszeit war dem Agrarsektor zunehmend Arbeitskraft entzogen worden und veränderte sich die Beschäftigungsstruktur insgesamt. Für den relativ arbeitsintensiven Ackerbau bedeutete dies einen deutlichen Anstieg der Produktionskosten und eine entsprechend abnehmende Rentabilität. Diese Veränderungen sind nach Einschätzung mancher Autor:innen der Grund für den zeitweiligen Ausbau der deutlich weniger arbeitsintensiven, aber räumlich extensiven Viehwirtschaft, die zu wachsenden Konflikten mit den Pächter:innen führte. Die Großgrundbesitzer:innen versuchten, ihre verpachteten Grundstücke wieder an sich zu nehmen und für die extensive Viehwirtschaft zu nutzen (Sábato 1981; Lázaro 1999; dies. 2014). Dieser „Transformationsprozess in der Produktionsstruktur“ führte zu einer „Re-

¹⁰⁹ Der Fiskalwert des Landes blieb auch bei der Einführung der Einkommensteuer 1932 höchst relevant, da Land unter einem Wert von 25.000 Pesos von der Einkommensteuer ausgenommen war (vgl. SR 2012, 50).

3. Peronistische Verteilungsallianz (1946-1955)

duzierung der landwirtschaftlichen Fläche der Pächter, zu Räumungen und Arbeitslosigkeit“ (Lázzaro 2014, 15).¹¹⁰

Die Effekte von Peróns Grundbesteuerung führten jedoch nicht zu einer Streuung des Landbesitzes und waren vor allem fiskalischer Natur. Die Regulierung des Bodens durch Besteuerung war keine Erfindung des Peronismus bzw. seiner Gouverneure. Bereits 1942 (Ley 4834) war unter einer noch konservativen Regierung in der Provinz Buenos Aires eine Zusatzsteuer auf Großgrundbesitz eingeführt worden. Auch hier waren die Diskussionen zunächst von der sozialen Landfrage bestimmt. Im Laufe der Zeit änderte sich die Debatte um den Gesetzesentwurf im Kongress, weg von dem politisch sensiblen Thema einer Regulierung des Landes, hin zu einer rein fiskalischen Debatte um Staatseinnahmen (Lázzaro 1999). Eingeführt wurde schließlich eine progressive Ergänzungssteuer zur bestehenden Grundbesteuerung – die *Contribución Territorial* – wonach ab einer Fläche von 10.000 Hektar ein zusätzlicher Steuersatz von 0,7 bis zu 1,4% greifen sollte. Die Reform führte allerdings nicht zum gewünschten Erfolg. Die Großgrundbesitzer:innen reagierten auf die Steuer mit einer Reihe von Überschreibungen und fiktiven Teilungen ihrer Grundstücke, wodurch die Steuer unterminiert wurde (ebd., 248). Dieser Prozess zeichnete sich seit den 1930er Jahren ab. Die damals einsetzende Streuung des Landbesitzes erfolgte häufig nur scheinbar und der Rechtsform nach, um Erbschaftsteuern zu vermeiden oder durch die Gründung von Aktiengesellschaften (*Sociedades Anónimas*) leichter Steuern hinterziehen zu können (Rapoport 2017, 354). Dies führte zu einer Art „latifundio social“ (ebd.), d.h. einem geografisch zerklüfteten, aber eigentumsrechtlichen Großgrundbesitz.

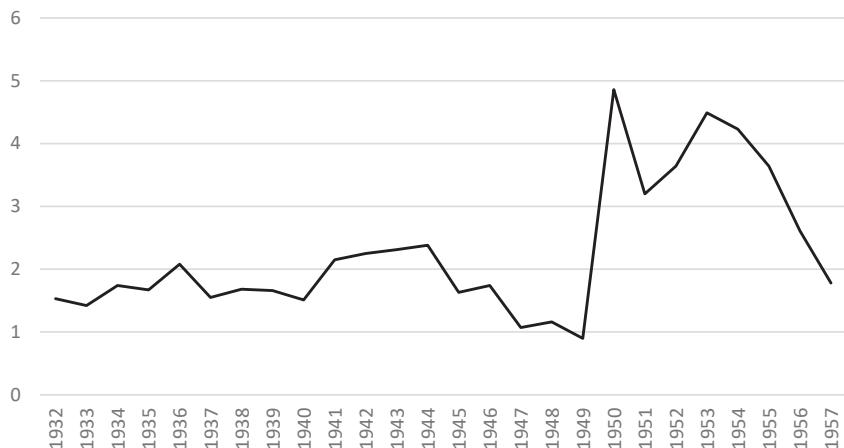
Die peronistische Provinzreform der Progressivbesteuerung von Land (1947) löste das Problem der Besitzstreuung in fiskalischer Hinsicht (Ley 5118). Zum einen wurde der Grenzwert für die Anwendung der zusätzlichen Progressivbesteuerung auf 5.000 Hektar halbiert und der Spitzensteuersatz auf 1,6% angehoben, zum anderen wurde dabei die Gesamtheit der Immobilien einer natürlichen oder juristischen Person zugrunde gelegt, so dass Grundstücksteilungen nicht mehr dazu dienten, unterhalb des Grenzwerts von 5.000 Hektar Land zu fallen (vgl. Lázzaro 1999, 247 f.). Erklärtes Ziel der Steuerpolitik war es, insbesondere große, ungenutzte Landflächen zu

¹¹⁰ Zunächst hatte die abnehmende Rentabilität der landwirtschaftlichen Bodennutzung seit dem Ende der 1920er Jahre zu Bodenverkäufen geführt, sodann beförderte sie die Diversifizierung der alten Landoligarchie (*oligarquía diversificada*), die zunehmend in andere Sektoren wie den städtischen Immobilienmarkt, aber auch in den Handel und in die Industrie investierte (Rapoport 2017, 354).

verkleinern und in produktive Hände zu geben (vgl. SR 2012, 91). Diese Lenkungsabsicht der Grundbesteuerung wurde auf nationaler Ebene flankiert: So wurde unter Perón zusätzlich eine Steuer von 7,2% auf ungenutztes Land eingeführt, sofern der Gesamtwert eine Millionen Pesos überschritt (vgl. ebd.).

Die steigende Steuerlast auf den Grundbesitz rief den Unmut der Opposition der Großgrundbesitzer:innen in der Provinz Buenos Aires hervor. Die SRA beklagte, dass der nun zusätzlich besteuerte Boden bereits zuvor erheblich an Wert verloren hätte und die Pacht zwischen 1929 und 1944 von 30 auf 19 Pesos pro Hektar gesunken sei (Lázaro 2014, 13). Laut der einflussreichen Züchtervereinigung CARBAP, in der sich auf Provinzebene die Großgrundbesitzer:innen in der Pamparegion organisierten, führte die Steuerreform von 1947 zu einer Belastung landwirtschaftlich genutzter Böden, die etwa 50% des zu erwartenden Durchschnittsgewinns ausmachte, unabhängig davon, ob in einer Saison tatsächlich Erträge erzielt wurden (Lázaro 2014, 13). In der Tat stieg die Bedeutung der Eigentumssteuern an den argentinischen Steuereinnahmen während des Peronismus deutlich an und erreichte zeitweise einen Umfang von 5% der Steuereinnahmen (Abb. 10).

Abb. 10: Anteil der Vermögenssteuern am Steueraufkommen Argentiniens in Prozent, 1932–1957



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Daten von Facundo Alvaredo 2010.

3. Peronistische Verteilungsallianz (1946-1955)

Hinsichtlich einer Neuordnung der Besitzstruktur des Landes – erklärtes Ziel der peronistischen Reform – konnten jedoch keine spürbaren Effekte der Landbesteuerung verzeichnet werden. In der landwirtschaftlich mit Abstand bedeutendsten Provinz Buenos Aires ließen sich keine klaren Anzeichen dafür entdecken, dass diese Steuerpolitik die Restrukturierung großer, unproduktiver Landbesitzungen auch nur ansatzweise erreichte (Lázzaro 2014, 16).

Der anfängliche Anspruch einer Neuordnung des Landes auf dem ‚sanften‘ Weg der Steuerpolitik wurde im Kontext der bereits 1949 einsetzenden Erfahrung der industriepolitischen Abhängigkeit von umfangreichen Agrarexporten zugunsten von Produktionsanreizen abgelöst (vgl. Lázzaro 2014, 16; vgl. Gerchunoff/Llach 1998, 208 ff.; Rapoport 2017, 354). Dieser Kurswechsel übersetzte sich nun ebenso im Agrarsektor in einen produktivistischen Diskurs, der auch die Steuerpolitik prägte und sich vor allem gegen die ‚unproduktiven‘ Rentiers der Landoligarchie richtete. In diese Feindrhethorik fügte sich auch die eher symbolische, unter Perón auf nationaler Ebene erhobene Zusatzsteuer von 30% auf ungenutztes Land. Sie sollte greifen, sofern sich die Besitzer:innen im Ausland befanden. Die Steuer folgte dem allgemeinen Vorwurf gegen den *Absentismo* der Rentiers, die oftmals in den Städten wohnten und im Diskurs als ‚parasitär‘ markiert wurden. Die Regierung definierte den *Absentismo* in diesem Fall jedoch rechtlich über den Wohnsitz im Ausland, was nicht unbedingt Kern des Diskurses war und dazu führte, dass diese zusätzliche Steuer ohne Effekt blieb (vgl. SR 2012, 90 f.).

Insgesamt zeigt sich auch in der Entwicklung der peronistischen Eigentums- und Vermögensbesteuerung das Muster einer sektoralen Steuerbelastung des Agrarsektors zur Deckung wachsender Staatsausgaben in den Provinzen und im Bund. Der Anspruch einer ‚sanften‘ Agrarreform durch Steuern wurde aufgrund des abhängigen Wachstumsmodells schnell aufgegeben. Ernsthaftige eigentumsrechtliche Eingriffe hatte der Sektor nicht zu befürchten. Er konnte seine Anstrengungen darauf konzentrieren, allzu hohe Steuerbelastungen abzuwehren. Anstrengungen zu einer allgemeinen, sektorübergreifenden stärkeren Belastung von Vermögen in distributiver Absicht lassen sich im Peronismus nicht erkennen.

3.4.3 Die Krise der peronistischen Verteilungsallianz und steuerpolitisches Erbe

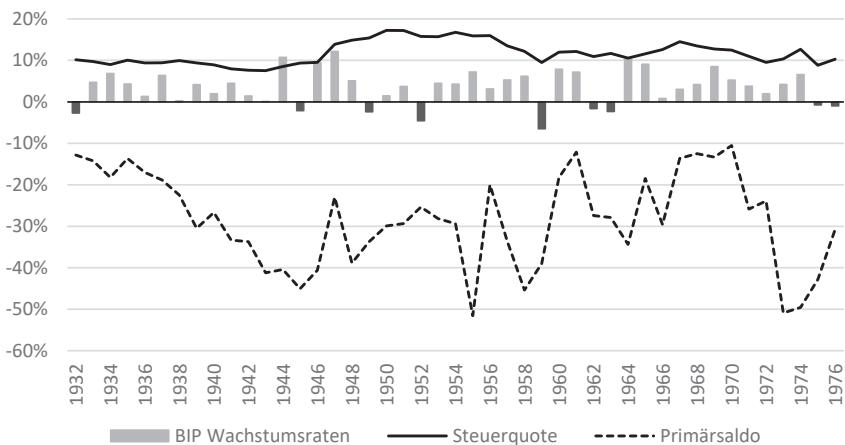
Die wachsende peronistische Verteilungsallianz geriet bereits ab 1950 in die Krise, so dass die Regierung schließlich ein hartes Austeritätsprogramm für die Beschäftigten auflegte. Die größten argentinischen Kapitalien konnten hingegen durchweg hohe Gewinne erzielen. Dabei konsolidierten sich alte und etablierten sich neue Industrieunternehmen und Wirtschaftsgruppen, die als wirtschaftliche Führungsschicht weit über den historischen Peronismus hinauswirkten.

Die Krise der peronistischen Verteilungsallianz

Die Blütezeit des Peronismus hielt insgesamt nur kurz an und wich schon bald wachsenden makroökonomischen Schwierigkeiten, die sich zum Ende der Regierungszeit in einer Finanzkrise äußerten. Die in der Wirtschaftsgeschichte als „klassisch“ verstandene Phase des blühenden Peronismus umfasste lediglich drei Jahre (1946–49) und erwies sich als abhängig von der historisch einzigartigen Nachkriegskonstellation – mit einer rasant ansteigenden Nachfrage auf dem Weltmarkt und hohen Lebensmittelpreisen (Gerchunoff/Llach 1998, 203 f.). Im Kontext fallender Nahrungsmittelpreise und eines stagnierenden Agrarsektors geriet das prekäre makroökonomische Gleichgewicht der peronistischen Verteilungsallianz zunehmend unter Druck. Dies deutete sich seit 1949 in Handelsbilanzproblemen sowie rasanten Preissteigerungen an (ebd., 204). Die Inflation wurde dabei zum zentralen Ausdruck eines staatlich moderierten, erbitterten Verteilungskonfliktes zwischen Unternehmer:innen und Arbeiter:innen (vgl. Hirschman 1981, 192 ff.). Dieser ließ sich auch nicht weiter zu Lasten des Agrarsektors befrieden, von dessen Exportleistungen das Industriemodell abhängig war. Weder die geld- und handelspolitischen Versuche einer ausreichenden Ressourcenversorgung der industriellen Koalition, noch die selektiven Versuche einer steuerpolitischen Expansion reichten aus, um den Finanzierungsbedarf des wachsenden peronistischen Staates und die Einkommen seiner sozialen Basis zu decken.

3. Peronistische Verteilungsallianz (1946-1955)

Abb. 11: Steuerquote, Haushaltsdefizit (Primärsaldo) und Wachstumsraten in Argentinien, 1932-1976



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von MOxLAD Database für Primärsaldo (nur Zentralregierung). Steuerquote auf Basis der Daten von Bocchetto 2010, Wirtschaftswachstumsraten nach ARKLEMS+Land.¹¹¹

Das Haushaltsdefizit war seit den 1930er Jahren enorm angewachsen, aber es erreichte unter Perón trotz des starken Anstiegs der Steuerquote gegen Ende seiner zweiten Regierungszeit einen Rekord von über 50% der Staatsausgaben, die Kreditzinsen nicht berücksichtigend (Abb. 11). Im Schnitt lag das Haushaltsdefizit (Primärsaldo) während des Peronismus bei gut 30%, was sich in den folgenden Jahrzehnten nicht mehr änderte. Die binnenmarktorientierte wirtschaftliche Dynamik hing so unmittelbar von beständigen Ressourcentransfers ab. Die dauerhafte Förderung industrieller Sektoren und die ökonomisch und politisch gebotene Sicherung relativ hoher Löhne in einer expandierenden Staatsbürokratie machten eine antizyklische Fiskalpolitik politisch unmöglich. Das starke Wachstum der ersten Regierungsjahre wurde von einer expansiven Geldpolitik durch Ausweitung des Kreditgeldes und der Geldemission begleitet, was eine inflationäre Dynamik begründete. Um die wachsende Inflation in den Griff zu bekommen, setzte die Regierung im Unterschied zu den ersten Regierungsjahren in der zweiten Amtszeit Peróns zunehmend auf eine restriktive Geldpolitik. Dies führte jedoch nicht zu einer stärkeren steuerlichen Abschöpfung von Ein-

¹¹¹ <https://arklems.files.wordpress.com/2013/12/pbiarklemsencadenado19002013-1.xls> [zuletzt gesehen: 02.06.2021]

kommen und Vermögen. Die Steuerquote fiel ab 1950 wieder. Stattdessen griff die Regierung zu ihrer Finanzierung verstärkt auf die Rücklagen der staatlichen Sozialversicherungsinstitute und damit auf die Ersparnisse der Beschäftigten zurück (Barbagallo/Rougier 2017, 63 f.).

Auf den Wirtschaftseinbruch von 1952 reagierte Perón mit einem harten Austeritätsprogramm, das zu einer Entfremdung seiner sozialen Basis und einer wachsenden Opposition anderer Sektoren führte. Bereits seit 1950 hatte die Regierung die Staatsausgaben drastisch gesenkt und die öffentlichen Investitionen merklich zurückgefahren (Gerchunoff/Llach 1998, 210). Wirtschaftsminister Gómez Morales hatte sehr viel weitergehende Pläne vorbereitet, jedoch wollte Perón seine Wiederwahl nicht gefährden und daher vor den Präsidentschaftswahlen von 1952 nichts davon wissen (ebd., 208). Nach erfolgreicher Wahl wurden die Pläne jedoch in voller Härte umgesetzt. Um die Exporte zu erhöhen und den internen Fleischkonsum drastisch zu reduzieren, wurden die Löhne trotz der starken Inflation für zwei Jahre eingefroren (Collier/Collier 2002, 343). Nach einigen Jahren der expansiven Lohnpolitik sollte fortan alle zwei Jahre eine Tarifkommission über die Lohnentwicklung entscheiden. Zugleich wurde der Agrarsektor Empfänger staatlicher Subventionen und Kreditprogramme und es kam zu einer weiteren Öffnung gegenüber ausländischem Kapital (Gerchunoff/Llach 1998, 208 ff.). Obschon es innerhalb der zweiten Amtszeit Peróns nochmals zu einer leichten Erholung der Reallöhne kam, deutete sich hier bereits an, was für die argentinische Wirtschafts- und Sozialgeschichte bis in die Gegenwart prägend sein sollte: Eine Art Schockpolitik der relativen Preise, die zu einer schlagartigen sektoralen und vertikalen Umverteilung von unten nach oben und einer abrupten Rekonfiguration von Verteilungsallianzen führte. War die erste Regierung Perón von einer Art „progressive shock“ (Gaggero 2012, 6) geprägt, der sich vor allem in der primären Einkommensverteilung (vor Steuern) zeigte und von einer moderaten sekundären, d.h. fiskalischen, Umverteilung begleitet war, erfolgte zu Beginn der zweiten Amtszeit Peróns (1952) angesichts der immer erdrückenderen Devisenknappeit ein regressiver Schock. So startete die Regierung mit dem Einfrieren der Löhne und der starken Begrenzung der Importe „the most ambitious stabilization program in Argentine history“ (Collier/Collier 2002, 343). Perón begründete das Programm in paternalistischer Weise:

„Die peronistische Wirtschaft sorgt dafür, dass die Produktion des Landes zuerst die Bedürfnisse seiner Einwohner befriedigt und nur das verkauft, was übrig ist. [...] Offenbar führt diese Theorie aber dazu,

3. Peronistische Verteilungsallianz (1946-1955)

dass die Jungs jeden Tag mehr essen und mehr konsumieren und entsprechend jeden Tag weniger übrigbleibt. Aber sie sind 50 Jahre lang zu kurz gekommen, diese armen Kerle. Deshalb habe ich ihnen erlaubt, dass sie mehr ausgeben, mehr essen, und dass sie sich über fünf Jahre lang mit allem verwöhnen lassen, was sie wollten. Sie verschafften sich die Garderobe, die sie nicht hatten, sie kauften sich die Dinge, die ihnen gefielen und sie amüsierten sich auch; wenn sie Lust hatten, tranken sie mal ein Fläschchen [...], aber ohne jeden Zweifel beginnen wir jetzt damit, die Dinge neu zu ordnen, um nicht mehr rumzuaasen [...].“ (Perón, zit. n. Gerchunoff/Llach 1998, 209)

Diese infantilisierend-paternalen Ansprache offenbart die starke Stellung, die dem Staat mit Blick auf die Lebensbedingungen der Arbeiter:innen zukam (und zukommen sollte) – im Kontext empfindlicher Sparprogramme verdingte sie jedoch nicht mehr. Infolge der neuen Austeritätspolitik kam es in der zweiten Amtszeit Peróns zu einer deutlichen Ausweitung von Streiks und zu einer Aktivierung von Gewerkschaftsmitgliedern von unten und gegen die peronistisch kooptierten Verbandsspitzen (Collier/Collier 2002, 343.).

Allmählich zerrann Peróns gesellschaftspolitische Allianz. Der Stabilisierungsplan von 1952, der Wegfall von Restriktionen für ausländisches Kapital im Jahr 1953 und die zunehmend unterwürfige Rolle der Dachgewerkschaft CGT führten zu einer gewissen Entfremdung der Arbeiter:innen. Sie schwächten „the intensity of worker support and to some extent might help explain the relatively indifferent reaction of labor to the overthrow of Peron.“ (Collier/Collier 2002, 347)¹¹² Ohne die volle und mobilisierte Unterstützung der Arbeiter:innen und Gewerkschaftsapparate wurde Peróns Machtbasis brüchig und die Opposition im selben Maße lauter: Den Oberschichten war die institutionelle und rechtlich gestärkte Rolle der Arbeiter:innen von Anfang an ein Dorn im Auge. Die vergleichsweise hohen Staatsausgaben und Löhne, die mit der peronistischen Industriepolitik einhergingen, wurden von den dominanten Industriefaktionen als Problem für ihre Rentabilität betrachtet. Zudem kam es aufgrund starker Importbeschränkungen, die der Begrenzung des Handelsbilanzdefizits 1953–1955

112 Nach Doyoen dürfen die Streikproteste nicht als antiperonistische Haltung der Arbeiter:innenbewegung verstanden werden, sondern als dynamisches Element einer sich industrialisierenden Gesellschaft, in der soziale Verbesserungen durch Streik u.a.m.. eingefordert werden. Zwar habe es eine Ablehnung der peronistischen Funktionselite gegeben, aber nicht der Person Perón (Doyon 1977).

dienen sollten, zu einer Dekapitalisierung der argentinischen Industrie, die die gesamte industrielle Koalition gefährdete (Barbagallo/Rougier 2017, 64 f.). Auch die einst progressiven Mittelschichten (*sectores medios*) des *Radicalismo* hatten angesichts der popularen Massenbewegungen großes Befremden gezeigt und einen „kulturell konservativen Reflex“ offenbart (Torre 1989, 540). Zudem schwanden unter der Inflation und den Devisenkontrollen auch ihre Ersparnisse, was die Wertsicherung auf Schwarzmärkten erforderlich machte und den Dollarpreis steigen ließ (vgl. Cortés Conde 2009, 161). Sie standen dem als korrupt erachteten Klientelsystem, das seit dem Ende der ersten Legislatur Peróns zusehends auf Wahlmanipulation und Zensur setzte, feindlich gegenüber (vgl. Collier/Collier 2002, 347 ff.). Trotz seiner Maßnahmen zugunsten von Pächter:innen und Kleinbäuer:innen hatte Peróns Agrar- und Lohnpolitik auch den ‚campo‘ mehr oder weniger geschlossen gegen sich in Stellung gebracht. Sie standen der peronistischen Industriepolitik, die im Wesentlichen eine auf Dauer angelegte Ressourcentransferpolitik zulasten des Agrarsektors war, ebenso feindlich gegenüber wie die traditionellen ruralen Klassen (vgl. SR 2012, 123, siehe auch Lázaro 2014). Eine wachsende allgemeine Unzufriedenheit angesichts der wirtschaftlichen Probleme, besonders aber der zunehmend monolithische Charakter des Regimes und die allmähliche Schwächung von Peróns Führung führten schließlich gegen Ende des Jahres 1954 auch zu einem offenen Konflikt mit der Kirche, der frühen Bündnispartnerin Peróns im streng katholischen Argentinien (vgl. Collier/Collier 2002, 347). So mehrten sich die Krisenerscheinungen einer im Verhältnis zu den verfügbaren Ressourcen überdehnten, mehr und mehr autoritär zusammengehaltenen Verteilungsallianz und im Lichte dieser Krisen sammelten sich die feindlichen Kräfte gegen Perón. Sein gewaltsamer Sturz 1955 gründete auf einer von weiten Teilen der führenden wirtschaftlichen Sektoren und der Mittelschichten getragenen, breiten zivil-militärischen Koalition, deren starke moralisch-politische Ablehnung des Peronismus nicht zuletzt in der Selbstbezeichnung als *Revolución Libertadora* zum Ausdruck kam.

Wirtschaftseliten und das steuerkulturelle Erbe der peronistischen Allianz

Auf Perón folgte abermals eine schockpolitische Kehrtwende, die der Finanzkrise und dem akuten Devisenmangel am Übergang zur Putschregierung der *Revolución Libertadora* Herr zu werden versuchte. Diese Kehrtwende bestand in einer weitgehenden Entlastung des Agrarsektors und in

3. Peronistische Verteilungsallianz (1946-1955)

Versuchen einer allgemeinen Stärkung der Besteuerung hoher Einkommen und Gewinne, woran die Regierung jedoch letztlich scheiterte. Angesichts des drängenden Handelsbilanzdefizits und der damit einhergehenden Devisenknappheit, die die gesamte Wirtschaft lähmte, genoss die makroökonomische Schockpolitik der ‚provisorischen Regierung‘ zunächst die volle Unterstützung der einflussreichsten Unternehmenssektoren, den alten und den neuen (diversifizierten) Oligarchien. Sie bestand in der Steigerung der Agrarexporte durch Währungsabwertung, einer großzügigen fiskalischen Begünstigung des Agrarsektors und der Dämpfung der Lohnentwicklung, um der Inflation Einhalt zu gebieten (vgl. Sánchez Román 2009, 231f.). Diese Maßnahmen bedeuteten einen massiven Einkommenstransfer aus den urbanen Zentren in Richtung des Agrarsektors. Um den harten Effekt der Währungsabwertung zu moderieren, wurden Steuern auf Agrarexporte eingeführt (*retenciones*), die einen Teil der Rente in die Staatskassen spülten. Dadurch sollte vor allem verhindert werden, dass sich die abwertungsbedingte Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen auf dem Weltmarkt in höhere Preise auf dem Binnenmarkt übersetzen und damit Inflation und Lohndruck befeuern würde: „Die Exportsteuern waren daher eine Art Palliativ gegen die Inflation und eine Kompensation für die Einkommenstransfers. Nichtsdestotrotz blieb ihre Erhebung lediglich eine Teilkompensation.“ (ebd., 256). Bereits im Fiskaljahr 1957/58 waren die Einnahmen aus der provisorisch angesetzten Exportsteuer weitestgehend bedeutungslos geworden (ebd., 257).

Um die Finanzkrise in den Griff zu bekommen, versuchte die Regierung zunächst, die Steuern auf hohe Einkommen und Unternehmen stark anzuheben, scheiterte jedoch am politischen Widerstand und an der Steuerpraxis der wirtschaftlichen Eliten.¹¹³ Trotz ihrer umfassenden politischen und moralischen Ablehnung Peróns wollten diese an seiner Steuerpolitik festhalten. Um Kontrolle über das enorme Haushaltsdefizit wiederzuerlangen und eine inflationstreibende Monetarisierung der Schulden zu verhindern, setzte die ‚provisorische Regierung‘ neben der Kürzung von Ausgaben auf eine fiskalische Konsolidierung durch die direkte Besteuerung von Unternehmen und hohen Einkommen. Die industriellen Wirtschaftseliten, die zu den klaren Gewinnerinnen der peronistischen Steuerpolitik zählten (ebd., 242), unterstützten anfänglich die fiskalischen Stabilisierungsbemühungen

113 Weiten Teilen der Geschichtsschreibung zufolge erwies sich die sogenannte *Revolución Libertadora* eher als „continuista“, als dass sie einen revolutionären Bruch beschrieben hätte (Sánchez Román 2009, 223).

zur Überwindung der Krise. Das Einkommensteuersystem wurde unter der neuen Regierung zunächst progressiver gestaltet: Untere Einkommen wurden entlastet, mittlere stärker und die obersten Einkommen zusätzlich mit progressiven Steuersätzen belegt, so dass die höchsten Einkommen einen Spitzensteuersatz von 50% erreichten (ebd., 245 f.). Unter der Regierung Perón hatte dieser zuletzt bei 40% gelegen. Zusätzlich wurde eine fiskalische Notstandssteuer (*impuesto de emergencia*) von 20% eingeführt, von der – zum Bedauern der oberen Schichten – Lohnabhängige ausgenommen waren. Dafür konnten sich die Unternehmen in Argentinien über eine großzügige Steueramnestie freuen, mit der Kapital aus dem Ausland und aus der Schattenwirtschaft gelockt und dem Staat Steuereinnahmen besichert werden sollten. Zu einer vergleichbaren Maßnahme war es erstmals bereits unter Perón gekommen, der seine Steuerreform von 1949 zu diesem Zweck mit einer Steueramnestie für sämtliche ins Ausland transferierte, ungerechtfertigte Vermögenszuwächse verband. Für die damalige Opposition bedeutete dies nicht weniger als die Legalisierung von Kapitalflucht und Betrug (vgl. SR 2012, 103). Selbst in Regierungsverantwortung, bereitete auch sie nun eine umfassende Steueramnestie vor. Nach Schätzungen des Finanzministers Eugenio Blanco belief sich die Steuerschuld argentinischer Unternehmen zum Zeitpunkt von Peróns Sturz auf etwa drei Milliarden Pesos. Für den Finanzminister war dies Ausdruck der Korruption des Vorgängerregimes und der unrechtmäßigen Bereicherung durch Wirtschaftsgruppen und Einzelpersonen, die der Regierung nahestanden. Der konservativen Tageszeitung *La Nación* galt diese Schuld als eine ökonomische Notwehrhandlung angesichts des inflationären Prozesses, der die Politik der Vorgängerregierung charakterisiert habe (Sánchez Román 2009, 249).

Für großen Unmut und ihr Scheitern hingegen sorgte die Abschaffung der vom Peronismus eingeführten Figur des anonymen Aktionärs, die dem stabilitätspolitisch engagierten Finanzminister als Bedingung einer besseren steuerpolitischen Erfassung von Reichtum galt. In der Beratungskommission für Steuerangelegenheiten (*Comisión Asesora en Materia Tributaria*), mit der neben Steuerexpert:innen auch die Unternehmensverbände, die Handelsbörse, die Industrievereinigung (UIA) und die Großgrundbesitzervereinigung (SRA) in die Steuerpolitik der Regierung eingebunden werden sollten, wurde scharf gegen die Abschaffung der Anonymität argumentiert. Mit seinen relativ ambitionierten Steuerplänen scheiterte Finanzminister Blanco schließlich auch politisch an diesen Widerständen. Nachdem sich die Konflikte zwischen der Regierung und dem Unterneh-

3. Peronistische Verteilungsallianz (1946-1955)

menssektor im letzten Quartal des Jahres 1956 zugespitzt hatten, wurde er zu Beginn des Jahres 1957 abgesetzt (vgl. ebd., 259 ff.). Allerdings konnte dies nicht mehr verhindern, dass die steuerliche Befreiung von Kapitalerträgen aus Schuldtiteln, Aktien und sonstigen Wertpapieren von der Kapitalertragsteuer per Gesetzesdekret 4073/56 zurückgenommen wurde (Memoria 1956/58, 85). Ebenso wurden Dividenden mit dem Gesetz wieder der Steuer unterworfen. Es handelte sich hierbei allerdings um Kompromisslösungen. Das entscheidende Anliegen des Wirtschaftsministeriums, das als Voraussetzung einer effektiven Besteuerung galt, nämlich die Abschaffung des anonymen Aktionärs, scheiterte am Widerstand der großen Unternehmer:innen. Die entsprechende neue Gesetzeslage enthielt lediglich Anreize zur freiwilligen Aufgabe der Anonymität, ohne sie zu untersagen. Der höheren Belastung, die durch diese Anreizstruktur drohte, entzogen sich die vermögenden Schichten und Unternehmen durch die tatsächliche oder fingierte Verlagerung ihres Sitzes in das angrenzende Ausland.¹¹⁴ Trotz der fiskalpolitischen Bemühungen der „provisorischen Regierung“ konnte der systematische Niedergang der Steuerquote, der sich an das Ende des Peronismus anschloss, nicht aufgehalten werden (s.o. Abb. 7). Vielmehr entwickelte sich die Steuerbefreiung und Steuerhinterziehung zur normalen Verwertungsbedingung des in Argentinien operierenden Industriekapitals (vgl. Iñigo Carrera 2007, 62).

3.5 Zwischenfazit: Peronistische Verteilungsallianz

Die Verteilungsallianz des Peronismus war geprägt von einer spezifischen Form der sozialen, wirtschaftlichen und politischen Integration der Gesellschaft, die zur Herausbildung und Verfestigung einer rentengesellschaftli-

114 Die steuerlichen Anreize zur Offenlegung der Aktionär:innen bestand in der Möglichkeit von Unternehmen, die Dividendenbesteuerung von 7% mit der Körperschaftssteuer der ausschüttenden Unternehmen zu verrechnen. Bei einem Festhalten an der Anonymität der Aktieninhaber:innen wurden Unternehmen zur Abführung (Abgeltung) von 20% auf Dividenden verpflichtet (Memoria 1956/58, 774). Zugleich wurde aber die Abgeltungssteuer für Begünstigte von Ausschüttungen im Ausland (der neue Art. 58 des EStG) auf 5% anstelle der 20% Steuern für anonyme Inhaber:innen im Inland begrenzt. Diese Steuerpolitik führte zu einer realen oder fingierten Kapitalflucht insbesondere in die angrenzenden Länder, wo die argentinischen Aktionär:innen vorgaben zu leben, um so dank fiskalischer Anonymität von dem deutlich geringeren Steuersatz zu profitieren und auf Steuererklärungen verzichten zu können (Sánchez Román 2009, 262).

chen Konfiguration der argentinischen Fiskalität führte. Die sozialen Pole dieses spannungsreichen Kräfteverhältnisses bestanden neben den in Argentinien operierenden ausländischen Unternehmen im Wesentlichen aus einer mobilisierten Arbeiter:innenschaft, neuen Industrieunternehmen sowie einer wirtschaftlich diversifizierten Oligarchie und der alten, politisch entmachteten Agraroligarchie.

Peróns Machtbasis bestand in der peronistischen Arbeiter:innenklasse und ihren Gewerkschaften. Diese ermöglichten ein gewisses Kräftegleichgewicht mit oppositionellen Sektoren und sicherten seine fast zehnjährige Regierungszeit machtpolitisch ab. Als die wirtschaftlichen Ungleichgewichte und Turbulenzen in der zweiten Hälfte seiner Regierungszeit zunahmen, sein Führungsstil zunehmend autoritär wurde und er soziale Einschnitte bei den Arbeiter:innen veranlasste, wurde die peronistische Koalition zusehends geschwächt. Dies führte schließlich zu Peróns Absetzung durch eine Putschregierung, die bis auf die peronistischen Gewerkschaften alle gesellschaftlichen Kräfte hinter sich versammelte. Ohne die Mobilisierungsbereitschaft der Arbeiter:innenbewegung konnte Perón sich nicht mehr gegen die wachsende oppositionelle Koalition aus Agrarsektor, Mittelschichten, Kirche, Militär und diversifizierten Wirtschaftsgruppen verteidigen. Die zunehmenden politischen und wirtschaftlichen Krisenerscheinungen einer im Verhältnis zu den verfügbaren Ressourcen überdehnten Verteilungsallianz führten schließlich zu seiner gewaltsaften Ablösung.

Einer der Grundwidersprüche des Peronismus bestand zwischen der modernen bürgerlichen (Finanz-)Verfassung, die dem Schutz des Eigentums und der gemäßigten Besteuerung verpflichtet war, und der von Perón gestärkten Arbeiter:innenbewegung, der er politisch verpflichtet war. Die vom Peronismus begründete national-populare Tradition führte nicht nur zu einer starken Identifikation der Arbeiter:innenbewegung mit dem Staat. Sie konservierte vielmehr auch ein Klassenbewusstsein, das Perón mit sozialen Ansprüchen konfrontierte, die ihn verpflichteten. Seine wirtschaftspolitischen Handlungsspielräume waren dadurch eingeschränkt. Die Widersprüche dieses Systems verstärkten sich in dem Maße, wie der Zufluss der Rohstoffrente abnahm oder nicht im ausreichenden Maße anstieg. Der geschlossen gegen Peróns Industriepolitik stehende Agrarsektor konnte auf diese Weise die Gegenkräfte sammeln. Da die Eigentumsordnung immer unangetastet blieb und nur indirekt über Steuern und die Kontrolle des Außenhandels reguliert wurde, blieb der peronistische Staat materiell abhängig von der Klasse der Grundbesitzer:innen und Großproduzent:innen. Ihre politische Unterordnung unter das industriepolitische Entwicklungs-

3. Peronistische Verteilungsallianz (1946-1955)

modell führte zwar zu starken Spannungen zwischen Regierung und Agrarsektor. Eine grundsätzliche Transformation der Ökonomie, die zu einer Schwächung des Sektors und der Agrarelite geführt hätte, blieb jedoch aus.

Im Folgenden werden die zentralen Merkmale der peronistischen Verteilungsallianz entlang der analytischen Kategorien der politischen Ökonomie der Rente, der politischen Institutionen und der Allokations- und Verteilungspolitik synthetisch dargestellt. Diese Darstellung trägt dem Ineinandergreifen der unterschiedlichen Analyseebenen Rechnung und leitet die weitere Untersuchung der kirchneristischen Verteilungsallianz an.

Politische Ökonomie der Rente und industriepolitische Koalition

Die staatliche Aneignung und Allokation der Rente aus dem Agrarsektor war die zentrale politökonomische Bedingung der peronistischen Verteilungsallianz. Dadurch wurde ein bedeutender Teil der Rente abgeschöpft, der andernfalls vom Agrarsektor bzw. den Grundbesitzer:innen angeeignet worden wäre. Diese Ressourcentransfers erfolgten nicht in erster Linie über steuerpolitische Instrumente, sondern über ein System differenzierter Wechselkurse und die Kontrolle des Außenhandels. Durch festgesetzte Exportwechselkurse konnte die Regierung den Agrarproduzent:innen und -exporteur:innen im Wechsel von Dollar zu Pesos einen Teil der Rente entziehen. Durch das staatliche Monopol im Außenhandel wurden gegenüber den Produzent:innen Preise deutlich unterhalb des Marktwerts angesetzt, zu denen die staatliche Handelsgesellschaft die Primärgüter anschließend exportierte. Dies verschaffte dem Staat umfassende Ressourcen zur Finanzierung der klassenübergreifenden industriellen Koalition, die den politischen Kern des Peronismus ausmachte.

Mit den Ressourcen aus der Regulierung des Außenhandels finanzierte die Regierung die expandierende Staatsverwaltung und versorgte die großen Unternehmen des Landes mit billigen Krediten zu Zinsraten unterhalb der Inflationsrate. Die Kreditfinanzierung verminderte die Steuerschuld der Unternehmen (Passiva), während die Schulden sich im Kontext einer inflationären Wirtschaftsdynamik von selbst verringerten (Negativzinsen). Dies kam einer großzügigen direkten Subventionierung der Unternehmen gleich und erlaubte einträgliche Geschäfte, ohne jede Wertschöpfung. Schutzzölle und andere Instrumente der Handelsbeschränkung schufen den lokal operierenden Industriekapitalien zudem Verwertungsbedingungen (durch

Preisgestaltung), die einer Konkurrenz durch Importe nicht standgehalten hätten. Hohe Produktionskosten durch Produktivitätsrückstände und Lohnsteigerungen konnten eingepreist und damit die Profitabilität der Unternehmen abgesichert werden. Die preispolitischen Interventionen, die mit der Kontrolle des Außenhandels verbunden waren, verbilligten zudem die Grundnahrungsmittel der Arbeiter:innen und wirkten damit auf eine Verbesserung der Reallöhne (wage goods), ohne dass es zu steigenden Nominallöhnen und damit höheren Lohnkosten gekommen wäre. Diese Form der Lohnpolitik half der Regierung, die Arbeiter:innen an sich zu binden und die industrielle Produktion zu fördern und ging finanziell allein zugunsten des Agrarsektors.

Der Zugang zu Kredit und präferenziellen Wechselkursen für den verbilligten Import von Kapitalgütern hing von den Verbindungen der einzelnen Unternehmen zur Staatsbürokratie ab. Die Förderung und der Erhalt des industriellen Sektors als legitimationspolitischer Kern des Peronismus basierte daher auf Absprachen und Privilegierungsstrukturen. Das Privileg bestand letztlich darin, gesellschaftlich als Unternehmer fungieren zu können. Denn angesichts der Produktivitätsrückstände gegenüber Kapitalisten außerhalb Argentiniens hätte diese neue Klasse von Industrieunternehmer:innen wirtschaftlich nicht ohne die politischen Allokationsentscheidungen und den beständigen Rentenzufluss bestehen können. Die Industriepolitik folgte dabei nicht ökonomischen Kriterien, sondern dem politischen Kriterium umfassender Beschäftigungsmöglichkeiten, von denen die Machtarchitektur des peronistischen Staates abhing. Der Staat brachte in diesem Sinne nicht nur eine Klasse von Unternehmer:innen hervor, sondern auch die Arbeiter:innenklasse, die in ihren Betrieben arbeitete. Er begründete damit eine rentenpolitische Form der Vergesellschaftung, deren Reproduktion in umfassender Weise von der Rohstoffrente aus dem Agrarsektor abhängig war.

Politische Institutionen: Fiskalischer Dezisionismus

Institutionell waren für den Peronismus eine starke Expansion der Staatsbürokratie und die starke Machtkonzentration in der Exekutive prägend. So schuf Perón gigantische bürokratische Apparate, mittels derer er eine Vielzahl von klassischen Hoheitsrechten des Parlaments absorbieren und zum Gegenstand von Ministerialverordnungen machen oder seinem direkten Befehl unterstellen konnte. Die Expansion des öffentlichen Sektors erlaubte

3. Peronistische Verteilungsallianz (1946-1955)

die umfassende Integration gewerkschaftlicher Kräfte und war damit ein zentraler Mechanismus peronistischer Massenklientelpolitik. Die Versorgung gewerkschaftlicher Funktionär:innen und loyaler Parteigänger:innen verschaffte Perón zugleich eine hörige Mehrheit im Kongress. Dadurch formierte sich die Staatsbürokratie zu einem unkontrollierten Machtzentrum, aus dem heraus die fiskalischen und nonfiskalischen Entscheidungen getroffen wurden, die die Koordinaten der gesamten argentinischen Ökonomie festsetzten. Der Staat entwickelte sich in der Folge zu einem riesigen klientelistischen Apparat, der in alle Gesellschaftsbereiche hineinwirkte und der damit umgekehrt zum zentralen Austragungsort gesellschaftlicher Verteilungskonflikte wurde.

Die expandierende peronistische Staatsbürokratie entschied über grundlegende fiskalische Funktionen des Staates und über umfassende Ressourcen ohne politische und rechtliche Kontrolle durch andere Staatsorgane. Der Staat schöpfe, kontrollierte und allozierte Finanzmittel auf der Basis von Entscheidungen seines Verwaltungsapparats, der zum großen Teil mit loyalen Kräften der peronistischen Gewerkschaften und der Partei besetzt war. Damit verstand die Fiskalpolitik letztlich dem Befehl Peróns. Mit der Schaffung der staatlichen Wirtschafts-, Kredit- und Handelsorganisation IAPI wurde ein „institutioneller Behemoth“ (Kurtz 2013, 193) geschaffen, der keiner parlamentarischen Kontrolle verstand und in großem Umfang Ressourcen generierte und allozierte. Die währungs-, preis- und handelspolitischen Maßnahmen des peronistischen Staates verschafften der Staatsbürokratie zugleich „enorme Macht“ (Cortés Conde 2009, 148). Das gesamte wirtschaftliche Getriebe hing von den Entscheidungen ab, die von den Beamten:innen getroffen wurden, die an den Schlüsselpositionen des bürokratischen Apparats saßen. Sie entschieden über den wirtschaftlich notwendigen Erwerb von Devisen, den Wechselkurs sowie Handelsquoten. Diese bürokratischen Instrumente brachten dem Fiskus Einnahmen, die den Umfang regulärer Steuereinnahmen zeitweise deutlich überschritten. Die starke fiskalpolitische Bedeutung dieser Instrumente schuf damit letztlich einen gigantischen dezisionistischen Machtapparat, der darüber entschied, welche wirtschaftlichen Akteur:innen zu welchen Rentabilitätsbedingungen im argentinischen Markt bestehen konnten. Diese Entscheidungsgewalt kristallisierte sich in der Person Perón und kam ohne jede institutionalisierte demokratische Vermittlung aus. Sie war allein Ausdruck strategischer Absprachen und Abwägungen nach Maßgabe der gesellschaftlichen und politischen Kräfteverhältnisse. Da der Machtapparat Peróns grundlegende fiskalische Funktionen übernahm oder ersetzte, begründete

die institutionelle Machtfülle Peróns eine Art fiskalischen Dezisionismus. Der Begriff schließt an die souveränitätstheoretischen Überlegungen Carl Schmitts (2004) an, wonach Recht und politischer Befehl des Souveräns eins sind, und überträgt diese auf das Feld der Staatsfinanzen. Diese Form des Dezisionismus blieb prägend für den argentinischen Steuerstaat.

Allokations- und Verteilungspolitik

Neben den nonfiskalischen Allokations- und Verteilungsinstrumenten erfüllte auch die Steuerpolitik die Funktion des Rententransfers zugunsten der industriepolitischen Koalition und stellte eine weitgehend einseitige Belastung des Agrarsektors dar. Sie muss neben ihrer Umverteilungsfunktion daher vor allem in ihrer allokatipolitischen Dimension versanden werden. Steuerpolitisch baute die Regierung anfänglich die Einkommen- und Unternehmenssteuern aus und stärkte dadurch zunächst die Besteuerung einkommensstarker Gruppen. Sie erhöhte Steuern auf Dividenden und Kapitalerträge und hob die Unternehmenssteuersätze an, um ihren umfassenden Finanzbedarf zu decken. Allerdings stand eine allgemeine Besteuerung von Reichtum, d.h. der höchsten Einkommen und Vermögen, im Widerspruch zum industriepolitischen Programm der Regierung. Die sektorale Koalition aus städtischen Unternehmen und peronistischer Gewerkschaftsbewegung sah vor allem die Bildung und Bewahrung industrieller Strukturen vor, nicht jedoch ihre Belastung. In dem Moment, in dem die Rohstoffexporte 1949 erstmals einbrachen und der argentinische Aktienmarkt starke Kursverluste erlitt, wurden die Steuern auf Kapitalerträge wieder abgeschafft und entsprechende Ausnahmeregelungen geschaffen. Hinzu kamen umfassende steuerliche Abzugsmöglichkeiten für Unternehmen, die die Einnahmen erodieren ließen. Zwar stiegen die Einnahmen aus der Einkommen- und Unternehmenssteuer insgesamt während Peróns Regierungsjahren deutlich an, sie wurden jedoch nicht von den vermögendsten Schichten und Segmenten getragen.

Auch die Arbeiter:innenschaft wurde durch großzügige Abzugsmöglichkeiten von der Steuer befreit. Hierbei ergänzten sich zwei analytisch unterscheidbare Faktoren: Zum einen bewahrte und verstärkte das national-populare Narrativ des Peronismus und die zentrale Stellung der Gewerkschaften die Arbeiter:innenidentität der Massen und begründete eine starke Ablehnung von Lohnsteuern. Ein Staat, der die ‚Würde der Arbeiter:innen‘ zum Kern des staatsbürgerlichen Diskurses machte und nach eigenem Be-

3. Peronistische Verteilungsallianz (1946-1955)

kunden angetreten war, um den subalternen Massen in der Konfrontation mit der Oligarchie zu ihrem Recht zu verhelfen, konnte unmöglich die Arbeiter:innen besteuern. Zum andern waren die Arbeiter:innen Teil der von Perón verkörperten industriellen Koalition, die im Zentrum seiner Förderpolitik stand. Diese Politik zielte auf die Schaffung und den Erhalt eines hohen Beschäftigungsstands und höherer Einkommen, da Peróns Machtstellung davon abhing. Dies war nur bei entsprechenden Gewinnaussichten für die Unternehmen möglich. Eine steuerliche Belastung der Lohneinkommen hätte angesichts der Stärke der Gewerkschaften und Belegschaften voraussichtlich den Lohndruck und damit letztlich die Produktionskosten erhöht. Im Bereich der Staatsbürokratie und Staatsunternehmen hätte dies analog zu einem steigenden Ausgabendruck zugunsten der Löhne und Gehälter geführt. Beides widersprach der industriepolitischen Priorisierung durch die Regierung und der Expansion der Staatsbürokratie. Gezielt besteuert wurde daher lediglich der Agrarsektor, dessen Einkünfte zusätzlich über die Grundbesteuerung finanziell belastet wurden. Die Befreiung der abhängig Beschäftigten von der Einkommensteuer stellte damit eine allokativpolitische Maßnahme dar, die vor allem der Alimentierung der industriepolitischen Koalition diente. Die wirtschaftlichen Eliten profitierten hierbei insgesamt von der nachrangigen Bedeutung der Steuern.

Das institutionelle, politökonomische und fiskalische Gefüge der peronistischen Verteilungsallianz etablierte eine rentengesellschaftliche Konfiguration des argentinischen Steuerstaates, in der die gesamtgesellschaftliche Reproduktion umfassend von der staatlichen Kanalisierung der Rohstoffrente abhing. Die Besteuerung war hierbei ein nachrangiges und selektives Instrument der Ressourcenmobilisierung zulasten des Agrarsektors und derjenigen gesellschaftlichen Segmente, die nicht stark genug waren, sich ihrer zu erwehren. Diese Verteilungsallianz prägte den weiteren Fortgang der argentinischen Geschichte.

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

In diesem zweiten Untersuchungskapitel wird die kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015) untersucht. Sie folgte auf die schwere argentinischen Wirtschafts- und Finanzkrise von 2001/2002, die das politische System an den Rand seines Kollapses brachte. Nach einem sich über Jahrzehnte entfaltenden sozialen und politischen Desintegrationsprozess breiter Bevölkerungsteile sah sich der Kirchnerismus mit der historischen Herausforderung konfrontiert, die sozialen Fliehkräfte einzuhegen und die Stabilität der politischen Ordnung wiederherzustellen. Diese Aufgabe stellte sich ihm in einem Kontext hoher Weltmarktpreise für argentinische Exportgüter, die zu einem präzedenzlosen Wirtschaftswachstum führten und politische Verteilungsspielräume schufen. Die neue Regierung unter Präsident Néstor Kirchner (2003-2007) und anschließend unter der Präsidentschaft seiner Ehefrau und politischen Weggefährtin Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) nutzte diese Spielräume, um eine neue rentengesellschaftliche Verteilungsallianz zu schmieden. Hierzu baute sie politisch, ökonomisch und institutionell auf den alten Mustern und Akteuren der historischen Verteilungsallianz des Peronismus auf, die sich unter veränderten Bedingungen und über allen gesellschaftlichen Wandel hinweg aufrechterhalten hatten. Hierzu gehörte der zentrale Stellenwert der staatlichen Rentenallokation für ökonomische Wachstumsprozesse außerhalb des Rohstoffsektors, eine politische Institutionalität, die die horizontale Gewaltenteilung weitestgehend zugunsten von Pakten und dem politischen Befehl überwindet sowie eine selektive Allokations- und Verteilungspolitik nach Maßgabe der unmittelbaren Kräfteverhältnisse im Rahmen der bestehenden Herrschafts- und Eigentumsordnung. Das krisenhafte Ende der kirchneristischen Verteilungsallianz setzte ein, als die Weltmarktpreise für argentinischen Rohstoffe nicht mehr stiegen und die politischen Verteilungsspielräume an ihre Grenzen stießen. Die folgende Untersuchung nimmt ihren Ausgang von der historischen Reaktualisierung der sozialen Frage, die mit den Krisenprotesten von 2002 politisch virulent wurde (4.1). Die weitere Untersuchung erfolgt entlang der analytischen Kategorien der politischen Ökonomie der Rente (4.2), der politischen Institutionen (4.3) sowie der Allokations- und Verteilungspolitik (4.4). Die besondere Verzahnung dieser Ebenen zur histori-

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

schen Verteilungsallianz des Kirchnerismus wird abschließend in einem Zwischenfazit noch einmal hervorgehoben (4.5).

4.1 Aktualisierung der sozialen Frage und Kirchnerismus

Der Kirchnerismus bezeichnet eine spezifische historische Verteilungsallianz, die infolge der argentinischen Wirtschafts- und Finanzkrise von 2001/2002 entstand und als politische Antwort auf eine über Jahrzehnte sich entfaltende soziale Desintegrationskrise verstanden werden kann. Das vom Peronismus etablierte importsubstituierende Industrialisierungsmodell (ISI) fand ausgehend von der zivil-militärischen Diktatur des *Proceso de Reorganización Nacional* (1976-1983) ein jähes Ende. Mit der Öffnung der Kapitalmärkte schuf die de facto Regierung des *Proceso* neue Strukturen der Bereicherung, die im Wesentlichen auf ausländischen Kreditgeldern beruhten und eine massive Verschuldungskrise in Gang setzten. Im Zuge dieser Schuldenkrise der 1980er Jahre und der damit einhergehenden Hyperinflation kam es zu einer Dekapitalisierung der argentinischen Industrie und damit zu einer umfassenden Freisetzung von Arbeitskräften. Dieser Prozess wurde mit der brachialen, wenn auch selektiven, Marktöffnungspolitik des peronistischen Präsidenten Carlos Menem (1989-1999) in den 1990er Jahren verschärft. Im Zuge dieser Öffnungspolitik gerieten die in Argentinien operierenden Industriekapitale unter massiven Konkurrenzdruck, woraufhin ein großer Teil der Industrieunternehmen die Produktion einstellt (Basualdo 2011 & 2013). Diese Entwicklungen kulminierten in der Wirtschafts- und Finanzkrise von 2001 und 2002, die massive Proteste nach sich zog und die soziale Frage als Systemfrage ganz oben auf die politische Tagesordnung setzte. Nach mehreren dicht aufeinander folgenden Regierungswechseln trat 2003 der neu gewählte Präsident Néstor Kirchner sein Amt an. Nach Jahrzehnten des sozialen Niedergangs stellte sich seiner Regierung die historische Aufgabe, die soziale Frage abermals zu beantworten. Dieses Mal jedoch nicht als Begleiterscheinung eines wirtschaftlichen Wachstums- und Industrialisierungsprozesses, in dem die proletarisierten und noch zu proletarisierenden Massen ihre gesellschaftliche und politische Integration einforderten, sondern in invertierter Form: Es waren die pauperisierten Massen aus den Armenvierteln und den Vorstädten, die im Zuge der Deindustrialisierung und ihrer Marginalisierung gelernt hatten, sich auf territorialer Ebene zu organisieren und die in der manifesten Krisensituation zu einem politischen Machtfaktor wurden. Als überraschender

Außenseiter musste Präsident Kirchner zunächst aus dem Amt heraus eine eigene Machtbasis aufbauen, um der Krise des politischen Systems Herr zu werden. Diese Machtbasis fand er in den Organisationen der Armen. Der Versuch, Kontrolle über ihre Mobilisierungsmacht zu gewinnen, führte zur Kooptation zahlreicher exponierter Personen aus dem Umfeld der Arbeitslosenbewegungen und zwang die Politik zur Anpassung und zur Verschiebung ihrer Inhalte und Allianzen nach links (vgl. Etchemendy/Garay 2011). Dieses Politikmuster setzte sich auch während der Präsidentschaft von Cristina Fernández de Kirchner, der Ehefrau von Néstor Kirchner, fort. Ursprünglich war geplant, dass sie die Präsidentschaft für eine Legislaturperiode übernimmt, während Néstor Kirchner die peronistische Partei als Machtbasis des Ehepaars reorganisiert. Nach dessen überraschenden Tod trat sie erneut zu den Präsidentschaftswahlen an und konnte sich als Verkörperung des peronistischen Erbes bis 2015 im Amt halten. Im Gegenwind wirtschaftlicher Turbulenzen wurde ihre Regierung schließlich von dem als neoliberal-konservativ geltenden Präsidentschaftskandidaten Mauricio Macri abgelöst. Dieser führte Argentinien zurück an die internationalen Finanzmärkte, von denen das Land aufgrund der schwersten Wirtschafts- und Finanzkrise seiner Geschichte und dem damit einhergehenden *default* von 2001 abgeschnitten war. Mit dem neu in Gang gesetzten Verschuldungszyklus fand der Kirchnerismus sein Ende. Im Folgenden werden die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Entwicklungen nachgezeichnet, die den Ausgangspunkt für die kirchneristische Verteilungspolitik bildeten.

Wachstumsmodell und neue Strukturen der Bereicherung 1976–2002

Die zivil-militärische Diktatur des *Proceso de Reorganización Nacional* (1976–1983) beendete in Argentinien das industrielle Wachstumsmodell der Nachkriegsjahre, das seit den späten 1960er Jahren in die Krise geraten war. Sie zerschlug die verschiedenen militärischen und zivilen peronistischen Organisationen und reorganisierte die argentinische Wirtschaft zugunsten der mächtigsten wirtschaftlichen Sektoren. Zu den klaren Gewinnern des *Proceso* gehörten die lokalen Wirtschaftsgruppen, sowohl traditionelle wie Bunge und Born als auch die Gruppen, die aus dem Industrialisierungsmodell unter Perón hervorgegangen oder in der Nachfolgezeit entstanden waren. Diese Gruppen wurden bereits zuvor stark durch staatliche Verflechtungen begünstigt. Während der Rest des industriellen Sektors, einschließ-

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

lich der ausländischen Kapitalien in den 1970er Jahren deutliche Verluste erlitt, konnten die Unternehmen der diversifizierten Oligarchie selbst noch in der Wirtschaftskrise von 1975 unter hohem Inflationsdruck und einer schrumpfenden Wirtschaft Gewinne machen (Castellani 2013, 96 ff.). Durch umfassende Subventionen, Steuerausnahmen, staatliche Großaufträge, verbürgte Marktanteile sowie durch Mechanismen des *overpricing* und *underpricing* als Anbieter und Abnehmer von Leistungen gegenüber dem Staat entstanden „privilegierte Akkumulationsräume“, die prägend auch für die späte Phase der industriellen Importsubstitution (1966-1975) waren (Castellani 2013, 96 ff.).¹¹⁵ Diese bereits privilegierten Wirtschaftsgruppen erlebten während der Diktatur des *Proceso* eine wahrhafte Explosion. Bis Ende der 1980er Jahre umfassten sie ein Drittel der 200 umsatzstärksten Unternehmen Argentiniens (Gaggero et al. 2014, 93).

Der Kern des durch die Diktatur in Gang gesetzten Wachstums- und Bereicherungsmodells bestand in der Verwertung von Schulden – in der sogenannten *valorización financiera* (Basualdo 2013, Kap. 3). Sie erweiterte die schon starken geschäftlichen Verflechtungen von Privatwirtschaft und Staat um Finanzinstrumente der Bereicherung. Im Wege der Finanzreform zu Beginn des *Proceso* etablierte der neue Wirtschaftsminister im Verbund mit den mächtigsten Wirtschaftsgruppen Argentiniens ein einträgliches Geschäftsmodell.¹¹⁶ Dadurch konnten Schulden als Finanzrente erschlossen werden, während die Weltmarktpreise für argentinische Rohstoffexporte einen historischen Tiefstand erreichten (Basualdo 2011, 53 ff.; ders. 2013, Kap. 3 und 6; Castellani 2013). Mit der Finanzreform verzichtete die Regierung auf eine ‚Nationalisierung‘ von Bankeinlagen (Dollar zu Peso) durch die Zentralbank, auf einen durch die Zentralbank kontrollierten Leitzins sowie auf die bis dato bestehenden starken Restriktionen bei der privaten Auslandsverschuldung (Basualdo 2013, 128 f.). Der damit einhergehende

115 Dieses Bereicherungsmodell durch privilegierte Verträge mit der Staatsbürokratie ist in der Literatur als *la patria contratista* bezeichnet worden (Pucciarelli 2004). Seinen materiellen Grund hatte dieses besondere Privilegierungsschema im Niedergang der Differenzialrente ab der zweiten Hälfte der 1970er Jahre bzw. ihrem Kollaps Mitte der 1980er Jahre und der damit einhergehenden Schwierigkeit, den industriellen Sektor insgesamt durch umfassende sektorale Transfers zu alimentieren. Einflussreiche, lokale Wirtschaftsgruppen wendeten sich mit ihren Forderungen daher verstärkt direkt an den Staat, was im Ergebnis zur Konsolidierung des *patria contratista* führte (vgl. Schamis 2013, 160).

116 Wirtschaftsminister unter der Diktatur war Martínez de Hoz, seinerseits Vorsitzender der Großgrundbesitzervereinigung SRA mit guten Verbindungen in den Finanzsektor.

Bedeutungsgewinn des Finanzsektors führte umgehend zu einem starken Anstieg der privaten Auslandsschuld, die innerhalb eines Jahres (1978 auf 1979) von 4 auf 9 Milliarden Dollar anwuchs (vgl. Schamis 2013, 159). Die internationalen Liquiditätsüberschüsse dieser Zeit hatten zu einer massiven Ausweitung des internationalen Kreditmarktes geführt und schufen somit die finanziellen Bedingungen für das neue Modell, von dem die argentinischen Wirtschaftsgruppen in besonderer Weise profitierten (Basualdo 2013, 157 ff.; vgl. Manzetti 1994, 97). Der Staat nahm in dieser Zeit in umfassender Weise Kredite auf dem lokalen Finanzmarkt auf, was in Verbindung mit einer restriktiven Geldpolitik zu extrem hohen Zinsen für Anleihen und Kredite führte (Basualdo 2011, 54). Demgegenüber waren die Zinsen auf ausländischen Finanzmärkten aufgrund der starken internationalen Liquidität und einer Krise der Realwirtschaft in den Ländern des globalen Nordens sehr niedrig. Die internen Zinssätze übertrafen also bei weitem die internationalen Zinssätze, wodurch eine enorme Finanzrente für jene privaten Schuldner entstand, die Zugang zu ausländischen Krediten hatten und auf dem lokalen Markt als Gläubiger auftreten konnten. Die Finanzrente entstand durch die Differenz zwischen dem nominalen Zinssatz auf dem argentinischen Markt, d.h. dem Zinssatz, zu dem der Investor Kredit vergibt, und den Kosten in Pesos, die bei einer Verschuldung auf dem internationalen Finanzmarkt anfielen (Basualdo 2013, 140). Von diesen Arbitragewinnen profitierten vor allem lokale Filialen internationaler Banken sowie die einflussreichen lokalen Wirtschaftsgruppen der diversifizierten Oligarchie. Letztere hatten direkten Zugang zu ausländischen Krediten und Anleihen, die sie auf dem lokalen Finanzmarkt zu hohen Zinsen platzieren konnten. Wie lukrativ dieses staatlich arrangierte Geschäftsmodell war, zeigt sich nicht zuletzt an starken mikroökonomischen Veränderungen: Waren finanzielle Vermögenswerte in der Phase der Importsubstitution beinahe bedeutungslos, machten sie zu Beginn der 1980er Jahre 50% der Vermögenswerte der großen Unternehmen aus. Bis zur Finanzialisierung der Rentenaneignung war die öffentliche Verschuldung bloß Mittel zur Aufrechterhaltung des industriellen Akkumulationsprozesses und damit der Aneignung von Differenzialrente durch intersektorale Transfers. Mit der Öffnung des Kapitalmarktes in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre wurde der Staat zum Medium der Aneignung einer weiteren, über den Finanzmarkt abschöpfbaren Rente. Für die kleineren und nicht privilegierten Kapitalien auf dem nationalen Markt führte diese Politik zu einer erheblichen Zinslast. Aufgrund der in den 1970er Jahren ebenso erfolgten Öffnung der Gütermärkte konnte diese, im Unterschied zum vorherigen geschützten

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

Markt, nicht mehr zulasten der Konsument:innen auf die Preise überwälzt werden. Schwächere Kapitalien wurden daher in eine schwere Krise gestürzt, was sich in zahlreichen Insolvenzen ausdrückte (vgl. Basualdo 2013, 142).

Die Ausnutzung von Zinsdifferenzialen stellte nur eine Form der Bereicherung dar. Die andere bestand darin, dass der Staat die ausländischen Milliardenschulden der führenden nationalen und ausländischen Wirtschaftsgruppen und Unternehmen durch ein System von Wechselkursversicherungen und direkten Subventionen übernahm. Dies geschah durch ein System strukturierter und vorangekündigter Währungsabwertungen einerseits und der staatlichen Garantie des jeweils aktuellen Wechselkurses zugunsten privater Schuldner andererseits. In der Folge heftiger Abwertungen und einem entsprechenden Wertverlust des Pesos verbilligten sich die Kredite entsprechend um den Abwertungsbetrag. Einfach ausgedrückt: Wenn der Schuldner zum Zeitpunkt der Aufnahme eines Auslandskredits einen Peso pro Kreditdollar zahlen musste und aufgrund einer starken Abwertung zum Zeitpunkt der Schuldtilgung fünf Pesos pro Dollar zu zahlen waren, übernahm der Staat vier Pesos (Basualdo 2011, 55; Ders. 2013, 174 ff.; Rapoport 2010, 661 f.).¹¹⁷ Zugleich konnte der Schuldner seine Dollarrücklagen in Argentinien natürlich zum offiziellen Wechselkurs gegen Pesos, in diesem Beispiel 1:5, tauschen. Ein absurdes System der Bereicherung. Mit dem Zentralbank-Kommuniqué A 251 vom Oktober 1982 wurde die private Auslandsverschuldung schließlich ganz offiziell verstaatlicht (vgl. Basualdo 2013, 176 ff.).¹¹⁸ Zum Teil erfolgte die Praxis der Verstaatlichung von Schulden sogar auf der Basis von Eigendarlehen: zuvor ins Ausland transferiertes Geldkapital floss als Kredit nach Argentinien, konnte dort aufgrund der Zinsdifferenziale verwertet werden und wurde dann noch vom Staat erstattet (vgl. Rapoport 2010, 662).

117 Mit der sogenannten *tablita cambiaria* wurde unter der Diktatur des Proceso 1979 ein Wechselkurssystem eingeführt, das auf einer Reihe von vorangekündigten Währungsabwertungen beruhte. Die festgesetzten Abwertungsschritte kamen aufgrund der deutlich höheren Inflation einer fortwährenden Überbewertung des Pesos gleich, was zulasten des Exports ging. Die *tablita* wurde von dem Wirtschaftsminister und SRA Vorsitzenden Martínez de Hoz eingeführt und hatte zur Folge, dass gerade einmal 17% der Agrarrente in die Taschen seiner Klassengenossen gelangten (Íñigo Carreras 2007, 72). Offenbar hatte die Pampa-Oligarchie kein Problem mit dieser Form des Rententransfers, solange sie selbst die Wirtschaftspolitik in der Person des Wirtschaftsministers bestimmte und sich andere rentable Investitionsmöglichkeiten im Finanzsektor ergaben.

118

Um die enorme Schuldenlast des Privatsektors in der einen oder anderen Form abzunehmen, musste sich der Fiskus auf den internationalen Finanzmärkten erheblich verschulden. Die hohen Gewinne, die sich in dieser ersten Phase der *valorización financiera* erzielen ließen, suchten ihren Weg aus Argentinien heraus zu den jeweiligen Mutterkonzernen und auf ausländische Bankkonten. Der Staat musste zu diesem Zweck die Devisen vorhalten, damit die auf dem nationalen Markt erzielten Pesos sich in Dollar wechseln ließen und das Land verlassen konnten. So wuchs die Auslands schuld des argentinischen Staates von etwa 8,5 Milliarden Dollar zu Beginn der Diktatur 1976 auf 25 Milliarden Dollar 1981 an und im Zuge der Wechselkursversicherungen innerhalb von nur zwei Jahren auf 46 Milliarden Dollar am Ende der Diktatur 1983. Der öffentlichen Auslandsverschuldung zugunsten des privaten Sektors stand eine Kapitalflucht im Umfang von 35 Milliarden Dollar gegenüber (Basualdo 2011, 55). Zu den Nutznießern dieses Bereicherungsmodells zählten zahlreiche Unternehmen der lokalen Wirtschaftsgruppen, inländische wie ausländische Banken, darunter auch die Deutsche Bank, sowie die Tochterunternehmen der großen Automobil konzerne in Argentinien, darunter Mercedes und Fiat. Fiat wurde in dieser Zeit von der Gruppe Macri aufgekauft. Franco Macri, Vater des 2019 aus dem Amt geschiedenen argentinischen Präsidenten Mauricio Macri, wurde in der Folge mit seinen Firmengruppen Socma und Sevel zum bedeutendsten Automobilunternehmer Argentiniens der 1980er und 90er Jahre. Während die Wirtschaft sich insgesamt in der tiefsten Krise seit der großen Depression befand, die Inflation kaum noch kontrolliert werden konnte und die Verschuldungskrise in die ‚verlorenen Dekade‘ – die *década perdida* – führte, konnten insbesondere die Unternehmen der lokalen Wirtschaftsgruppen im industriellen Sektor massiv expandieren (Schamis 2013, 162; Tabelle 5). Sie profitierten umfassend von der Industrieförderpolitik und konzentrierten fast 80% der gesamten privaten Auslandsverschuldung, die auf den Staat übertragen wurde, auf sich (Schamis 2013, 161).¹¹⁹

119 Obwohl diese Wirtschaftsgruppen fast die gesamte private Auslandsschuld auf sich konzentrierten, umfassten sie gerade einmal 5% der privaten Schuldner.

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

Tabelle 5: Veränderung der Anzahl der Unternehmen einiger argentinischer Wirtschaftsgruppen zwischen 1973 und 1990¹²⁰

Wirtschaftsgruppe	Anzahl Unternehmen 1973	Anzahl Unternehmen 1990
Pérez Companc	10	92
Bridas	4	58
Macri	7	60
Soldati	15	51
Garavaglio y Zorraquín	12	45
Bunge y Born	60	92
Techint	30	58
Arcor	5	31
Clarín	1	16
Alpargatas	9	24
Werthein	20	31
Bagó	2	13
Madanes	8	18
BGH	6	17
Ledesma	14	24
Astra	18	23
Astra	18	23

Quelle: Gaggero et al 2014, 93

Die Verschuldungskrise führte zu einer Hyperinflationskrise, die ihren Höhepunkt 1989 erreichte und erst mit einer Reform des Währungssystems überwunden werden konnte. Diese Reform ebnete den Weg für eine Fortsetzung des schuldenbasierten Wachstumsmodells unter dem peronistischen Präsidenten Carlos Menem. Unter dem Druck der Hyperinflation verabschiedete der Kongress 1991 den sogenannten Konvertibilitätsplan (*Plan de Convertibilidad*) des Wirtschaftsministers Domingo Cavallo. Danach wurde die nationale Währung 1:1 an den Dollar gebunden. Auf diese Weise gelang es, die Jahresinflation in der Folge deutlich unter den zweistelligen und im Laufe der Zeit bis in den negativen Bereich zu senken. Die Zentralbank wurde auf diese Weise von einem Währungshüter zu einem

120 Nicht alle Veränderungen können auf Wachstum der Unternehmensgruppe zurückgeführt werden, wenn entsprechende Veränderungen z.B. konzerninternen Restrukturierungen geschuldet waren.

Currency Board, das die vollständige Deckung der nationalen Geldmenge durch internationale Devisenreserven absicherte (Schamis 2013, 167). Auf dieser Basis flossen erneut internationale Kredite nach Argentinien. Die Wirtschaftspolitik der 1990er Jahre war von drei zentralen Weichenstellungen geprägt: a) Rückkehr des Staates und der Privatwirtschaft an die Finanzmärkte. Bedingung der internationalen Gläubiger, insbesondere des IWF, war die umfassende Privatisierung von Staatsbetrieben;¹²¹ b) Stabilisierung der Währung durch Dollarbindung (*Plan de Convertibilidad*); c) Ausrichtung der argentinischen Wirtschaft auf komparative Kostenvorteile im Agrarsektor (vgl. Basualdo 2013, 331). Erneut zählten die lokalen Wirtschaftsgruppen zu den Gewinnern der wirtschafts- und währungspolitischen Neuausrichtung. Im Verbund mit transnationalen Unternehmen profitierten sie am stärksten von der Privatisierung jener Staatsbetriebe, die sie zuvor über Jahrzehnte durch eine verzerrte Preispolitik zu ihren Gunsten (*overpricing/underpricing*) ausgenommen hatten. Um den anfänglichen Widerstand der Wirtschaftsgruppen gegen die Privatisierung der für sie bis dato so lukrativen Staatsbetriebe zu überwinden, wurden diese von der Regierung Menem in einem korrupten Privatisierungsprozess zu hoch rentablen Unternehmen umgestaltet. Dies geschah vor allem durch umfassende Subventionen und Tarifsteigerungen und die Gewährung von Monopolen oder Oligopolen für die jeweiligen Sektoren. Die zuvor unrentablen Staatsunternehmen verwandelten sich dadurch in die profitabelsten Privatunternehmen der Realwirtschaft, darunter Häfen, Fluglinien und Eisenbahn, Rundfunk- und Telekommunikation, Fossile Energie und Stromanbieter, Stahl und Vieles mehr. (vgl. Basualdo 2013, 334, 338 f.; ders. 2011). Mitte der 1990er Jahre verkauften die lokalen Wirtschaftsgruppen dann einen Großteil ihrer Unternehmensanteile an die ausländischen Investoren zu hohen Preisen und erzielten dadurch enorme Vermögenszuwächse, die sie umgehend ins Ausland transferierten (Basualdo 2013, 340). Die Kapitalflucht betrug je nach Berechnung 54 bis 82 Milliarden Dollar zwischen 1991 und 2001 (ebd., 363), was in etwa dem Anstieg der Auslandsverschuldung entsprach, die im gleichen Zeitraum von ca. 60 Milliarden Dollar auf 140 Milliarden Dollar anstieg (ebd., 450). Mit dieser Entwicklung verschwand die lokale Wirtschaftselite jedoch nicht vom argentinischen Markt. Zum einen gab es weiterhin geschützte Sektoren, die von der umfassenden Libe-

121 Kaum ein Land der Region führte in so umfassender und rabiater Weise Privatisierungen durch. Allenfalls Chile privatisierte ähnlich drastisch, jedoch bereits zuvor unter der Diktatur Pinochets.

4. Kirchneristische Verteilungslallianz (2003-2015)

ralisierungspolitik ausgenommen waren. So musste die Automobilindustrie die internationale Konkurrenz nicht fürchten und erfuhr in den 1990er Jahren dank Schutzzöllen und Subventionen ein starkes Wachstum (Basualdo 2011, 91; Santoro 1996, 125). Die Gruppe Macri wurde in dieser Zeit mit ihrer Sparte *Sevel Argentina* die bedeutendste Unternehmensgruppe auf dem argentinischen Automobilmarkt. Zum anderen investierten die lokalen Wirtschaftsgruppen einen Teil ihrer Vermögenszuwächse in den Agrarsektor. Mit dieser Reorientierung löste sich ihre enge Geschäftsgemeinschaft mit den ausländischen Investoren nach 1994 allmählich zugunsten ihrer „strukturellen Eingliederung in die Produktion von Exportgütern mit geringem Bedarf an importierten Kapitalgütern, wodurch sie zur Kapitalfraktion mit dem höchsten Handelsbilanzüberschuss“ wurden (Basualdo 2013, 343).

Mit der Asienkrise von 1998, dem Ende unbegrenzter Kreditflüsse zu niedrigen Zinsen sowie einbrechenden Rohstoffpreisen geriet die Allianz zwischen lokalen Wirtschaftsgruppen und ausländischen Banken und Investoren und damit das Konvertibilitätsregime insgesamt unter Druck. Die Asienkrise sprang schnell auf Russland über und erreichte mit Brasilien einen wichtigen Handelspartner Argentiniens, wodurch das Land in die Rezession rutschte. Im Gegensatz zu den ausländischen Banken und Investoren hatten die einflussreichen argentinischen Wirtschaftsgruppen nun ein Interesse an der Aufgabe der Dollarbindung des Pesos. Innerhalb der dominanten wirtschaftlichen Sektoren zeichnete sich eine Frontstellung zwischen *dolarizadores* und *devaluacionistas* ab, also jenen, die für eine Beibehaltung der Dollarbindung und jenen, die für eine Währungsabwertung waren. Die Abwertungslallianz wurde von den lokalen Wirtschaftsgruppen in der *Unión Industrial Argentina* und anderen Wirtschaftsvereinigungen angeführt, deren wirtschaftliche Bedeutung durch den Ausverkauf ihrer Anteile innerhalb des industriellen Sektors stark abgenommen hatte (vgl. Basualdo 2011, 136). Die Befürworter der Dollarbindung konnten sich in der Krisensituation nicht mehr politisch durchsetzen. Seit der Abwahl Menems 1999 und der Regierungsübernahme durch das Wahlbündnis der so-nannten *Alianza*, einer linksliberalen Koalition aus UCR und oppositionellen Peronisten (FREPASO) unter dem ‚radikalen‘ Präsidenten De la Rúa (UCR), wurde nach einem Weg aus dem Konvertibilitätsregime gesucht. Die einbrechenden Exporteinnahmen, die wirtschaftliche Rezession und fallende Steuereinnahmen führten in eine Schuldenkrise, die Ende 2001 zur Zahlungsunfähigkeit Argentiniens führte (*default*) und das Land von

den internationalen Finanzmärkten isolierte. Damit war auch das Schicksal der Dollarbindung besiegt. Unter der neuen peronistischen Regierung von Eduardo Duhalde, dem bereits dritten Präsidenten seit der Abwahl Menems, wurde im Januar 2002 mit dem *Ley de emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario* die Dollarbindung aufgehoben und der Weg für einen neuen Rentenzyklus bereitet. Der Übergang vom Dollar zum Peso eröffnete abermals die Gelegenheit für den Privatsektor, sich der hohen Schuldenlast, die mit dem schuldenbasierten Bereicherungsmodell einherging, zu entledigen und diese auf den Staat zu übertragen. Dies geschah mittels der sogenannten *pesificación asimétrica*, der asymmetrischen Pesifizierung: Während Sparguthaben zu einem Wechselkurs von einem Dollar zu 1,40 Pesos umgewandelt wurden und somit die Mehrheit der Argentinischen Kleinsparer um einen guten Teil ihrer Rücklagen erleichtert wurde, erfolgte die Rückzahlung von Auslandsschulden weiterhin auf der Basis von 1:1. Diese Maßnahme sollte zunächst nur für kleinere und mittlere Unternehmen mit einer Verschuldung bis 100.000 Dollar gelten, wurde jedoch aufgrund des Drucks des Großkapitals unabhängig von der Größe und der Schuldsumme ausgeweitet (vgl. Rapoport 2017, 945). Durch die asymmetrische Pesifizierung verschwand ein Großteil der Schulden für die privaten Gläubiger insbesondere der lokalen Wirtschaftsgruppen buchstäblich, während der Staat gegenüber den Banken die Differenz in Form von in Dollar notierten Staatsanleihen komensierte (ebd.). Noch am Ende des ersten Quartals 2002 erreichte der Peso eine nominale Abwertung von 200% und verstärkte damit den Entschuldungseffekt, während sich die Dollar der unverschuldeten kleinen Sparer in Luft auflösten. Zugleich wurden die Gebühren der großen privatisierten öffentlichen Versorgungsunternehmen in ausländischer Hand eingefroren und ihre Verträge neu verhandelt. Ausgenommen hiervon waren lediglich jene privatisierten Unternehmen, an denen weiterhin lokale Wirtschaftsgruppen beteiligt waren.¹²² Diese Entschuldung wurde ab dem Jahr 2002 begleitet von einem starken Anstieg der Weltmarktpreise für argentinische Exportgüter. Damit war der Anfang gesetzt für einen neuen Rentenzyklus mit hohen Gewinnaussichten.

122 Darunter Aeropuertos Argentinos (Gruppe Eurnekian), Correo Argentino (Gruppe Macri) sowie Bauprojekte unter Beteiligung von Techint, Macri und Roggio, aber auch im Bereich des Passagierzugverkehrs (Basualdo 2011, 138).

4. Kirchneristische Verteilungskoalition (2003-2015)

Deindustrialisierung und Gewerkschaftsbewegung

Im Zuge der Schulden- und Hyperinflationskrise der 1980er Jahre kam es zu einer Dekapitalisierung der argentinischen Industrie, ein Prozess, der mit der radikalen Marktoffnungspolitik unter Präsident Menem in den 1990er Jahren noch verschärft wurde. Durch den starken Konkurrenzdruck, mit dem die in Argentinien operierenden Kapitale plötzlich konfrontiert waren, musste ein großer Teil der Industrieunternehmen die Produktion einstellen (Basualdo 2011 & 2013). Entsprechend fiel zwischen 1976 und 1983 der Anteil des industriellen Sektors an der Wirtschaftsleistung von knapp 27,5% auf 22% (Schamis 2013, 161). 1991 lag sein Anteil nur noch bei 18,1% (Félix 2014, 53) und 1998 noch bei 17,1% (Rapoport 2017, 829). Aufgrund der Vernichtung und Konzentration von Kapital, der Rationalisierungseffekte infolge des verstärkten Konkurrenz- und Modernisierungsdrucks und der Privatisierung zahlreicher öffentlicher Unternehmen wurde eine Vielzahl von Arbeitskräften freigesetzt, die von anderen Sektoren nicht absorbiert wurden. In der Folge etablierte sich eine Sockelarbeitslosigkeit, die zwischen 1995 und 2000 durchschnittlich 15% erreichte und etwa in demselben Umfang um eine Unterbeschäftigtequote ergänzt wurde (vgl. Rapoport 2017, 825 f.). Mit der Marktoffnung und dem Prozess der *valorización financiera* hatte sich das Wachstum der großen Unternehmen und Wirtschaftsgruppen vom gesamtwirtschaftlichen Wachstum gelöst. Ging der Anstieg der Umsätze der Unternehmensspitze bis 1994 im Wege der Ausweitung von Kredit und Konsum noch mit der Expansion der gesamten Wirtschaft einher, stiegen ihre Umsätze fortan „unabhängig vom ökonomischen Zyklus“, wie zuvor auch schon in den 1980er Jahren bis zur Hyperinflationskrise (Basualdo 2011, 88).¹²³

Die abnehmende Erwerbstätigkeit und die wirtschaftliche Konzentration des gesellschaftlichen Mehrprodukts auf privilegierte Wirtschaftsgruppen und Großunternehmen führte seit der Marktoffnung und Finanzliberalisierung zu einer enormen Einkommenskonzentration: Zwischen 1974 und 2002 fiel der Anteil der unteren Einkommenssegmente (Dezile I–IV) am gesellschaftlichen Gesamteinkommen von 19,5 auf 11,9% und der Anteil der Mittelschichten (Dezile V–VIII) von 41 auf 33,1% des Gesamteinkommens. In der gleichen Zeit stieg der Anteil der Oberschichten (Dezile IX – X) am Gesamteinkommen von 39,5 auf 55,1%. Hierbei machte den mit

123 1995 stiegen die Umsätze der 200 umsatzstärksten Unternehmen um 8,4%, während das BIP um 2% einbrach (ebd.).

Abstand größten Sprung das oberste Einkommensdezil, das seinen Anteil am Gesamteinkommen von 23,6 auf 37,3% um mehr als ein Drittel erhöhen konnte (Rapoport 2017, 885). Die Reallöhne der Industriearbeiter:innen fielen zwischen 1974 und 2004 um 44%. Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese abgewerteten Löhne des:der formalen Fabrikarbeiter:in in Argentinien deutlich über dem argentinischen Durchschnittseinkommen lagen und dieses 2004 noch um 58% überschritten (Iñigo Carrera 2007, 54).¹²⁴ Diese Befunde korrespondieren mit der Verarmung der Bevölkerung: nach offiziellen Angaben lebten 30% der argentinischen Bevölkerung bereits vor der großen Wirtschaftskrise von 2001/2002 in Armut (Rapoport 2017, 885). Zunehmend entwickelte sich die Verwertung der Arbeit unterhalb ihres Werts im Kontext offener Märkte und einem entsprechenden Preisdruck zur natürlichen Reproduktionsbedingung der verbleibenden argentinischen Industriekapitale. Sie konnten sich dadurch einen wachsenden Anteil des Mehrprodukts aneignen und damit ihre Profitrate auch angesichts verringerter preispolitischer Spielräume und fallender Rohstoffpreise stabilisieren (vgl. Iñigo Carrera 2007, 55; Seiffer/Rivas Castro 2017).

Der skizzierte Deindustrialisierungsprozess wirkte sich auch auf die Organisationsformen der lohnabhängigen und subalternen Klassen Argentiniens sowie auf die Art ihrer Anbindung an den Staat aus. Auf dem Terrain der Gewerkschaften kam es auf der einen Seite zu einer korrupten Anpassung der alten peronistischen Gewerkschaftsführer an die neuen Bedingungen der sozial-ökonomischen Reproduktion, auf der anderen Seite vervielfältigten sich die Organisationsformen der Beschäftigten im Wege zahlreicher Spaltungen und Neugründungen. Dieser Prozess vollzog sich vor allem in den 1990er Jahren unter dem peronistischen Präsidenten Menem. Am Ende der Diktatur des *Proceso* waren die alten peronistischen Gewerkschaften keinesfalls verschwunden und verfügten weiterhin über eine hohe Mobilisierungsfähigkeit, obschon Tausende von politischen Aktivist:innen verfolgt und ermordet worden waren (Félix 2014, 53). Eine grundlegende Schwächung der Gewerkschaften erfolgte erst mit der wachsenden Zahl von Erwerbslosen im weiteren Verlauf der 1980er Jahre. Zunächst machten die alten Gewerkschaften unter der neuen demokratischen Regierung Alfonsín (UCR) mit massiven Streikmobilisierungen, darunter

124 Für Iñigo Carrera (2007, 54f.) bedeutet der Umstand, dass die argentinischen Reallöhne formaler Fabrikarbeiter:innen 1974 noch 87% und 2004 gerade noch 50% der US-amerikanischen Reallöhne entsprachen, dass die Gesamtheit der Arbeiter:innenschaft Argentiniens ihre Arbeitskraft seit dem Ende der 1970er Jahren unter ihrem Wert, d.h. unterhalb ihrer Reproduktionskosten verkauft.

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

13 Generalstreiks, auf sich aufmerksam (Lobato/Suriano 2003, 133). Es handelte sich dabei vor allem um politische Mobilisierungen, die sich gegen die gläubigernahen Schulden- und Wirtschaftspolitik der Regierung richteten (ebd.). Um ihren politischen Einfluss zu sichern, gingen die peronistisch geprägten Gewerkschaften offene und verdeckte Bündnisse mit der weiterhin bestehenden peronistischen Partei (*Partido Justicialista*) ein.

Erst unter dem peronistischen Präsidenten Menem gingen die Streikaktivitäten deutlich zurück. Einerseits brachte die Dollarbindung der argentinischen Währung eine gewisse Preisstabilität, die fortwährende tarifpolitische Mobilisierungen nicht mehr zum alltäglichen Erfordernis machten und zu einer gewissen sozialen Befriedung beitrugen (vgl. ebd., 134). Andererseits forcierte Menem einen Prozess der strukturellen und systematischen Schwächung der Gewerkschaften durch Deindustrialisierung und Privatisierung, Spaltung und Kooptation (vgl. Adamovsky 2012, 416 f.). Die Mitgliederzahlen der Gewerkschaften gingen in den 1990er Jahren insgesamt in Lateinamerika drastisch zurück, doch in Argentinien waren die Rückgänge im Verhältnis zu den historischen Hochphasen der Organisierung besonders drastisch: Der Organisationsgrad fiel von einstmals 50% auf 22,3% in den 1990er Jahren (Roberts 2014, 100). Mit der Erosion ihrer materiellen Basis erodierten auch die Gewerkschaften als die zentrale Organisationsform, in der die peronistische Identität auch ohne Perón fortbestanden hatte (Schamis 2013, 165). Für die parteiinterne Strömung der *Renovación Peronista*, der auch Menem angehörte, und schließlich für die peronistische Partei der PJ insgesamt hatte dies auch eine strategische Neuorientierung zur Folge. Sie löste sich machtpolitisch von der Gewerkschaftsbewegung und wandte sich verstärkt den Mittelschichtssektoren und wirtschaftlichen Eliten zu (vgl. Levitsky 2003, 3 f.; Schamis 2013, 165). In der Folge kam es zu einer „de-unionization“ (Levitsky 2003, 4) der *Partido Justicialista* (PJ). Zu Beginn der 1980er Jahre dominierten die Gewerkschaften die peronistische Partei noch, was vor allem ihrer faktischen Macht geschuldet war und nicht so sehr parteiinternen demokratischen Verfahren. Zu Beginn der 1990er Jahre hatten die *Renovadores* um Carlos Menem die PJ bereits in eine klientelistische Partei auf territorialer Basis verwandelt, die nicht mehr von der vertikalen Integration der Beschäftigten über die Gewerkschaftsapparate abhing. Seit der Rückkehr zur Demokratie 1983 hatte die neue Strömung innerhalb der PJ ihre politischen Ämter auf lokaler Ebene genutzt, um Bündnisse mit Initiativen und Nachbarschaftsorganisationen zu bilden und Patronage-Netzwerke aufzubauen. Dies verschaffte ihnen eine eigenständige soziale Basis und ein Netz von

Makler:innen zur politischen Mobilisierung, sogenannte *agrupaciones* und *punteros*, mittels derer sie in der Lage waren, die alten gewerkschaftsnahen lokalen Parteiführer herauszufordern (Levitsky 2003, 15; vgl. Castorina 2014, 87). Zu Beginn der 1990er Jahre hatte sich die peronistische Partei ihrer gewerkschaftlichen Basis weitgehend entledigt (ebd., 4). Der territorial organisierte Klientelismus in Nachbarschaften und Gemeinden war eine relativ kostengünstige Möglichkeit, „einkommensschwache Wähler in einem Kontext von Deindustrialisierung und Wirtschaftsreformen anzusprechen“ (Levitsky 2003, 9). Um gewerkschaftliche Widerstände weiter zu schwächen, verfolgte die Regierung Menem eine typische „Teile-und-Herrsche-Strategie“ (Schamis 2013, 169). Reformwillige Gewerkschafter:innen wurden in ihren Karrieren von Menem unterstützt, erhielten Staatsämter oder Vorstandsposten in den privatisierten Unternehmen. Eine andere Strategie war die unternehmerische Einbindung der Gewerkschaften in das Wirtschaftsmodell: Im Gegenzug für ihre politische Unterstützung wurden sie zu Verwalterinnen von Aktienbeteiligungen, im Falle der Privatisierung der sozialen Sicherungssysteme durften sie ihre eigenen privaten Pensionsfonds schaffen.

Diese Komplizenschaft zwischen CGT und der Regierung führte zu einer Spaltung und Fragmentierung der gewerkschaftlichen Organisationen. Während manche Sektoren der CGT die Regierung unterstützten oder mit ihr verhandelten, mobilisierten andere aus der CGT heraus gegen die Regierung – so die *Movimiento de Trabajadores Argentinos* (MTA) unter Führung des Transportgewerkschafters Hugo Moyano – und wieder andere spalteten sich ab. Eine Abspaltung führte 1992 zur Neugründung des parallelen Gewerkschaftsdachverbands *Central de los Trabajadores Argentinos* (CTA), der von Beschäftigten des öffentlichen Dienstes und der Lehrer:innenengewerkschaft dominiert wurde (Adamovsky 2012, 418). Diese neue Gewerkschaftsorganisation unterschied sich grundlegend von der alten CGT, sowohl in ihrer internen Organisation, als auch in ihren Aktionsformen. Nach innen hin war sie von einer prononzierten demokratischen Binnenstruktur geprägt. Nach außen entwickelte sie angesichts der veränderten Bedingungen einer Prekarisierung von Beschäftigungsverhältnissen und einer wachsenden Arbeitslosigkeit Aktionsformen, die an die territoriale Organisierung subalterner Sektoren anschlossen (vgl. ebd., 419).¹²⁵

125 Diese Orientierung spiegelte sich auch in ihrem Slogan *La nueva fábrica es el barrio* (Die neue Fabrik ist das Nachbarschaftsviertel) wider. In ihren Strukturen begrüßte

Territorialisierung der sozialen Frage

Mit der Schwächung der Gewerkschaften und dem wachsenden Problem von Arbeitslosigkeit, Entrechtung und Verarmung kam es zu einer Territorialisierung der sozialen Frage und ihrer politischen Bearbeitung. Organisationen verarmter und subalterner Sektoren bildeten sich auf Stadtteil-ebene, in kleinbäuerlichen Gemeinden oder im Armentviertel. Eine der bedeutendsten Entwicklungen in dieser Hinsicht ist die massenhafte Organisierung von Arbeitslosen und informellen Arbeiter:innen, die seit den 1990er Jahren zunehmend die soziale Mobilisierung prägten und verstärkt die politische Aufmerksamkeit der peronistischen Partei auf sich zogen. Ihr politisches Gewicht bezogen sie angesichts ihrer strukturellen Schwäche als ökonomisch entbehrliche Bevölkerung aus massiven Straßenblockaden, die auf die Lahmlegung der Warenzirkulation des Landes zielen. Diese Blockaden, sogenannte *piquetes*, brachten den unterschiedlichen Organisationen, die sich dieser Form der direkten Aktion bedienten, den Namen *Piqueteros* ein.¹²⁶ Er einte die unterschiedlichen Organisationen zu einer Bewegung. Die *Piquetero*-Organisationen bildeten sich in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre und zeichneten sich aus durch die direkte Aktion zur unmittelbaren Durchsetzung von Forderungen, die Nachbarschaftsarbeit im städtischen Viertel (*barrio*), basisdemokratische Strukturen einer Versammlungsdemokratie (*democracia asamblearia*) und die teilweise Kontrolle der Sozialprogramme der Regierung (Svampa 2011, 20; vgl. Adamovsky 2012, 422 ff.). Die politischen Orientierungen innerhalb dieser Bewegung und Organisationen unterschieden sich teils erheblich: im Wesentlichen lassen sich ein national-popularer Flügel in der Tradition des Peronismus, ein Flügel, der geprägt war von traditionellen linken und marxistischen Parteien sowie ein autonomer, antikapitalistischer Flügel, der jede Form der (staatlichen) Herrschaft ablehnte, unterscheiden (Svampa 2011, 20 f.).¹²⁷ Diese Organisa-

sie neben Beschäftigten auch Mieter:innen-, Kleinbauern- und Arbeitslosenorganisationen (Adamovsky 2012, 419).

- 126 Die Territorialisierung des Protests und die geschwächte Rolle der Gewerkschaftsbürokratie führten zu einer Migrantisierung und vor allem einer Feminisierung des Protests, so dass 50% der *Piqueteros* eigentlich *Piqueteras*, also Frauen, waren (Adamovsky 2012, 428). Im Folgenden wird daher die Schreibweise *Piqueterxs* verwendet, um so auf das im Spanischen Original generische Maskulinum zu verzichten.
- 127 Der größte Teil der *Piquetero*-Organisationen stand in der national-popularen Tradition und war eher dialogbereit. Dazu gehörten v.a. die *Federación de Tierras*

tionen erreichten ihren politischen Höhepunkt als gesellschaftlicher Machtfaktor in der Krise 2001/2002, in der sie Tausende von Straßenblockaden organisierten und drei Präsidentschaftswechsel innerhalb weniger Wochen erzwangen.¹²⁸

Wie vielerorts in Lateinamerika führten die sozialen Veränderungen zu einer interessenpolitischen Entkopplung von hierarchischen Gewerkschaftsapparaten einerseits und politischen Parteien andererseits. Die Territorialisierung der sozialen Organisierung, im Unterschied zur verbands- oder parteipolitischen Organisierung der unteren Klassen, führte auch zu einer Territorialisierung der Sozialpolitik. Diese löste das zunächst repressive Vorgehen der Regierung gegen die basisdemokratischen Organisations- und Mobilisierungsformen der Armen ab. Angesichts der massiven Beteiligung popularer Sektoren an den Protestformen der Bewegung mussten die politisch Verantwortlichen Zugeständnisse machen (Adamovsky 2012, 422 ff.; Gibson/Calvo 2000). Dies erfolgte durch eine starke Ausweitung assistenzialistischer Sozialprogramme, d.h. sozialer Unterstützungsprogramme, die meist an bestimmte Auflagen gebunden sind und keinen Rechtsanspruch begründen (Collier/Handlin 2009; vgl. Adelantado & Scherer 2008; Barrientos 2007). Das 1996 eingeführte Beschäftigungsprogramm *Planes Trabajar* sah Sozialleistungen und Lebensmittelversorgung im Gegenzug für Arbeitsstunden vor und zählte 1997 bereits 200.000 Begünstigte (Adamovsky 2012, 423). Dieser Teilerfolg der Bewegung führte jedoch nicht zu ihrer Stillstellung. Vielmehr multiplizierten sich in der Folge der neuen Sozialprogramme Straßenblockaden als Mittel der Erpressung weiterer politischer Zugeständnisse. Außerdem wandelte sich im Zuge dieser Kämpfe das Selbstverständnis der Bewegung: Die Bezeichnung *Piqueteros* war zunächst

y *Vivienda* (FTV), die sich aus Basisorganisationen von Kleinbauern:bäuerinnen, Indigenen und Bewohner:innen von Armenvierteln (*villas*) sowie Erwerbslosen- und Mieter:innenorganisationen zusammensetzte. Diese Organisation stand unter der Leitung von Luis D'Elia. Weiterhin gehörte hierzu die *Corriente Clasista y Combativa* (CCC), die mit der *Partido Comunista Revolucionario* verbunden war und unter der Leitung von Carlos Santillán stand. Der eher traditionell linke Flügel organisierte sich im *Bloque Piquetero Nacional* und die autonome Strömung organisierte sich in der Arbeitslosenbewegung *Aníbal Verón*. (vgl. Adamovsky 2012, 4422 ff.)

128 Ein genauerer Blick auf die *piquetes* zeigt, dass es sich hierbei keinesfalls allein um eine Aktionsform von Arbeitslosen handelte, sondern vielfach auch von Lohnabhängigen und speziell gegen Ende der 1990er Jahre auch verstärkt von kleinen und mittleren Eigentümer:innen, Agrarproduzent:innen, Händler:innen und Studierenden (Adamovsky 2012, 424).

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

eine eher abwertende Begriffsschöpfung der Presse. Jedoch verschwand das Stigma der Arbeitslosigkeit bald zu Gunsten einer positiven und stolzen Identität der Bewegung, die sich teilweise jenseits des peronistischen Referenzrahmens entwickelte (vgl. Adamovsky 2012, 423).

Den Regierenden, insbesondere den peronistischen Bürgermeister:innen auf lokaler Ebene, gelang es jedoch, die Territorialisierung des sozialen Protests politisch zu kapitalisieren, indem die Sozialpolitik mit klientelistischen Strukturen verknüpft wurde. Denn trotz der eigenständigen Identität der Piqueterxs waren diese für eine breitere Resonanz innerhalb der populären Sektoren auf peronistische Referent:innen und sogenannte *manzaneras*, d.h. Frauen, die sich um die Umsetzung der Sozialprogramme auf Nachbarschaftsebene kümmerten, angewiesen (Adamovsky 2012, 427). Häufig war die Zugehörigkeit zu den Piqueterxs daher nicht so sehr vom Kampf bestimmt, als von dem Motiv, Zugang zu Sozialprogrammen zu erhalten. „Dies führte im Laufe der Zeit in einigen der *Piquetero*-Organisationen dazu, innerhalb ihrer Strukturen zumindest teilweise die hierarchische und depolitisierende Logik des Klientelismus zu reproduzieren.“ (Adamovsky 2012, 427) Lediglich 10% der ‚Sozialpläne‘ unterstanden der direkten Kontrolle der *Piquetero*-Organisationen. Diese selbstverwalteten Programme waren nach der Präsidentschaft Menems von dem neuen Präsidenten de la Rúa (UCR) lanciert worden, um den Einfluss des Peronismus auf lokaler Ebene zu schwächen (Adamovsky 2012, 424). Für einige Organisationen bedeutete dies eine starke Ausweitung der Gemeindearbeit, wie die Unterhaltung von Volksküchen, Gärten und Bäckereien bis hin zur Schaffung von Wohnraum, dem Bau kleiner Fabriken und der Umsetzung öffentlicher Bauvorhaben. Zwischen 1999 und 2001 wuchs die *Piquetero*-Bewegung massiv an und verlagerte ihr Epizentrum in den Großraum Buenos Aires (Adamovsky 2012, 425). Damit waren die Bedingungen geschaffen, auf dem Höhepunkt der Krise 2001/2002 zur zentralen politischen Protagonistin des Landes zu werden.

Politische Krise und Gründungsmoment des Kirchnerismus

Spätestens ab 1998 kam zu der krisenhaften sozialen Situation einer um sich greifenden Verarmung eine makroökonomische Krise hinzu, an deren Ende eine manifeste politische Krise stand. Mit dem Abschluss der Privatisierungen und dem Überschwappen der Asienkrise auf Argentinien kamen

immer weniger Dollar ins Land, während das Konvertibilitätsregime den beständigen Zufluss von Dollar erforderlich machte. Dies führte zu einer unkontrollierten Verschuldungsdynamik, die angesichts steigender Zinsen in eine unvermeidliche Finanzkrise führte. Massive Refinanzierungs- und Umschuldungsoperationen durch den Internationalen Währungsfonds (IWF) sowie eine strenge Austeritätspolitik waren die Folge. Der abermaliige Wirtschaftsminister Domingo Cavallo, Vater des Konvertibilitätsregimes der 1990er Jahre, legte eine rigide Sparpolitik des „déficit cero“ auf, deren Gesetzesgrundlage ab Juli eine Kürzung der Gehälter von Lehrer:innen und Staatsangestellten sowie der Rentenbezüge um 13% vorsah (Adamovsky 2012, 436). Auf dem Höhepunkt der Kapitalflucht wurde zudem eine massive Beschränkung der Bargeldabhebung durchgesetzt. Diese als *corralito* bekannt gewordene Zwangsbankarisierung führte zu einer Unterbrechung von Zahlungsketten und einem Stopp von Lohnzahlungen, was den Protest von Händler:innen und einen von beiden Gewerkschaftsdachverbänden ausgerufenen Generalstreik am 13. Dezember 2001 nach sich zog (ebd., 437). Einen Tag zuvor hatten bereits tausende Piqueterxs unterschiedlicher Organisationen damit begonnen, Straßen in Buenos Aires und anderen Städten zu blockieren. Große Teile der von den Einschränkungen der Bargeldabhebung ebenso betroffenen Mittelschichten¹²⁹ schlossen sich den Protesten an. Eine Welle von Demonstrationen, Plünderungen¹³⁰ und Blockaden sowie Massenproteste der Mittelschichten, die in der Nacht der *cacerolazos* vom 19. Dezember kulminierten, setzte ein.¹³¹ Auch am 20. Dezember setzten sich die Aktionen von Arbeitslosenorganisationen, Arbeiter:innen, Händler:innen, Studierenden und Lehrer:innen fort, die Gewerkschaften riefen einen unbefristeten Streik aus und an der Plaza de Mayo kam es zu heftigen Kämpfen zwischen der Polizei und Protestierenden. „*Que se vayan todos, que no quede ni uno solo!*“ – „Sie alle müssen ver-

129 Der Abhebungsbetrag wurde auf 250 Pesos/Dollar in der Woche begrenzt, was in einer stark auf Bargeldverkehr beruhenden Ökonomie schnell zu einer Unterbrechung von Finanzierungsketten führte.

130 Im Nachhinein erwies sich, dass eine Vielzahl der Plünderungen 2001 allem Anschein nach von peronistischen Makler:innen der lokalen Klientelnetzwerke (*punteros peronistas*) initiiert worden war, die mit unterschiedlichen Aktivitäten als *agents provocateur* auftraten, um die Regierung zu schwächen und der peronistischen Partei neue Machtchancen zu eröffnen (Adamovsky 2012, 438 f.; Malamud 2015).

131 *Cacerolazo* meint den lautstarken Protest insbesondere der Mittelschichten mit Hilfe von Töpfen und Pfannen.

4. Kirchneristische Verteilungslallianz (2003-2015)

schwinden, nicht einer darf bleiben!“ – wurde dabei zum Leitspruch dieses Aufstands im ganzen Land und richtete sich gegen die gesamte politische Klasse (Adamovsky 2012, 441; Svampa 2011). Mit mehr als 30 Toten und Hunderten Verletzten reagierte die Polizei mit der stärksten Repression seit der Rückkehr zur Demokratie (Svampa 2011, 19). Diese Dynamik führte zur Ablösung von vier Präsidenten innerhalb von nur zwei Wochen. Verschiedene Sektoren, Schichten und Organisationen verbanden ihre Forderungen und Organisationsformen. Diskutiert wurden Möglichkeiten, Berufspolitiker:innen durch Formen direkter Demokratie zu ersetzen. Das Wort „Horizontalität“ wurde zum Schlüsselbegriff in den kollektiven Versuchen neuer Organisierungs- und Beziehungsweisen, die gegen die alten, hierarchischen politischen und verbandlichen Strukturen geschaffen werden sollten (vgl. Adamovsky 2012, 443). Hunderte öffentliche Versammlungen (*asambleas populares* und *vecinales*) wurden abgehalten, massive *cacerolazos* durch Mittelschichtakteure organisiert und das Bündnis mit den Organisationen der Arbeitslosen und zahlreichen besetzten Fabriken gesucht. Am 28. Januar 2002 organisierten die unterschiedlichen *Piquetero*-Organisationen eine gemeinsame Demonstration zur *Plaza de Mayo*, dem Platz direkt vor dem Regierungspalast. Diese Demonstration wurde unterstützt von den *asambleas* der Hauptstadt. Tausende Personen aus den Mittelschichtssektoren applaudierten den vorbeiziehenden Demonstrierenden, während „*Piquete y cacerola, la lucha es una sola!*“ – „*Piquete und cacerola* sind ein gemeinsamer Kampf!“ – skandiert (Adamovsky 2012, 444) und darin die Trennung zwischen Arbeitslosen, Beschäftigten und Mittelschichtsektoren politisch aufgehoben wurde. Mit der Wirtschafts- und Finanzkrise kulminierte die sich über Jahrzehnte entfaltende soziale Desintegrationskrise weiter Teile der lohnabhängigen Bevölkerung, gleichsam im Brennglas, in einer politischen Repräsentations- und Legitimationskrise (vgl. Svampa 2011, 19 f.). Gut 65 Jahre nach ihrer politischen Inkorporation zogen die Kolonnen der Armen und sozial Entrechteten zu Tausenden auf den Platz vor das Regierungsgebäude, um ihre Ablehnung des politischen Systems und der gesamten Herrschaftsordnung zum Ausdruck zu bringen.¹³² „Die drei Gewalten, die Privatunternehmen und Banken, die internationalen Finanzinstitutionen, die Massenmedien: die Mobilisierungen zielen auf die zentralen Stützpfiler der gesellschaftlichen Ordnung“ (Adamovsky 2012, 445). In dieser Situation setzte sich unter den Eliten des Landes abermals die Überzeugung durch, dass allein der Peronismus bzw. die peronistische

132 Zu den systemtranszendierenden Positionen der *Piqueteros* siehe Dinerstein 2014.

Partei die Regierbarkeit der argentinischen Gesellschaft garantieren konnte (Svampa 2011, 31 f.).

Im Januar 2002 wurde der einflussreiche Peronist und langjährige Gouverneur der Provinz Buenos Aires, Eduardo Duhalde, vom Kongress zum neuen Präsidenten ernannt. Duhalde lancierte umgehend das bis dato umfangreichste Sozialhilfeprogramm der argentinischen Geschichte, den Plan *Jefes y Jefas de Hogar*. Bereits im Mai 2002 bezogen knapp 82% der Erwerbslosen Mittel aus dem Programm. Der Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung, die staatliche Hilfen erhielt, stieg damit insgesamt seit Dezember 2001 von 1% auf 6% an und umfasste nunmehr 2,5 Millionen Menschen. (Adamovsky 2012, 447). Das Sozialprogramm sollte den Einfluss der *Piquetero*-Organisationen auf die verarmten Bevölkerungsteile mindern: „[T]he objective was actually to displace the unemployed organisations' capacities to allocate places in the programme [...] towards institutions more functional to the reconstruction of the Peronist machine.“ (Castorina 2014, 86). Es sah die finanzielle Unterstützung von erwerbslosen Haushaltvorsteher:innen mit Kindern unter 18 Jahren oder mit Behinderung in einem Umfang von etwa 40–60 Dollar im Monat vor. 90% dieser Mittel wurden von den Kommunen verwaltet. Unzureichende Mittel für die Bedarfsdeckung erwiesen sich bald als dienlicher Mechanismus für eine politische Instrumentalisierung des Programms (Repetto et al. 2006). Das Programm gab dem „klientelistischen peronistischen Apparat ein fabelhaftes Instrument zur Ausweitung seiner Herrschaft an die Hand“, was der PJ in kürzester Zeit erlaubte, „die Macht zurückzuerlangen, die sie an die sozialen Bewegungen verloren hatte, und erneut ihren Platz als mächtigste Partei der nationalen Politik einzunehmen“ (Adamovsky 2012, 447). Mit Erfolg gelang es der Regierung mit dem Sozialprogramm, die *Piquetero*-Bewegung zu spalten und die verschiedenen Organisationen in Konkurrenz zu setzen und selektiv politisch einzubinden (hierzu Castorina 2014, 87). Doch trotz dieser recht erfolgreichen Kooptationspolitik musste auch Duhalde bald schon das Präsidentenamt verlassen. Bei einer gemeinsamen Räumungsoperation verschiedener Polizeigliederungen gegen oppositionelle *Piquetero*-Organisationen am 26. Juni 2002 wurden zwei Mitglieder des autonomen Flügels – Darío Santillán und Maximiliano Kosteki – am Puentito Puerreydón von der Polizei ermordet. Daraufhin drohte die Situation zu eskalieren. Um dies zu verhindern, kündigte Duhalde in Reaktion auf die brutalen Vorkommnisse bei der Polizeioperation seinen Rücktritt an und rief vorgezogene Wahlen für Anfang 2003 aus (ebd.). Durch ihre Mobilisierungsfähigkeit hatten die *Piquetero*-Organisationen – aller klientelistischen

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

Inkorporierungsversuche zum Trotz – eine „Art außerverfassungsmäßige Vetoposition“ (Escudé 2007, 1) erlangt, die Duhalde letztlich das Amt kostete. Aus den vorgezogenen Präsidentschaftswahlen ging Néstor Kirchner, ein auf nationaler Ebene weitgehend unbekannter peronistischer Gouverneur der Provinz Santa Cruz, mit nur 22% der Stimmen als Sieger hervor. Obwohl das argentinische Wahlsystem eine Stichwahl (*ballotage*) vorsieht, konnte sich Kirchner gegen Carlos Menem durchsetzen, der aus der ersten Wahlrunde zwar mit den meisten Stimmen hervorgegangen war (25%), seine Kandidatur jedoch angesichts einer zu erwartenden Niederlage zurückzog. Mit einem überaus schwachen demokratischen Votum stand Kirchner nun vor der historischen Aufgabe, die sozialen Fliehkräfte zu bändigen und die politische Integration der mobilisierten Bevölkerung zu organisieren.

In seinem Ansinnen, die Regierbarkeit der argentinischen Gesellschaft wiederherzustellen und sich aus dem Amt eine Machtbasis aufzubauen, setzte Kirchner auf die Anrufung eines national-popularen Narrativs und versuchte, die verschiedenen sozialen Kräfte in ein neues peronistisches Projekt zu integrieren.¹³³ Die zuvor jahrelang politisch betriebene Desartikulation der sozialen Frage und der ihr zugrundeliegenden gesellschaftlichen Antagonismen hatte im Moment der Wirtschaftskrise unmittelbar zu einer politischen Krise und zur Ablehnung der gesamten politischen Klasse geführt (vgl. Dinerstein 2014; Svampa 2011). Mit der radikalen Abkehr Menems und der peronistischen Partei von ihren vormals national-popularen Bezügen war die Bindung der peronistischen Identität breiter Bevölkerungsteile an eine politische Kraft und der Glaube an die Möglichkeit eines national-popularen politischen Projekts erodiert (Goldberger 2017, 75). Kirchner versuchte nun, diese Bindung wiederherzustellen. Allerdings setzte er beim Schmieden einer neuen Allianz zunächst auf eine weniger plebejische Variante des national-popularen Narrativs. Der wirtschaftliche Erfolg in den ersten Jahren des Kirchnerismus und der anfänglich verhaltene Bezug zur national-popularen Tradition in ihrer plebejischen Variante ermöglichte es erstmals, die Mittelschichten für ein als ‚national-popular‘ etikettiertes Projekt zu gewinnen und die Opposition zwischen Volk und

133 Die national-populare Tradition lässt sich definieren als „eine politisch-ideologische Matrix“, die das kollektive Gedächtnis vor dem Hintergrund der populistischen Erfahrungen der 1930er-50er Jahre prägt und in der „Affirmation von Nation, einem die Klassen versöhnenden Staat sowie einer charismatischen Führung im Verbund mit den organisierten Massen – dem Volk – aufrechterhalten wird“ (Svampa 2011, 18).

Kultur, Massen und Intellektuellen zu überwinden (vgl. Svampa 2011, 33). Der zentrale Antagonismus, der für dieses Narrativ bemüht wurde, war der zwischen einer neoliberalen Vergangenheit und einem neuen ‚modelo país‘. Die als neoliberal verstandene Vergangenheit hatte der Erzählung nach die Lebensinteressen der Argentinier:innen insgesamt verneint: die der verarmten popularen Sektoren, der geschlagenen ‚Mittelschichten‘ und auch diejenigen der Opfer der Diktatur des *Proceso*, die sich für die Aufarbeitung des an ihnen begangenen Unrechts einsetzten. Sie alle sollten integriert werden in einen erweiterten national-popularen Diskurs der sozialen Gerechtigkeit, der staatsbürgerschaftlichen Rechte und der Menschenrechte, um so das Vertrauen in den Staat und die Institutionen eines ‚país en serio‘ (Kirchner), eines seriösen Landes, wiederherzustellen (Alabarces 2018, 244; Muñoz/Retamozo 2008). Erst mit der Zusitzung politischer Verteilungskonflikte unter Präsidentin Cristina Kirchner wurde dieses Narrativ in den Folgejahren radikalisiert und verstärkt in eine plebejische Rhetorik eingefasst. Obwohl zahlreiche Verbündete innerhalb der peronistischen PJ in der vorherigen politischen Konjunktur noch „inbrünstige Neoliberale“ waren und Cristina Kirchner selbst in einem Interview 1996 offenkundig bekannte, Menem 1989 und 1995 gewählt zu haben und nichts zu bedauern (Perfil 10.09.2012), gelang es der Regierung, sich als antineoliberale Vertreterin eines national-popularen Volkswillens zu profilieren (vgl. Goldberger 2017, 81; Svampa 2011, 33). Jede Kritik an der Regierung wurde als Versuch diskreditiert, die Argentinier:innen in die neoliberalen Vergangenheit zurückführen zu wollen (vgl. Alabarces 2018, 239). Auf diese Weise konnte ein Diskurs etabliert werden, der die Regierung als „legitime Repräsentantin der unter der neoliberalen Ordnung Geschädigten“ ins rechte Licht rückte (Retamozo 2014, 243). Diesem popularen Block wurde der Block der konzentrierten Macht gegenüber gestellt, wahlweise die „Monopole“, „großen Unternehmen“, „gorillas“¹³⁴ und „Antiperonisten“ (Svampa 2011, 28). Das viel zitierte Volk – *el pueblo* – wurde hierbei als mit der Regierung identisch gesetzt und sowohl im abstrakten Sinn als *populus* und Quelle demokratischer Legitimität als auch in seinem plebejischen Wortsinn, in der Tradition des Peronismus, angerufen (vgl. auch Retamozo /Trujillo 2019). Der Regierung gelang es so, den Staat erneut als Instanz zur Durchsetzung

134 Der Begriff ‚gorila‘ bezeichnet ‚Antiperonisten‘ und wurde gegen Kritiker:innen der Regierung, ob Oppositionelle, Journalist:innen oder Kulturschaffende, verwendet, um ihre Kritik an der Regierung als Ablehnung einer sozial-popularen Politik und Tradition zu diskreditieren.

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

popularer Ansprüche zu restaurieren und damit zugleich jene Gruppen abzuspalten, die an einer Systemkritik festhielten (vgl. Goldberger 2017, 82).

Kirchnerismus und soziale Bewegungen

Zu den wichtigsten sozialen Akteuren für die Schaffung einer Massenbasis des Kirchnerismus, die diesem zugleich ihren Stempel aufdrückten, zählten die traditionellen peronistischen Gewerkschaftsapparate und die neue Arbeitslosenbewegung der Piqueteros. Nach den Spaltungen der 1990er Jahre wurde der alte peronistische Gewerkschaftsdachverband CGT unter der Führung von Hugo Moyano wiedervereinigt. Die CGT vereint unter ihrem Dach die Gewerkschaften des privaten Sektors. Moyano bezog seine Glaubwürdigkeit vor allem aus seiner Opposition gegen Menem in den 1990er Jahren. Seine unangefochtene Macht basierte auf der Gewerkschaft der LKW-Fahrer, der stärksten Gewerkschaft innerhalb der CGT, der er als Generalsekretär vorstand. Mit der Expansion des Warenverkehrs innerhalb des *Mercosur*, dem Verschwinden wichtiger industrieller Sektoren der Importsubstitution und dem Niedergang des staatlichen Schienengüterverkehrs war die Gewerkschaft der LKW-Fahrer zur mächtigsten und auch zur kämpferischsten Gewerkschaft innerhalb der CGT avanciert. Die traditionellen Gewerkschaften des Peronismus hingegen, insbesondere jene der Metallarbeiter (UOM), verzeichneten seit Mitte der 1990er Jahre kaum noch Streikaktivitäten (vgl. Etchemendy/Collier 2007, 386 ff.). In dieser CGT lebten der Appell an die national-populare Tradition des Peronismus einerseits und der aus den Privatisierungen der 1990er Jahre hervorgegangene neue Typus der unternehmerischen Gewerkschaft andererseits nebeneinander fort (vgl. Svampa 2011, 26). Im Unterschied zum historischen Verhältnis zwischen den peronistischen Gewerkschaften und dem peronistischen Parteiapparat verstand die CGT und insbesondere die LKW-Gewerkschaft in deutlich geringerem Maße der Kontrolle durch die Regierung und konnte sich ein hohes Maß an Autonomie bewahren. Damit konnte sie aber auch ihren Einfluss auf die Partei bzw. auf die Wahllisten nicht zurückgewinnen und blieb von der Wahlplattform des Kirchnerismus – dem *Frente para la Victoria* (FpV) – ausgeschlossen (vgl. Etchemendy/Garay 2011, 287). Das Bündnis bestand vor allem politisch und nicht institutionell. Die Regierung unterstützte die Gewerkschaften darin, die durch die Krise und das Ende der Dollarbindung abgewerteten Löhne wieder auf Vorkrisenniveau zu bringen. Die CGT verzichtete im

Gegenzug erstmals seit der Rückkehr zur Demokratie auf Generalstreiks und unterstützte die Regierung aktiv durch Massenmobilisierungen in kritischen Momenten (Collier & Etchemendy 2007, 187). Zusätzlich konnte die Regierung auch den weniger bürokratischen, stärker bewegungsorientierten Gewerkschaftsdachverband des öffentlichen Diensts, die CTA, an sich binden. Insbesondere die Stärkung der großen nationalen Lehrer:innen gewerkschaft (CTERA) und die Schaffung eines nationalen Rats zur Vereinbarung eines Mindestgehalts für Lehrer:innen (2008) verschaffte ihr die Unterstützung des Dachverbands (Etchemendy 2019, 351). Schließlich trug auch die Einführung eines Mindestlohns für den Privatsektor sowie für den öffentlichen Sektor auf nationaler Ebene zu einer Stärkung der Allianz zwischen der Regierung und den Gewerkschaften im formellen Sektor bei (ebd., 348 f.).

Zusätzlich schmiedete Néstor Kirchner gleich zu Beginn seiner Regierung eine Allianz mit den größten *Piquetero*-Organisationen und konnte damit die Strategie der Spaltung und der Integration moderater Kräfte seines Vorgängers zugunsten der politischen Stabilisierung vertiefen. Dies war mit Blick auf die soziale Desintegration und die Krise des politischen Systems eine der vordringlichsten Aufgaben der Regierung. Die Spaltung und relative Befriedung der Arbeitslosenorganisationen erfolgte vor allem auf dem Weg der Sozialpolitik und der Kooptation einiger Schlüsselfiguren der Bewegung in Regierungämter. In sozialpolitischer Hinsicht wurden zunächst die Programme von Duhalde fortgesetzt, also das Workfareprogramm *Jefas y Jefes de Hogar* (JJDH) sowie ein Programm für Mikrokredite, das 2004 rund 350.000 Mikrounternehmer:innen erreichte. Kirchner rief zudem ein Wohnungsbauprogramm ins Leben, das öffentlichen Wohnraum und zugleich eine Ausweitung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitslose schaffen sollte. Dadurch wurde ein sekundärer Arbeitsmarkt geschaffen, der die Integration der Arbeitslosenbewegung und anderer sozialer Bewegungen erlaubte. Ein Teil der Empfänger:innen aus dem JJHD wurde in neu geschaffenen Programmen im Bereich öffentlicher Projekte der sozialen Infrastruktur eingesetzt. Diese Programme wurden entweder von den Kommunen oder den sozialen Bewegungen, die hierzu eigens Kooperativen bildeten, geleitet (ebd., 295). Sie boten die Möglichkeit der politischen Bindung eines großen Teils der sozialen Bewegungen, die während des Kirchnerismus zu einer wichtigen machtpolitischen Stütze der Regierung wurden. Diese Bewegungen hatten sich im Zuge der sozialen und politischen Umwälzungen der 1990er Jahre zwar größtenteils von der peronistischen Partei gelöst. Im Unterschied zu den autonomen Flügeln der

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

Arbeitslosen- und Kleinbauernbewegung hatten sie jedoch ihre national-populäre Identität in der Tradition des Peronismus beibehalten. Zu diesen moderateren, etatistisch orientierten und von der Regierung integrierten Teilen der Arbeitslosenbewegung gehörten insbesondere die Gruppen *Barrios de Pie*, *Movimiento Evita* und die *Federación de Tierra, Vivienda y Habitat* (vgl. Svampa 2011, 25). Schlüsselkämpferfiguren dieser Bewegungen wurden insbesondere in die Sozialministerien und Programmverwaltungen auf nationaler und Provinzebene kooptiert. Im Juni 2006 gab es bereits mehr als 50 Piqueterxs, die Stellen in Ministerien oder Regierungseinrichtungen besetzten (Escudé 2007, 10). Damit wurden die horizontalen Organisationsprinzipien dieser Bewegungen, die sich auf dem Höhepunkt der Proteste der klassischen Verhandlungslogik verweigert hatten, weiter unterminiert. Die destituierende Parole des *que se vayan todos* („Sie alle müssen gehen.“), die 2001 die politische Klasse in massive Unruhe versetzt hatte, konnte auf diese Weise von der Regierung Kirchner in prozessierbare Politik übersetzt und der Logik politischer Macht unterworfen werden (Dinerstein 2014, 117). Die klassenkämpferischen und autonomistischen Strömungen der Piqueterxs, die bei den vorausgegangenen Mobilisierungen und Protesten von zentraler Bedeutung gewesen waren, galten hingegen bereits 2004 als weitestgehend marginalisiert (vgl. Svampa 2011, 24).

Trotz der zum Teil klientelistischen Form der Einbindung sozialer Bewegungen wurden deren Akteure keinesfalls zu passiven Empfänger:innen staatlicher Leistungen. Sozialpolitische Programme und die Ausweitung sozialer Rechte blieben stets Gegenstand politischer Auseinandersetzungen (Garay 2016). Die politische Bindung an die sozialen Bewegungen und die Verhinderung von Protesten machte eine fortwährende Aktualisierung und Expansion sozialpolitischer Programme erforderlich. Hierzu gehörte auch die Ausweitung der Altersrente auf den informellen Sektor (vgl. Etchemendy/Garay 2011, 296). In dieser Hinsicht war das Verhältnis ähnlich der Beziehung zwischen Perón und der Gewerkschaftsbewegung, die, verstanden als *quid pro quo*, zu einer reziproken Prägung von Bewegung und politischer Führung geführt hatte. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die Ausweitung des Kindergelds in Folge von Protesten der Arbeitslosenbewegung. Trotz des deutlichen Rückgangs der Arbeitslosigkeit während des Kirchnerismus und einer entsprechenden Stärkung der Gewerkschaften blieben die Arbeitslosenbewegungen aufgrund der sehr prekären Beschäftigungssituation eines großen Teils der argentinischen Bevölkerung von zentraler Bedeutung. Als diese 2009 auf neue Beschäftigungsprogramme drängten, dekretierte Cristina Kirchner im August des Jahres ein neues

4.2 Politische Ökonomie der Rente im Kirchnerismus

Arbeitsprogramm (*Argentina Trabaja*), das 100.000 in Kooperativen organisierte Erwerbslose im Bereich der öffentlichen Bautätigkeit einsetzte. Die Mittel für das Programm wurden von den Kommunen verwaltet, die auch die Begünstigten des Programms auswählten. Die selektive Vergabepraxis des Programms löste kurz darauf massive Proteste vor dem Sozialministerium aus, bei denen „Arbeit für alle ohne Klientelismus“ gefordert wurde. Diese vor allem von oppositionellen Teilen der Bewegung getragenen Proteste wurden auch von den Bündnispartnern der Regierung geteilt, die sich der Forderung anschlossen und mit massiven Protesten drohten. Kurz darauf weitete Cristina Kirchner per Dekret die Sozialgesetzgebung für formal Beschäftigte aus und schuf mit der Einführung eines universellen Anspruchs auf Kindergeld das größte Einkommenstrfersystem für Kinder in der Region, verwaltet von der nationalen Sozialversicherungsbehörde. Proteste konnten auf diese Weise gedämpft werden und die Regierung sich als Vertreterin eines national-populären Willens behaupten. (Garay 2016, 212 f.).

4.2 Politische Ökonomie der Rente im Kirchnerismus

„Nach 2002, als man zu einem realistischeren Dollar-Peso Verhältnis zurückkehrte, konnten die Tore der Fabriken wieder geöffnet werden, denn jetzt war es kein Geschäft mehr, Importeur zu sein. In der Folge gab es eine Reaktivierung der Industrie und es wurden wieder Arbeitsplätze geschaffen. Es gab keine starke Kapitalreinvestition, sie haben sich nicht um Wettbewerbsfähigkeit bemüht. Sie haben einfach die Tore wieder geöffnet und mit den Produktionsanlagen, die ihnen noch aus der Zeit der Schließungen in den ‘90ern blieben, haben sie weitergemacht.“

(Interview Fuentes, ATE/CTA, 10.04.2015)

Die Wirtschafts- und Finanzkrise Argentiniens 2001/2002 führte zu einem neuen industriepolitischen Zyklus auf der Basis umfassender Rententransfers aus dem Agrarsektor sowie dem Rohstoffsektor insgesamt. Dieses Wachstumsmodell folgte dem schockartigen Ende des seit den 1970er Jahren etablierten schuldenbasierten Wachstums- und Bereicherungsmodells der argentinischen Wirtschaft. Im Zuge des Bedeutungszugewinns Chinas und Indiens für den Weltmarkt für Nahrungsmittel und dem in der Folge einsetzenden *commodity boom* ab 2002/2003 (vgl. Peters 2019) wurde die Krise der *commodity*-Preise der 1980er und ‘90er Jahre in Argentinien überwunden. In der Folge richteten sich die sozialen und politischen Kräfte

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

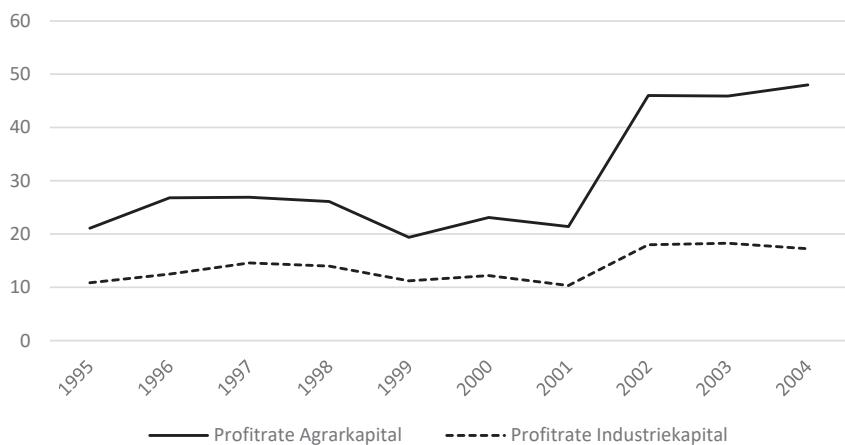
in Argentinien entlang der staatlichen Rentenallokations- und Verteilungspolitik neu aus. Im Weiteren wird diese Neuausrichtung für die verschiedenen sozialen und wirtschaftlichen Sektoren im Kirchnerismus nachgezeichnet.

Die Wiederbelebung der argentinischen Wirtschaft nach ihrer Krise von 2001/2002 basiert auf zwei miteinander verbundenen Phänomenen. Zum einen führte die Megaabwertung des Peso 2002 zu einer schockartigen Verschiebung der relativen Preise, die mit einer schlagartigen Entwertung der Arbeit bzw. einer drastischen Verringerung der Lohnkosten und einem wettbewerbsfähigen Wechselkurs einhergingen. Dies führte vorübergehend sogar dazu, dass einige Industriesektoren außerhalb der verarbeitenden Primärgüterindustrie wettbewerbsfähig wurden, bis sich die internen Preisverhältnisse zugunsten einer Erholung der Löhne wieder verschoben (vgl. Belloni/Wainer 2012, 8). Zum anderen kam für den seit den 1990er Jahren modernisierten Agrarsektor der 2002/2003 einsetzende Boom der *commodity* Preise hinzu, der seine Rentabilität explodieren ließ. Nach Berechnungen von Iñigo Carrera (2007) erreichte dieser bis 2004 eine Profitrate über das vorgeschosse Kapital des Sektors von fast 50% (Abb. 12).¹³⁵

Diese Entwicklungen schufen die ökonomischen Voraussetzungen für die umfassende Aneignung der Rente aus dem Agrarsektor durch die Regierung und damit neue Möglichkeiten ihrer Reallokation und Verteilung.

135 Um das Gewicht dieses Sektors nicht unterzubewerten und die gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Rohstoffsektors angemessen in den Blick zu bekommen, ist es erforderlich, auch die Agrarexportindustrie mit einzubeziehen, d.h. die industrielle Verarbeitung von Rohstoffen mit geringer Wertschöpfung. Das Moment der (Differenzial-)Rente bleibt für diese Agrarindustrie zentral. Für Argentinien gehören hier insbesondere die verschiedenen Verarbeitungsformen von Ölsaaten wie Fette, Öle, Futtermehl und Biotreibstoff dazu, die in vielen nationalen Statistiken zu den Industrieprodukten gezählt werden und deren Export dadurch nicht mehr mit der Realisierung von Rohstoffrente in Verbindung gebracht wird. Gleichwohl unterliegen sie den gleichen Schwankungen der Weltmarktpreise wie traditionelle Nahrungsmittel- und Rohstoffexporte. Sie werden im Folgenden als Primärgüter behandelt und machen einen Großteil der aktuellen Exportgüterstruktur aus.

Abb. 12: Entwicklung der Profitrate des Agrarkapitals und des Industriekapitals in Argentinien in % des vorgeschoßenen Kapitals, 1995-2004



Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis von Iñigo Carrera 2007, Anlage, Tabellen 6.2 und 6.3.

Modernisierter Agrarsektor

Der Agrarsektor hatte sich spätestens seit den 1990er Jahren radikal gewandelt und schloss insbesondere in der Preiskonjunktur ab 2003 immer mehr Produzent:innen und Grundbesitzer:innen unterschiedlicher Größe in sein einträgliches Geschäftsmodell mit ein. Dies erhöhte die Bedeutung des Sektors für die politische Ökonomie Argentiniens noch einmal und erweiterte zugleich das Konfliktpotenzial für die staatliche Reallokationspolitik. Von zentraler Bedeutung ist hierbei die Sojaproduktion und ihre industrielle Verarbeitung für den Export. Diesen hohen Stellenwert für die argentinische Wirtschaft insgesamt und für den Export und die Staatseinnahmen im Besonderen verdankt sie Entwicklungen, die bis in die Diktatur der 1970er Jahre zurückreichen und im Zuge der umfassenden Deregulierung und Finanzialisierung der Landwirtschaft in den 1990er Jahren zu einer grundlegenden Transformation des Agrarsektors führten (vgl. Hocsmann 2014, 39 f.).

Die Transformation der Landwirtschaft wurde im Kontext der umfassenden Handelsliberalisierung und der Dollarbindung des Pesos in den 1990er

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

Jahren massiv beschleunigt. Sie setzten den Agrarsektor einerseits einem Preisdruck aus, der sich insbesondere vor dem Hintergrund des internationalen Preisverfalls für *commodities* ab 1997 negativ auf seine Rentabilität auswirkte. Andererseits beflogelte die Währungs- und Handelspolitik eine massive Modernisierung des Sektors, die sich in der Erneuerung des Maschinenparks sowie der Einführung industrieller Düngemittel und technologischer Saatgutpakete für den Sojaanbau niederschlug, deren Import sich durch den günstigen Dollar verbilligten (Gras 2010, 282f.). Diese Entwicklungen führten zu einer starken Steigerung der Kapitalintensivität des Sektors, die sich auf wachsende Operationsskalen und die Mindestgröße rentabler Landwirtschaftsflächen auswirkte und im Ergebnis zu einer „*sojización*“ des Landes führte (ebd., 283). Die Sojaproduktion ersetzte nicht nur weniger rentable Landwirtschaftsgüter, die technologische Modernisierung des Sektors erlaubte auch die Verschiebung der Anbaugrenzen, wodurch vormals unrentable Böden in den Verwertungsprozess einbezogen wurden. Dieser Prozess führte zu einer vielfältigen Einbeziehung alter und neuer, kleiner und großer Akteure, die sich an das hohe Rentabilitätspotenzial insbesondere der Sojaproduktion anpassten. Während sich Großgrundbesitzer:innen mit eigenen Maschinenparks gut auf die Veränderungen in der Landwirtschaft einstellen konnten, waren kleinere Grundbesitzer:innen für die Umstellung auf Soja von neuen landwirtschaftlichen Dienstleistungsunternehmen abhängig, welche mit ihren Maschinen einzelne Ernten übernehmen konnten, um so die erforderlichen Operationsskalen zu erreichen. Insgesamt ging die Transformation des argentinischen Agrarsektors mit einer neuen Dynamik der Verpachtung von Grundbesitz und einer Tertiärisierung des Sektors zugunsten großer Operationsskalen einher. In diesem Zusammenhang kam es zu einer engen Verschmelzung der Landwirtschaft mit dem Finanzsektor und zu der Entstehung neuer Produktionsnetzwerke. Diese Struktur ist geprägt von großen Agrarkonzernen und extrasektoralen Finanzmarktakteuren, die mit großen Investitionssummen (*Fondos de Inversión Agrícola* oder auch *Pools de siembra*) riesige Anbauflächen für einzelne Ernten pachten und für die gesamte Produktion, von der Aussaat und der Schädlingsbekämpfung über die Ernte bis hin zum Transport, landwirtschaftliche Dienstleistungsunternehmen (*contratistas*) beauftragen (vgl. Basualdo 2013, 436; Gras 2012, 467). Dieses System kommt praktisch ohne Beschäftigte in der Produktion aus. Große Unternehmen mit eigenem Zugang zu den Finanzmärkten kombinieren für ihre riesigen Operationskalen gekauftes und gepachtetes Land und beauftragen die erforderlichen

Dienst- und Arbeitsleistungen. Dabei konzentrieren sie sich auf kleine administrative Teams, die dank hochtechnologischer, computerisierter und mit GPS ausgestatteter Maschinenparks eine Präzisionslandwirtschaft erlauben (Barsky/Dávila 2008 nach Hocsman 2014, 38).¹³⁶ Obwohl es eine Vielzahl von kleineren Produzent:innen und Grundbesitzer:innen gibt, die ökonomisch in dieses System eingebunden sind und davon leben, ist die Produktion selbst extrem konzentriert. Sie wird von gut 20 „Megaunternehmen“ dominiert, die in Argentinien und angrenzenden Ländern auf diese Weise Anbauflächen bis zu 200.000 Hektar bewirtschaften (Gras 2012, 467).¹³⁷ In diesem Modell hat sich der klassische Grundbesitzer und Produzent zu einem neuen Typus des landwirtschaftlichen Unternehmers (*empresario rural*) gewandelt, der im Wesentlichen Dienstleistungen um bestimmte Ernten für zukünftige Verkäufe (*futures*) konzentriert und koordiniert (Gras 2012; Nardaccione/Taraborelli 2010, 133 f.).

Durch diesen Prozess wurde es für viele vormalige Produzent:innen attraktiver, zu Rentiers zu werden und ihr Land zu verpachten. Dies gilt sowohl für kleine, wie auch für große ehemalige Produzent:innen. So gehörten die kleineren landwirtschaftlichen Familienproduzent:innen (sog. *chacareros*), die mehrheitlich in der *Federación Agraria Argentina* (FAA) organisiert sind, in den 1990er Jahren einerseits zu den großen Verlierer:innen der Veränderungen in der Landwirtschaft. Ihr Verband erlebte in der Zeit einen starken Mitgliederschwund. Auf der anderen Seite verwandelten sich viele Mitglieder der FAA in dieser Zeit zu Rentiers, indem sie ihre Böden fortan nur noch verpachteten. Dieses Phänomen ließ sich ebenso in der *Sociedad Rural Argentina* (SRA) beobachten. Auch hier verwandelten sich einige der altehrwürdigen Großproduzent:innenfamilien in reine Ren-

136 Die typische Form eines sogenannten Saatpools (*pool de siembra*) besteht nach dem argentinischen Institut für Landwirtschaftstechnologie (INTA) in der Verbindung aus Grundbesitzer:in, Auftragnehmer:in und Agraringenieur:in. Die Organisator:innen eines solchen Pools entwickeln zunächst einen Plan über die Aktivität und bieten diesen dann potentiellen Investoren:innen an (vgl. Hocsman 2014, 38). Dies kann über relativ kleine Zusammenschlüsse erfolgen, aber auch über große Unternehmensgesellschaften in der Landwirtschaft (*sociedades agropecuarias*). Bei den Ernten der *pools de siembra* handelt es sich in aller Regel um Termingeschäfte (*futures*), die ihre Anziehungskraft und Gewinnmöglichkeiten für Investor:innen erst aus dem spekulativen Moment beziehen, das auf den verschiedenen Wahrnehmungen von Kursentwicklungen beruht, die den Vertragsschluss zwischen unterschiedlichen Akteuren ermöglicht (Aronskind 2010, 347).

137 Die sechs größten Unternehmen sind Cresud, Grobocopatel, Adecoagro, Tejar, MSU, y Cazenave.

4. Kirchneristische Verteilungslallianz (2003-2015)

tiers (Gras 2010, 321f.). Insbesondere während des ab 2002 einsetzenden Sojabooms entwickelten sich die Bodenpreise derart, dass es nun erst recht lukrativer sein konnte, den eigenen Boden an die großen modernen Produzenten zu verpachten und den eigenen Betrieb einzustellen¹³⁸

Trotz der starken Konzentration der Produktion ist der Agrarsektor weiterhin von zahlreichen Produzent:innen und Akteuren geprägt. Auch wenn die großen landwirtschaftlichen Unternehmensgruppen nicht nur den größten Grundbesitz auf sich konzentrieren, sondern auch die produktivsten Böden (Basualdo 2013, 431), so werden doch „75% des Ackerlands durch kleine, mittlere und große Pächter bewirtschaftet“ (Rofman 2010, 323).¹³⁹ Deren Aktivitäten drehen sich im Wesentlichen um Agrargeschäfte auf der Grundlage der Koordination von Vertragsnetzen (Nardaccione/Taraborelli 2010, 134, Fn. 15). Diese Akteure sind in den großen Landwirtschaftsvereinigungen organisiert, die rund 70.000 Produzent:innen in der *pampa húmeda* (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe) repräsentieren und einige tausend mehr in Regionen, die durch die Verschiebung der rentablen Anbaugrenze in die Sojaproduktion eingestiegen sind (Rofman 2010: 324 f.). So zeichnet sich die Landwirtschaft im Wesentlichen durch drei zentrale Akteure aus: Großgrundbesitzer:innen, kleine Rentiers und Agrarkapitalist:innen (Hocsman 2014, 39). Letztere kalkulieren nicht so sehr mit der Rente, sondern setzen auf Skalenerträge, indem sie riesige Extensionen pachten und dadurch ihre Stückkosten senken. Sie sind effizienter als andere Produzent:innen, produzieren unterhalb der Durchschnittskosten und erzielen dadurch höhere Erträge; sie setzen auf ein neues Verhältnis zwischen Grundbesitz und Pächter, indem „der ‚Grundbesitzer‘ tausende von Eigentümern von 500 oder weniger Hektar vertritt, die gegenüber

138 Anfang 2008 etwa kostete ein Hektar Land im Sojaanbaugebiet der *Pampa Húmeda* zwischen 15.000 und 20.000 Dollar, was den Verkauf von Land sehr attraktiv machte. Noch attraktiver wurde allerdings die Verpachtung, die etwa 600 Dollar pro Hektar einbrachte. Bei einer typischen Landfläche für einen Familienunternehmer der FAA von 300 Hektar bedeutete dies 180.000 Dollar Ertrag in nur einem Sojaerntzyklus (Hocsman 2014, 31 f.).

139 „Es handelt sich um den vollständig kapitalistischen campo, mit neuester Technologie, in Landwirtschaftsbetrieben in denen die Tertiärisierung der Aktivitäten vorherrscht, in dem rund 75% der Böden von kleinen, mittleren und großen Pächtern bewirtschaftet werden. Die Familien der Besitzer und Pächter leben nicht mehr in den entsprechenden Fincas, sondern bewohnen die nahen und fernen Städte und beziehen die Pfründe (*beneficios*) der Aktivitäten als Eigentümer des Landes, sowohl in Form von Rente, wenn sie es verpachten, oder auch als Rente und Profit, wenn sie es bewirtschaften.“ (Rofman 2010, 323)

Saat-Pools oder großen Unternehmen als Verpächter auftreten“ (Hocsman 2014, 38). Die industrielle Verarbeitung sowie der Export erfolgen wiederum durch etwa 30 große Wirtschaftsgruppen und Unternehmen, die im *Centro de Exportadores de Cereales* organisiert sind, die sogenannten *cerealeras* (Getreideindustrieunternehmen) und *aceiteras* (Ölsaatenindustrieunternehmen), die in aller Regel die ganze Palette landwirtschaftlicher Monokulturen (Weizen, Mais, Ölsaaten) verarbeiten.¹⁴⁰ Von diesen 30 Unternehmen exportierten 2011 nur sieben Unternehmen 90% der landwirtschaftlichen Getreide- und Ölsaatenproduktion sowie ihre Derivate (La Política Online 14.01.2011).¹⁴¹ Diese Unternehmen zeichnen sich nicht nur durch eine starke Konzentration ihrer Marktanteile aus, sondern auch durch eine starke vertikale Zentralisierung der agroindustriellen Produktion. Viele von ihnen dominieren die gesamte Wertschöpfungskette von der Lagerung in großen Silos über die industrielle Verarbeitung zu Mehl, Sojaöl und anderen Derivaten, bis hin zum Transport und Export der Waren (Hocsman 2014, 37). Dabei machen die Derivate wie Öl und Mehl 70% des Exports dieser Agrarprodukte aus (ebd.). So lag Argentinien 2009 in der Weltrangliste der Sojaexporte nur auf Platz 3, bei den Exporten von Sojaöl und Sojamehl sowie entsprechenden Derivaten von Sonnenblumen jedoch auf Platz 1. (ebd., 31). Dabei ist das Sojageschäft so einträglich und die Produktionskapazitäten zu seiner Verarbeitung sind so groß, dass Argentinien sogar Soja importiert. Selbst mit einem historischen Steuersatz von 35% auf Sojaexporte erreichten die Ausfuhren von Sojaprodukten (Bohnen, Mehl, Öl und andere) 2015 noch einen Umfang von gut 17,5 Milliarden Dollar und machten damit gut 31% der argentinischen Exporte in dem Jahr aus (Berechnung auf Basis von MAGyP und Weltbank). So steht ein ganzes Wirtschaftssystem auf dem schwankenden Fundament einer Monokultur.

Industriepolitische Koalition

Wirtschaftspolitisch versuchten Néstor und Cristina Kirchner eine neue industriepolitische Koalition peronistischer Prägung unter veränderten Vorzeichen zu schmieden. Zu diesem Zweck unterhielt die Regierung zunächst gute Beziehungen zu den führenden Unternehmensverbänden und Wirt-

140 Diese Unternehmen werden auch *cerealeras* genannt, obwohl sie sich neben Getreide vor allem auf Soja- und Sojaderivate konzentrieren. Da sie sich auf die industrielle Verarbeitung von Ölsaaten verstehen, werden sie auch *aceiteras* genannt.

141 2019 waren es 10 Unternehmen (Clarín 27.02.2019).

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

schaftsgruppen sowie zu den peronistischen Gewerkschaften und versuchte ein neo-korporatistisches Modell der Interessenvermittlung zu etablieren. Ideologisch wurde diese klassenübergreifende Koalition von der Regierung durch die politische Anrufung einer nationalen Bourgeoisie begleitet, welche im Verbund mit den Arbeiter:innen zu einer sozial gerechten Entwicklung der argentinischen Gesellschaft beitragen würde (vgl. Basualdo 2011, 141). Im Unterschied zur peronistischen Frühphase der Industrialisierung war jedoch das kleine und mittelständische Einzelunternehmen, das, zumindest der Vorstellung nach, am ehesten dem mythologisch angerufenen Subjekt der nationalen Bourgeoisie entsprach, im Zuge des Deindustrialisierungsprozesses der vorigen Jahrzehnte weitestgehend verschwunden. Bei den ökonomischen Sektoren, die von Kirchner als nationale Bourgeoisie angerufen wurden, handelte es sich im Wesentlichen um die lokalen Wirtschaftsgruppen der ‚diversifizierten Oligarchie‘, die seit ihrer Entstehung an jeder Verteilungsallianz entscheidenden Anteil hatten (ebd.).

In den ersten Jahren ab 2003 verfolgte die Regierung im Bündnis mit den peronistischen Gewerkschaften eine Lohnpolitik, die darauf abzielte, die durch die Krise 2001 und das Ende der Dollarbindung des Pesos massiv abgewerteten Löhne wieder auf Vorkrisenniveau zu heben. Hierzu unterstützte sie den Ausbau von Branchentarifverträgen, verzichtete auf ihr Recht, Streiks durch Zwangsschlichtung zu beenden und dekretierte sektorübergreifende Lohnerhöhungen (Etchemendy/Garay 2011, 294). Diese arbeitspolitischen Maßnahmen brachten der Regierung starken Rückhalt bei den peronistischen Gewerkschaften. Erstmals seit der Rückkehr zur Demokratie verzichtete der Dachverband CGT auf Generalstreiks und unterstützte die Regierung aktiv durch Massenmobilisierungen im Konflikt mit der politischen Opposition und gesellschaftlichen oppositionellen Sektoren. Dieses neue Verhältnis zwischen Staat und Gewerkschaft wurde von Collier & Etchemendy (2007) als „segmentierter Neo-Korporatismus“ bezeichnet. Um einen Neo-Korporatismus handelt es sich deswegen, weil die Gewerkschaften relativ autonom im Verhältnis zum peronistischen Zwangskorporatismus waren. Segmentiert war dieses neue Verhältnis deswegen, weil das tripartistische Tarifsystem nur die gewerkschaftlich organisierten Arbeiter:innen im formalen Sektor erfasste und den großen Teil der Arbeiter:innen im informellen Sektor ausschloss. Dieser Teil der Bevölkerung, der während des Kirchnerismus kaum unter 50% der Beschäftigten

fiel,¹⁴² machte eine starke sozialpolitische Flankierung der industriepolitischen Verteilungsgallianz erforderlich, um die sozialen Fliehkräfte im Griff zu behalten. Seit dem merklichen Rückgang der Reallöhne im Zuge der Diktatur des *Proceso* stiegen die Sozialausgaben pro Einwohner:in an. Auch während des Kirchnerismus stieg der gesamtwirtschaftliche Durchschnittslohn, trotz der Lohnfortschritte im formalen Sektor, nicht mehr über das Niveau der Vorkrisenzeit in den 1990er Jahren an. Der zentrale Unterschied lag in einer deutlichen Anhebung der Sozialausgaben je Einwohner:in, die sich bis zum Ende des Kirchnerismus gegenüber den 1990er Jahren mehr als verdoppelten (Seiffer/Rivas Castro 2017, 92). Die Regierung musste dadurch sowohl die Interessen der neokorporatistischen Akteure, als auch die der Sozialtransferbezieher:innen austarieren, was durch wachsenden Inflationsdruck zunehmend erschwert wurde.

Im Laufe der Jahre kam es zunehmend zu Friktionen zwischen der Regierung und einem Teil der peronistischen Gewerkschaften. Insbesondere der Bruch mit dem engsten Verbündeten, dem CGT-Vorsitzenden Hugo Moyano, der zugleich der Gewerkschaft der LKW-Fahrer vorstand, prägte die zweite Amtszeit von Cristina Kirchner ab 2011. Dieser Bruch hatte zwei Gründe: Zum einen hatten die Tarifabschlüsse insbesondere der LKW-Fahrer deutlich oberhalb der Vorstellungen der Regierung gelegen, die um eine Eindämmung der wachsenden Inflation bemüht war. Bereits seit 2007 hatte die Regierung aufgrund wachsender Probleme mit der Preisstabilität in die Arbeit der nationalen Statistikbehörde INDEC eingegriffen und die Inflationsrate manipuliert. Die Frage nach der tatsächlichen Preissteigerung, die der Lohnentwicklung zugrunde zu legen war, wurde dadurch zu einem permanent umkämpften Terrain und einer politischen Glaubenssache (vgl. Félix 2014, 66). Die Abschlüsse der LKW-Fahrer bildeten hierbei einen wichtigen Parameter für die Forderungen der anderen Gewerkschaften, mit Wirkung auf die gesamte Preisstruktur, weshalb die Regierung bemüht war, bremsend auf die Tarifentwicklung einzuwirken. Zum andern lehnte sie die politischen Ambitionen von Moyano ab, der Gewerkschafter:innen und sich selbst auf die regierungsnahen Wahllisten des *Frente para la Victoria* (FpV) setzen wollte. Als das Bündnis zwischen dem Gewerkschaftsboss und der Regierung 2011 zerbrach, spaltete sich kurz darauf die CGT in ein regierungstreues und ein oppositionelles Lager auf. Dabei wurde der

142 Der Anteil des informellen Sektors umfasste zwischen 2008 und 2014 zwischen 46 und knapp 50% der Beschäftigten (Bergmann 2019, 59).

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

oppositionelle Teil (CGT Azopardo) von Moyano und der LKW-Gewerkschaft angeführt und der regierungsnahen, offizialistische Teil von dem Metallgewerkschafter Antonio Caló, der damit auch die Gewerkschaften im Handel und der Bauindustrie vertrat (vgl. Etchemendy 2019, 351). Eine ähnliche Entwicklung erlebte der Gewerkschaftsdachverband im öffentlichen Dienst, die CTA, die sich bereits 2010 in einen offizialistischen und einen oppositionellen Teil gespalten hatten. In die Opposition ging vor allem die Gewerkschaft der Staatsangestellten (ATE/CTA), deren Mitglieder zum großen Teil in den Provinzen und Kommunen unterhalb des Mindestlohns arbeiteten (Interview Fuentes, ATE/CTA 2015).¹⁴³ Der Regierung treu blieb der Lehrer:innengewerkschaft (CTERA) dominierte Teil der CTA, der von der Tarifpolitik der Regierung profitierte. Insgesamt geriet die Regierung durch die stagnierenden Reallöhne ab 2011 und Reallohnverluste ab 2012 stark unter Druck, was sich nicht zuletzt in der Spaltung der Gewerkschaften zeigte. Dadurch wurde der segmentierte Korporatismus zusätzlich noch fragmentiert. Mit der Gewerkschaft der LKW-Fahrer hatte die Regierung dabei einen mächtigen Gegner. Durch die Expansion des Warenverkehrs innerhalb des *Mercosur*, dem Verschwinden wichtiger industrieller Sektoren der Importsubstitution und dem Niedergang des staatlichen Schienengüterverkehrs waren die LKW-Fahrer zur mächtigsten und auch zur kämpferischsten Gewerkschaft innerhalb der CGT avanciert. Die traditionellen Gewerkschaften des Peronismus hingegen, insbesondere jene der regierungsnahen Metallarbeiter (UOM), verzeichneten seit Mitte der 1990er Jahre kaum noch Streikaktivitäten (vgl. Etchemendy/Collier 2007, 386 ff.).

Einen vergleichbaren Verlauf nahm das Bündnis mit den Wirtschaftsverbänden und den wirtschaftlichen Eliten des Landes, die Teil der breiten kirchneristischen Verteilungsallianz waren. Zunächst gestaltete sich das Verhältnis zwischen der Regierung und den wirtschaftlichen führenden Sektoren des Landes sehr partnerschaftlich. Die Industrie sah sich durch die Abwertung des Pesos und die Verteuerung der Importe sowie großzügi-

143 Ein großer Teil der von ATE vertretenen Beschäftigten in den Provinzen und Kommunen verdiente daher insbesondere im Zuge der anziehenden Inflation ab 2011 teils deutlich unter dem Mindestlohn und bezog Armutslöhne. Für prekäre Arbeiter:innen und den größten Teil der Staatsangestellten lagen die Reallöhne 2007 noch 22,4% bzw. 28,4% unter dem Niveau von 2001 (Félix 2014, 65 f.). Konnten im formalen Sektor bis 2011 Tarifabschlüsse im Durchschnitt oberhalb der Inflation angeschlossen werden, stagnierten die Reallöhne ab 2011, während es ab 2012 zu Reallohnverlusten kam (vgl. Etchemendy 2019, 370).

ge Industrieförderprogramme auf dem heimischen Markt vor Konkurrenz geschützt und auf dem Exportmarkt gegenüber der Konkurrenz gestärkt. In den Worten des damaligen Vorsitzenden der historischen Großindustriellenvereinigung UIA, Héctor Méndez: „Nie haben wir uns so geschützt gefühlt wie jetzt.“ (La Nación 29.01.2006) Nicht nur die größten Industrieunternehmen zeigten sich zufrieden mit der Regierung. Auch die elitäre Wirtschaftsvereinigung der *Asociación Empresarial Argentina* (AEA), in der sich seit 2002 sektorübergreifend die größten Wirtschaftsgruppen und Unternehmen des Landes zusammenfanden, stand an der Seite der Regierung.¹⁴⁴ Dies veränderte sich jedoch in den ersten Regierungsjahren von Cristina Kirchner dramatisch. Bis zum Großkonflikt mit dem Agrarsektor 2008, der weite Teile der Bevölkerung erfasste (Kapitel 4.4.2), hatten sich Auseinandersetzungen der Regierung aufgrund von Exportsteuern und preispolitischen Interventionen auf die Großgrundbesitzervereinigung der *Sociedad Rural Argentina* (SRA) sowie den Lebensmittelhandel und den Shellkonzern als Benzinanbieter beschränkt (Castellani/Gaggero 2017, 191 ff.). In der Folge des intensivierten Konfliktes gelang es der Großgrundbesitzervereinigung jedoch, die Führung bei der politischen Organisierung der größten Unternehmen des Landes zu übernehmen und ihr oppositionelles Profil zu schärfen (ebd., 192). Zwar gehörten die großen Unternehmen bis zum Ende der Regierung zu den größten Nutznießern der staatlichen Wirtschaftsförderung. Seit 2009 kritisierten sie jedoch verstärkt staatliche Eingriffe sowie die expansive Fiskalpolitik. Die Regierung und die einflussreichsten Unternehmensverbände machten sich gegenseitig für die steigende Inflation und die makroökonomischen Ungleichgewichte verantwortlich (ebd., 198 ff.). In der Folge verstärkte sich die politische Polarisierung und staatliche Begünstigungen wurden zunehmend selektiver.

Ungeachtet der Konflikte zwischen Regierung und argentinischen Wirtschaftsverbänden profitierten die alten Wirtschaftsgruppen der diversifizierten Oligarchie ebenso wie einige neue Wirtschaftsgruppen und die führenden ausländischen Unternehmen enorm von dem Rentenzyklus und

144 Die AEA ging 2002 aus dem traditionellen *Consejo Empresario Argentino* (CEA) hervor, in dem sich seit 1967 die größten Wirtschaftsgruppen und Unternehmen des Landes organisierten, um ihre wirtschaftspolitischen Forderungen miteinander abzusprechen (vgl. Birle 2002, 174). Der CEA hatte maßgeblich die Wirtschaftspolitik der Diktatur des Proceso geprägt (Página12, 26.03.2006). Seine Nachfolgeorganisation, die AEA, erweiterte ihren Kreis um neue argentinische Großunternehmen und ließ ausländische Unternehmen zu, wobei die Leitung weiterhin in der Hand des argentinischen Großkapitals liegt (Castellani/Gaggero 2017, 193).

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

der Wirtschaftspolitik während der kirchneristischen Regierungsjahre. Viele der großen Firmen, aus denen sich das Panel der 200 umsatzstärksten Unternehmen zusammensetzte, konnten während des Kirchnerismus stark expandieren. Darunter waren im Wesentlichen ausländische Tochterunternehmen sowie einige Firmen lokaler Wirtschaftsgruppen, die am stärksten durch die Aufgabe der Dollarbindung 2002 (*posconvertibilidad*) profitierten. Hierzu zählen insbesondere die Agrarexportindustrie,¹⁴⁵ die monopolartige Stahl- und Aluminiumproduktion,¹⁴⁶ die Montageindustrie der großen Automobilhersteller,¹⁴⁷ der Bergbau,¹⁴⁸ der Ölsektor¹⁴⁹ sowie die petrochemische Industrie¹⁵⁰ (Azpiazu et al. 2011, 105 f.). All diesen Sektoren und Unternehmen ist gemein, dass sie hauptsächlich im Export tätig sind und dadurch zu den größten Nutznießern der Pesoabwertung gehören, über eigenen Zugang zu den Kapitalmärkten verfügen und in Oligopolmärkten tätig sind, in denen kaum Wertschöpfung stattfindet. Zugleich gehören sie zu den Hauptprofiteuren der staatlichen Industrieförderpolitik (Ley 25.924 und 26.360), mit großzügigen Steuererleichterungen und anderen Subventionen (vgl. Castellani/Gaggero 2017, 188 f.; Azpiazu et al. 2011, 102; Castells/Schorr 2015). Ihr starkes Wachstum führte zwischen 2002 und 2007 zu einer gewissen Reindustrialisierung innerhalb des Panels der 200 größten Unternehmen und des Arbeitsmarktes.¹⁵¹ Ausländische Unternehmen konnten dabei ihren Anteil an den Gesamtausfuhren deutlich steigern, auch wenn dieser Wert zwischen 2007 und 2014 von 71% der argentinischen Exporte zugunsten lokaler Wirtschaftsgruppen auf 66% abfiel (vgl. Castellani/Gaggero 2017, 184).

Die Regierung begünstigte auch einige neue lokale Unternehmen und Wirtschaftsgruppen, die nicht zur traditionellen Oligarchie gehörten und in der Zeit des Kirchnerismus in das Panel der 200 umsatzstärksten Unternehmen des Landes aufsteigen konnten. Es handelte sich um Unter-

145 Cargill, Bunge, Louis Dreyfus, Aceitera General Deheza, Molinos Río de la Plata, Nidera, Vicentín, A. Toepfer, ADM Argentina, Oleaginosa Moreno, Noble und Arcor.

146 Aluar und Siderca/Techint.

147 Toyota, Ford, Volkswagen, Peugeot-Citroen, General Motors, Fiat Auto und Renault.

148 Minera Alumbrera und Minera Argentina Gold.

149 YPF, Pan American Energy, Petrobrás Argentina, Refinor, Shell, Sipetrol, Vintage Oil und Esso.

150 Compañía Mega und Dow Argentina.

151 Der Anteil

nehmen, die in ihrem Sektor zuvor relativ unbedeutend waren oder um gänzlich neue Wirtschaftsgruppen, die unter dem Schutz der Regierung zur Unternehmensspitze aufschlossen. Dies erfolgte im Wesentlichen in der Baubranche und dem Energiesektor, wobei sich die entsprechenden Gruppen im Laufe der Zeit zum Teil diversifizierten (Gaggero et al. 2014, 121 ff.). Wie bereits Jahrzehnte zuvor schon die anderen großen lokalen Wirtschaftsgruppen, entstanden und wuchsen diese Unternehmen in den „privilegierten Akkumulationsräumen“ (Castellani/Gaggero 2017, 186) des Staates. So versechsfachten sich die staatlichen Ausgaben für wirtschaftliche Dienstleistungen und Infrastruktur in den Regierungsjahren des Ehepaars Kirchner und schufen lukrative Kooperationen von Staat und Unternehmen. Über umfassende nationale Bau- und Infrastrukturpläne wurden dabei fast ausschließlich Unternehmen unter Vertrag genommen, die in diesem Sektor kaum Erfahrungen hatten, deren Eigentümer aber eine große Nähe zur Regierung aufwiesen.¹⁵² Ein illustratives Beispiel bietet Cristobal López, einer der wichtigsten Verbündeten der Regierung und Gründer der Gruppe Indalo. Er bekam von Néstor Kirchner praktisch das Monopol auf Glücksspiel in Buenos Aires zugewiesen, wurde kurz darauf bei der öffentlichen Ausschreibung von Ölförderkonzessionen in Santa Cruz bevorzugt, ohne jemals zuvor in dem Bereich tätig gewesen zu sein, expandierte in die Baubranche, den Finanz-, Transport- und Agrarsektor und avancierte nach der staatlichen Neuordnung der Medienlandschaft 2009 auch in diesem Sektor zu einem der bedeutendsten Unternehmer (Gaggero et al. 2014, 127 f.).

Industriepolitische Koalition und die Aneignung der Rente

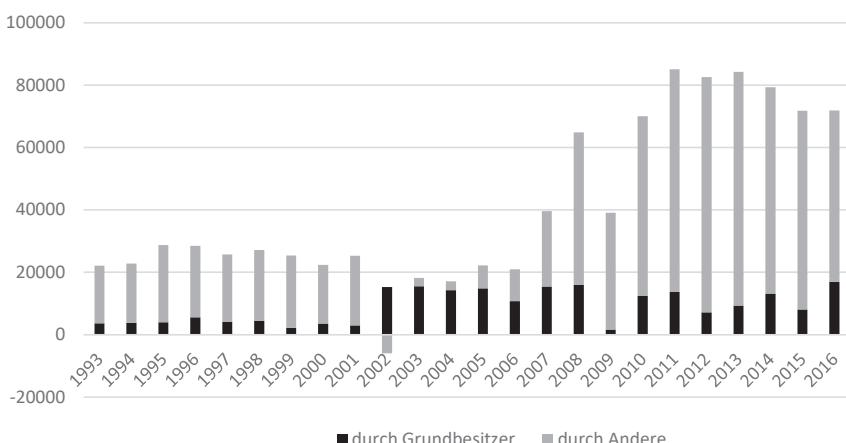
Zur Finanzierung der neuen Verteilungsallianz wurden umfassende Mittel aus dem Agrarsektor sowie weiteren Rohstoffsektoren zugunsten der industriepolitischen Koalition kanalisiert. Hauptinstrumente hierfür waren die Exportbesteuerung und die Überbewertung der Währung (Caligaris 2023, 225). Mit der Exportbesteuerung des Rohstoffsektors, insbesondere der Landwirtschaft, wurden einerseits Einnahmen generiert, die für direkte Subventionen genutzt werden konnten, zum anderen wurde damit ein Sys-

152 Dazu zählten insbesondere Electroingeniería von Marcelo Mindlin, zwei neue Baufirmen des regierungsnahen Unternehmers Lázaro Báez, zusammen mit Firmen älteren Datums wie Skanska (ex SADE), Techint und Roggio (ebd., 188).

4. Kirchneristische Verteilungspolitik (2003-2015)

tem differenzierter Wechselkurse geschaffen, das einer Überbewertung der Währung gleichkam (ausführlich in Kap. 4.4.2.). Die Exportbesteuerung erlaubte es, entsprechend besteuerte Exportgüter auf dem lokalen Markt unterhalb ihres auf dem Weltmarkt gültigen Preises einzukaufen,¹⁵³ da die Exportsteuer die lokalen Preise von denen des Weltmarktes entkoppelte (Iñigo Carrera 2007, 6). Dies erlaubte die Reproduktion der Arbeitskraft und damit ihre Verwertung unter ihrem (ohne Intervention üblichen) Wert, was einer Subventionierung von Lohnkosten zugunsten des Industriesektors und zulasten der Grundrente (Differenzialrente) gleichkam. Außerdem nahm die Überbewertung des Pesos in dem Maße zu, wie der Wechselkurs nicht an die steigende Inflation angepasst, sondern politisch deutlich darunter reguliert wurde. Dies hatte in der Gesamtschau und insbesondere ab 2007, mit steigenden Exportsteuern und einer anziehenden Inflation, umfassende Rententransfers zulasten der Grundbesitzer:innen zur Folge (Abb. 13). Die Industrie kam im Gegensatz dazu in den Genuss umfassender Subventionen und vergünstigter Importe von Kapitalgütern und Bau teilen.

Abb 13: Primäre Aneignung der Grundrente in Argentinien in Millionen Pesos, 1993-2016



Quelle: Darstellung auf der Basis von Daten des argentinischen Forschungsprojektes PICT 2018-1601, das methodisch auf Iñigo Carrera (2007) basiert.

153 D.h. zu dem Preis, der sich ohne weitere Vermittlung zwischen externem und internem Markt aus dem Wechselkurs nach Kaufkraftparität bestimmt (ebd.).

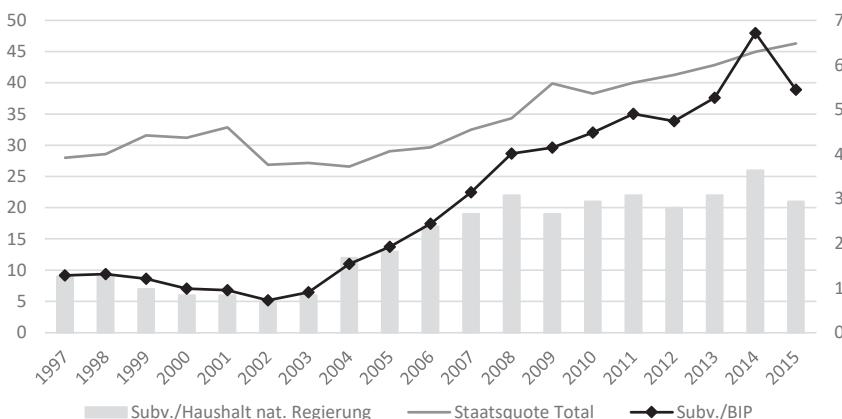
Die Regierung nutzte die Einnahmen aus der Exportsteuer und darüber hinaus für eine umfassende Subventionierung insbesondere des Energie- und Transportsektors sowie von Gehältern und Pensionen im öffentlichen Dienst (Richardson 2009, 243). Die Subventionierung des Transports (Personen- und Warenverkehr) sowie der Energiekosten kam sowohl Unternehmen als auch privaten Haushalten zugute (*wage goods*) und hatte dabei einen enormen Anteil an den stetig wachsenden Staatsausgaben. Sie diente den privaten Energie- und Transportunternehmen als Kompensation für die niedrigen, staatlich verordneten, bzw. zum Teil seit 2002 eingefroren Gebühren für öffentliche Versorgungsleistungen.¹⁵⁴ Diese Regelungen mit den Versorgungsunternehmen waren sehr großzügig und ursprünglich nur als Notfallmaßnahme gedacht, um die gestiegenen Produktionskosten auszugleichen, die mit der Abwertung des Pesos einhergingen. Sie entwickelten jedoch permanenten Charakter während des Kirchnerismus, um der Dynamik einer steigenden Lohn- und Preisinflation Rechnung zu tragen und diese nicht weiter zu befürjeln (vgl. Damill et al. 2015, 12). Daher stiegen die Subventionen mit Beginn der ersten Regierung Kirchner rasant an und begleiteten die einmalig hohen wirtschaftlichen Wachstumsraten, die während der gesamten ersten Amtszeit mit ca. 9% chinesisches Niveau erreichten. Von unter einem Prozent stiegen die Subventionen für Transport und Energie bis 2007 auf über 3% an, 2008 lagen sie bereits bei über 4% des

154 Auf diese Weise sollten Klagen vor dem Schiedsgericht für Investitionsstreitigkeiten CIADI vermieden werden (Damill et al. 2015, 12). Die Verfahren vor dem der Weltbank angehörenden Schiedsgericht wurden möglich, da Argentinien in den 1990er Jahren, unter der Regierung von Carlos Menem, zahlreiche bilaterale Abkommen zur Förderung und zum Schutz von Investitionen abgeschlossen hatte. Diese wurden auch von der Regierung Kirchner nicht infrage gestellt oder aufgekündigt (Manzanelli et al. 2015, 55). Die noch unter Duhalde getroffenen Regelungen mit den Versorgungsunternehmen sahen vor, dass die Unternehmen 50% der abwertungsbedingten Kostenveränderungen durch Gebührenerhöhungen auf die Verbraucher:innen überwälzen durften. Zudem wurde die Zahlung von Schulden und Strafzahlungen für die zahlreichen Vertragsbrüche gegenüber dem Staat reduziert oder ausgesetzt. Die Regierung veranlasste zudem die Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen und reduzierte die Pflicht der Versorgungsunternehmen (Wasser, Strom, Telekommunikation etc.) in die Netze zu investieren, worauf wohl auch die wiederholten Probleme bei der Stromversorgung in den Folgejahren zurückzuführen sein dürften. Differenzierte Gebühren zugunsten einkommensschwacher Haushalte wurden hingegen niemals umgesetzt, nachdem die Unternehmen mit Klagen gedroht hatten (vgl. Bonvecchi 2011, 148). Die umfassenden Subventionen dienten auch den lokalen Unternehmen, zumal sich seit 2003 zunehmend wieder lokale Wirtschaftsgruppen in den lukrativen Sektor öffentlicher Versorgungsleistungen eingekauft hatten (vgl. Basualdo 2011, 242 f.).

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

BIP (Abb. 14). Bis zum Ende des Kirchnerismus stiegen die Subventionen auf gut 6,7% des BIP und machten seit 2007 im Durchschnitt gut 20%, 2014 sogar 26% der Staatsausgaben der nationalen Regierung aus. Sie stiegen damit noch rasanter als die Staatsquote (Gesamtausgaben/BIP) insgesamt, die bis zum Ende des Kirchnerismus den historische Wert von über 45% der Wirtschaftsleistung erreichte.

Abb. 14: Entwicklung der Staatsausgaben insgesamt (inkl. Schuldendienst) sowie des Anteils der Subventionen für Transport und Energie gemessen am BIP (rechte Achse) und gemessen an den Ausgaben der nationalen Regierung.



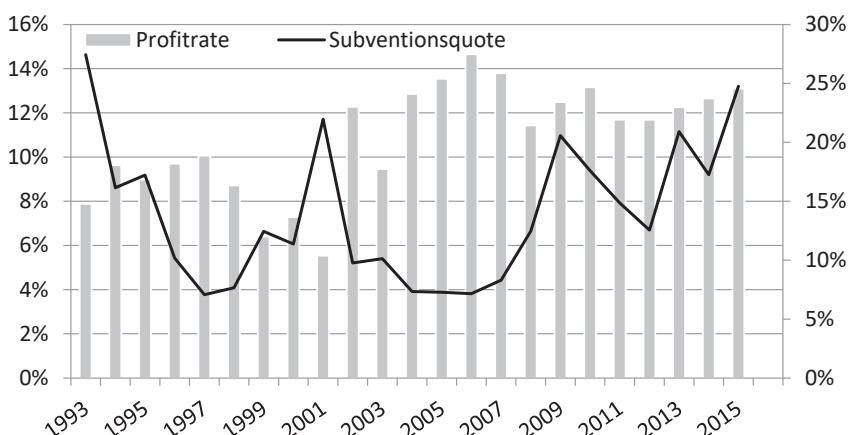
Quelle: Eigene Darstellung auf der Datenbasis von Mecon.

Diese Politik stellte eine enorme Subventionierung insbesondere städtischer Haushaltseinkommen dar. Diese mussten für den öffentlichen Personenverkehr sowie Strom- und Gasrechnungen 70-80% weniger zahlen als Haushalte in den Nachbarländern (Damill et al. 2015, 12). Die Subventionen zielten daher auf die Erhöhung der Realeinkommen ohne den (nominalen) Lohndruck zu erhöhen. Sie förderten damit günstige Reproduktionskosten der Arbeitskraft und ihre Verwertung auf Basis der technologisch obsoleten Produktionsanlagen der argentinischen Industrie. Als Gießkannenpolitik stellten diese Maßnahmen zugleich eine massive Subventionierung der (oberen) Mittelschichten dar (ebd.). Rententransfers aus dem Rohstoffsektor bildeten hierfür eine unverzichtbare Finanzierungsquelle.

Die größten Unternehmen Argentiniens (ohne Landwirtschaftsbetriebe) integrierten bei ihrer Gewinnbildung in erheblichem Maße staatliche Sub-

ventionen. Dabei stellten Subventionen nur eine Quelle und einen Mechanismus der Rentenaneignung dar. Neben direkten Subventionen wurde die hohe Rentabilität der Industrie durch die staatlich regulierte günstige Kostenstruktur (Wechselkurse und Preise) oder die unmittelbare Integration von Rente im Falle der rohstoffverarbeitenden Industrie sichergestellt. Seit dem Ende der schweren argentinischen Wirtschafts- und Finanzkrise wiesen die 500 größten Unternehmen des Landes eine schlagartige Erholung ihrer Gewinne auf (Abb. 15).

Abb. 15: Nettoprofitrate (linke Achse) und Anteil Subventionen (rechte Achse) am Gewinn der 500 größten argentinischen Unternehmen¹⁵⁵



Quelle: Eigene Berechnung auf der Basis der INDEC Daten zur Befragung der 500 größten Unternehmen Argentiniens.

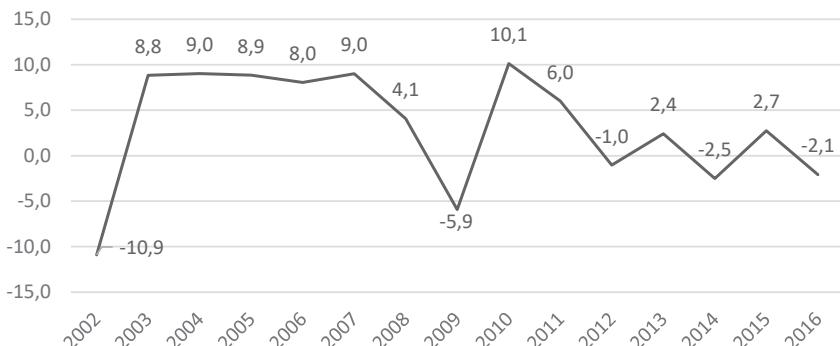
Die Profitrate lag seit der Abwertung des Pesos 2002 bis zum Ende des Kirchnerismus 2015 bei durchschnittlich 12%. Zunächst beflogen die schockartige Veränderung der Kostenstruktur zulasten der Löhne und Gehälter und die wirtschaftliche Erholung diese Entwicklung. Über den gesamten Zeitraum war das Jahr 2006 am profitabelsten für die argentinische Unternehmensspitze (15%). Aber selbst im Krisenjahr 2008/2009, in

¹⁵⁵ Es handelt sich um die 500 größten Unternehmen gemessen am Bruttonproduktionswert. Ausgenommen sind Landwirtschaftsunternehmen. Die Profitrate bildet den ungewichteten jährlichen Durchschnittsprofit der 500 größten Unternehmen ab (Bruttonproduktionswert/Nettогewinn) (vgl. zur Berechnung Castells/Schorr 2015, 59). Die Subventionsquote bildet das Verhältnis von Subventionen zum Nettогewinn ab.

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

dem die argentinische Wirtschaft infolge der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise schlagartig, wenn auch nur vorübergehend, einbrach (Abb. 16), lagen die Profitraten noch bei 11% - 12%. Seit dieser Zeit machten Subventionen im Schnitt knapp 20%, d.h. ein Fünftel des Mehrprodukts argentinischer Kapitalien aus. Mit den ersten Anzeichen einer Rezession im Zuge des Preisverfalls am Weltmarkt für Rohstoffe und Nahrungsmittel ab 2011 und dem zunehmend unkontrollierten Anstieg der Inflation stieg dieser Wert bis 2015 auf eine Subventionsquote von 25% des Mehrprodukts an, womit selbst im Krisenjahr des Regierungswechsels noch Gewinne über dem Durchschnitt der Regierungsjahre des Kirchnerismus erzielt werden konnten.

Abb. 16: Wachstumsraten des argentinischen Bruttoinlandsprodukts in %



Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis von Daten der Weltbank.¹⁵⁶

Die Subventionen können, je nach Perspektive, als Subventionierung der Unternehmensprofite oder auch der Löhne innerhalb der höchsten Einkommensschichten der argentinischen Arbeiter:innenklasse verstanden werden. Die größten Unternehmen beschäftigen mit ca. 800.000 lohnabhängig Beschäftigten (INDEC *Grandes Empresas* 2012-2015) den größten und einkommensstärksten Teil der formalisierten Arbeiter:innen. Die Subventionen stellen daher auch eine Lohnförderpolitik zugunsten der privile-

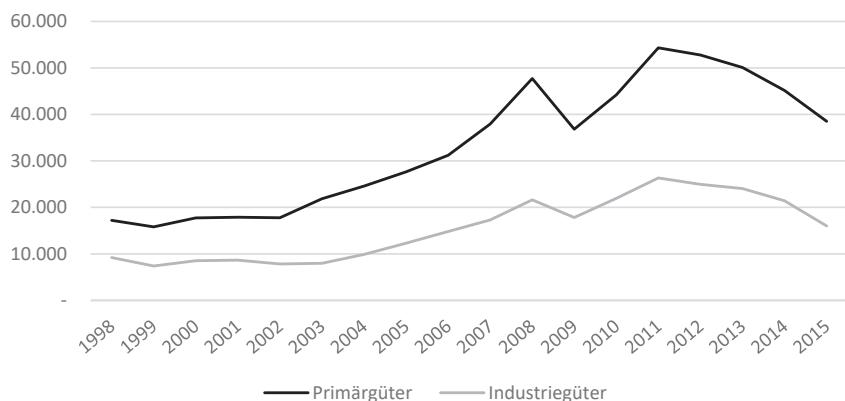
156 Dies sind beachtliche Wachstumsraten, auch wenn sie zunächst im Wesentlichen der wirtschaftlichen Erholung nach der schweren Rezession um 2002 geschuldet waren (Damill et al. 2015, 4) bzw. der sogenannten *capacidad ociosa*, den Leerkapazitäten (Basualdo/Manzelli 2016, 13). „Argentina contrarily to other countries in the region remained largely excluded from the boom of capital inflows to emerging markets during this period.“ (Damill et al 2015, 4)

giertesten Sektoren der Arbeiter:innenklasse dar.¹⁵⁷ Praktisch hat diese Unterscheidung jedoch keine größere Bedeutung, denn der segmentierte Corporatismus der kirchneristischen Industriepolitik zielte auf eine klassenübergreifende industrielle Koalition, in der Einkommen der Beschäftigten und Gewinne der Unternehmer:innen nur zwei Seiten der stabilisierungspolitischen Medaille bilden. Diese Koalition sowie die politische Ökonomie der Verteilungsallianz insgesamt sind systematisch mit dem Rohstoffsektor und dem Transfer der Rente verzahnt.

Abhängigkeit der industriellen Dynamik vom Rohstoffsektor

Ein Blick auf den Außenhandel macht die starke Abhängigkeit der industriellen Dynamik vom Rohstoffsektor deutlich. Dies lässt sich anhand der Automobil- und Elektroindustrie in besonderer Weise nachvollziehen. Dabei handelt es sich um zwei Schlüsselindustrien, die für das Prestige des industrielpolitischen Projektes des Kirchnerismus einen hohen Stellenwert hatten.

Abb. 17: Argentinische Exporte von Primär- und Industriegütern in Millionen USD, 1998-2015



Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Daten von CEPALSTAT.

¹⁵⁷ Inwiefern diese Interpretation auch noch nach 2011 im Zuge der wachsenden Inflation zutrifft oder hier Lohnverluste gleichbleibenden Profitraten gegenüberstehen, wäre über die sektorale Analyse der Reallohnentwicklung in den größten Unternehmen zu prüfen.

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

Die Exportstruktur Argentiniens (ohne Dienstleistungen) in den vergangenen zwei Jahrzehnten zeichnet sich durch ein massives Übergewicht des Rohstoffsektors aus. Wenngleich der Export insgesamt mit dem sogenannten *commoditiy boom* ab 2002/2003 enorm angestiegen ist, blieben die Relationen unverändert: Die Exportdynamik des industriellen Sektors klebt an der Exportdynamik im Primärgütersektor (Abb. 17). Der Exportumsatz des Agrarsektors und der Agrarindustrie ist zu jedem Zeitpunkt in etwa doppelt so hoch gewesen wie der Exportumsatz von Industriegütern. Letztere stellen ganz offenbar keinen eigenständigen Motor der argentinischen Wirtschaft dar und hängen am Tropf umfassender Renten- und Devisentransfers aus dem Rohstoffsektor, ohne den die Handelsbilanz negativ wäre. Besonders deutlich zeigt sich diese Problematik im Automobilsektor sowie im Bereich elektrotechnische Güter (Computer, Haushaltsgeräte etc.). Beide Sektoren sind aufgrund der vertikalen Desintegration von Produktionsstufen so umfassend auf Importe angewiesen, dass es sich im Wesentlichen um Montageindustrien handelt (vgl. Manzanelli/Basualdo 2016, 32).

Der argentinische Automobilsektor umfasst die größten Autofirmen weltweit, die zugleich die größten Kapitalien bilden, die auf dem argentinischen Markt tätig sind.¹⁵⁸ Er gilt als Kernstück des argentinischen Entwicklungsdiskurses und als Aushängeschild einer gelungenen Industriepolitik, die für technologische Entwicklung, Arbeitsplätze und Wohlstand steht. Dabei handelt es sich bei der argentinischen Automobilindustrie im Wesentlichen um eine Montageindustrie, in der kaum lokal produzierte Komponenten verbaut werden und die vor allem dem Absatz der Fahrzeuge auf dem argentinischen Markt dient (vgl. Fitzsimons/Guevara 2016; Manzanelli/Basualdo 2016, 32). Die Exporte dieser Industrie hängen fast vollständig von brasilianischen Abnehmern ab, da Argentinien mit Brasilien einen Vertrag über die Arbeitsteilung in der Automobilproduktion sowie die entsprechenden Handelsvolumen abgeschlossen hat. Für jedes exportierte Auto gelangen neue Autos oder ihre Komponenten auf den argentinischen Markt, während der Teil, der auf dem argentinischen Markt abgesetzt wird, zu einem beträchtlichen Handelsbilanzdefizit beiträgt. Der Automobilsektor übt daher seit Jahrzehnten enormen Druck auf die Devisenreserven aus. Die entsprechenden Handelsüberschüsse müssen im Rohstoffsektor erzielt werden, was die genuine Abhängigkeit industriellen Wachstums von der Rohstoffpreisentwicklung unterstreicht (Tabelle 6). So machte der Automo-

158 Dies betrifft: Ford Motor Argentina, General Motors, Fiat, Mercedes-Benz, Peugeot-Citroën, Renault, Toyota, Volkswagen, Honda, Iveco.

4.2 Politische Ökonomie der Rente im Kirchnerismus

bilsektor seit 1998 im Schnitt 30% der industriellen Exporte aus und konnte mit phasenweise 40% Anteil an den industriellen Exportgütern seinen Spitzenwert aus der Vorkrisenze von 1998 unter den Regierungen Kirchner noch deutlich steigern. Die Handelsbilanz dieses Sektors war durchgehend negativ. Lediglich auf dem Höhepunkt der argentinischen Wirtschafts- und Finanzkrise 2001/2002 wies der Sektor eine positive Bilanz auf.

Tabelle 6: Bedeutung des Automobilsektors für die Außenhandelsbilanz in Millionen USD

Jahr	Primärgüter Exp	Industrie- güter Exp	Automobil Exp	Automobil Imp	Auto/Industrie Exp %	Bilanz Automobil
1998	17.193	9.213	3.028	5.049	33	- 2.021
1999	15.832	7.392	1.628	2.959	22	- 1.331
2000	17.722	8.523	1.952	2.715	23	- 763
2001	17.877	8.634	1.976	1.877	23	99
2002	17.772	7.824	1.603	722	20	881
2003	21.845	7.983	1.428	1.520	18	- 92
2004	24.572	9.865	2.048	3.083	21	- 1.035
2005	27.655	12.309	2.883	4.247	23	- 1.364
2006	31.200	14.799	4.024	5.347	27	- 1.322
2007	37.931	17.286	5.305	6.956	31	- 1.652
2008	47.709	21.609	6.492	9.369	30	- 2.878
2009	36.825	17.806	5.376	5.780	30	- 403
2010	44.215	21.946	7.973	10.126	36	- 2.153
2011	54.338	26.328	9.974	12.882	38	- 2.907
2012	52.774	24.955	9.558	11.999	38	- 2.441
2013	50.076	24.039	10.086	14.365	42	- 4.279
2014	45.157	21.424	8.335	8.755	39	- 420
2015	38.506	16.013	5.982	8.318	37	- 2.335

Quelle: UN Comtrade Database 2020.

Das Handelsbilanzdefizit dieses Sektors war mit über vier Milliarden Dollar 2013 genau in dem Jahr am höchsten, in dem sein Anteil an den Industrieexporten mit 42% den Höchststand im beobachteten Zeitraum erreichte. Außenwirtschaftlich betrachtet ist diese Industrie katastrophal. Sie dient dem heimischen Luxuskonsum und jenen Geschäften, die damit in Politik, Handel und im Finanzsektor gemacht werden können und sie dient der Schaffung von Arbeitsplätzen. Es handelt sich um einen künstlich aufrechterhaltenen Sektor, der hohe Gewinne und hohe Löhne durch staatliche

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

Alimentierung und nicht durch Produktivität generiert. Er ist genuiner Ausdruck der rentengesellschaftlichen Konstellation und ihrer Verteilungsallianzen in Argentinien.

Noch stärker sind der Montagecharakter und seine Folgen für die Handelsbilanz im Falle der argentinischen Elektroindustrie (Handys, Fernseher, Notebooks etc.) ausgeprägt. Sie wird entsprechend auch als „Schraubendrehertechnologie“ (Manzanelli/Basualdo 2016, 32) bezeichnet: Die elektronischen Güter werden für den Import gerade so unfertig belassen, dass sie den minimalen Anforderungen des steuerfreien Handelszonenregimes in Feuerland (*Tierra del Fuego*) entsprechen. Ihre Endfertigung erfordert daher wenige Handgriffe. Diese Elektroprodukte sind ausschließlich für den internen Konsummarkt bestimmt und aufgrund der langen Transportwege meist deutlich teurer als in Europa. Es handelt sich im Wesentlichen um ein Geschäft mit der Logistik:

„Es ist ein Logistikgeschäft, denn die Logistik ist mehr wert als das Produkt. Denn wenn Sie die Teile für ein Mobiltelefon aus China herbringen, kommt es mit dem Schiff von China nach Buenos Aires, von Buenos Aires geht es nach Feuerland, von Feuerland geht es nach Usuaia und es muss mit dem LKW nach Rio Grande fahren, wo es zusammengebaut wird. Es wird in Rio Grande montiert und anschließend verkauft. Das Mobiltelefon kehrt nach Buenos Aires zurück und wird hier verteilt. Dann müssen die ursprünglichen Kosten des Produkts die Hälfte oder weniger als die gesamten Transportkosten betragen. Völlig irrational. Es ist gerechtfertigt, weil es 10.000 oder 20.000 Arbeitsplätze gibt. Aber es ist völlig irrational.“ (Interview AFIP I, 12.11.2014)

Diese Form der elektroindustriellen ‚Produktion‘ ist in Wirklichkeit Teil einer ‚Zirkulationsindustrie‘, die praktisch vollständig in Handel und Logistik aufgeht und ein reines Absatzgeschäft ist. Entsprechend erreichte das sektorale Handelsbilanzdefizit, ganz ähnlich dem der Automobilindustrie, zwischen 2003 und 2010 jährlich etwa 2,5 Milliarden Dollar und zwischen 2011-2015 jährlich im Durchschnitt 4,2 Milliarden Dollar (Manzanelli/Basualdo 2016, 32). Diese sektoralen Defizite konnten angesichts des fehlenden Zugangs zum internationalen Kreditmarkt seit 2002 allein durch die Überschüsse im Primärgütersektor ausgeglichen werden und zeigen die ungebrochen starke Abhängigkeit des industriellen Sektors. Die mit dem Logistikgeschäft einhergehende Verteuerung der Produkte, die Löhne und die Handelsgewinne, die sich daraus ableiten lassen, stellen einen Abzug

4.3 Politische Institutionen: Fiskalischer Dezisionismus

vom gesellschaftlich verfügbaren Mehrprodukt dar, das in Argentinien zu einem erheblichen Maße auf der Rohstoffrente beruht.

Die staatlich vermittelte Reallokation der Rente erhält wirtschaftliche Strukturen aufrecht, die einem kleinen Teil der argentinischen Gesellschaft sowie ausländischen Unternehmen relativ hohe Einkommens- und Gewinnchancen eröffnen. Dieser Teil darf sich gegenüber dem Heer von Geringverdiener:innen, informell Beschäftigten und Armen als privilegiert verstanden wissen, worin der Kern der klassenübergreifenden Allianz besteht. In dem Maße wie die Verteilungsallianz wuchs bzw. die verfügbare Rente nicht mehr ausreichte, verschärften sich jedoch die Verteilungskonflikte zwischen Industrie, Gewerkschaften, Subalternen und Agrarsektor (Kap. 4.4).

4.3 Politische Institutionen: Fiskalischer Dezisionismus

Während des Kirchnerismus wurde das tradierte politische Erbe einer starken exekutiven Machtzentration und der Neutralisierung der verfassungsmäßigen Gewaltenteilung unter demokratischen Vorzeichen fortgesetzt. Diese Machtzentration verlief von der klientelar strukturierten Organisation des peronistischen Parteiapparats, über die Entmachtung des Parlaments bis zu einer gewissen Kontrolle der Justiz. Die somit begründete dezisionistische Machtarchitektur übertrug sich auch und vor allem auf die Fiskalpolitik, die wie kein anderer Bereich in der bürgerlichen Verfassungsordnung der Budgetfreiheit des Parlaments untersteht. Auf diesem Feld wurde eine Art fiskalischer Dezisionismus ins Werk gesetzt, der finanzpolitische Regelungsbereiche weitgehend dem Befehl der Exekutive unterstellte. Im Folgenden werden diese Aspekte dargestellt.

Wahlallianz und peronistischer Parteiapparat

Der Kirchnerismus regierte von 2003 bis 2015 im Rahmen des Wahlbündnisses *Frente para la Victoria*, das vom Peronismus dominiert wurde und über die Jahre eine Reihe wechselnder Koalitionspartner:innen, einschließlich dissidenter Teile des *Radicalismo* (UCR) einschloss (vgl. Zelaznik 2011). Kirchner hatte 2003 mangels einer eigenen Partei zunächst auf eine transversale Strategie der Erneuerung gesetzt, mit der eine progressive Allianz jenseits des Parteiapparats geknüpft werden sollte (Montero/Vicente

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

2013, 136). Hierzu gehörte auch der Schulterschluss mit den kooptierbaren Teilen der Arbeitslosenbewegung (Svampa 2011, 25). Bereits nach einem Jahr schien Kirchners Position bereits so gefestigt, dass er diese transversale politische Strategie praktisch wieder aufgab und das Bündnis mit den alten peronistischen Kräften in der Partei und insbesondere in der Provinz Buenos Aires suchte. Während er zunächst offiziell auf das Label der peronistischen Partei verzichtete und sich dadurch für andere gesellschaftliche Kräfte koalitionsfähig machte, gehörten im Kongress vor allem peronistische Abgeordnete zu den zuverlässigsten Unterstützer:innen seiner Gesetzesprojekte (vgl. Quiroga 2010, 50). Auf territorialer Ebene gelang es ihm, ein Bündnis mit den einflussreichen Bürgermeister:innen zu schmieden, das ihn mit den klientelistischen Strukturen des Peronismus im Ballungsraum Buenos Aires verband und dadurch Wahlstimmen sicherte (vgl. Mocca 2009, 29). Im Tausch gegen Schutz (Patronage) und Einfluss auf die Wahllisten entwickelte sich der Parteiapparat der peronistischen *Partido Justicialista* (PJ) schnell zu einer zuverlässigen, elektoralen und politischen Stütze Kirchners (Etchemendy/Garay 2011, 286). Durch die strategische Benennung von Kongresskandidat:innen, das Bündnis mit vormals menemistischen Gouverneur:innen sowie Koalitionen mit anderen Parteien auf Provinzebene verschaffte sich Kirchner Einfluss und Unterstützung auch im Inneren des Landes (vgl. Mocca 2009, 28 ff.; Montero/Vicente 2013, 139). Auf diese Weise gelang es dem Kirchnerismus, sich als eigenständige peronistische Kraft zu etablieren, der es bereits bei den Kongresswahlen 2005 gelang, das peronistische Schwergewicht Eduardo Duhalde in der strategisch wichtigen Provinz Buenos Aires politisch abzulösen (vgl. Goldberger 2017, 82). Obwohl praktisch das politische Bündnis mit den traditionellen peronistischen Kräften schnell wiederhergestellt war, distanzierte sich Néstor Kirchner noch 2006 öffentlich von der in Verruf geratenen peronistischen Partei, der PJ:

„Ich beteilige mich nicht am *pejotismo*. [...] Ich hätte mich darauf konzentrieren können, eine gut geschmierte Parteimaschinerie aufzubauen, aber ich habe es nicht gemacht. [...] Wenn wir die gleiche Parteienherrschaft organisieren, wie es sie bisher gab, laufen wir Gefahr, die Fehler der Vergangenheit zu wiederholen.“ (Néstor Kirchner 2006, zit. n. Reta-mozo/Trujillo 2019, 197)

Diese Überzeugung hielt noch ein Jahr und wich dann dem Entschluss des Ehepaars Kirchner, dass Cristina Kirchner die Präsidentschaft in Koalition mit anderen Parteien übernehmen würde, während Néstor Kirchner die

Führung der PJ antritt und die Partei zu einer starken Bastion und zum politisch Kern der Regierungskoalition aufbaut. Dieser Plan wich nach wachsenden gesellschaftlichen und politischen Konflikten einer defensiven Strategie der Sicherung der bestehenden Allianz durch die parteipolitische Bindung der wichtigsten Verbündeten (Retamozo/Trujillo 2019, 197 f.). Danach wurde die Machtsicherung in Verbindung mit dem Parteiapparat institutionell auf drei Säulen aufgebaut: Durch die parteipolitische Integration der eigens aufgebauten Jugendorganisation Cámpora, durch die Vergabe wichtiger Parteiämter an sämtliche peronistische Gouverneur:innen mit institutioneller Macht im Land sowie durch die Benennung des einflussreichen Generalsekretärs des peronistischen Gewerkschaftsdachverbands, Hugo Moyano, zu einem der stellvertretenden Vorsitzenden der Partei. Mit der Cámpora war unterm Kirchnerismus eine Art loyale Jugendbewegung vom Sohn des Ehepaars Kirchner, Máximo Kirchner, geschaffen worden. Diese Organisation schuf eine Struktur von Stadtteillokalen, die der Mobilisierung der ‚Basis‘ dienten und fungierte zugleich als Rekrutierungsbecken für Wahllisten, für die Leitung von Staatsunternehmen und für öffentliche Ämter. Diese ‚Basis‘ setzte sich vor allem aus urbanen, akademischen Mittelschichtsangehörigen zusammen, die Karrieren im erweiterten Staatsapparat machten – d.h. aus Günstlingen oder solchen, die es werden wollten (vgl. Svampa 2014, 164). Außerdem wurde ein Vertreter der treuen Arbeitslosen- und Gewerkschaftsorganisation *Movimiento Evita*, benannt nach der beliebten und ikonisierten Ehefrau von Perón, zum Staatssekretär für die Beziehungen zu den sozialen Bewegungen ernannt. Auf diese Weise sollte die Allianz konsolidiert, ausreichend Wähler:innen mobilisiert und konkurrierende peronistische Listen bei den Kongresswahlen 2009 vermieden werden (ebd.). Auch wenn die Wahlen nach dem großen Konflikt um die Anhebung der Agrarexportsteuern 2008 (Kap. 4.4.1.2) der Regierung Kirchner eine Niederlage im Kongress bescherten und sie ihre Mehrheit einbüßte, konnte auf diese Weise die institutionelle Anbindung schwergewichtiger politischer Akteure sichergestellt werden. Bis zu seinem überraschenden Tod 2010 führte Néstor Kirchner die Partei und sicherte der Präsidentschaft seiner Frau die nötige politische Unterstützung. Zugleich sorgte er als Vorsitzender umgehend dafür, dass die korporative Repräsentation der Gewerkschaften innerhalb der Partei weiter geschwächt wurde, so dass keine Gewerkschafter:innen auf die Wahllisten der Partei gelangten (vgl. Carizzo 2011, 93). Diese Verweigerung politischer Macht für die peronistischen Gewerkschaften war einer der zentralen Gründe für den Bruch zwischen Regierung und Moyano im Jahr 2011. In dem Maße,

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

in dem die Regierung ihre Exekutivmacht konsolidierte und sich die Allianz mit den peronistischen Gewerkschaften lockerte, wurden die Position der Cámpora und die Rekrutierung ihrer Angehörigen in Staatsämter und öffentliche Positionen gestärkt und ein loyaler Staatsapparat geschaffen (vgl. Svampa 2014, 164 f.). Diese Zentralisierung und Konzentration der politischen Macht ging so weit, dass Präsidentin Cristina Kirchner ihre Regierungsgeschäfte schließlich vom ‚kleinen Tisch‘ aus, dem als *mesa chica* bekannt gewordenen exklusiven Kreis von engsten Vertrauten, führte. Anstelle von Kabinettssrunden berief sie ihre Minister:innen lieber einzeln an den Tisch, an dem sie mit einer Handvoll Vertrauter über die Geschicke des Landes und immerhin 45 Millionen Argentinier:innen entschied. Mit dabei war ihr Sohn, Gründer und Leiter der streng hierarchisch geführten Jugendorganisation Cámpora (El País 12.10.2013).

Fiskalischer Dezisionismus

Der bürokratische Staatsapparat des Kirchnerismus konzentrierte umfassende Kompetenzen und Entscheidungsbefugnisse auf sich, die sich für das Feld der Steuer- und Finanzpolitik als fiskalischer Dezisionismus bezeichnen lassen und nachstehend untersucht werden (siehe Kap. 3.5).¹⁵⁹ Unter fiskalischem Dezisionismus wird im Folgenden die Umgehung der für die liberale Verfassungsordnung typischen horizontalen (funktionalen) und vertikalen (territorialen) Gewaltenteilung zugunsten des politischen Befehls im Bereich der Finanzpolitik verstanden. Die Finanzpolitik, genauer genommen die Steuer- und Budgetpolitik, bildet den historischen Kern des Verfassungsstaats und hat sich geschichtlich als exklusives Hoheitsrecht des Parlaments herausgebildet. Im drastischen Unterschied hierzu umgeht der fiskalische Dezisionismus die rechtsstaatliche Ordnung der Finanzverfassung¹⁶⁰ und die prozeduralen Institutionen der politischen Kompromissbildung zugunsten des politischen Befehls von Regierungsmgliedern und

159 Auch Quiroga (2010) verwendet den Begriff des fiskalischen Dezisionismus in Anschluss an die souveränitätstheoretischen Gedanken Carl Schmitts für das Feld der argentinischen Finanzpolitik. Er führt jedoch nicht weiter empirisch aus, worin genau sich dieser Dezisionismus zum Ausdruck bringt.

160 Der Begriff der Finanzverfassung – *fiscal constitution* – umfasst in Anschluss an Brennan/Buchanan (1980) die Gesamtheit von Regelungen und Bestimmungen zu steuer- und budgetrechtlichen Materien mit Verfassungsrang. Hierzu zählen: I. Direkte Besteuerungsrechtliche Restriktionen innerhalb der Verfassung, z.B. das Verbot bestimmte Steuern zu erheben oder eine Begrenzung der Eingriffstiefe in

Exekutivapparaten. Der politische Wille tritt unmittelbar, d.h. nicht im Wege parlamentarischer Kompromissbildung, verfassungsrechtlich gebotener prozeduraler Vorgaben und sachlicher Kompetenzbereiche zutage und ist allein den faktischen Machtverhältnissen unterworfen. Dieser Dezisionismus ist eng mit der politischen Ökonomie der Rente und der Bildung von Verteilungsallianzen verbunden, der die politische Institutionalität des Staates unterworfen ist.

Elemente des fiskalischen Dezisionismus prägten die argentinische Finanzpolitik seit Perón, mit der Rückkehr zur Demokratie 1983 veränderten sich jedoch die rechtlichen und politischen Bedingungen für die dezisionistische Politikform. So wurden unter Peróns institutioneller Expansion des Staates gigantische bürokratische Apparate geschaffen, mittels derer er eine Vielzahl von klassischen Hoheitsrechten des Parlaments absorbierten und zum Gegenstand von Ministerialverordnungen machen oder direkt seinem Befehl unterstellen konnte. Im Unterschied dazu war die verfassungsmäßige Ordnung unter autoritären de facto Regierungen von 1966-1973 und 1976-1983 außer Kraft gesetzt, so dass rechtliche und politische Richtungswechsel ohne verfassungsmäßige Schranken dekretiert werden konnten. Mit der Rückkehr zur Demokratie vollzog sich ein Formwandel des fiskalischen Dezisionismus, der sich nun nicht mehr ohne weiteres außerhalb der verfassungsmäßigen Ordnung vollziehen konnte. Gleichwohl bestand er fort und prägte auch die Regierungsjahre des Kirchnerismus. Zum einen war die argentinische Geschichte auch nach der Rückkehr zur Demokratie 1983 so reich an Schulden- und Wirtschaftskrisen, dass noch jeder Präsident und jede Präsidentin (Cristina Kirchner) eine Begründung für Notstandsdekrete fand. Zum andern entstand nach dem Ende der Diktatur des *Proceso* eine institutionelle Machtarchitektur, die auch unter formal demokratischen Bedingungen eine Praxis des fiskalischen Dezisionismus erlaubte. Dabei bestand die politische Architektur des fiskalischen Dezisionismus während des Kirchnerismus aus vier tragenden Säulen, die im Folgenden untersucht werden: (i) die Selbstentmachtung des Parlaments durch die Delegation von Gesetzgebungskompetenzen an die Regierung, (ii) die Entmachtung des Parlaments durch den Gebrauch

Einkommen und Vermögen (42 ff.). 2. Prozedurale Beschränkungen, wonach verfassungsmäßig bestimmte Verfahren bei finanzrechtlichen Veränderungen im Allgemeinen oder in Bezug auf besondere Besteuerungsinstrumente Anwendung finden (182 ff.). 3. Die territoriale Ordnung der Staatsfinanzen, d.h. die hoheitsrechtliche Ordnung der Kompetenzverteilung im Bereich der Staatseinnahmen und -ausgaben (203 ff.).

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

von Notstands- und Dringlichkeitsdekreten durch die Regierung, (iii) die Versorgung klientelistischer Netzwerke und Hierarchien auf substaatlicher Ebene sowie (iv) die Manipulation der Justiz. Die Darstellung der vier Säulen greift in historischer Perspektive punktuell auf die Vorgängerregierungen des Kirchnerismus zurück, um Kontinuitäten und (relative) Brüche der dezisionistischen Machtarchitektur und Praxis vor dem Hintergrund rechtlicher Veränderungen sichtbar zu machen.

(i) Selbstentmachtung des Parlaments

Einer der zentralen Bestandteile des fiskalischen Dezisionismus während des Kirchnerismus war die Delegation von Gesetzgebungskompetenzen durch das Parlament an die Exekutive, d.h. der Verzicht des Parlaments auf die gesetzgeberische Regelung bestimmter Materien zugunsten von Regierungsdekreten und Verordnungen.¹⁶¹ Drei zentrale Legislativdelegationen lassen sich hier hervorheben: Die wiederkehrende Delegation eines umfassenden *Legislativpakets* von über 2.000 Rechtsbestimmungen, das *Gesetz über die Finanzverwaltung* sowie das *Gesetz über den öffentlichen Notstand*.

Trotz des verfassungsrechtlichen Verbots der Delegation steuerrechtlicher Regelungsbereiche wurden in der Vergangenheit immer wieder steuerrechtliche gesetzgeberische Kompetenzen vom Parlament an die Regierung delegiert. Zwar sieht die gültige argentinische Verfassung von 1994 vor, dass die Gesetzgebung in bestimmten Bereichen an die Regierung übertragen werden kann, das Steuerrecht ist hiervon allerdings explizit ausgenommen (Art. 99 Nr. 3 Verfassung).¹⁶² Mit dem Steuerreformgesetz von 1996 wurden dem damaligen Präsidenten Carlos Menem dennoch umfangrei-

161 Mit der Selbstentmachtung des Parlaments wird der Annahme des „Hyperpräsidentialismus“ widersprochen, wonach die Exekutive das Parlament einseitig entmachtet. Vielmehr kommt darin ein Interesse auch der Parlamentarier:innen zum Ausdruck, Gesetzgebungskompetenzen zu delegieren, um Gesetzgebung in ihrem Interesse, ausgehandelt in anderen Foren, zu delegieren (Eaton 2001b). Für Bonvecchi/Zelaznik (2017) trifft dies selbst noch bei Dringlichkeits- und Notstandsdekreten zu, die hier in Abgrenzung zur legislativen Delegation unter der ‚Entmachtung des Parlaments‘ behandelt werden (s.u.).

162 Mit der Schaffung von Delegationsmöglichkeiten wurde in der Verfassung von 1994 eine Praxis mit Verfassungsrang versehen, die bereits seit fünf Jahren die Politik des damaligen Präsidenten Carlos Menem geprägt hatte. Dieser hatte nicht nur umfassenden Gebrauch von Notstandsdekreten gemacht, sondern auch auf der Basis einer delegierten Gesetzgebungskompetenz mit entsprechenden Gesetzesdekreten regiert, was bis dahin verfassungsrechtlich streng verboten war. Das radikale

che Gesetzgebungskompetenzen genau in diesem Bereich vom Parlament übertragen, genaugenommen zur allgemeinen Senkung von Steuersätzen, zur Abschaffung oder Aussetzung von Steuerausnahmeregelungen und zur Besteuerung bestimmter Importe (Quiroga 2010, 76). Neben dem Steuerreformgesetz hatte Menem bereits vor der Verfassungsreform von 1994 finanzwirksame Gesetzgebungskompetenzen in Steuermaterien übertragen bekommen, die vor ihm bereits auf seinen Vorgänger im Amt übertragen worden waren (vgl. Eaton 2001, 113). Der Kongress versäumte es allerdings, seine verfassungsrechtlich vorgesehenen Pflichten zur Prüfung von Legislativdelegationen wahrzunehmen. Denn die Verfassung von 1994 sah bei ihrer Verabschiedung eine Übergangsbestimmung vor, wonach bis dato erfolgte gesetzgeberische Delegationen ohne Verfassungsgrundlage nach fünf Jahren abgeschafft oder durch Kongressgesetz bestätigt werden sollten. Dieser Prüfungspflicht kam der Kongress jedoch bis zum Ablauf der Frist 1999 nicht nach (Quiroga 2010, 77 ff.). Der Kirchnerismus erbte von seinen Vorgängerregierungen umfassende Gesetzgebungskompetenzen im steuer- und haushaltrechtlichen Bereich und baute sie entgegen allen verfassungsrechtlichen Bedenken in den Folgejahren noch aus.

Erstens wurde die Delegation eines umfassenden *Legislativpakets*, ein undurchsichtiges Normengebäude mit mehr als 2.000 Rechtsbestimmungen und gesetzgeberischen Regelungsbereichen, Jahr um Jahr vor und während des Kirchnerismus vom Kongress verlängert. Die pauschale Delegation im Rahmen dieses Legislativpakets machte die Übertragung einzelner gesetzgeberischer Materien für weite Bereiche entbehrlich, wenngleich dies klar den verfassungsmäßigen Vorgaben aus Art. 76 widerspricht, wonach der Kongress nicht nur den zeitlichen, sondern auch den inhaltlichen Umfang der Delegation zu bestimmen hat (vgl. Quiroga 2010, 74). Die Verlängerung des Pakets sicherte der Regierung nicht nur umfassende und undurchsichtige Gesetzgebungskompetenzen zu, sondern verabschiedete zugleich die Gesamtheit der bis dahin erlassenen Gesetzesdekrete und gesetzgebenden Verordnungen, die damit pauschal in die ordentliche Gesetzgebung des Parlaments übernommen und so ihrer gerichtlichen Anfechtbarkeit entzogen wurden. Inhaltlich gehörte zu diesem Legislativpaket beispielsweise die von der Diktatur des *Proceso* 1981 eingeführte Zollordnung,

Privatisierungsprogramm der 1990er Jahre etwa basierte rechtlich auf einer entsprechenden Kompetenzübertragung durch das Staatsreformgesetz von 1989. Per Dekret konnte Menem ein ums andere Staatsunternehmen veräußern, ohne dass hier eine Kontrolle und Regulierung durch das Parlament erfolgt wäre.

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

mit der etwa die Exportsteuern geregelt werden. Diese gesetzgeberische Kompetenz wurde 1991 von Menem an das Wirtschaftsministerium weiterdelegiert, das bis heute auf dieser Grundlage Fragen der Außenhandelssteuerung regelt.¹⁶³ Trotz der starken verfassungsrechtlichen Bedenken und entgegen aller Rhetorik von einem seriösen Land (*un país en serio*), von dem Präsident Néstor Kirchner gerne sprach, wurde das legislative Großpaket auch während des Kirchnerismus immer wieder verlängert. Beispielhaft lässt sich etwa die Zusammenfassung der Verlängerung von 2006 im Gesetz 26.135 anführen:

„Bestätigt wird der Exekutive mit Wirkung ab dem 24. August 2006 für einen Zeitraum von drei Jahren [...] die Gesamtheit der delegierten Gesetzgebung in bestimmten Bereichen der Verwaltung oder Situationen des öffentlichen Notstands, die vor der Verfassungsreform von 1994 erlassen wurden, sofern der Gegenstandsbereich nicht erloschen ist. Zu verabschieden ist ferner die Gesamtheit der erlassenen Gesetzgebung, die seit dem 24. August 2004 bis zum Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes auf der Basis der bis zur Verfassungsreform 1994 delegierten Gesetzgebung erfolgt ist.“

Auch unter der Präsidentin Cristina Kirchner bestand diese Praxis fort. Sie ließ sich das Legislativpaket 2009 verlängern (Ley 26.519) und sicherte ihrer Regierung damit kurz vor den Kongresswahlen (*midterms*), bei denen sie ihre Parlamentsmehrheit für zwei Jahre verlieren würde, umfassende Gesetzgebungskompetenzen. Im darauffolgenden Jahr 2010 sah sich Kirchner mit einer oppositionellen Kongressmehrheit konfrontiert, die zumindest teilweise diese Form der legislativen Selbstentmachtung rückgängig machen wollte. Es wurde ein Gesetz im Kongress eingebbracht, das Kirchners Macht empfindlich einschränken sollte.¹⁶⁴ In dieser Situation setzte die Regierung auf eine bewährte Strategie, um das Parlament zu seiner Selbstentmachtung zu bewegen. Sie wendete sich an die Provinzgouverneure. Diese sind nicht nur stark abhängig von der mehr oder weniger diskretio-

163 Weder vor noch nach der Verfassungsreform von 1994 war die Delegation dieses abgabenrechtlichen Regelungsbereichs nach Einschätzung von Quiroga (2010, 81 f.) verfassungsgemäß und konform mit der Rechtsprechung.

164 So sollten ihre Dekretkompetenzen insbesondere im Bereich der Dringlichkeits- und Notstandsdekrete empfindlich eingeschränkt und darüber hinaus auch die politische Unabhängigkeit des Justizrats – verantwortlich für die Ernennung und Absetzung von Richtern (s.u.) – gestärkt werden (Manzetti 2014, 178; Rose-Ackerman et al. 2012, 298 f.).

nalen Zuweisung von Bundesmitteln durch die nationale Regierung an die Provinzen.¹⁶⁵ Die Senatsmitglieder sind ihrerseits auch abhängig von den Provinzgouverneur:innen und ihnen gegenüber verantwortlich, da sie bei Wahlen von den Gouverneur:innen aufgestellt werden. Das Abstimmungsverhalten im Kongress ist daher stark von den Absprachen zwischen der nationalen Regierung und den Gouverneur:innen bestimmt (Ardanaz et al. 2014, 27; vgl. Melo 2007, 123 f.). Nachdem das Gesetz zur Einschränkung der Dekretmacht von Präsidentin Kirchner bereits vom Abgeordnetenhaus, der ersten Kongresskammer, verabschiedet worden war, blieben einige oppositionelle Senator:innen der Abstimmung im Oberhaus fern und ermöglichten somit der Regierungsfraktion, die Verabschiedung des Gesetzes zur Einschränkung legislativer Kompetenzen der Regierung zu blockieren. Als die Regierung im Juli 2010 erneut die Verlängerung des delegativen Gesetzgebungspakets durchzusetzen versuchte, wurde die Regierung gleich von mehreren oppositionellen Senator:innen beschuldigt, Kolleg:innen Geld angeboten zu haben, damit sie die Seite wechseln und die Verlängerung des Pakets durchwinken (Manzetti 2014, 179). Auch wenn die Verlängerung des Pakets letztlich am Widerstand der Parlamentarier:innen scheiterte, entmachtete sich das Parlament auf anderen Wegen selbst, sodass Cristina Kirchner auch nach 2010 umfassende finanzpolitische Kompetenzen zukamen (s.u.).

Denn zweitens bildete das *Gesetz über die Finanzverwaltung* (*Ley de administración financiera*, Ley 26.124), das im Jahr 2006 mit umfassenden Haushaltskompetenzen für die Exekutive verabschiedet wurde, ein zentrales finanzpolitisches Element der Selbstentmachtung des Parlaments. Dieses Gesetz stattet die Regierung mit umfassenden haushaltrechtlichen Kompetenzen aus, sogenannten ‚Supervollmächten‘ (*superpoderes*). Die *superpoderes* berechtigen die Regierung bzw. den Kabinettschef (*jefe de gabinete*), beliebig Haushaltspositionen zu ändern, ohne dass hierzu das Parlament eingeschaltet werden müsste (Manzetti 2014, 180). Haushaltspolitisch wird die Funktion des Parlaments damit auf die Verabschiedung des Umfangs des Gesamtetats sowie auf die Festlegung der Höhe der Neuverschuldung reduziert. Alle Positionen innerhalb des Haushalts können durch die Regierung beliebig verschoben und umgeschichtet werden. Eine solche Dekretmacht der Exekutive über den Haushalt ließ sich zwar bereits

165 In den Worten eines Senators: „Die armen Provinzen leben von der öffentlichen Beschäftigung und [föderalen] Subventionen.“ (zit. n. Manzetti 2014, 179).

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

seit 1997 beobachten und erfolgte auch in den ersten Regierungsjahren der Regierung Kirchner. Vor der umfassenden Delegation der haushaltspolitischen Kompetenzen im Gesetz über die Finanzverwaltung von 2006 war formal zur Abgabe der Haushaltskompetenzen an die Regierung jedoch eine Notstandssituation notwendig gewesen. Auch wurde dem Kongress bis dato die Möglichkeit eingeräumt, entsprechende Dekrete zu blockieren. Mangels Notstand wurden die erweiterten Kompetenzen jedoch 2006 in Gesetzesform an die Regierung delegiert, um „ausreichend Flexibilität“ bei der Anpassung des Haushalts an die wirtschaftlichen und fiskalischen Anforderungen des Augenblicks zu haben (Quiroga 2010, 85 ff.). Zudem wird dem Kabinettschef mit jedem Haushaltsgesetz erlaubt, den Gesamthaushalt um den Betrag unerwarteter Mehreinnahmen zu erhöhen, wodurch die Regierung beachtliche Teile der Staatseinnahmen nicht im Staatshaushalt führen muss und entsprechend die parlamentarische Kontrolle über den Gesamtetat ausgehebelt wird. Bei dem Volumen, über das die Regierung willkürlich auf Basis von Dekreten und delegierten Kompetenzen verfügen kann, handelt es sich um die Gesamtheit der tatsächlichen Steuereinnahmen, die nicht im Haushaltsgesetz aufgeführt sind (ebd., 93 f.). Diese Mittel lassen sich erhöhen, wenn die Schätzungen künftiger Steuereinnahmen zu niedrig angesetzt werden (Díaz Frers 2008, 254). Nach den Berechnungen des Ökonomen und gewerkschaftsnahen Oppositionspolitikers Claudio Lozano wurden unter dem Kirchnerismus bis zum Haushaltsgesetz für 2009 auf diese Weise 100 Milliarden Pesos nicht haushaltsrechtlich geregelt, eine Summe, die durch Steuern erhoben wurde, aber nicht Teil der Parlamentsdebatte zum Haushalt war und zu dem Zeitpunkt deutlich über 25 Milliarden Dollar entsprach (vgl. Quiroga 2010, 94).¹⁶⁶

Den dritten Aspekt der Selbstentmachtung des Parlaments bildete das *Gesetz über den öffentlichen Notstand* (*Ley de emergencia pública*, Ley 25.561). Dieses war ursprünglich die gesetzliche Grundlage, auf der Kirchners Vorgänger Eduardo Duhalde 2002 seine wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen einschließlich der Beendigung des Konvertibilitätsregimes auf dem Höhepunkt der Krise umgesetzt hatte. Sein vollständiger Titel lautete entsprechend ‚Gesetz über den öffentlichen Notstand und das

166 Darüber hinaus hat die Regierung in Dringlichkeits- und Notstandsgesetzen wiederholt Haushaltspositionen erhöht (APAF). Auf der Webseite der Argentinischen Vereinigung für Fragen des Haushalts und der öffentlichen Finanzverwaltung (*Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública*) lassen sich monatliche Berichte über entsprechende Haushaltsänderungen einsehen.

Wechselkurssystem' (*régimen cambiario*). Es sah in seinem Art. 1 die Erklärung des öffentlichen Notstands im sozialen, wirtschaftlichen, administrativen, finanziellen und wechselkurspolitischen Bereich vor undstattete die Regierung mit entsprechenden gesetzgeberischen Fakultäten aus. Dieses Gesetz wurde seither und bis zum Ende der zweiten und letzten Amtszeit der Regierung von Cristina Kirchner immer wieder verlängert. Im November 2009, kurz bevor ein Teil des Kongresses ausgewechselt wurde und der Kirchnerismus absehbar seine Mehrheit verlieren würde, wurde das Gesetz sogar um zwei Jahre verlängert, was Präsidentin Kirchner auch noch umfassende Kompetenzen unter Bedingung einer oppositionellen Mehrheit im Kongress sicherte (Quiroga 2010, 88).¹⁶⁷ Wenngleich die Präsidentin also seit dem Jahr 2010 nicht mehr auf der Basis des immensen delegativen Legislativpakets regieren konnte, waren ihr doch mit der umfassenden Gewährung von Notstandsrechten alle institutionellen Möglichkeiten zum Durchregieren gegeben. Sie konnte entsprechend per Dekret grundlegend in makroökonomische Kennwerte und (relative) Preisbildungen sowie in viele weitere Bereiche, darunter auch die Exportbesteuerung, eingreifen, ohne dass im Einzelnen überprüft wurde, ob ihren Dekreten tatsächlich ein Notstand zugrunde lag. Das Gesetz wurde selbst noch kurz vor der Bildung der neuen Regierung Macri und der veränderten Zusammensetzung des Kongresses abermals durch das Gesetz 26.205 vom 28. Oktober 2015 für zwei Jahre verlängert und auch während der Regierung Macri erneut bestätigt. Es bietet die reguläre Grundlage für die wirtschaftspolitische Regulierung der argentinischen (Renten-)Gesellschaft.¹⁶⁸ All diese Kompetenzübertragungen entsprachen einer umfassenden Selbstentmachtung des Parlaments durch die Mehrheitsfraktion und weitere kooptierte Kongressangehörige.

167 Darunter die Festsetzung von Gebühren, die Neuverhandlung von Verträgen mit öffentlichen Versorgungsunternehmen in privater Hand, die Regulierung der Basispreise des Nahrungsmittelkorbs (*canasta de alimentos*), die Neuordnung des Finanzsystems, Marktinterventionen, Exportbesteuerungen, das Aussetzen bestimmter Gerichtsurteile, die Regulierung des Wechselkurses und weiterer Devisenbestimmungen, bestimmte preispolitische Regulierungen und weitere Kompetenzen (Quiroga 2010, 88 f.).

168 Unter der neuen Regierung Alberto Fernández vom 10. Dezember 2019 wurde abermals ein öffentliches Notstandsgesetz unter dem Titel *Ley de Solidaridad Social y de Reactivación Productiva* verabschiedet, das den neuen Präsidenten mit umfassenden gesetzgeberischen Kompetenzen durch Dekrete ausstattet.

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

(ii) Entmachtung des Parlaments durch Dringlichkeits- und Notstandsdekrete

Neben der Selbstentmachtung des Parlaments ist eine weitere Säule des fiskalischen Dezisionismus die Entmachtung des Parlaments durch den Präsidenten oder die Präsidentin mittels der sogenannten Dringlichkeits- und Notstandsdekrete (*Decretos de Urgencia y Necesidad, DNU*). Bis 1989 wurden die Dekrete aufgrund ihres unsicheren Rechtsstatus kaum in Anspruch genommen (Manzetti 2014, 179). Menem hingegen machte umfassenden Gebrauch von der Dekretmacht und sorgte dafür, dass die Möglichkeit zu DNU's im Jahr 1994 Eingang in die Verfassung fand. Die DNU's können weitreichende Wirkung innerhalb der Finanzpolitik entfalten, auch wenn bestimmte Materien im Bereich der Steuern (und des Strafrechts) nach Art 99.3 der Verfassung nicht durch dieses Rechtsinstrument geregelt werden dürfen.¹⁶⁹ Der exzessive Gebrauch von Gesetzesdekreten, der Menems Amtszeit prägte, wurde von Néstor Kirchner noch übertroffen, der innerhalb einer Amtszeit (2003-2007) mit 239 Dekreten fast so viele DNU's erließ wie Menem in 10 Jahren (282). Cristina Kirchner kam während ihrer Amtszeit (2007-2015) trotz der umfassenden wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Neujustierungen, die Néstor Kirchner bereits auf der Basis von Dekreten vorgenommen hatte, und ungeachtet ihrer umfassenden delegierten Gesetzgebungskompetenzen, immerhin noch auf 82 DNU's. Ihr Nachfolger Macri steigerte deren Zahl wieder und erreichte innerhalb seiner Amtszeit (2015-2019) über 60 DNU's.¹⁷⁰ Diese Form der Rechtssetzung, die unter Menem und Kirchner in exzessiver Weise genutzt wurde und damit Gesetz und Exekutivmaßnahme gleichsetzte, blieb bis 2006 völlig ungeregelt und änderte auch danach nicht ihren

169 So können mit den Dekreten in anderen Gegenstandsbereichen Tatsachen geschaffen werden, die weitreichende Konsequenzen auch in verfassungsmäßig ausgenommenen Regelungsbereichen haben, wenn sie beispielsweise Haushaltslöcher verursachen und entsprechende Konsolidierungsmaßnahmen oder Steuererhöhungen nach sich ziehen. Menem dekretierte beispielsweise im Rahmen umfassender Umstrukturierungen des Arbeitsmarktes im Jahr 1993 und in den Folgejahren auf der Basis von DNU's eine Reduzierung des Arbeitgeberbeitrags zur Rentenversicherung um 40%, was zwischen 1994 und 2000 etwa 16 Milliarden Dollar zugunsten der Unternehmen entsprach, die dem Sozialversicherungssystem dadurch entgingen (vgl. Basualdo 2013, 322 f.; Bonvecchi 2010, 13 f.).

170 Die Zahlen stammen aus <http://www.unidiversidad.com.ar/democracia-y-decretos-cuantos-firmo-cada-presidente> [zuletzt aufgerufen: 19.08.2020] und sind konsistent mit den unvollständig aufgeführten Zahlen in der Literatur.

Charakter: Die Verfassung von 1994 hatte in Art. 99.3 die Schaffung eines Statuts zur Regulierung von DNU's vorgesehen, auf deren Basis ein ständiger bikameraler Ausschuss des Kongresses binnen 10 Tagen über die Maßnahme befinden sollte. Dieses Statut wurde erst 2006 umgesetzt, d.h. zwölf Jahre nach Inkrafttreten der Verfassung. Bis dahin verzichtete der peronistisch dominierte Kongress schlachtweg auf die Regulierung von DNU's. Als das Statut dann umgesetzt werden sollte, sorgten die kirchneristischen Abgeordneten dafür, dass DNU's nur zurückgewiesen werden konnten, wenn beide Kammern dagegen stimmten, was angesichts der kirchneristischen Mehrheit (2003-2009 und 2011-2015) unwahrscheinlich war. Ferner können die DNU's selbst dann noch durchgesetzt werden, wenn die „Notstandssituation“, unter der sie erlassen wurden, nicht mehr gegeben ist (siehe Manzetti 2014, 179; Quiroga 2010, 90). Da, anders als in der Verfassung vorgesehen, keine Frist zur Behandlung der DNU's eingeführt wurde, galten diese seither solange als stillschweigend angenommen, bis sie zurückgewiesen werden.¹⁷¹ Der dennoch 2006 zur Prüfung der Notstands- und Dringlichkeitsdekrete eingesetzte bikameralen Ausschuss (*Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo*) ignorierte unter der kirchneristischen Leitung schlachtweg seine Prüfungspflicht, etwa hinsichtlich der Frage, ob überhaupt ein Notstand vorlag. Der Ausschussvorsitzende der Regierungsfraktion des *Frente para la Victoria* (FPV), Jorge Capitanich, bestätigte zum Ende von Néstor Kirchners Amtszeit sämtliche seit 1995 erlassenen DNU's in einem Rutsch (Manzetti 2014, 180; vgl. 254). Damit entledigte sich die Regierung für einen weiteren großen Teil ihrer Gesetzgebung der parlamentarischen Kontrolle und stärkte damit auch die institutionelle Architektur des fiskalischen Dezisionismus.

(iii) Finanzföderalismus und Klientelismus

Ein weiteres zentrales Element der politischen Form und institutionellen Architektur des fiskalischen Dezisionismus in Argentinien ist die Aufrechterhaltung klientelistischer Netzwerke zwischen substaatlicher und nationaler Ebene. Die dafür notwendigen fiskalischen Verteilungsspielräume wurden im Kirchnerismus deutlich zugunsten der Zentralregierung gestärkt. Zum Verständnis dieses Aspekts ist von Bedeutung, dass die finanzföderalistische Ordnung Argentiniens von einem krassen Missverhältnis zwischen

¹⁷¹ Nach Quiroga (2010, 91) widerspricht dies klar Art. 82 der Verfassung.

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

den geringen selbstständigen Einnahmen der Provinzen und ihrer hohen Ausgabenlast geprägt ist. Dies führt zu einer starken ökonomischen Abhängigkeit der Provinzen von der Zentralregierung. Die Zentralregierung hängt wiederum politisch von den Provinzgouverneur:innen ab, da diese starken Einfluss auf die nationalen Kongressmitglieder haben. Diese ökonomische Abhängigkeit der Provinzen von der Regierung bei gleichzeitiger politischer, über den Kongress vermittelter Abhängigkeit der Regierung von den Provinzen hat nach einhelliger Einschätzung dazu geführt, dass politische Entscheidungen in Argentinien im Wesentlichen außerhalb des Parlaments, durch direkte Verhandlungen zwischen Zentralregierung und Provinzgouverneur:innen getroffen werden (Ardanaz et al. 2014; Bonvecchi 2010; Eaton 2001).

In steuerrechtlicher und steueradministrativer Hinsicht besteht in Argentinien eine starke Konzentration der Besteuerungskompetenzen auf nationaler Ebene, die sonst nur in zentralistisch organisierten Staaten auffindbar ist. Trotz ihrer verfassungsmäßigen Hoheit über die meisten Steuern, insbesondere über sämtliche direkte Steuern, haben die Provinzen seit Einführung der Einkommensteuer 1932 beinahe alle wichtigen Steuern an die nationale Regierung delegiert. Die exklusive Steuerhoheit der nationalen Regierung ist verfassungsmäßig auf Außenhandelssteuern beschränkt. Lediglich im Bereich indirekter Steuern darf es zu einer überlappenden Besteuerung zwischen der nationalen Jurisdiktion und den Jurisdiktionen der Provinzen kommen. Direkte Steuern dürfen von der nationalen Regierung nur zeitlich begrenzt und unter besonderen Umständen erhoben werden. Einkommen- und Unternehmenssteuern sowie die Vermögensteuer wurden, ebenso wie Mehrwertsteuern und Verbrauchsteuern im Bereich der Konsumbesteuerung, vollständig an die nationale Ebene delegiert (Tommasi et al. 2001, 160). Als genuine Steuer der Provinzen besteht neben der Eigentumsbesteuerung lediglich die Verkaufssteuer (*sales tax*) auf Bruttoeinkünfte (*impuestos a los ingresos brutos*). Sie hat aufgrund der steigenden Ausgabenlast in den letzten Jahrzehnten immer stärker an Bedeutung für die Provinzeinnahmen gewonnen. In räumlich-politischer Hinsicht hat diese Verteilung der Steuerhoheit die Folge, dass Provinzen den größten Teil ihrer Einnahmen von der nationalen Regierung erhalten (vgl. ebd. f.).

Umgekehrt zu den Staatseinnahmen sind im Zuge der Staats- und Föderalismusreformen der letzten Jahrzehnte immer weitere Teile staatlicher Aufgaben an die Provinzen übergegangen. Dieser Dezentralisierungsprozess erreichte mit der Verfassung von 1994 seinen Höhepunkt. Trotz eines

weiterhin starken regulatorischen Einflusses der Zentralregierung sind die Provinzen dadurch (finanziell) verantwortlich für einen großen Teil der Sozialausgaben im Bereich Schulbildung, Gesundheit, Wohnungsmarkt, Sozialprogramme und Sozialversicherungsleistungen sowie für einen großen Teil der Ausgaben für die wirtschaftliche Infrastruktur wie Straßen, Häfen, Umwelt und natürliche Ressourcen (Ardanaz et al. 2014, 27). Diese Kombination aus einer Delegation der Steuerhoheit bei gleichzeitiger Dezentralisierung eines großen Teils staatlicher Kernaufgaben führt dazu, dass Argentinien eines der Länder mit dem stärksten vertikalen fiskalischen Ungleichgewicht in der Welt ist, was die Provinzen extrem abhängig von nationalen Mittelzuweisungen macht (ebd., 29). Auch wenn das finanziell-föderalistische System der Kopartizipation für eine weitestgehend automatische Mittelzuweisung sorgt, sind zumindest die bevölkerungsreichen Provinzen systematisch unterfinanziert, so dass in der Praxis entsprechend eine Vielzahl von Mechanismen der willkürlichen Mittelzuwendung besteht, die der nationalen Regierung erheblichen Einfluss auf die Provinzen verschafft (vgl. ebd.). Da die Gouverneur:innen – und über sie die Bürgermeister:innen – durch die administrative Dezentralisierung einer Vielzahl von Sozialprogrammen zugleich erheblichen Einfluss auf die klientelare Bindung der Wahlbevölkerung haben (ebd., 35), entsteht daraus die trinitarische Einheit von Bürgermeister:in, Gouverneur:in und Präsident:in, die so zentral für die peronistische Vorherrschaft auf substaatlicher Ebene in ganz Argentinien ist (vgl. Calvo/Murillo 2014, 29). Zwar verpflichtete die Verfassung von 1994, mit der auch das finanziell-föderalistische System der Kopartizipation Verfassungsrang bekam, den Gesetzgeber angesichts der umfassenden finanziellen Mehrbelastung der Provinzen dazu, bis 1996 ein neues Kopartizationsgesetz auf den Weg zu bringen (*Disposiciones Transitorias 6*), bis heute ist dies jedoch nicht geschehen. Stattdessen gilt weiterhin das Gesetz von 1988 (Ley 23.548), das der neuen Ausgabenlast der Provinzen durch die Dezentralisierungsreformen der 1990er Jahre in keiner Weise Rechnung trägt. Auf diese Weise wird die enorme Unterfinanzierung der Provinzen zementiert, deren teilweiser, grundsätzlich jedoch willkürlicher und politisch instrumentalisierbarer Ausgleich über unterschiedliche Kanäle erfolgt, die schwach reguliert sind. Dabei ist die finanzielle Position der Provinzen gegenüber der Zentralregierung aufgrund zweier zentraler steuerpolitischer Neuerungen, die im Rahmen der Finanzkrise 2001/2002 per Dekret eingeführt wurden, zusätzlich geschwächt worden (Díaz Frers 2008). Mit dem sogenannten *impuesto al cheque* wurde eine Steuer auf

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

jeglichen Zahlungsverkehr eingeführt und seither stets verlängert. Diese Form der Transaktionssteuer wurde ursprünglich als Notfallsteuer mit dem Zweck der Aufrechterhaltung der öffentlichen Kreditfähigkeit eingeführt, jedoch 2006 von der kirchneristischen Kongressmehrheit modifiziert und als frei verfügbarer Posten in den nationalen Haushalt integriert. Dabei wurden nur 30% der Einnahmen in das finanzföderalistische System der Kopartizipation aufgenommen, was eine weitere finanzielle Stärkung der Zentralregierung gegenüber den Provinzen implizierte.¹⁷² Insgesamt führte dies dazu, dass die seit 1988 gültige gesetzliche Vorgabe, wonach den Provinzen über den automatischen Mechanismus des Finanzausgleichs mindestens 34% der Steuereinnahmen zugehen müssen, deutlich unterschritten wurde und dieser Teil 2008 lediglich 27% erreichte – gegenüber 56% unter der Regierung Alfonsín in den 1980er Jahren (Quiroga 2010, 94).

Zudem wurde eine Reihe von Fonds und weiteren Instrumenten geschaffen, die der Entwicklung der Provinzen und ihrem Zugang zu Krediten dienten, diese aber an die Zentralregierung banden und von politischen Aushandlungen abhängig machten oder gleich zugunsten der peronistischen Bürgermeister:innen auf die lokale Ebene übergingen (Lodola 2011, 223 ff.). Die unter Duhalde im Zuge der Schuldenkrise entstandenen sogenannten ‚Finanziellen Unterstützungsprogramme‘ wurden durch die Regierung Kirchner so verändert, dass diese nun einen Teil der in einem Haushaltsjahr anfallenden Schuldtilgung refinanzieren würden. Dadurch waren die Provinzen gezwungen, die Zugangsbedingungen für das Finanzierungsprogramm jedes Jahr neu zu verhandeln, was die Regierungschef:innen der Provinzen dazu nötigte, alljährlich bilaterale Verträge auszuhandeln, in denen sie sich zur politischen Unterstützung verpflichteten. Da besonders die Ausgaben für öffentlich Beschäftigte, nicht zuletzt durch die von der Zentralregierung geförderten Tarifverhandlungen, anstiegen, erlitten die Provinzen permanente Finanzierungsschwierigkeiten, die sie in die Abhängigkeit der Refinanzierungsinstrumente der Zentralregierung trieben (Lodola 2012, 223 f.). Dadurch konnte die politische Unterstützung der Provinzen bzw. der von ihnen abhängigen Kongressmitglieder gesichert und

172 In der kurzen Phase der kirchneristischen Kongressminderheit zwischen 2009 und 2011 gelang es der Opposition 2010 beinahe, die Einnahmen aus der Transaktionssteuer vollständig in das System der Kopartizipation zu integrieren. Allerdings konnte die Regierung die Behandlung des Gesetzes in der Haushaltskommission des Abgeordnetenhauses blockieren, nachdem es bereits vom Senat verabschiedet und von der Verfassungskommission im Abgeordnetenhaus angenommen worden war (Lodola 2012, 220).

der ‚demokratische Dezisionismus‘ (Quiroga 2015) gestärkt werden. Darüber hinaus konnte die Regierung über die diskretionalen Mittel ihrer Finanzarchitektur oppositionelle Provinzregierungen umgehen, indem sie die direkte Mittelzuweisung zugunsten von Bezirksbürgermeister:innen (*Intendentes*) in den städtischen Ballungszentren massiv erhöhte. Bereits ein Jahr nach seinem Amtsantritt hatte sich Kirchner von seinem Bekenntnis zur politischen Erneuerung ab- und den klassischen Kräften des Peronismus zugewandt. Von zentraler Bedeutung waren hierbei die Bezirksbürgermeister:innen, die mit ihren gefestigten Klientelstrukturen unverzichtbare Stimmenbeschaffer darstellen (vgl. Quiroga 2010). So nutzte die Regierung die umfassenden Mittel, die nicht dem Kopartizipationssystem unterlagen, um die öffentlichen Direktinvestitionen für Kommunen stark zu erhöhen: Zwischen 2003 und 2009 verachtigfachten sich die öffentlichen Investitionen der Zentralregierung in die Kommunen von jährlich durchschnittlich 40 Millionen Pesos zwischen 1995 und 2002 auf 3,3 Milliarden Pesos 2009 (in konstanten Pesos von 2006). Davon ergingen ca. 80% an Kommunen und Bezirke in der Provinz Buenos Aires, die von den peronistischen Fürsten (*caudillos*) im Conurbano dominiert werden (Lodola 2012, 222). Auf diese Weise konnte die Regierbarkeit und Konzentration der Macht im Wege des fiskalischen Dezisionismus in territorialer Hinsicht sichergestellt werden.

(iv) Manipulation der Justiz

Neben der weitgehenden Überwindung der parlamentarischen Kontroll- und Gesetzgebungsfunktion ist für die dezisionistische Apparatur auch die Überwindung der richterlichen Kontrolle der Regierung von zentraler Bedeutung. Unter der Regierung Kirchner weitete sich entsprechend der politische Einfluss auf die Judikative aus, insbesondere um die strafrechtliche Verfolgung von Korruptionsfällen zu verhindern, die das nahe Umfeld oder die Kirchners selbst betrafen. Durch dieses vierte Element des fiskalischen Dezisionismus konnte die rechtsstaatliche Blockade der Verteilungsallianz vermieden werden.

Zu Beginn seiner Amtszeit hatte sich Präsident Néstor Kirchner zunächst große Sympathie verschafft, indem er sechs Menemistische Richter am Obersten Gerichtshof in den Ruhestand zwang. Darüber hinaus erließ er zwei Dekrete, die den präsidentiellen Einfluss der Exekutive auf die Ernennung der obersten Richter:innen, der Generalbundesanwaltschaft,

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

anderer Staatsanwaltschaften sowie einiger weiterer hochrangiger Ämter erschwere und zusätzlich mit einem öffentlichen Beteiligungsverfahren verband. Allerdings basierten diese Regulierungen auf der Dekretmacht des Präsidenten und konnten auf die gleiche Weise rückgängig gemacht werden (Rose-Ackerman et al. 2012, 299 f.). Nichtsdestotrotz war dies ein wichtiger Schritt, um das Vertrauen in die Judikative und den Staat wiederherzustellen und wurde einhellig begrüßt, nachdem der Oberste Gerichtshof unter Menem stark in Verruf geraten war.¹⁷³ Kirchners Neuzusammensetzung des Obersten Gerichtshofs erhielt daher die Unterstützung beider großer Parteien, der peronistischen PJ und der radikalen UCR.¹⁷⁴ In dem Maße jedoch, wie das Oberste Gericht gegen politische Interessen der Regierung urteilte, kam es im Lauf der Zeit zu Spannungen zwischen Exekutive und Judikative.¹⁷⁵ Durch die Reduzierung der Zahl der obersten Richter von sieben auf fünf wurde auch ihr politischer Einfluss auf den Gerichtshof eher gestärkt. Der zentrale Einflusshebel auf die Justiz bestand jedoch in der Manipulation des Justizrats, dem *Consejo de la Magistratura*, der mit der Verfassung von 1994 geschaffen wurde. Mit dieser Institution sollte ursprünglich der politische Einfluss des Präsidenten auf die Ernennung von Richter:innen und die Justizverwaltung begrenzt werden, indem diese in den Regelungsbereich des Justizrats überstellt wurden. Lediglich die Ernennung des Obersten Gerichtshofs oblag weiterhin dem Präsidenten, wobei dieser für seine Ernennungen auf die Bestätigung durch eine Zweidrittelmehrheit im Senat angewiesen ist, was im Verhältnis zur vorheri-

173 Im Zuge der Manipulation der obersten Rechtssprechungsinstanz durch Menem war das oberste Gericht zum judikativen Arm des als neoliberal in Verruf geratenen Reformprogramms, das Menem ohne Rücksicht auf die Gewaltenteilung durchgepeitscht hatte, verkommen.

174 Die Neuzusammensetzung des Obersten Gerichtshofs war auch ein wesentlicher Baustein der kirchneristischen Menschenrechtspolitik, im Rahmen derer die Verbrechen der letzten civil-militärischen Diktatur erneut aufgerollt wurden und die dem neuen Präsidenten starke Sympathien in breiten Teilen der Mittelschichten brachte (Alabarces 2018, 241 f.).

175 In einem Fall ignorierte Präsidentin Cristina Kirchner schlichtweg die Entscheidung des Obersten Gerichtshofs und verhinderte den Strafvollzug gegen einen verbündeten Gouverneur ihrer Heimatprovinz Santa Cruz, Daniel Peralta, der einfach im Amt blieb, nachdem das Gericht ihn zwei Mal vergeblich dazu verpflichtet hatte, die widerrechtliche Entfernung des Generalstaatsanwalts der Provinz zurückzunehmen (Quiroga 2010, 125). In anderen Situationen wiederum unterließ der Gerichtshof von vornherein die gerichtliche Klärung, etwa als verschiedene Organisationen gegen das Gesetz über die Finanzverwaltung (*superpoderes*) klagten (vgl. Manzetti 2014, 181).

gen einfachen Mehrheit eine deutlich höhere Hürde darstellte (Larkins 1998, 431). Die Schaffung des verfassungsmäßig vorgegebenen Justizrats durch das Parlament wurde erst 1998 umgesetzt, nachdem der Peronismus seine Kongressmehrheit verloren hatte (Manzetti 2014, 182). Das mit Gesetz 24.937 geschaffene Gremium setzte sich aus insgesamt 19 Mitgliedern zusammen und umfasste Richter:innen, Kongressangehörige unterschiedlicher Parteien, einen Exekutivvertreter und freie Rechtsanwälte sowie eine akademische Vertretung der Rechtswissenschaften. Mit der Reform des Justizrats von 2006 wurde die Zahl der Mitglieder dieses Gremiums von 19 auf 13 verringert und damit zugleich das politische Machtgleichgewicht, wie es von der Verfassung beabsichtigt war, deutlich zugunsten der Regierung verschoben (Quiroga 2015, 153 f.).¹⁷⁶ Da das Gremium mit der Ernennung und Absetzung von Richter:innen betraut ist, was sowohl die Kontrolle von Richter:innen als auch das Einleiten politischer Verfahren gegen diese umfasst, stellte dieser Umbau des Justizrats eine erhebliche Politisierung der Justiz und eine Verletzung ihrer Unabhängigkeit dar (Quiroga 2010, 114). Ein noch umfassenderer Versuch der Politisierung, mit dem das Gremium vollständig unter die politische Kontrolle der Regierung geraten wäre, wurde vom Obersten Gerichtshof verhindert.¹⁷⁷

Ein weiterer Mechanismus der politischen Blockade der judikativen Gewalt bestand in der politischen Besetzung von Richterämtern oder der Verweigerung ihrer Besetzung sowie der Vermeidung von Anklageerhebungen durch die Beeinflussung der Generalstaatsanwaltschaft (*Procurador General de la Nación*). Die Verfassung von 1994 sieht vor, dass der Justizrat

¹⁷⁶ Seither setzte sich das Gremium nur mehr aus jeweils drei Mitgliedern des Senats und des Abgeordnetenhauses zusammen, wobei jeweils zwei Mitglieder von der Regierungsfraktion entsandt wurden und jeweils ein Mitglied von der stärksten Oppositionsfraktion. Weiterhin setzte sich der Rat aus drei Richter:innen, zwei Anwält:innen sowie einer Vertretung der akademischen Rechtswissenschaften und einer Vertretung der Exekutive zusammen.

¹⁷⁷ So versuchte Präsidentin Kirchner 2013 noch einen Schritt weiterzugehen, indem ihre Kongressfraktion eine Reihe von Gesetzen einbrachte, die die richterliche Möglichkeit der einstweiligen Verfügung gegen Regierungsmaßnahmen einschränkten und die öffentliche Wahl parteipolitischer Kandidat:innen für den Justizrat einführten. Im Zuge regulärer Wahlen sollten zugleich Zweidrittel der Mitglieder nach Parteizugehörigkeiten gewählt werden, womit das Gremium vollständig unter politische Kontrolle geraten wäre. Diese Reform wurde allerdings im Zuge einer umfassenden Kritik durch Oppositionsparteien, Bürgerrechtsorganisationen und die Vereinten Nationen vom Obersten Gerichtshof für verfassungswidrig befunden (Manzetti 2013, 183).

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

die obersten drei Nominierungen für ein Richteramt an den Präsidenten weitergibt, der auf dieser Grundlage eine Person auswählt und dem Senat zur Bestätigung vorlegt. Dies führt nach der Einschätzung einiger Analyst:innen dazu, dass selbst vom Justizrat vorgeschlagene Kandidat:innen ohne ausreichende politische Kontakte keine Chance haben, vom Präsidenten ausgewählt oder vom Senat bestätigt zu werden (Rose-Ackerman et al. 2012, 298). Präsidentin Kirchner machte weitreichenden Gebrauch von ihrem Verweigerungsrecht und ließ eine Menge Richterämter unbesetzt, die dann zum Teil durch vorübergehende präsidiale Ernennungen mit politisch gefügigeren Richter:innen besetzt wurden (Manzetti 2014, 182 f.).¹⁷⁸ 2013 blieben über 20% der Richterschaft in erstinstanzlichen Bundesgerichten unbesetzt und 30% in den Berufungsgerichten, in den meisten Fällen, da die Präsidentin monatelang, teils jahrelang ihre Nominierung verweigerte. Die Opposition sowie einige Nichtregierungsorganisationen bewerteten dies als volle Absicht, da hiervon insbesondere Strafgerichte betroffen waren, bei denen mehrere offene Korruptionsfälle auf ihre Bearbeitung warteten, die sowohl die Familie Kirchner als auch hochrangige Funktionäre der Regierung belasteten. In anderen Fällen, die sich wegen Korruptionsvorwürfen direkt gegen das Präsidentenpaar Kirchner richteten, konnte die Exekutive die Anklageerhebung durch ihren Einfluss auf die zuständige Staatsanwaltschaft für Korruption im Amt und in der öffentlichen Verwaltung (*Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas* bzw. inzwischen *Procuraduría de Investigaciones Administrativas*) unmittelbar verhindern. Diese Einrichtung ist dem Büro des Generalstaatsanwalts unterstellt. 2004 gelang es Néstor Kirchner mit Unterstützung des Senats den altgedienten Peronisten Esteban Righi als neuen Generalstaatsanwalt einzusetzen, der bis 2012 in diesem Amt blieb (Rose-Ackerman et al. 2012, 301). Dessen Anwaltskanzlei hatte, wie sich herausstellte, Kirchner bereits in seiner Zeit als Gouverneur von Santa Cruz verteidigt, als dieser sich wegen des Vorwurfs der unrechtmäßigen Bereicherung verantworten musste. Als das Antikorruptionsbüro der Staatsanwaltschaft mehrere Fälle gegen das Ehepaar Kirchner einreichte, wurde der Leiter der Einrichtung, Manuel Garrido, durch den Generalstaatsanwalt solange blockiert, bis dieser 2009 seinen

¹⁷⁸ Wie so oft beauftragte das Oberste Gericht den Gesetzgeber mit der Regulierung des Ernennungsverfahrens, erlaubte aber bis auf weiteres die Fortsetzung dieser Praxis (Garrido 2010).

Rücktritt einreichte.¹⁷⁹ Zu diesem Zeitpunkt hatte der Staatsanwalt für Korruptionsbekämpfung bereits eine Vielzahl von Betrugs- und Korruptionsvorwürfen erhoben, die das Ehepaar Kirchner und diesem nahe stehende Geschäftsleute schwer belasteten.¹⁸⁰

Der politische Einfluss auf die Judikative, der sich während des Kirchnerismus insbesondere durch den Justizrat vollzog, führte dazu, dass eine Kontrolle der Regierung praktisch nicht stattfand und nur in den allerwenigsten Fällen Korrekturen vorgenommen werden mussten. Damit wurde ein System des politischen Befehls ermöglicht. Die Exekutivorder war praktisch von jeder institutionellen Kontrolle befreit und allein dem freien Spiel gesellschaftlicher und politischer Kräfteverhältnisse unterworfen. Diese Aktualisierung der dezisionistischen Machtarchitektur ermöglichte es der Exekutive, wie anderen Regierungen zuvor, institutionelle Verdichtungen und Sedimentierungen vorangegangener Kräfteverhältnisse und politische Blockaden zu überwinden.

179 Nachdem Garrido seit 2005 eine Vielzahl von Ermittlungen aufgenommen hatte, begrenzte Generalstaatsanwalt Righi 2008 die Kompetenzen des Staatsanwalts für öffentliche Korruptionsfälle, indem er dessen Büro untersagte, Fälle zu ermitteln, die nicht von seinem Büro aus initiiert wurden bzw. in Fällen, wo dies geschehen ist, das Büro der Antikorruptionsabteilung auf solche Fälle zu begrenzen, in denen die reguläre Staatsanwaltschaft den Fall fallen gelassen hat (Rose-Ackerman et al. 2012, 301).

180 So hatte er den Generalstaatsanwalt für seine Entscheidung kritisiert, „to dismiss a case regarding a possible illicit enrichment by the Kirchners; opposed the renewal of the concession contract for the management of all Argentine airports due to irregularities benefiting Eduardo Eurnekian, a businessman close to the Kirchners; denounced the powerful secretary of domestic trade Guillermo Moreno, one of the Kirchner's closest advisers, for illegally manipulating the way the National Statistic and Census Institute calculated key economic indexes; investigated the company Electroingenieria, in charge of building an electrical grid in Santa Cruz, for overcharging for its services with the complicity of government officials; and accused the Santa Cruz construction company Caminos del Valle of fraud in public procurement“ (Manzetti 2014, 184). Das Bauunternehmen Caminos del Valle war Teil des großen Firmengeflechts des Unternehmers aus Santa Cruz und engen Vertrauten des Ehepaars Kirchner, Lázaro Báez. Báez verbracht die letzten Jahre im Gefängnis und muss sich für die Bildung einer kriminellen Vereinigung verantworten, der Betrug, Korruption, Geldwäsche, Steuerhinterziehung und vieles mehr vorgeworfen wird und die im engen Zusammenhang mit Vorwürfen gegen das Ehepaar Kirchner steht.

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

4.4 Allokations- und Verteilungspolitik im Kirchnerismus

In diesem Kapitel werden einige zentrale steuerpolitische Entwicklungen während des Kirchnerismus anhand der Exportbesteuerung, der Einkommensteuer sowie der Steuerhinterziehung als Problem der Unternehmensbesteuerung untersucht. Vor dem Hintergrund der allgemeinen Grundzüge der politischen Ökonomie der Rente und der sie einfassenden dezisionistischen institutionellen Machtarchitektur wird damit die Allokations- und Verteilungspolitik der kirchneristischen Verteilungsallianz in den Blick genommen. Da im Unterschied zu anderen historischen Phasen die Reallokation der Rente im Kirchnerismus in besonderer Weise über das Instrument der Exportbesteuerung erfolgte, wird im Folgenden auf eine Unterscheidung nonfiskalischer und steuerpolitischer Instrumente der Allokations- und Verteilungspolitik verzichtet.¹⁸¹ Bei der Exportsteuer handelt es sich um ein steuerpolitisches Instrument, das einerseits Staatseinnahmen generiert und andererseits unmittelbare (nonfiskalische) allokativen Effekte zeitigt. Als indirekte Steuer und Instrument der primären Aneignung der Rente belasten die Exportsteuern Produzent:innen und andere Akteure des Rohstoffsektors in unterschiedlicher Weise und in Abhängigkeit von ihrer Marktmacht. Die Bedeutung der Exportsteuern für die Verteilungsallianz des Kirchnerismus und ihre Konfliktdynamiken wird daher sowohl in allokativer als auch in distributiver Hinsicht herausgearbeitet. Ebenso werden die direkten Steuerinstrumente, denen typischerweise eine Umverteilungswirkung zugesprochen wird, sowohl in ihrer distributiven, als auch in ihrer allokationspolitischen, d.h. horizontale Disparitäten begründenden Bedeutung untersucht. Im Folgenden werden kurz die allgemeinen steuerpolitischen Entwicklungen im Kirchnerismus skizziert (4.4.1). Es folgt die Untersuchung der Exportbesteuerung (4.4.2) und anschließend die der Einkommensteuer (4.4.3). Abschließend wird die politische Ökonomie der Steuerhinterziehung als besonderes Problem der Unternehmensbesteuerung untersucht (4.4.4). Das historische Problem der Steuerhinterziehung kann als genuiner Bestandteil der rentengesellschaftlichen Konfiguration des argentinischen Steuerstaates aufgefasst werden und wird in seiner Bedeutung und Funktion für die neoperonistische Verteilungsallianz des Kirchnerismus in den Blick genommen. Die Untersuchung baut auf den

¹⁸¹ Ein zentrales Instrument der Reallokation der Rente war zudem die Überbewertung der Währung, die neben den differenziellen Exportsteuersätzen vor allem durch die verzögerte Anpassung des Wechselkurses der nationalen Währung an die starke Inflation erfolgte (siehe Caligaris 2023).

Erkenntnissen der vorherigen Kapitel auf und integriert diese systematisch in die Analyse der steuerpolitischen Entwicklungen.

4.4.1 Steuerpolitische Entwicklungen im Kirchnerismus

Obwohl eine grundlegende Reform des argentinischen Steuersystems vor dem Hintergrund der einschneidenden Krisenerfahrung von 2001/2002 zu den drängendsten politischen Herausforderungen des historischen Augenblicks gehörte, verzichtete die Regierung Kirchner auf eine integrale Steuerreform. Kurz vor seinem Sieg bei den Präsidentschaftswahlen 2003 hatte Néstor Kirchner in einem Interview noch mit Blick auf das argentinische Steuersystem gesagt: „Das ist ein zentrales Thema. Wenn wir in einem seriösen Land leben wollen [*un país en serio*], ist es unumgänglich, das aktuelle regressive Steuersystem durch ein anderes progressives auszuwechseln, in dem diejenigen mehr zahlen, die mehr haben“ (Kirchner/Di Tella 2003, 225). Entgegen dieser Worte behielt die Regierung jedoch im Wesentlichen die regressive Finanzarchitektur der 1990er Jahre bei, die unter Menem im Zuge der neoliberalen Haushaltskonsolidierung und im Kontext der einsetzenden Finanzkrise geschaffen wurde. Dass der Kirchnerismus auf eine grundlegende Reform dieses steuerpolitischen Erbes verzichtete, gehört wohl zu den eklatantesten Widersprüchen in Bezug auf sein politisches Narrativ von den neoliberalen Kräften der Vergangenheit, die es zu überwinden galt. Die stark regressive Struktur des argentinischen Steuersystems wurde beibehalten und im Wesentlichen an den Grundzügen der bis dato bestehenden argentinischen Macht- und Verteilungsordnung festgehalten. Mit der schlagartig einsetzenden Erholung der Wirtschaft im Kontext steigender Preise für argentinische Rohstoffexporte und der ‚Megaabwertung‘ des Pesos begannen die steuerpolitischen Veränderungen der Vorgängerregierungen zu greifen und sorgten für sprudelnde Staatseinnahmen. Die neue Regierung hatte dadurch zunächst genügend finanzielle Beifreiheit, um aus dem Staatsapparat heraus eine eigene Basis aufzubauen, die soziale Befriedung zu organisieren und die politische Krise zu überwinden. An der überragenden Bedeutung der verschiedenen konsumbelastenden Steuerinstrumente, insbesondere der Mehrwertsteuer, änderte sich dabei weder grundlegend noch im Trend etwas. Im Folgenden werden die zentralen steuerpolitischen Entwicklungen seit den 1990er Jahren skizziert, die als steuerpolitisches Erbe von der Regierung Kirchner übernommen wurden.

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

Die Reformen der 1990er Jahre erfolgten sukzessive und nicht nach einem kohärenten Plan. Sie folgten den Anforderungen des Moments. Da die Aufrechterhaltung des Konvertibilitätsregimes eine Ausweitung der Geldmenge ohne eine entsprechende Deckung durch Dollar nicht erlaubte, waren für höhere Ausgaben höhere Steuereinnahmen erforderlich, sofern nicht ausreichende Auslandskredite zur Verfügung standen (vgl. Fairfield 2010, 37 f.). Lediglich der Ausbau der Konsumbesteuerung war systematisch und prägte die Steuerstruktur Argentiniens grundlegend. Diese Entwicklung folgte dem Druck der internationalen Gläubigerinstitutionen (vgl. Mahon 2004). Die Stärkung der Konsumbesteuerung sollte einer allokativen-neutralen und effizienten Steuererhebung dienen. So schaffte Menem in umfassender Weise Ausnahmeregelungen von der Mehrwertsteuer ab und erhöhte den Mehrwertsteuersatz von zunächst 13,5% im Jahr 1990 auf 22% 1995 und damit auf den höchsten Mehrwertsteuersatz Lateinamerikas.¹⁸²

Mit anwachsendem Finanzdruck in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre erfolgte jedoch zusätzlich der Ausbau der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung. Die Unternehmenssteuer wurde von Menem zunächst von 33% auf 20% abgesenkt. Aufgrund von Finanzproblemen des Staates im Kontext der Asienkrise 1997 hob er sie anschließend jedoch auf 35% an und damit auf den höchsten Unternehmenssteuersatz Lateinamerikas. Dieser Steuersatz blieb bis zum Ende des Kirchnerismus unverändert. Insbesondere konnten die Einnahmen hier durch die Schließung von Ausnahmeregelungen und die Einführung einer Mindestbesteuerung für Unternehmen (*ganancia mínima presunta*) in Höhe von einem Prozent auf das Bruttovermögen verbessert werden.¹⁸³ Auch der Spaltensteuersatz in der personalen Einkommensteuer blieb bis zum Ende des Kirchnerismus unverändert bei 35%. Menem hatte diesen zunächst massiv von 45% auf 30% gesenkt, im Laufe der Zeit jedoch wieder auf 33% angehoben. Sein Nachfolger im Amt, Präsident de la Rúa, erhöhte den Spaltensteuersatz dann auf 35% und glich ihn damit der Unternehmenssteuer an. Entscheidender für wachsende Einnahmen aus der Einkommensteuer waren jedoch die Veränderungen bei den steuerlichen Abzugsmöglichkeiten der Sozialbeiträge. Unter Wirtschaftsminister José Luis Machinea wurden die persönlichen Abzugsmöglichkeiten ab einem bestimmten Einkommen gesenkt und da-

182 Inzwischen liegt die Mehrwertsteuer in Uruguay ebenfalls bei 22%, während sie in Argentinien bei 21% liegt.

183 Die Mindestbesteuerung ist anrechenbar und damit als eine Art Vorauszahlung der Einkommensteuer zu verstehen (vgl. Gómez Fornes/Nahir González 2015, 39 ff.).

mit der Progressionsverlauf der Einkommensteuer vor allem zulasten von Lohneinkommen gestärkt (sog. *tablita de Machinea*).¹⁸⁴

Die Vermögenssteuer ist in Argentinien weitestgehend vernachlässigbar geblieben. Auch wenn Argentinien zu den wenigen Ländern der Region gehört, die überhaupt eine nationale Vermögenssteuer haben, hat sie weder fiskalisch noch distributiv große Wirkung erzielt. Die bis zur Regierung Menem geltende Fassung einer Netto-Vermögenssteuer wurde 1991 abgelöst durch eine Bruttosteuer auf Privatvermögen im In- und Ausland, den *Impuesto sobre los bienes Personales* (Ley 23.966). Diese wurde als Notstandssteuer für neun Jahre eingeführt und seither stets verlängert. Erst 1995 jedoch wurden Finanzanlagen der Vermögenssteuerpflicht unterworfen und im Zuge dessen der Steuersatz von 1% auf 0,5% gesenkt (Ley 24.468). Bis dahin galt die Steuer praktisch nur für Immobilien und Kraftfahrzeuge. Dieser Steuersatz wurde 1999 auf 0,75% und unter Präsident Kirchner 2007 auf 1,25% auf Vermögen über 5.000.000 Pesos angehoben (ca. 1,5 Mio. Dollar 2007). 2008 wurde dann der Steuerfreibetrag für die Vermögenssteuer bei Überschreitung des entsprechenden Grenzwertes steuerpflichtig. Dadurch wiegt die Steuer insgesamt schwerer für kleine Vermögen und ist weitestgehend unbedeutend für große Vermögen, die häufig im Ausland liegen und sich dem Zugriff des Fiskus entziehen (Gómez Fornes/Nahir González 2015, 45).

Weiterhin wurde unter dem Eindruck der Finanzkrise und dem dringenden Finanzbedarf 2001 unter Präsident de la Rúa eine Art Transaktionssteuer auf Zahlungsbewegungen eingeführt. Danach wurde jede Bankbewegung (Kredit oder Debit) mit 0,6% und jede Einlösung von Bargeldfonds mit 1,2% besteuert (sog. *impuesto al cheque*). Dieses heterodoxe Besteuerungsinstrument war schon seit Beginn der Regierung Menem wiederholt als Krisensteuer eingeführt worden und auch 2001 aus der Finanznot heraus geboren, wurde aber seither stets verlängert. Diese Art der Transaktionssteuer wird als spezielle Konsumbesteuerung verstanden und wegen ihrer regressiven Kaskadenwirkung kritisiert: Die Steuer kumuliert sich und wird mit jeder Zahlungsbewegung eingepreist und damit letztlich auf die Konsument:innen überwälzt (vgl. González 2009, 19).

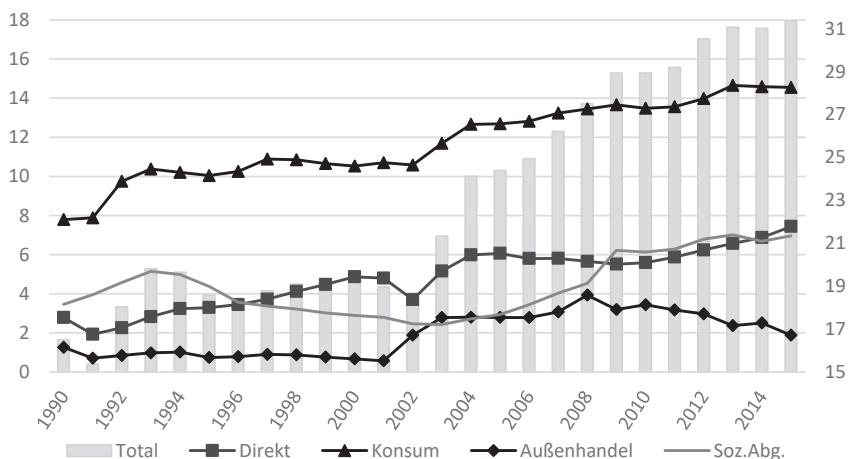
¹⁸⁴ Die Verbindung der Stufenprogression der Einkommensteuersätze mit den geringeren Abzugsmöglichkeiten bei steigendem Einkommen führte ab einem bestimmten Grenzwert zu einem deutlichen Anstieg der Steuerlast. Bei Überschreitung des Grenzwerts konnte dies dazu führen, dass Besserverdienende teils geringere Nettoeinkommen hatten als Beschäftigte mit geringerem Bruttoeinkommen.

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

Schließlich wurden mit dem Ende des Konvertibilitätsregimes und der entsprechenden Abwertung des Pesos unter Präsident Duhalde wieder Steuern auf Exporte eingeführt, sogenannte *derechos* oder *retenciones a las exportaciones*. Auch sie sollten der drückenden Finanznot Abhilfe verschaffen und zunächst vor allem zur Überwindung der sozialen Krise dienen. Bis auf die Mehrwertsteuer zeigten all die Reformen unter dem Wachstumsmodell (*valorización financiera*) und dem krisenhaften Ende der 1990er Jahre nur geringe fiskalische Wirkung. Das Modell des schuldenbasierten Wachstums sorgte für hohe Passiva in den Bilanzen der Unternehmen und eine entsprechend geringe Steuerlast. Mit dem Erlahmen der Wirtschaft im Zuge der Krise gingen die Staatseinnahmen dann deutlich zurück.

Erst mit dem schlagartigen Einsetzen des Wirtschaftswachstums ab 2003 begann die neue Architektur der Staatsfinanzen zu greifen und verschaffte der Regierung Kirchner bei der Übernahme der Amtsgeschäfte erhebliche Einnahmen (Abb. 18).

Abb. 18: Argentinische Steuereinnahmen nach Steuerart (y-Achse 1) und gesamt (y-Achse 2) in Prozent des BIP (inkl. Sozialabgaben), 1990-2015



Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis von IDB-CIAT database (www.ciat.org).
Anm.: Beinhaltet keine kommunalen Abgaben. Entgegen der internationalen Klassifizierung wurde die Steuer auf Finanztransaktionen gemäß ihrer Behandlung durch das Mecon und allg. Inzidenzannahmen den Konsumsteuern zugeordnet. Die Steuern auf Provinzebene wurden gemäß ihrer Unterscheidung nach Konsum- und Eigentumssteuern entsprechend den Konsum- und direkten Steuern zugeordnet.

Mit der Ankurbelung der Wirtschaft in Folge des starken Anstiegs der Weltmarktpreise für argentinische Rohstoffexporte sah sich die Regierung mit einem wahren Geldsegen konfrontiert. Ohne eine grundlegende Neuausrichtung der Staatsfinanzen stiegen die Staatseinnahmen so auf das historische Rekordniveau von gut 31% des Bruttoinlandsprodukts. Der Verzicht auf eine integrale Steuerreform während der 12 Regierungsjahre des Kirchnerismus führte insbesondere zu einem starken Anstieg der ohnehin schon hohen Konsumsteuern, deren Niveau gegenüber den 1990er Jahren noch einmal erheblich zunahm. Dies war nicht zuletzt dem wachsenden Finanzbedarf der Provinzen geschuldet, die angesichts des steigenden Finanzierungsdrucks der kirchneristischen Verteilungsallianz verstärkt auf ihre substaatlichen Gestaltungsmöglichkeiten bei den Konsumsteuern – den *impuesto a los ingresos brutos* – zurückgriffen. Der beobachtbare Anstieg der Staatseinnahmen aus den Sozialversicherungsbeiträgen 2008 erklärt sich aus der Verstaatlichung des teilprivatisierten Rentensystems. Dies verschaffte der Regierung neue finanzielle Spielräume und zusätzliche Einnahmen durch Ausschüttungen argentinischer Unternehmen, an denen die privaten Pensionsfonds beteiligt waren (vgl. Bonvecchi 2012, 150; Etchemendy/Garay 2011, 296 f.). Die Verstaatlichung der Rentenersparnisse der Beschäftigten erlaubte der Regierung die Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen und Sozialausgaben, ohne durch Geldschöpfung die Inflation anzuheizen oder eine Steuerreform durchführen zu müssen. Den bedeutendsten zusätzlichen fiskalpolitischen Spielraum erhielt die Regierung Kirchner aber durch die Wiedereinführung der Exportsteuern, da diese vollständig der Zentralregierung zufließen. Sie stellten den zentralen finanzpolitischen Ausdruck des neuen Rentenzyklus dar, der nach dem Ende des Konvertibilitätsregimes einsetzte.

Da die Regierung Kirchner das steuerpolitische Erbe der 1990er Jahre und der Jahrtausendwende im Wesentlichen unangetastet ließ, fokussiert die Analyse der neoperonistischen Steuerpolitik im Folgenden auf die politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Dynamiken innerhalb der bestehenden Finanzarchitektur.

4.4.2 Exportsteuern

Im Kirchnerismus bestand das zentrale verteilungs- und allokativpolitische Instrument in der Exportbesteuerung. In einem Kontext boomender Weltmarktpreise für Rohstoffe ab 2002/2003 und einem wettbewerbsföh-

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

gen Wechselkurs in Folge der Abwertung des Pesos bescherte die Exportsteuer der nationalen Regierung zunächst erhebliche finanzielle Spielräume. Dabei war das Instrument der Besteuerung von Rohstoffexporten nicht neu. Seit dem Ende des historischen Peronismus gehörte es zum Repertoire staatlicher Regulierungsinstrumente zur Abschöpfung und Kanalisierung der Rohstoffrente. In aller Regel wurde die Steuer im Verbund mit währungspolitischen Manövern eingeführt oder angehoben. In Phasen, in denen die Rente nicht durch eine allgemeine Überbewertung der Währung realloziert wird, führte die spezielle Besteuerung von Rohstoffexporten praktisch zu einer Überbewertung der Währung für diese Güter und erlaubte dem Staat die direkte Abschöpfung der Rente. Unter Perón erfolgte dies noch auf der Basis einer direkten Kontrolle des Außenhandels und differenzieller Wechselkurse. Dieses System multipler Wechselkurse wurde nach Perón vor allem in Form von differenziellen Exportsteuern aufrechterhalten (vgl. Treber 2012, 80). Seit der de facto Regierung der sogenannten *Revolución Libertadora* von 1955 wurden Währungsabwertungen zugunsten des Agrarsektors mit Exportsteuern flankiert und damit Rente in die urbanen Zentren und zugunsten der industriellen Akteure transferiert. Die Exportsteuer generiert Einnahmen, entkoppelt die Preisbildung auf dem Binnenmarkt von den hohen Weltmarktpreisen und hat zusätzlich einen protektionistischen Effekt für den heimischen Markt, da sie Importe verteuert. Sie ist daher nie mit einer bestimmten politischen Richtung verbunden gewesen, sondern mit dem Wachstumsmodell der importsubstituierenden Industrialisierung. Bis zur zivil-militärischen Diktatur des *Proceso* (1976-1983), die zugleich das politische Ende des industriellen Wachstumsmodells einleitete, wurde die Steuer von allen de facto Regierungen, unter Tolerierung der Großgrundbesitzer:innen, angewendet. Während der „Entwicklungsdictatur“ der sogenannten *Revolución Argentina* (1966-1973) ordnete Wirtschaftsminister Krieger Vasena eine starke Währungsabwertung von 40% zugunsten industrieller Exporte an, während der entsprechende geldwerte Exportvorteil für den Agrasektor vollständig durch die Exportsteuer absorbiert wurde (O'Donnell 1978, 39). Mit der Rückkehr zur Demokratie 1983 wurde sie wiedereingeführt und erst mit der Dollarbindung des Pesos in den 1990er Jahren wieder abgeschafft. Mit dem einsetzenden Boom der Rohstoffpreise auf dem Weltmarkt ab 2003 und der kurz zuvor erfolgten Währungsabwertung wurde die Exportsteuer schließlich auch für den Kirchnerismus zu einem zentralen allokativen- und verteilungspolitischen Instrument seiner Regierungsjahre. Im Folgenden wird zunächst die allokativ-politische Bedeutung der Exportsteuer auf Rohstoff-

fe untersucht (4.4.2.1) und anschließend der verteilungspolitische Konflikt um die letzte Anhebung der Steuer auf Sojaexporte unter Präsidentin Cristina Kirchner 2008 (4.4.2.2). Mit der Erhöhung der Exportsteuer und der Einführung eines preisabhängigen, mobilen Grenzsteuersatzes durch die Verordnung 125 entspann sich in Argentinien ein Großkonflikt, der als Zäsur in der jüngeren Geschichte des Landes gilt. Dieser Konflikt ist von der Soziologie und Politikwissenschaft umfassend analysiert worden. Es geht daher nicht darum, neue und bisher unbekannte Details im Konflikt um die Verordnung ans Tageslicht zu befördern, sondern darum, die allgemeinen Linien der neoperonistischen Finanzpolitik herauszuarbeiten. Die neoperonistische Verteilungsallianz des Kirchnerismus trat mit dem Konflikt um die Verordnung 125 deutlich zutage und führte in der Folge zu einer Neuausrichtung der verschiedenen gesellschaftlichen und politischen Kräfte des Landes.

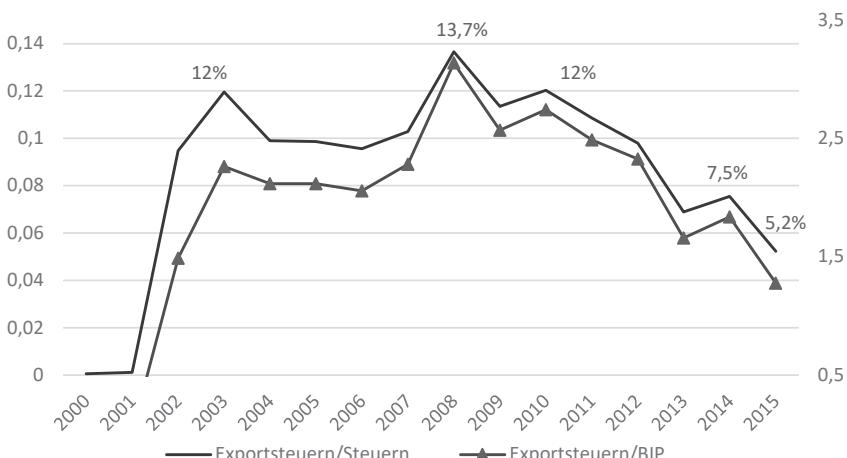
4.4.2.1 Die Exportbesteuerung als Instrument der primären Rentenallokation

Mit dem schockartigen Ende des schuldenbasierten Modells der Rentenaneignung im Zuge der *valorización financiera* und der Megaabwertung des Pesos um zunächst 40% und bald darauf um 300% wurde mit Hilfe der Exportsteuer ein System multipler Wechselkurse geschaffen. Dies ermöglichte die differenzielle Behandlung unterschiedlicher Exportgüter und die Allokation der Rente zugunsten des städtischen industriellen Sektors. Da der einseitige Verzicht auf die Besteuerung von Industrieexporten rechtlich nicht möglich war, wurden zunächst eine allgemeine Exportsteuer von 5% auf verarbeitete und 10% auf unverarbeitete Exportgüter eingeführt. Letztere wurde im Laufe der Zeit erheblich angehoben. Im Falle von Industrieexporten wurden allerdings großzügige Rückerstattungsansprüche von 2,5-6% des Exportwerts geschaffen, so dass die Steuer für die Industrie praktisch neutralisiert und zum Teil sogar negativ war (Monteforte/Sánchez 2016, 78 ff.). Allokationspolitisch wirkt die Steuer auf Rohstoffexporte in doppelter Hinsicht. Einerseits hat sie einen preisdämpfenden Effekt auf Rohstoffe für den lokalen Markt, indem sie die lokalen Preise von den Weltmarktpreisen entkoppelt. Damit werden Inputs für die Industrie sowie die Arbeitskraft verbilligt, was die Kostenstruktur für die industrielle Produktion verbessert. Das lokal operierende Industriekapital integriert auf diese Weise Rente und kann damit Produktivitätsrückstände gegenüber internationalen Branchenkonkurrenten kompensieren. Zum andern begrün-

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

det die Steuer Einnahmen, die der Staat zur Subventionierung der Industrie oder der Lebenshaltungskosten der Beschäftigten verwenden kann. Dies geschah während des Kirchnerismus in umfangreicher Weise durch Transport- und Energiesubventionen (Kap. 4.2). Die Staatseinnahmen aus der Besteuerung des Rohstoffexports erreichten während der Jahre des Kirchnerismus, gemessen an ihrem Umfang im Verhältnis zum BIP (Steuerquote), historische Spitzenwerte. Sie überstiegen in ihrer Bedeutung für das Gesamtsteueraufkommen noch deutlich die Einnahmen der Regierungen der 1960er, 1970er und 1980er Jahre (siehe Monteforte/Sánchez 2016, 75). Mit der Währungsabwertung und der Einführung der Exportsteuer 2002 erreichten die Einnahmen bereits ein Jahr nach ihrer Einführung einen Umfang von 12% der Gesamtsteuereinnahmen. 2008 macht dieser Anteil knapp 14% der Steuereinnahmen und 3,1% des BIP aus (Abb. 19).

Abb. 19: Anteil der argentinischen Exportsteuern am Gesamtsteueraufkommen und am BIP (rechte Achse), 2000-2015¹⁸⁵



Quelle: Darstellung auf der Basis der Daten von IDB-CIAT database (www.ciat.org).

Mit durchschnittlich über 50% der Exportsteuereinnahmen zwischen 2003 und 2014 machten Sojaexporte den mit Abstand größten Anteil aus, gefolgt von Rohölexporten mit gut 11% sowie Mais und Weizen mit jeweils gut

¹⁸⁵ Anteil Exportsteuern, gemessen am Steueraufkommen ohne Sozialabgaben und kommunale Abgaben.

5%.¹⁸⁶ Phasenweise (etwa 2006) machten Sojaexporte Zweidrittel der Einnahmen aus (Richardson 2009, 242). Während die Sojaexportbesteuerung (Kap. 4.4.2.2) für die Regierungen Kirchner vor allem fiskalische Bedeutung hatte, war die Besteuerung von Nahrungsmittelexporten und fossilen Brennstoffen (Energie) in erster Linie dem Motiv einer preispolitischen Regulierung des Binnenmarkts geschuldet. Dies ging so weit, dass der Export dieser Güter teilweise vollständig zum Erliegen kam.

Exportsteuern und Rententransfer durch Kaufkraftstärkung und Verbilligung der Lohnkosten

Um die Preisentwicklung auf dem lokalen Markt vom Weltmarkt abzukoppeln und die Versorgung und Kostenstruktur in der argentinischen Ökonomie zu regulieren, wurden neben der besonderen Besteuerung von Soja schon früh auch der Export von Weizen, Mais und Rindfleisch sowie Energieexporte mit einer besonderen Steuer belegt. Der starke Anstieg der Rohstoffpreise auf dem Weltmarkt bedeutete für die krisengebeutelte argentinische Gesellschaft eine enorme Belastung der Haushalte, da ein guter Teil der argentinischen Exporte auch für die Lebenshaltungskosten der Bevölkerung von Bedeutung ist – sogenannte *wage goods*. Der Anstieg ihrer Kosten wirkt sich unmittelbar auf die Kaufkraft insbesondere der unteren und mittleren Einkommen aus und befähigt somit potenziell Lohndruck.

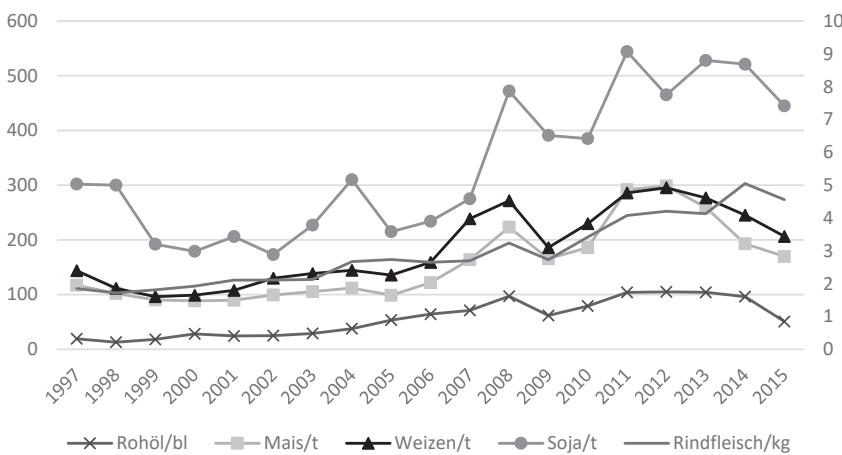
Abbildung 20 zeigt die rasante Preisentwicklung für argentinische *wage goods* und Energieexporte auf dem Weltmarkt. Die Preise für Mais und Weizen verdoppelten sich zwischen 2003 und 2011 auf fast 300 Dollar je Tonne. Auch der Preis für Rindfleisch verdoppelte sich im gleichen Zeitraum und stieg 2014 noch einmal deutlich an, als der freie Fall aller anderen Rohstoffpreise schon länger das Ende des Rentenzyklus bezeugte. Der Preis

186 Aufgrund aggregiert vorliegender Daten und dem Klassifizierungssystem der Steuerbehörde lassen sich die Anteile der einzelnen Exportgüter an den Einnahmen aus der Exportsteuer nicht ohne weiteres ablesen. Für die Darstellung der disaggregierten Daten sowie methodische Fragen siehe Montefort & Sánchez 2016. Ein zentrales Problem vieler zugänglicher staatlicher Statistiken besteht darin, dass leicht verarbeitete Rohstoffe zu Industriegütern gezählt werden, weshalb die Bedeutung des Rohstoffsektors für die Exporte und die Ökonomie insgesamt leicht unterschätzt werden kann. So haben bei oberflächlicher Betrachtung die Einnahmen aus der Besteuerung von Industrieexporten zum Teil den größten Anteil, weil es sich im Wesentlichen um verarbeitete Sojabohnen in der Form von Sojamehl oder Sojaöl handelt.

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

für ein Barrel Rohöl verdreifachte sich im Zeitraum bis 2011 auf über 100 Dollar und war mehrfach Gegenstand der energiepolitischen Regulierung durch Exportsteuern, die neben den Sojaexporten zugleich beträchtliche Summen in den Staatshaushalt der nationalen Regierung fließen ließ. Diese Preisentwicklungen machten wiederholte Anpassungen bei der Exportsteuer nötig oder ließen diese opportun erscheinen.

Abb. 20: Weltmarktpreise für argentinische Exportgüter im Bereich Energie (Rohöl) und für die wage goods Mais, Weizen, Rindfleisch (Rindfleisch: rechte Achse) und Sojabohnen in Dollar je Einheit, 1997-2015



Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis von World Bank Commodity Price (2020).

Seit 2002 wurden daher wiederholt Anpassungen der Exportsteuern vorgenommen. Damit sollte verhindert werden, dass sich die steigenden Weltmarktpreise für Rohstoffe in eine Verknappung und Teuerung von Lebensmitteln und Energieträgern auf dem heimischen Markt übersetzen und so Löhne und Gewinnaussichten beeinträchtigen bzw. die Inflation ankurbeln würden. Bereits kurz nach ihrer Einführung wurden die Steuern auf den Export von Mais und Weizen durch Ministerialverordnung jeweils von 5% auf 20% deutlich angehoben. Im November 2007 wurden die Steuern angesichts eines heftigen Preisanstiegs dann auf 25% für Mais und 28% für Weizen erhöht. Für Rindfleisch wurde der Exportsteuersatz aufgrund der gestiegenen Weltmarktpreise im Mai 2005 von anfänglich 5 auf 15% erhöht (Tabelle 7).

4.4 Allokations- und Verteilungspolitik im Kirchnerismus

Tabelle 7: Entwicklung der argentinischen Exportsteuersätze für die wichtigsten wage goods und Röhlexporte, 2002-2015

Datum	Norm	Rohöl	Benzin	Naturgas	Weizen	Mais	Rindfleisch
05.04.2002	Resolución 35				20%	20%	5%
13.02.2002	Decreto N° 310	20%		5%			
11.05.2004	Resolución 337	25%					
04.08.2004	Resolución 532	>32US\$ = 25 bis 45%					
26.05.2004	Decreto N° 645						
18.05.2005	Resolución						15%
14.07.2006	Resolución 534	45% bei Ölpreis zw. 45-60,9 US\$; wenn >60,9 dann Grenzpreis von 42 US\$/bl		wenn Ölpreis >60,9 US\$ dann Grenzpreis von 78 Dollar/bl			
01.11.2007	Resolución 394						
07.11.2007	Resolución 369						
10.03.2008	Resolución 127				100%		
23.12.2008	gem. Resolución 26/08 und 28/08					23	20
21.06.2012	Resolución 438	Steuerkredit von 28 US\$ bei Erhöhung des Produktionsvolumens					
07.01.2013	Resolución 1	Neuer Grenzwert von 70 US\$ ab Weltmarktpreis von 80 US\$					
21.10.2014	Resolución 803	13% wenn Weltmarktpreis < 80 US\$; 11,5% wenn < 75 US\$; 10% wenn < 70 US\$					
29.12.2014	Resolución 1077	1% wenn Weltmarktpreis < 79 US\$; bei >79 variabler Steuersatz					

Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis von Barneix 2016 und CIARA (<http://www.ciaraecc.com.ar>).

4. Kirchneristische Verteilungslallianz (2003-2015)

Diese Steuererhöhungen waren Teil umfassenderer preispolitischer Regulierungsversuche der Regierung. Dazu gehörten auch direkte preispolitische Interventionen. Mit der Verordnung des Wirtschaftsministeriums vom 15. Januar 2007 wurden nationale Angebotspreise für argentinische Exportgüter mit besonderer Bedeutung für die lokale Nahrungsmittelproduktion festgelegt (Weizen, Mais, Sonnenblumen und Soja). Die Differenz zwischen den auf dem Weltmarkt zu erzielenden Preisen und den fixen Preisen für den lokalen Markt wurde den Produzent:innen durch den Fiskus erstattet und stellte damit die Höhe der Nahrungsmittelsubventionierung dar. Auf der Basis dieser Versorgungspreise für Güter, die wichtige Inputs für die heimische Nahrungsmittelproduktion darstellen, wurden dann Referenzpreise mit den Grundnahrungsmittelherstellern von Weizen, Brot, Fleisch und Geflügel verhandelt (El Cronista, 14.01.2007). Zusätzlich gab es Versuche, finanzielle Anreize zur Erhöhung der Produktivität der Fleischproduktion zu schaffen (Richardson 2009, 242). Zu unterschiedlichen Zeitpunkten wurde der Export von Rindfleisch seit 2006 zudem vollständig unterbunden bzw. an die Erlaubnis durch den Staatssekretär für internen Handel geknüpft. Dadurch sollte das Angebot auf dem Binnenmarkt erhöht und die Preise niedrig gehalten werden. Diese Maßnahmen erlaubten eine Versorgung der Bevölkerung unterhalb marktüblicher Preise, was die Kaufkraft der argentinischen Arbeiter:innen erhöhte bzw. ihre Arbeitskosten senkte.¹⁸⁷

„Lowering food prices increased real wages while leaving nominal wages unchanged, benefiting not only the working class, but also national bourgeoisie, which enjoyed both less pressure for wage increases and increased domestic demand for their goods.“ (Richardson 2009, 233 f.)

Die Dämpfung von Preisen für die argentinische Nahrungsmittelproduktion erfolgt daher unmittelbar auf Kosten der entsprechenden Produzent:innen, während die direkte und indirekte Subventionierung von Nahrungs-

187 Schenkt man der Studie eines kirchneristischen Wirtschaftsforschungsinstituts (GENAP) Glauben, führten insbesondere die Exportsteuern dazu, dass ein:e argentinische:r Arbeiter:in mit Mindestlohn mehr Brot, Fleisch und andere Produkte kaufen konnte, als ihr Äquivalent in Uruguay und Brasilien, wo solche Maßnahmen nicht bestanden. Danach war ein:e argentinische:r Arbeiter:in mit Mindestlohn 2013 dazu in der Lage, 655 Liter Sonnenblumenöl, 165 Brote, 38 kg Rinderfilet oder 120 kg Gehacktes zu erwerben, demgegenüber ein:e brasiliänische:r oder uruguayische:r Arbeiter:in mit Mindestlohn lediglich 98 respektive 172 Liter Sonnenblumenöl, 85 respektive 50 Brote, 22 bzw. 14 kg Filet und 34 respektive 53 kg Gehacktes erwerben konnte (Télam 07.10.2013).

mitteln zugunsten des industriellen Sektors insgesamt erfolgte; je nach Blickrichtung in Form höherer Reallöhne zugunsten der Beschäftigten oder geringeren Lohndrucks zugunsten der Unternehmensgewinne.

Die Maßnahmen führten im Falle der Rindfleischproduktion zu einem massiven Rückgang des Angebots, der letztlich auch die preispolitischen Interventionen *ad absurdum* führte. Nach Berichten der argentinischen Industrie- und Handelskammer für Fleisch (Cicra 2011, 15) gingen die Exporte von Rindfleisch zwischen 2009 und 2010 um 54,3% zurück. Bis 2009 noch war Argentinien der größte Exporteur von Rindfleisch, mit einem Anteil von bis zu 50% am Weltmarkt. Insgesamt lag Argentinien auf Platz drei der weltweit größten Fleischexporteure. Am Ende der Regierung Kirchner war das Land mit unter 200.000 Tonnen jährlich hingegen auf Platz 17 abgerutscht, hinter Uruguay und Paraguay (Clarín 19.07.2018). Das Regierungsziel einer Stärkung des nationalen Konsums führte zu einem Rückgang des Viehbestands und der Produktion insgesamt. Noch auf dem Höhepunkt des argentinischen Wirtschaftswachstums hatten brasilianische Unternehmen zwischen 2005 und 2007 umfassend in die argentinische Fleischindustrie, in Kühl- und Schlachtbetriebe investiert. Bereits seit 2008 zogen sie sich jedoch allmählich und dann beschleunigt ab 2012 vom argentinischen Markt zurück und schlossen ihre Betriebe. Dies betraf zunächst die exportorientierten Betriebe, es folgten jedoch die Schlachtbetriebe, die für den nationalen Markt produzierten.¹⁸⁸ Der nationale Fleischkonsum fiel zwischen 2007 von seinem Höchststand von jährlich knapp 69 kg je Einwohner:in auf knapp 60 kg je Einwohner:in in 2015 und erreichte 2011 mit 55 kg einen Tiefstand, der deutlich unter dem Konsumniveau des Krisenjahres 2002 lag (Cicra 2015, 14). Allem Anschein nach war das Konsumniveau spätestens seit 2011 nicht mehr aufrechtzuerhalten, ein Befund, der mit dem Fall der Reallöhne seit diesem Zeitpunkt zusammenfällt (Kennedy 2015) und auf die wachsenden Widersprüche der Verteilungskoalition hinweist.

¹⁸⁸ Laut der Gewerkschaft der Fleischindustrie arbeiteten 2015 von 200 angemeldeten Schlachtbetrieben nur noch 50 rentabel, während 54 den Betrieb bereits eingestellt hatten, da die Schlachthöfe nicht mehr ausreichend ausgelastet wurden, um rentabel zu sein (Infocampo 15.01.2015).

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

Exportsteuern und Rententransfer durch Verbilligung der Energiekosten für Unternehmen und Haushalte

Auch die Exportbesteuerung fossiler Brennstoffe und ihrer Derivate war eng an die politische Regulierung der nationalen Energieversorgung und Preisbildung gekoppelt, hatte zudem aber eine starke fiskalische Bedeutung und führte zu einem hohen Anteil fossiler Brennstoffe an den Exportsteuereinnahmen. Vormals als strategischer Sektor für die nationale Ökonomie verstanden, war der fossile Rohstoffsektor in den 1990er Jahren stark dereguliert und privatwirtschaftlichen Imperativen untergeordnet worden (Barneix 2016, 106 ff.). Dazu gehörte auch die Privatisierung des bis dahin staatlichen Energiekonzerns YPF, mit dessen Veräußerung beinahe die gesamte Erdöl- und Gasförderung Argentiniens an die Unternehmensleitung des spanischen Energiekonzerns Repsol übertragen wurde. Mit der Deregulierung ging auch ein wachsender Anteil der Rohstoffförderung in den Export. Zudem führte die unregulierte Privatisierung zu einer Überausbeutung bestehender Öl- und Gasquellen, während kaum in die Erschließung neuer Quellen investiert wurde (ebd., 116).

Die Exportsteuern stellten während des Kirchnerismus das zentrale Instrument einer Reregulierung des Energiesektors dar. Sie beteiligten den Staat an den steigenden Rohstoffpreisen und sollten die günstige Versorgung des Binnenmarktes sicherstellen. Dies hatte den erwünschten Effekt, dass ein höherer Anteil der Fördermenge von der nationalen Ökonomie absorbiert wurde (ebd., 110 ff.). Zu diesem Zweck wurde im Zuge der Währungsabwertung 2002 per Dekret durch die Regierung Duhalde (*Decreto 310*) eine Exportsteuer von 20% auf Erdöl eingeführt (Tabelle 7). Diese wurde unter dem neuen Präsidenten Kirchner und im Kontext eines steigenden internationalen Ölpreises 2004 per Ministerialverordnung aus dem Wirtschaftsministerium auf 25% erhöht. Nur wenige Monate später wurden zusätzlich gestaffelte Steuersätze in Abhängigkeit von der Preisentwicklung eingeführt. Diese sahen einen Höchststeuersatz von 45% vor, wenn der Rohölpreis 45 Dollar je Barrel erreichte, was spätestens seit 2005 der Fall war. Schließlich wurde im November 2007, angesichts des weiterhin rasant steigenden Ölpreises, abermals per Verordnung ein neues System mobiler Steuersätze für Rohöl- und Benzinexporte eingeführt: Danach lag der Steuersatz bei einem Rohölpreis zwischen 45 und 60,9 Dollar bei 45%. Lag er darüber, wurde ein Grenzumsatz von 42 Dollar je Barrel festgelegt, d.h. Ölexportiere konnten in diesem Fall maximal 42 Dollar je Barrel verdie-

nen und der Rest ging an den Fiskus. Auf dem Höchststand des Ölpreises flossen auf diese Weise 60 Dollar je Barrel in die Staatskasse.

Die Anhebung der Exportsteuersätze verschlechterte das Verhältnis der Regierung zu den Ölunternehmen, wobei schließlich Preisvereinbarungen mit Petrobras und Repsol geschlossen werden konnten (Etchemendy & Garay 2012, 292). In zahlreichen Programmen und informellen Absprachen wurden Steueranreize für die privaten Anbieter im Gegenzug für eine Erhöhung der Produktion vereinbart. All diese Versuche änderten jedoch nichts daran, dass das Produktionsvolumen während des Kirchnerismus Jahr für Jahr zurückging. Entsprechend stellten alle weiteren Veränderungen der Steuer auf Ölexporte nach 2007 bzw. ab 2012 nur noch steuerliche Entlastungen dar, die so weit gingen, dass die Steuer für 2015 nur noch bei einem Prozent bei einem Ölpreis unter 79 Dollar je Barrel lag. Trotz der Versuche einer Entkopplung des internen Ölpreises von den Preisentwicklungen auf dem Weltmarkt stieg daher der Barrellpreis im Mittel zwischen 2002-2011 empfindlich an und lag doppelt so hoch wie im Durchschnitt der 1990er Jahre. Allerdings lag er deutlich unter dem hohen Weltmarktpreis dieser Jahre, so dass argentinische Unternehmen hier einen erheblichen Vorteil gegenüber unregulierten Rohstoffmärkten hatten (Vgl. Barneix 2016, 120). Die Exportsteuern auf fossile Brennstoffe und ihre Derivate zielten insgesamt auf eine Begünstigung des Industriesektors, indem sie die industriellen Produktionskosten sowie die Reproduktionskosten der Arbeitskraft mit Blick auf den Energiekonsum vergleichsweise niedrig hielten.

Allerdings gingen die Verschlechterung der Versorgungssituation und der hohe Verbrauch so weit, dass Argentinien 2012 seinen Status als Selbstversorger im Bereich der Rohölproduktion verlor und abhängig von Importen wurde (González et al. 2019, 6). Daran konnte auch die Enteignung von 51% der Aktien des Energiekonzerns Repsol-YPF nichts mehr ändern, mit der die Regierung Fernández de Kirchner im April 2012 versuchte, Regulierungsmacht über den Sektor zurückzugewinnen und Selbstsuffizienz zu erreichen.¹⁸⁹ Noch dramatischer waren die Entwicklungen im Bereich

¹⁸⁹ Zum Verstaatlichungsprozess siehe Barneix 2016, 121 ff. und González et al. 2019, 7 ff. Die Regierung einigte sich letztlich mit Repsol auf einen Übernahmepreis von 5 Milliarden Dollar für die enteigneten Aktien, was ihr nicht wenig Kritik von Sektoren einbrachte, die dies für zu großzügig hielten. Gut ein Viertel der Aktien ging schließlich an die Provinzen, gut ein Viertel an die nationale Regierung und ein Viertel an einen verbündeten privaten Investor, die argentinische Wirtschaftsgruppe Petersen des argentinischen Unternehmers Enrique Eskenazi. Ein kleiner Teil blieb bei Repsol und der Rest der Aktien wurde frei an der Börse gehandelt. Tatsächlich

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

der Erdgasproduktion und -konsumption. Bereits 2008 war Argentinien, trotz eigener Vorkommen, der größte Erdgasimporteur Lateinamerikas (González et al. 2019, 6). Im Mai 2004 wurde unter Néstor Kirchner auch auf Erdgas eine Exportsteuer von 20% eingeführt und im Juli 2006 auf 45% angehoben. Die Regierung Duhalde hatte diesen Sektor bei der Einführung der Exportsteuern trotz seiner dynamischen Entwicklung im Export ausgespart. Die Regierung Kirchner schließlich versuchte den Export zur Sicherstellung der nationalen Versorgung 2008 vollständig zu unterbinden, indem sie einen Steuersatz von 100% auf Gasexporte anordnete. Die Steuer führte zwar bereits seit 2004 zu dem erwünschten Effekt eines Rückgangs der Exporte, jedoch ging mit der Einführung der Exportsteuer auch das Produktionsvolumen insgesamt zurück und entfernte sich damit immer weiter von dem stark ansteigenden Verbrauch einer wachsenden Wirtschaft. Dies führte zu einer Versorgungssituation, die neben umfangreichen Erdgasimporten ab 2008 zusätzlich den Import von Flüssigerdgas aus Bolivien erforderliche machte (vgl. Barneix 2016, 112). Diese Importe waren deutlich teurer als das in Argentinien geförderte Gas und entwickelten sich zu einem ernsthaften Problem für die weitere wirtschaftliche Entwicklung. Von einer Milliarde m³ 2008 stiegen die Importe von Erdgas und Flüssigerdgas aus Bolivien bis 2007 auf insgesamt 7 Milliarden m³ an, den höchsten Wert in der gesamten Region (ebd., 114). Das energetische Defizit riss ein tiefes Loch in die Handelsbilanz und ließ die Energieversorgung der argentinischen Wirtschaft und Haushalte zu einem zentralen wirtschaftspolitischen Problem des Kirchnerismus werden. Zwischen 2012 und 2014 erreichte das Defizit ein Volumen von 6 bis 6,5 Milliarden Dollar und selbst in der Rezession von 2015 und unter Bedingungen eines starken Preiseinbruchs für fossile Brennstoffe musste Argentinien sein energetisches Defizit noch mit Importen in Höhe von 4,2 Milliarden Dollar ausgleichen (Barneix 2016, 129 Fn. 33). Die Aufrechterhaltung der industriepolitischen Verteilungsallianz ging mit hohen Kosten einher, die teils die Versorgung des Landes mit Grundgütern gefährdeten und zu makroökonomischen Schieflagen führten, die ihren Grund vor allem in der Alimentierung der Industrie hatte. Darin kam ein grundlegender Widerspruch der in umfassender Weise auf die Realisierung und Aneignung von Renten ausgerichteten Ökonomie zum

gelang es der Regierung, die Öl- und Gasförderung des Konzerns in der Folgezeit zu erhöhen. Der Rest der in Argentinien aktiven privaten Öl- und Gasproduzenten verringerte seine Förderquoten jedoch deutlich, so dass sich an der energetischen Versorgungsnotlage nichts änderte.

Ausdruck: Die Abhängigkeit des nationalen Wohlstands von Exportgütern, die zugleich für den nationalen Konsum unverzichtbar sind und die Reproduktionsbedingungen des Industriekapitals ebenso unmittelbar berühren wie die Lebensbedingungen der Arbeiter:innen. Dieser Widerspruch hatte in der Vergangenheit zu dem bekannten *stop-and-go* Rhythmus der argentinischen Wirtschaft und den damit verbundenen politischen Zyklen urba-ner populistischer Allianzen auf der einen und vom Landwirtschaftssektor dominierte konservativ-restaurative Allianzen auf der anderen Seite geführt (vgl. O'Donnell 1978).

4.4.2.2 Der Konflikt um die Verordnung 125 zur Anhebung der Sojaexportbesteuerung

Mit der Ausweitung der für den heimischen Markt relativ unbedeuten-den Sojaproduktion und ihrer Besteuerung schien der alte Widerspruch von wettbewerbsfähigen Exportgütern und nationalen Konsuminteressen zunächst überwunden. Diese Dominanz erlaubte zeitweise, so schien es, einen erfolgreichen „export-orientierten Populismus“ (Richardson 2009) unter Präsident Néstor Kirchner, der nicht an den strukturell verbürgten Konflikten der Vergangenheit scheitern musste. Soja entwickelte sich im Kontext des *commodity booms* nicht nur zum wichtigsten Exportgut, son-dern auch zu einer unverzichtbaren Einnahmenquelle des Staates und ins-besondere der Regierung auf nationaler Ebene.

Die Exportsteuern sollten im Krisenkontext 2001/2002 zunächst eine Teuerung landwirtschaftlicher Nahrungsmittel auf dem Binnenmarkt ver-hindern und zugleich Einnahmen zur Finanzierung des umfangreichen Sozialprogramms *Jefas y Jefes de Hogar* generieren. Die katholische Kirche initiierte in diesem Kontext einen Runden Tisch (*mesa de diálogo*), an dem Vertreter:innen sämtlicher politischer und wirtschaftlicher Sektoren gemeinsam über einen Ausweg aus der Krise beraten sollten (Golbert 2006, 328 f.). Bereits zuvor hatte sie den Agrarsektor aufgrund seiner besonderen Begünstigung durch die Währungsabwertung zu einem „außerordentlichen Beitrag“ aufgerufen. Das Angebot des Sektors, 1,5 Milliarden Pesos zur karitativen Verwendung an die Kirche zu spenden, wenn von Exportsteuern abgesehen würde, wurde von der Kirche wohlwollend aufgenommen. Entsprechend enttäuscht zeigte sie sich, als die Regierung dieses Angebot

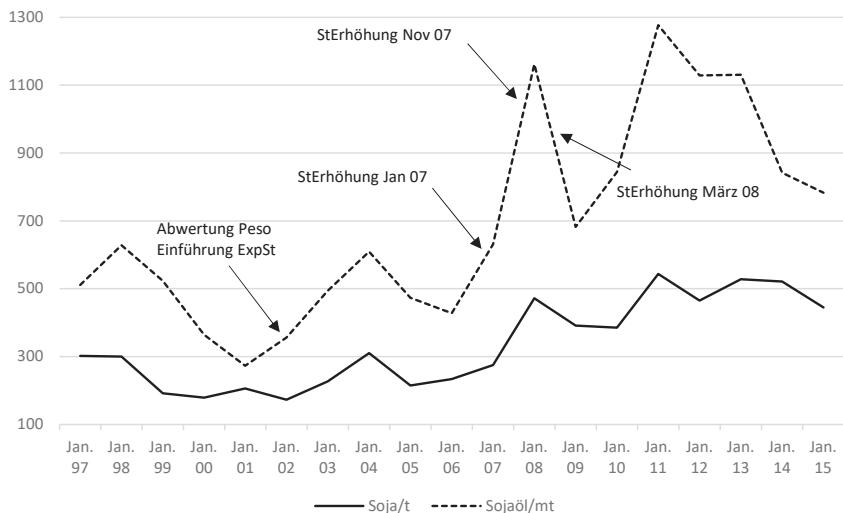
4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

ablehnte und die Einführung von Exportsteuern einfach umsetzte.¹⁹⁰ Bei den Verhandlungen hatte man sich letztlich darauf verständigt, für die abwertungsbedingten, „vorübergehenden Probleme bei den Lebensmittelpreisen“ 10% der Exportpreise für unverarbeitete Landwirtschaftsgüter abzuführen und mit einer sozialen Zweckbindung zu versehen (Interview SRA 2015). Die weiteren Anhebungen der Exportsteuersätze erfolgten daher zum Missfallen der Agrarverbände, sorgten im Kontext steigender Preise jedoch zunächst nicht für manifesten Widerspruch. Dieser entfaltete sich erst mit der letzten Anhebung der Sojaexportsteuer von 2008.

Wie die anderen Exportsteuern auch, wurde die Steuer auf Sojaexporte kurz nach ihrer Einführung weiter ausgebaut (Res. 11/02, 05.03.2002). Bereits nach einem Monat wurden die Steuern auf den Export von Ölsaaten (Soja, Sonnenblumen) und ihre Derivate (Sojaöl, Sojamehl, Biodiesel) auf 20% erhöht bzw. auf 23,5% für unverarbeitete Ölsaaten (Res. 35/02, 05.04.2002). Néstor Kirchner baute dann die Steuer auf den Export von Soja und Sojaderivate angesichts steigender Weltmarktpreise, eines hohen Produktionsvolumens und wachsender Produktionskapazitäten weiter aus (vgl. Fairfield 2011, 434). Im Kontext des Wahljahrs 2007 wurden im Januar zunächst die Steuern auf Sojaexporte um 4% auf 27,5% und für Sojaderivate auf 24% angehoben (Abb 21). Mit den zusätzlichen Einnahmen von 400 Millionen Dollar sollten die Preise für Grundnahrungsmittel der populären Sektoren subventioniert werden, darunter Fleisch, Brot und Weizenmehl (El Cronista, 14.01.2007). Noch im November desselben Jahres wurden die Exportsteuern für Soja und Sojaderivate im Kontext weiterhin steigender Weltmarktpreise vom Wirtschaftsministerium erneut auf 35% bzw. 32% angehoben (Res. 369/07). Auf diesem Niveau blieben die Steuersätze bis zum Ende des Kirchnerismus. Von der Nachfolgeregierung Macri wurden sie dann schrittweise reduziert.

190 Um einen Rückzug der argentinischen Bischöfe vom Runden Tisch zu vermeiden, bot die Regierung der Kirche an, die Einnahmen aus der Steuer über die Caritas zu verwalten. Die entsprechenden Beratungen führten zur Schaffung eines Kontrollgremiums für die Sozialprogramme, an dem sowohl Unternehmen als auch kirchliche und soziale Organisationen beteiligt waren. Es handelt sich um den *Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control*, in den auch die dialogbereiten Arbeitslosenorganisationen peronistischer Tradition mit dem Ziel der sozialen Befriedung berufen wurden.

Abb. 21: Entwicklung des Weltmarktpreises für Soja und Sojaderivate in Dollar und Exportsteuern, 1997-2015



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Fairfield 2011 auf der Datenbasis von CIARA: Precios FOB (www.ciaracec.com.ar).

Der letzte Versuch einer weiteren Erhöhung der Steuer auf Sojaexporte durch die neue Präsidentin Kristina Fernández de Kirchner scheiterte schließlich am Widerstand der Produzent:innen. Bereits im März 2008, nur vier Monaten nachdem sie ins Amt gewählt wurde, hatte sie per Ministerialverordnung eine weitere Erhöhung durchsetzen lassen, die zugleich ein neues System der Sojaexportbesteuerung einführte: Dieses Mal nicht im Kontext steigender, sondern durch die globale Finanz- und Wirtschaftskrise kurzzeitig fallender Weltmarktpreise wurde ein System mobiler Grenzsteuersätze auf den Sojaexport eingeführt, mit dem sich der Exportsteuersatz nach der Entwicklung des Weltmarktpreises richten sollte. Dadurch erhöhte sich die Steuer auf Sojaexporte bei Einführung des neuen Systems unmittelbar auf 44%. Zugleich war ein Spitzensteuersatz von 95% ab einem Exportwert für Soja von 600 Dollar je Tonne vorgesehen, d.h. auf jeden zusätzlichen Dollar wären 95% Steuern erhoben worden. Bei fallenden Preisen sollte die Steuerbelastung entsprechend zurückgehen, so dass die Produzent:innen insgesamt eine höhere Preisstabilität zu erwarten gehabt hätten (vgl. Fairfield 2011, 439 f.). Diese letzte Erhöhung, in einem Kontext hoher, jedoch fallender Weltmarktpreise, führte schließlich zu einem offe-

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

nen Konflikt mit den Produzent:innen und Grundbesitzer:innen, in dessen Verlauf es zur Rücknahme der Maßnahme und zu einer Polarisierung der gesamten argentinischen Gesellschaft kam. Um die vehemente Ablehnung der Maßnahme nachzuvollziehen, ist zunächst ein Verständnis der Belastungswirkung der Exportsteuer (sog. Steuerinzidenz) für die verschiedenen Akteure des Agrarkomplexes hilfreich.

Belastungswirkung der Sojaexportsteuer

Die Inzidenz der Exportsteuer ist kontextabhängig, politisch umstritten und nicht einfach zu bestimmen. Wen die Steuer tatsächlich belastet oder schädigt, ist abhängig von den Machtdifferenzialen innerhalb des heterogenen agrarindustriellen Komplexes. Für ein Verständnis des starken Widerstands gegen die Steuererhöhung und die unterschiedlichen Akteurpositionen werden daher neben rententheoretischen Überlegungen zur Inzidenz der Exportsteuer auch die Erfahrungen und Wahrnehmungen der Produzent:innen berücksichtigt, um auf diese Weise eine möglichst gute Annäherung an die Wirklichkeit zu erreichen. Allgemein wird angenommen, dass die Rente aus dem Monopol (Rechtstitel) über ein Stück Land entsteht und somit von den Grundbesitzer:innen angeeignet wird, die entsprechend hohe Pachten für ihr Land verlangen können, insofern sie nicht auch Produzent:innen sind. Der Grenzwert für die Pacht richtet sich nach dem Rentabilitätserfordernis des auf dem entsprechenden Boden operierenden Kapitals, das grundsätzlich so viel Pacht zu zahlen bereit ist, dass sich die Aktivität noch lohnt, dass es also mindestens eine durchschnittliche Profiterwartung hat. Je produktiver der Boden, desto weniger Kapital muss zur Produktion einer Einheit eingesetzt werden bzw. desto höher der Ertrag, was den Wert des Bodens erhöht. Preissteigerungen für die entsprechenden Landwirtschaftsprodukte werden daher üblicherweise zugunsten der Grundbesitzer:innen weitergegeben, denn der Wert des Landes bemisst sich nach dem aktuellen Wert des zukünftigen Produkts, dass sich auf diesem Boden erwirtschaften lässt. „Wenn jemand den Ertragspreis senkt, schlägt sich dies unmittelbar im Wert des Bodens nieder.“ (Interview Wirtschaftsministerium Provinz BsAs, 13.03.2015) Die Exportsteuer, die einem Abzug vom Weltmarktpreis entspricht, vermindert also zunächst und der Theorie nach den Wert des Bodens und entsprechend auch die Höhe der Pacht und somit die Differentialrente, die von den Grundbesitzer:innen angeeignet werden kann. Die Exportsteuer greift damit einen Teil

der Rente ab, bevor dieser den Grundbesitzer:innen zugeht. Abführendes Steuersubjekt sind die Exportunternehmen, die die Differenzialrente im Außenhandel realisieren. Da der Außenhandel für Weizen, Mais und Ölsaaten von wenigen Exportunternehmen dominiert wird, können diese die Kosten der Steuerlast durch geringere Ankaufpreise an die Produzent:innen weitergeben (Fairfield 2011, 426). Das Abführen von 35% des Verkaufswerts für Soja führt daher in aller Regel einfach dazu, dass der Kaufpreis, zu dem die Exportunternehmen die Ware von den Produzent:innen abnehmen, um 35% sinkt und die Kostenstruktur dieser Unternehmen insgesamt gleichbleibt. Das bedeutet umgekehrt auch, dass Exportunternehmen nicht in erster Linie die Akteure sind, die sich die Differenzialrente aneignen. Es handelt sich vielmehr um kapitalistisch operierende Industrie- und Handelsunternehmen, die inzwischen den größten Teil der Ernten industriell weiterverarbeiten (Mehl, Öl, Biodiesel) und auf Basis internationaler kapitalistischer Profiterwartungen mit großen Skalen operieren. Diese Konstellation schließt zwar keineswegs aus, dass sich die Unternehmen auch einen großen Teil der von ihnen im Export realisierten Rente aneignen, aber es ist nicht die Bedingung ihres Geschäfts. Gleichwohl haben sie aufgrund ihrer Marktstellung, der starken (vertikalen) Zentralisierung und ihrer Stellung als letztes Glied im Produktionsprozess besondere wirtschaftliche Gestaltungsspielräume zur Aneignung von Rente.

Das Feld der Produzent:innen (von Soja und anderen Saaten) ist hingegen deutlich heterogener. Die großen Landwirtschaftsunternehmen (*sociedades agropecuarias*) mit einer professionellen Unternehmensführung, laufendem Zugang zu technologischen Innovationen und Krediten und riesigen Operationsskalen sind ebenfalls auf der Basis durchschnittlicher Profiterwartungen tätig und hängen nicht von Renteneinkommen ab (vgl. Hocsman 2014, 34). Auch hier ist damit keineswegs ausgeschlossen, dass sie in umfassender Weise Rente aneignen, aber sie sind nicht darauf angewiesen. Diese Unternehmen sind unter den verschärften Wettbewerbsbedingungen der 1990er Jahre groß geworden, in denen sich neue Operationsskalen nach Rentabilitätskriterien entwickelten. Auch von diesen Großproduzent:innen wird die Steuerbelastung, die sich in ihrem Fall in verminderten Verkaufserträgen niederschlägt, an die Grundbesitzer:innen weitergegeben. „Die Exportsteuern sind [daher] nichts anderes als ein Teil der Differenzialrente, sie sind Teil des Bodenpreises.“ (Sartelli 2008, 138) Insofern dieses Kapital auch im Besitz der von ihm bearbeiteten Böden ist, bedeutet die Exportsteuer den Verlust (eines Teils) der Rente, nicht aber ihres Profits. „Wenn der Produzent sich geschädigt sieht, weil er so hohe Abgaben hat,

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

[...] handelt es sich um eine Rückwälzung der Kosten, d.h. du kannst ihm nicht so viel Pacht abverlangen, weil er dann einfach nicht pachten wird.“ (Interview Colombini, Steuerbuchhalterin Agrarsektor, 25.03.2015)

Bei den kleineren Produzent:innen ist die Situation jedoch anders gelagert. Diese sind typischerweise im Besitz von 200 Hektar und pachten für ihre Ernten noch 300 Hektar hinzu. Sie erreichen jedoch nicht die Skalen, um unbeschadet aus einer deutlichen Verminderung der Erträge pro Einheit hervorzugehen. Die Rückwälzung der Steuerlast auf den Bodenbesitz ist ihnen nicht immer möglich, solange die großen Produzent:innen im Ergebnis ihrer Verhandlungen mit den Grundbesitzer:innen höhere Pachten zahlen. Als Kleinproduzent:innen sind sie angesichts ihrer geringen Operationsskalen zudem auf die Integration der Differenzialrente angewiesen. Während die exportsteuerbedingten Abzüge den Grundbesitzer:innen der größten und fertilsten Bodenflächen nur einen Teil der Differenzialrente kosten, können sie für kleine und weniger effiziente Kapitalien bereits Existenzbedrohend wirken, da sie direkt die durchschnittliche Profitrate berühren (Sartelli 2008, 137 f.). Durch die Verschiebung der Anbaugrenze im Zuge technologischer Neuerungen und der Weltmarktpreisentwicklung wurden zudem deutlich unproduktivere Böden auf Sojaproduktion umgestellt. In diesen Fällen kann es sogar sein, dass landwirtschaftlicher Grund, der durch die Preisentwicklung rentabel geworden ist, selbst für große Kapitalien unrentabel wird, so dass die Grundbesitzer:innen nicht einmal mehr eine Rente erhalten. Sofern die kleinen Produzent:innen im Besitz des Bodens sind und keine anderen Möglichkeiten zum Erwerb haben, produzieren sie unterhalb der Profitrate weiter bis zu dem Punkt, an dem die Einnahmen unter die Einnahmen aus potentieller Lohnarbeit fallen (ebd., 139). Ansonsten werden diese kleineren und mittleren Produzent:innen vor allem in ihrer Expansion gehemmt. Die geringere Differenzialrente erschwert ihnen, ihre geringere Profitrate gegenüber dem konzentrierten Kapital zu kompensieren. Ohne dieses Plus können sie angesichts der teuren Böden nicht expandieren, weshalb sie von größeren Kapitalien und Investitionsfonds, die sich die hohen Bodenpreise sehr wohl leisten können, vom Markt verdrängt werden (ebd., 138). Einige der kleinen und mittleren Produzent:innen haben sich daher aus der Produktion zurückgezogen und sind reine Rentiers geworden. Die Exportbesteuerung widerspricht daher unmittelbar ihren Interessen. Die Abhängigkeitsposition dieser kleinen und mittleren Produzent:innen gibt ihnen zudem keine preisliche Verhandlungsmacht gegenüber den Exportunternehmen, die als Abnehmer der Ware auftreten. Da sie sich für jede Ernte verschulden, um Technologiepakete

einzukaufen, Boden hinzuzupachten und ggf. entsprechende Dienstleistungen zur Bewirtschaftung der erweiterten Anbaufläche in Anspruch zu nehmen, sind sie auf einen kontinuierlichen Umsatz der Ware angewiesen: „Wenn wir kein Soja verkaufen, können wir weder uns noch unseren Kindern etwas zu essen kaufen, wir können weder Steuern zahlen, noch können wir Treibstoff kaufen, um auf unsere Felder zu fahren.“ (Interview FAA, Tettamanti 14.04.2015)

Die großen Exportunternehmen wiederum haben aufgrund ihrer Funktion als Nadelöhr zum Weltmarkt, ihrer häufig transnationalen Konzernstruktur sowie ihrer Nähe zur Regierung besondere Gestaltungsmöglichkeiten und können selbst aus der Regulierung des Exports in Form von Steuern und Exporterlaubnissen Profit schlagen. So hat die Einführung von Ausfuhrkontingenten, sogenannte *cupos de exportación*, welche die Ausfuhrvolumen von einer entsprechenden vorherigen Genehmigung abhängig machen, den Exportunternehmen ermöglicht, dies gegen die Produzent:innen auszuspielen: Die fehlende Exportgenehmigung hat es den Exportunternehmen „erlaubt, den Preis, zu dem sie Korn [und Soja]¹⁹¹ kauften, zu drücken und zwei Monate später bekamen sie die Genehmigung und nur durch diesen Kauf und Weiterverkauf machten sie schon 50% Gewinn ohne dafür irgendetwas gemacht zu haben“ (Interview SRA, De Freijo, 01.04.2015). Bemerkenswert an dieser Praxis ist nicht zuletzt, dass der zuständige Staatssekretär für Landwirtschaft der ehemalige kirchneristische Senator und Besitzer einer der größten agrarindustriellen Exportunternehmen des Landes war. Es handelt sich um Roberto Urquía, der mit seinem Agrarnahrungsmittelkonzern *Aceitera General Deheza* (AGD) auf dem argentinischen Markt in einer Reihe mit transnationalen Marktführern wie Bunge oder Dreyfus steht. Als zuständiger Staatssekretär dürfte ihm bekannt gewesen sein, wann und wem welche Exportgenehmigung kommt. In einem anderen Fall fingierten die Exportunternehmen Verkäufe von Sojaernten zum geringeren Exportsteuersatz von 27,5%. In Wirklichkeit kauften sie die fiktiv bereits verkauften Agrargüter aber erst zu einem späteren Zeitpunkt von den Produzent:innen, nachdem die zuvor angekündigte Erhöhung der Exportsteuer auf 35% umgesetzt worden war. Auf diese Weise erhielten sie die Waren von den Produzent:innen zum neuen, günstigeren Preis, d.h. zum Weltmarktpreis abzüglich der 35% Steuern. Die

191 Für den spanischen Begriff *grano* gibt es keine adäquate Übersetzung, da im Spanischen damit sowohl unbearbeitetes Weizenkorn sowie Mais und unbearbeitete Sojabohnen gemeint sind.

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

Produzent:innen zahlten also den neuen Exportsteuersatz in der Form geringerer Verkaufspreise und die Exportunternehmen konnten die Differenz zur alten Exportsteuer einstreichen, was ihnen in etwa 1,5 bis 1,7 Milliarden Dollar Mehreinnahmen brachte. Dieser enorme Steuerbetrug aus dem Jahr 2007 wurde zunächst nicht genauer verfolgt. Auch der von Néstor Kirchner angekündigte parlamentarische Untersuchungsausschuss wurde nie eingerichtet. Im Laufe der Jahre, angesichts wachsender Haushaltsprobleme, versuchte die Steuerbehörde aber doch noch, das Geld einzutreiben und einige sich nach längerem Machtkampf schließlich außergerichtlich mit den betrügerischen Unternehmen, zu denen auch die größten Exporteure des Landes gehörten: Bunge Argentina, Cargill, Dreyfus, Nidera, Aceitera General Deheza (AGD) y Molinos Ríos de la Plata (vgl. LaPolítica Online, 13.03.2012). Zusätzlich zu den geldwerten Vorteilen, die sich den Exportunternehmen im Kontext der Außenhandelsbesteuerung und ihrer politischen Privilegierung eröffneten, war es ihnen aufgrund der steigenden Kosten durch die Exportsteuern und eine inflationäre Wirtschaft auch möglich, Produzent:innen vom Markt zu verdrängen. So sind Wirtschaftsgruppen wie die lokale Aceitera General Deheza (AGD) und andere große Exportunternehmen insbesondere seit 2008 in die landwirtschaftliche Produktion eingestiegen und haben viele der kleineren und mittleren Produzent:innen, die sich unter diesen Bedingungen nicht rentabel halten konnten, geschluckt. Dabei drängten die agroindustriellen Exportunternehmen verstärkt auf den Grundstücksmarkt und pachteten Land für eigene Produktionen zu einem hohen Preis, den kleinere Produzenten, aber auch Riesen wie *Los Grobo* nicht bezahlen können (vgl. LaPolíticaOnline, 30.03.2011).

Trotz der klaren Ablehnung dieser Entwicklungen durch die Produzent:innen hatte es bis zur Einführung der mobilen Exportsteuersätze durch Präsidentin Fernández de Kirchner 2008 keine nachdrücklichen Proteste gegeben. Zwar gab es auch schon zuvor Versuche eines konzertierten Widerspruchs durch den Agrarsektor (La Nación, 8.11.2007), dieser scheiterte jedoch an der Uneinheitlichkeit der Interessen der sehr heterogenen Verbände, die zum Teil Großproduzenten, zum Teil aber auch kleine und mittlere Produzent:innen sowie Kooperativen vertraten.

Der Agrarkonflikt und die politische Neuordnung der Verteilungsallianz

Der Unmut der Produzent:innen in Bezug auf die Exportsteuern erreichte seinen Höhepunkt und weitete sich zu einem unversöhnlichen Konflikt

aus, als Cristina Fernández de Kirchner die Exportsteuern am 11. März 2008 erneut durch ihren Wirtschaftsminister anheben ließ (Res. 125/2008) und ein System mobiler Steuersätze einföhrte (*retenciones móviles*). Mit dieser Maßnahme sollte nach knapper Begründung der Regierung einmal mehr die Übertragung der internationalen Preisentwicklung auf den Binnenmarkt gehemmt werden und durch das mobile System von Steuersätzen dauerhaft Preisstabilität erreicht werden (Pucciarelli 2017, 352). Angesichts der geringen Bedeutung von Soja für den Binnenmarkt war dies mit Blick auf die Erhöhung der Steuern auf Sojaexporte auf 44% eher nicht überzeugend. Zudem bedeutete die Steuererhöhung in einem bereits inflationären Kontext unmittelbar eine spürbare Mehrbelastung. Die Stabilisierung der Preise durch mobile Steuersätze beinhaltete zudem eine dauerhafte Frustration hinsichtlich weiterer Profiterwartungen. Dass dieses System den Produzent:innen in der Zukunft sogar den Vorteil höherer Preise beschert hätte, da die mobilen Steuersätze die Steuerbelastung ab 2009 unter den statischen Steuersatz von 35% gesenkt hätten, konnte in dieser Situation nicht überzeugen (vgl. Fairfield, 440 f.). Mehr noch: gerade für die großen Produzent:innen und die *pools de siembra* stand damit das ganze Geschäftsmodell der neuen unternehmerischen Landwirtschaft auf dem Spiel. Die Preisstabilisierung durch mobile Steuersätze stellte das System eines finanzierten Agrarkomplexes in Frage, das seine Anziehungskraft und Gewinnmöglichkeiten für Investor:innen erst aus dem spekulativen Moment bezieht, das auf den unterschiedlichen Erwartungen der Vertragspartner hinsichtlich der preislichen Entwicklung beruht (Aronskind 2010, 347).

Doch die Maßnahme differenzierte nicht, sie traf den heterogenen und historisch fragmentierten Sektor als Ganzen und wirkte wie ein Paukenschlag insbesondere für die kleinen und mittleren Produzent:innen. Bereits am Tag nach dem Erlass der Verordnung 125 startete der Sektor seine Gegenoffensive. Organisiert in der sogenannten *Mesa de Enlace Agropecuaria*, einer Art Koordinierungsgremium der bedeutendsten Agrarverbände,¹⁹² fanden Groß- und Kleinproduzent:innen, Großgrund- und kleine Grundbesitzer:innen erstmals seit vielen Jahren zur Aktionseinheit und riefen für den 12. März 2008 einen zweitägigen *Lockout* aus, d.h. einen Verkaufsstop für die wichtigsten Landwirtschaftsgüter. Insbesondere die FAA,

¹⁹² Mitglieder der *Mesa de Enlace* waren die *Confederaciones Rurales Argentinas* (CRA), die *Federación Agraria Argentina* (FAA), die *Sociedad Rural Argentina* (SRA) und die *Confederación Intercoperativa Agropecuaria* (Coninagro).

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

der Verband der kleinen und mittleren Produzent:innen, legte hierbei, getrieben durch die sofort einsetzenden Mobilisierungen der Basis, einen unversöhnlichen Ton an den Tag. Schnell wurde der *Lockout* zeitlich und räumlich ausgeweitet und am 25. März sogar auf unbestimmte Zeit verlängert. Über die ganze Zeit hinweg wurde der *Lockout* an der Basis begleitet oder angetrieben von massiven Mobilisierungen und Straßenblockaden, den sogenannten *autoconvocados*, die auch andere Produzent:innen und Nachbar:innen aus den Dörfern mobilisierten (Gras 2010, 281). Der eingestellte Vertrieb der bedeutendsten Agrarprodukte berührte unmittelbar die Deviseneinnahmen der Regierung und befeuerte Abwertungserwartungen, was unter anderem zu einem ersten Höhepunkt der Kapitalflucht während des Kirchnerismus beitrug (Gaggero et al., 75 ff.).¹⁹³ Sie erreichte im Konfliktjahr 2008 einen Umfang von 20,7 Milliarden Dollar (ebd.). Darüber hinaus versuchten die Protestierenden, die Regierung weiter unter Druck zu setzen, indem die Nahrungsmittelversorgung der Städte durch Straßenblockaden ausgesetzt und die Lebensmittelpreise deutlich in die Höhe getrieben wurden (Aronskind 2010, 341 f.). Dies führte jedoch nicht zu dem Ergebnis, dass sich die armen Viertel in den Ballungszentren gegen die Regierung stellten. Vielmehr weiteten sich die Proteste auf die obere städtische Mittelschicht und die wohlhabendsten Stadtteile von Buenos Aires aus, die in einem ersten Höhepunkt am 25. März in umfassenden Demonstrationen (sog. *cacerolazos*) kulminierten und auch weniger akkommodierte Mittelschichtssektoren erreichten (Vommaro 2010, 192 f.). Die verschiedenen politischen Aktionen stellten den Versuch dar, den Protest der landwirtschaftlichen Sektoren in eine breite Bewegung gegen die Regierung zu transformieren (Pucciarelli 2017, 355).

Im Gegenzug mobilisierte die Regierung ihre Basis am 1. April, um ihren gesellschaftlichen Rückhalt unter Beweis zu stellen und der *procampo*-Initiative eine noch massivere kirchneristische Mobilisierung entgegenzustellen – nicht ohne Erfolg. Es gelang ihr, die große Plaza de Mayo vorm Regierungsgebäude zum Überlaufen zu bringen. Neben einer Vielzahl von Einzelpersonen war die Demonstration geprägt von einem Großteil der peronistischen und weniger traditionellen Gewerkschaften, sozialen Bewegungen wie den regierungsnahen *Piquetero*-Organisationen, politischen

193 Zwei weitere zentrale Gründe waren die seit 2007 steigende Inflation bei relativ niedrigen Zinssätzen sowie die im gleichen Jahr durch die Regierung vorgenommene Manipulation der Inflationsrate, die zu einer deutlichen Minderung der Rentabilität inflationsindexierter Staatsanleihen beitrug (ebd.).

Parteien und Menschenrechtsorganisationen sowie fest geschlossenen Reihen von Vorortbewohner:innen, die von der Mehrzahl der altgedienten peronistischen Bezirksbürgermeister (*Intendentes*) aus dem *Conurbano* angeführt wurden (ebd., 357 f.). So wie es den landwirtschaftlichen Sektoren gelungen war, sich unter dem Signifikanten *el campo* (das Land) als einheitlicher Akteur darzustellen, der für das produktive Argentinien steht, aktualisierte die Regierung „den klassischen Topos der ‚zwei Argentinien‘, in dem sich das ‚Volk‘ und eine minoritäre ‚Oligarchie‘ unvereinbar gegenüberstehen, und warf den Streikenden Putschabsichten vor“ (Goldberger 2018, 83 f.). An dieser zugespitzten Situation änderte auch die Konzessionsbereitschaft der Regierung nichts mehr. Änderungsvorschläge der Regierung, die darauf zielten, die kleineren und mittleren Produzent:innen aus der Protestkoalition herauszulösen, fruchteten nicht. Während sich viele Gouverneure und Bezirksbürgermeister der landwirtschaftlich geprägten Provinzen hinter die *Mesa de Enlace* stellten, sprachen sich selbst kirchneristische Gouverneure für einen Dialog aus und inszenierten sich als Mediatoren (Nardaccione/Taraborelli 2010, 142). Als die beiderseitigen Massenproteste zur Unterstützung des *campo* und in Verteidigung der Regierung auch noch im Juni nicht zur Ruhe kamen, brachte die Regierung die umstrittene Verordnung 125 am 17. Juni 2008 als Gesetzesentwurf in den Kongress ein, wo sie schließlich scheiterte.

Mit dem Scheitern der umstrittenen Exportsteuererhöhung im Kongress spitzte sich auch politisch die Polarisierung hin zu einer unversöhnlichen Freund-Feind-Dichotomie zu, mit der die gesamte argentinische Gesellschaft gespalten wurde in diejenigen, die *für* und diejenigen, die *gegen* die Regierung Kirchner waren (vgl. Goldberger 2018, 83 f.). Im Kongress fand einen Monat lang eine lebhafte Debatte statt, im Zuge derer eine Vielzahl von Abgeordneten und Senator:innen aus den eigenen Reihen der Regierungskoalition gegen das Gesetz stimmte. Dem gesellschaftlichen Druck folgend hatte das Abgeordnetenhaus seine Türen für die Öffentlichkeit geöffnet:

„Die Haushaltskommission sowie die Kommission für Landwirtschaft tagten vollständig in Plenarsitzungen, wo jedem das Wort gegeben wurde, vom Landwirt aus dem Norden bis zur wichtigsten Handelsbörse des Landes.“ (Interview Agosto, ehem. Vorsitz. der Haushaltskommission für FpV, 20.11.2014)

Im Angesicht dieser Öffentlichkeit stimmte neben der Opposition eine Vielzahl der großzügigen Mehrheit, mit der die Regierung aus den Wahlen

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

2007 hervorgegangen war, gegen das Gesetz, darunter Angehörige der peronistischen Partei PJ, Verbündete wie die Sozialistische Partei und linke Abgeordnete, die in der Vergangenheit bei sozialprogressiven Reformen mit der Regierungsfraktion gestimmt hatten. Die Regierung verlor in diesem Prozess zudem ihren wichtigsten Koalitionspartner, die kirchneristische Fraktion der UCR, die sogenannten *Radicales K*. Ihre unmittelbar vom Konflikt betroffenen Bezirksbürgermeister:innen (*Intendentes*) aus der Provinz Buenos Aires wechselten nach und nach die Seiten und schlossen sich dem Protest an, der die Kongressdebatte begleitete (vgl. Nardaccione/Taraborelli 2010, 139). Die entscheidende Stimme im Senat gegen das Gesetzesprojekt kam schließlich aus den Reihen des Koalitionspartners: Nach einer Pattsituation war es Julio Cobos von den Radicales K, seines Zeichens argentinischer Vizepräsident unter Cristina Kirchner, der am 17. Juli 2008 in seiner Eigenschaft als Senatspräsident gegen das Gesetz stimmte. Der Regierung Kirchner entglitt für einen Augenblick die politische Kontrolle, was sich in einer schweren Niederlage bei den *midterm* Kongresswahlen 2009 manifestiert, bei denen sie ihre Mehrheit in beiden Häusern verlor. In dieser Situation suchte sie die Flucht nach vorn. Ohne Kongressmehrheit setzte sie darauf, sich als Verkörperung eines national-popularen Willen zu profilieren, der für seine Initiative nur den Ruf des Volkes brauchte, um über die ohnehin von einer Oligarchie besetzten Institutionen hinweg zu regieren. Fast die Gesamtheit der von Cristina Kirchner eingebrachten Dringlichkeits- und Notstandsdekrete fielen in die beiden Jahre, in denen der Kongress nicht mehr von der Regierungspartei dominiert wurde und Regierungsprojekte einfach durchwinkte.

Die Grenzen der politischen Loyalität ihrer Parteikolleg:innen und Bündnispartner:innen zeigten sich klar in der starken wirtschaftlichen Bedeutung des Agrarsektors, von der gerade diejenigen Provinzen auch in sozialstruktureller Hinsicht geprägt sind, die zugleich die größten industriellen Metropolen beherbergen (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos). Dies machte es für lokale Politiker:innen praktisch unmöglich, sich gegen den gesamten Sektor zu stellen. Ihre starke Verankerung in landwirtschaftlich geprägten Regionen hatte daher einige Senator:innen und Abgeordnete davon abgehalten, für die Steuererhöhung zu stimmen, darunter die Kongressmitglieder der Sozialistischen Partei, die bis dahin mit der Regierung gestimmt hatten. Die Partei unterstützte grundsätzlich eine Besteuerung der Agrarrente und wandte sich nach der Niederlage der Regierung Kirchner bei den Kongresswahlen 2009 auch mehrfach gegen Versuche der gestärkten Opposition, die Exportsteuern abzuschaffen (Inter-

view PS, Ciciliani, 28.10.2015). Ihre Verankerung in der Provinz Santa Fe, in der sie damals den Gouverneur (Hermes Binner) stellte und die zugleich eine Hochburg des Agrarverbands FAA ist, machte ihr die Zustimmung zu der umstrittenen Erhöhung jedoch praktisch unmöglich. In dem Konflikt um die Steuererhöhung stellte sie sich gegen die Regierung. Das Gleiche galt für einige (damals) peronistische Senatoren, die eine besondere Nähe zum Agrarsektor aufwiesen (vgl. Nardaccione/Taraborelli 2010, 125, Fn. 3). Viele Politiker:innen wandten sich nicht gegen die Exportsteuererhöhung, „weil sie sie für illegitim hielten, sondern weil sie wussten, dass es hier um mehr ging und dass sie sich gegen einen ganzen Sektor stellen würden“ (Interview Agosto, ehem. Vorsitz. der Haushaltskommission für FpV, 20.11.2014). Unter diesem Druck zerbrach die politische Koalition des Kirchnerismus. Auch die mit dem Kirchnerismus verbündeten Industrie- und Handelsverbände, darunter der größte Industrieverband UIA, die argentinische Handelskammer sowie die Unternehmer:innenvereinigung AEA, in der sich die wichtigsten lokalen Wirtschaftsgruppen organisierten, hatten sich öffentlich für einen Dialog ausgesprochen, womit selbst die industriepolitische Koalition des Kirchnerismus zu bröckeln schien. Zumindest widersprachen sie damit der Vorstellung einer Dichotomie von Industrie und *Campo*, die den Kern des strategischen Regierungsdiskurses bildete (vgl. Nardaccione/Taraborelli 2010, 143; Aronskind 2010, 344).

Die traditionelle peronistische CGT hingegen stand zu diesem Zeitpunkt noch voll und ganz hinter der Regierung. In einem Kommuniqué stellte sie sich öffentlich auf ihre Seite (Nardaccione/Taraborelli 2010, 143). Im Kongressausschuss für Landwirtschaft verteidigte sie die Steuererhöhung in der Überzeugung, dass die „außerordentliche Rente“ besteuert werden müsse, „da dies die einzige Form sein wird, mit der wir die industrielle Entwicklung in unserem Land fördern können“ (Interview CGT, Schmidt, 13.04.2015). Erst als die CGT Machtansprüche geltend machte und ihre Leute bei den Kongresswahlen 2011 auf die Wahllisten des Kirchnerismus setzen wollte, brach auch diese Allianz und ein Teil der CGT spaltete sich entlang der Freund-Feind-Linie von der Regierung ab. Dagegen stellte sich der eher linke Gewerkschaftsdachverband CTA bereits in dem Konflikt um die Verordnung gegen die Regierung; nicht, weil er gegen die Exportsteuern war oder sich auf die Seite der Agrarverbände stellte, sondern „in Ablehnung der Regierung und ihrer Form der Verteilung“, „in erster Linie, weil die Exportsteuern nicht kopartizipierbar sind“ (Interview CTA/ATE, Fuentes, 10.04.2015). Da die größte Mitgliedsgewerkschaft, ATE, vor allem den öffentlichen Dienst in den Provinzen und Kommunen organisiert,

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

stellte auch sie sich gegen die Exportsteuererhöhung, deren Einnahmen exklusiv der Zentralregierung zukommen und damit nicht zu einer automatischen Verbesserung der Haushaltsslage der Provinzen und des öffentlichen Dienstes beitragen. Diese Abwendung von der Regierung führte in Folge der Auseinandersetzungen um die Exportsteuer zur Abspaltung des größeren Teils der CTA, der als CTA/ATE in die Opposition ging. Der gewerkschaftsnahen Abgeordneten der CTA/ATE) Claudio Lozano begründete seine Ablehnung der Steuererhöhung damit, dass es sich bei den Exportsteuern seiner Ansicht nach um ein willkürliches, teils expropriierendes, in jedem Fall ungerechtes regressives Steuerinstrument handle, das die neuen wirtschaftlichen Machtzentren der agroindustriellen Produktions- und Exportunternehmen nicht erfasste. Nicht erfasst von den Steuern würden die großen *pools de siembra* und damit die neue diversifizierte Pampa-Oligarchie aus Grundbesitzer:innen, Finanzkapital und ausländischem Kapital.

„Die Regierung stütze im Gegensatz dazu ihre ganze wirtschaftliche, politische und argumentative Strategie auf falsche und obsolete Kriterien, die sie in eine Konfrontation mit den vermeintlichen Zentren der ruralen Macht führten, die schon keine mehr waren.“ (zit. n. Pucciarelli 2017, 370)

In der Tat muss davon gesprochen werden, dass der finanzstärkste Teil des Agrarkomplexes kaum steuerlich belastet wurde. Die Regierung Kirchner verzichtete auf eine Besteuerung der großen Produktionstrusts, den *pools de siembra*, die bis 2015 zumeist in der Rechtsform der Treuhandschaft auftraten und keine Steuern zahlten (Interview Steuerbuchhalterin, Colombini, 25.03.2015). Eine großzügige steuerliche Behandlung erfuhren auch die großen agrarindustriellen Exportunternehmen, die mit dem Chef des größten argentinischen Agrarnahrungsmittelkonzerns, *Aceitera General Deheza* (AGD), den Staatssekretär für Landwirtschaft stellten. Aufgrund der um 3% verringerten Exportbesteuerung von verarbeiteten Ölsaaten und anderen Agrarprodukten machten die Exportunternehmen zusätzliche Milliardengewinne. Während die Produzent:innen beim Verkauf ihrer Saaten die vollen Kosten der Steuerbelastung von 35% auf Sojaexporte trugen, mussten die Exportunternehmen, mit der Begründung einer höheren Wertschöpfung, nur 32% abführen. Angesichts des Umstands aber, dass der größte Teil des Sojas in Argentinien ohnehin in verarbeiteter Form exportiert wurde (und wird), handelte es sich hierbei schlachtweg um die Subventionierung der großen Sojaindustrieunternehmen, die die Steuer selbst nicht zu tragen hatten (Sartelli 2008, 131). Als transnational aufgestellte

Unternehmen mit oligopoler Marktstellung haben diese Unternehmen zu dem erhebliche steuerliche Gestaltungsspielräume. Dies führte etwa 2009 dazu, dass vier der größten Agrarexportunternehmen in diesem Jahr laut Steuerbehörde zwar 12,3 Milliarden Pesos umsetzten, aber keinen einzigen Peso Unternehmenssteuer zahlten (DiarioPopular, 20.09.2010).

In einer Situation umfassender Kritik und Widerstände von Seiten des gesamten politischen Spektrums und unterschiedlicher gesellschaftlicher Sektoren waren es schließlich Massenmobilisierungen subalterner Sektoren, die sich gegen die Regierung richteten und dabei der in die Defensive geratenen Präsidentin die Gelegenheit gaben, die Initiative zurückzugewinnen. In Massenprotesten forderten die sozialen Organisationen der Armen eine Ausweitung sozialer Rechte und eine Überwindung der klientelaren Struktur öffentlicher Sozialprogramme. Die Mobilisierungen hatten sich gegen die selektive und politisch instrumentelle Sozialpolitik der Regierung gerichtet. In Reaktion darauf schuf Kirchner im Oktober 2009 per Dekret das größte System von Sozialtransfers zugunsten von Kindern in Lateinamerika, die *Asignación Universal por Hijo o Hija* (AUH). Damit gelang es ihr, verstärkt subalte Sektoren an sich zu binden.¹⁹⁴ Diese politisch von unten erzwungene direkte Bindung der politischen Führung an die ärmsten populären Sektoren verband sich mit dem überraschenden Tod des ehemaligen Präsidenten Néstor Kirchners im Jahr 2010. Mit großem Pathos gelang es der Präsidentin und ihren Vertrauten, den Tod ihres Mannes in eine Erzählung der fundamentalen Erneuerung des Kirchnerismus zu übersetzen, die den Weg zum „National-Popularen in seiner klassischen etatistischen Variante“ ebnete (Svampa 2011, 28). Diese Erzählung konsolidierte einen Freund-Feind-Diskurs, der, in seiner Kurzfassung, einen populären Block, das Volk, mit der Regierung identifizierte, und den Sektoren konzentrierter Macht, der Oligarchie, entgegenstellte. Er entwickelte sich zu einer „Interpretationsfolie für die gesamte politische Wirklichkeit“ (ebd.).

194 Dieses Transfersystem für die Ärmsten hatte erstmals universellen Charakter mit klaren Anspruchskriterien. Es war eine Antwort auf Forderungen mobilisierter oppositioneller *Piquetero*-Organisationen, denen sich auch Stimmen der kooptierten Organisationen angeschlossen hatten, die nicht-klientelistische Sozialprogramme forderten. Sie lehnten die zuvor von Kirchner dekretierte Schaffung eines Arbeitsprogramms (*Argentina trabaja*) für etwa 100.000 Arbeitslose ab, die von den Kommunen ausgewählt wurden und mit dem die Präsidentin auf die sozialen Mobilisierungen reagiert hatte. Stattdessen forderten sie ‚Arbeit für alle ohne Klientelismus‘ (*Trabajo para todos sin clientelismo*). Mit der Einführung des neuen Kindergeldsystems gelang es Kirchner, diesen Protesten den Wind aus den Segeln nehmen (Garay 2010, 75).

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

Diese Entwicklungen kamen einer politischen Zeitreise gleich, die das politisch-moralische Terrain an die Anfänge des Peronismus zurückführte: ein Anachronismus, der Besucher:innen nicht nur beim Betrachten der zahlreichen Perón- und Evitaporträts in Restaurants, Imbissen und Kultureenrichtungen ins Auge sprang, sondern auch im krassen Gegensatz zur wirtschaftlichen Struktur der Gegenwart, den Allianzen der Regierung und der unverminderten Prekarität der Lebensbedingungen einer Vielzahl formell wie informell Beschäftigter stand.

Fiskalischen Dezisionismus und Mobilisierung

Die Exportsteuern hatten weitreichende Folgen für das finanzpolitische Machtgefüge. Sie waren nicht nur einseitig und unter Umgehung der horizontalen Gewaltenteilung per Ministerialverordnung erlassen worden,¹⁹⁵ sondern wirkten auch auf das finanzföderalistische Gefüge und damit auf die räumliche Machtteilung in Argentinien. Das Exportsteuersystem bringt das gesamte System des Finanzföderalismus durcheinander und schwächt die substaatlichen Regierungen finanzpolitisch gegenüber der Bundesregierung. Die Exportsteuern senken nicht nur den Wert des Bodens, indem sie die geldwerten Erträge schmälern, sie schmälern potenziell auch die Einnahmen der Provinzen, da es in ihrer Hoheit liegt, Eigentum zu besteuern. Durch die Minderung des Bodenwerts um die zusätzlichen Einnahmen der Zentralregierung schmilzt die steuerliche Bemessungsgrundlage der Provinzen (Interview Wirtschaftsministerium Provinz BsAs, 13.03.2015). Das Gleiche gilt für die Einkommensteuer, die Teil des finanzföderalistischen Kopartizipationssystems ist. Durch die exportsteuerbedingte Minderung der Erträge sinken auch die Einnahmen aus der Einkommensteuer, deren Erträge automatisch an die Provinzen weitergeleitet werden. Zusammengenommen vergrößert dies die Abhängigkeit der Provinzen und der Gouverneure gegenüber der Zentralregierung beträchtlich. In ihrem Bestreben, sich den politischen Rückhalt zu sichern, schuf die Regierung nach dem Konflikt um die Verordnung 125, in gewisser Weise zur Kompensation der Einnahmeverluste der Provinzen, den sogenannten *Fondo Sojero*. Danach gingen 30% der Sojaeinnahmen an die Provinzen. Im Unterschied zur

¹⁹⁵ Als Teil des großen Legislativpakets, das Jahr für Jahr an die Regierung delegiert wurde, oblag es der Regierung, die Außenhandelsbesteuerung festzulegen, obwohl dies zugleich eindeutig gegen die Verfassung von 1994 verstieß (vgl. Quiroga 2010, 81 f.).

gesetzlichen und automatischen Übertragung von Finanzmitteln im Rahmen des Kopartizipationssystems war diese Architektur jedoch sehr fragil, beruhte auf einem Dekret und konnte jederzeit widerrufen werden, wie ein hoher kirchneristischer Beamter aus dem Wirtschaftsministerium der Provinz Buenos Aires kritisierte (Interview Wirtschaftsministerium Provinz BsAs, 13.03.2015). Darüber hinaus koppelte die Regierung diese Mittel an Ausgaben für die soziale Infrastruktur, was ihr eine stärkere Anbindung ihrer sozialen Basis erlaubte, und verpflichtete die Provinzregierungen, 30% ihrer Einnahmen aus diesem Fond an die Kommunen weiterzugeben. Auf diese Weise konnte sich die Regierung die Zustimmung der Bezirksbürgermeister:innen (*Intendentes*) in den städtischen Ballungszentren sichern und den Einfluss oppositioneller Provinzregierungen umgehen (Lodola 2012, 221). Die Sojaexportsteuern waren damit nicht nur eine rein fiskalische Frage, sondern hatten eine grundlegendere machtpolitische Funktion für die Zentralregierung. Nicht zuletzt im dezisionistischen Charakter dieser Maßnahmen lag der starke Widerstand breiter Teile der Gesellschaft und politischen Opposition begründet (Interview Agosto, ehem. Vorsitz. der Haushaltskommission für FpV, 20.11.2014). Es gehört zur politischen Rationalität des Dezisionismus, dass der Widerspruch gegen solche einseitigen Maßnahmen die Form der Gegenmobilisierung annimmt. Die politische Form des Dezisionismus nötigt die gesellschaftlichen Akteure permanent zum Aufbau von Mobilisierungsmacht, sei es zur Besitzstandswahrung, zum Machterhalt oder zur Erzwingung sozialer Teilhabe.

4.4.3 Einkommen- und Kapitalertragsteuer

Die Einkommensteuer war unter den Regierungen Kirchner ein permanenter Streitpunkt zwischen der Exekutive und den konfliktstarken Gewerkschaften. Die Auseinandersetzungen um diese Steuer spitzten sich zum Ende des Kirchnerismus immer weiter zu und mündeten schließlich in der Wiedereinführung der Kapitalertragsteuer. Dieser Konflikt ist einerseits als Ausdruck der krisenhaften Dynamik einer zunehmend unkontrollierten Inflation im Kontext sinkender Rohstoffpreise und einer materiell überstrapazierten Verteilungsallianz zu sehen. Andererseits zeigten sich in den Auseinandersetzungen Besteuerungsmuster und steuerpolitische Ansprüche, die eng mit dem peronistischen Erbe verbunden waren. Insbesondere die letzten Regierungsjahre des Kirchnerismus (2011-2015) waren von wachsenden Verteilungskämpfen geprägt, die sich auch auf die Einkommen-

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

steuerpolitik übertrugen. Aufgrund steigender Nominallöhne und eines inflationsgetriebenen Verteilungskampfes in Form einer Lohn-Preis-Spirale wurden immer mehr Beschäftigte steuerpflichtig und fielen direkt in die höchste Einkommensteuerstufe. Dies erzeugte erhebliche Dissonanzen in der Verteilungsallianz und gipfelte 2013 in die Wiedereinführung der Kapitalertragsteuer sowie einer Einkommensteuerbefreiung für Millionen Beschäftigter.

Die Wiedereinführung der Kapitalertragsteuer führte letztlich zu einer relativen Verschiebung der Steuereinnahmen zugunsten von Kapitaleinkünften. Da die Einkommensteuer in Argentinien, wie überall in Lateinamerika (Corbacho et al. 2013), in den allermeisten Fällen nur auf das oberste Einkommensdezil Anwendung findet, bedeutete dies eine leichte Umverteilung der Steuerlast innerhalb des obersten Einkommensdezils. In sozialstruktureller Hinsicht spielte sich dieser steuerpolitische Verteilungskonflikt, der zur Einführung der Kapitalertragsteuer führte, daher im Wesentlichen zwischen den Arbeiter:innen mit den höchsten Lohneinkommen und den Bezieher:innen von Kapitaleinkünften ab. Zusammengenommen bilden sie das einkommensstärkste Segment der argentinischen Gesellschaft ab. Allerdings weist das oberste Einkommensdezil eine enorm breite Spanne auf. 2011 umfasste es Einkommen von 5.000 bis 60.000 Pesos. 2013 lag die Spannbreite bei 8.000 bis 320.000 Pesos, wobei das Durchschnittseinkommen im obersten Dezil lediglich bei 11.500 Pesos lag (Tabelle 8).

Die Einkommensstatistiken zeigen, dass über 90% der argentinischen Arbeiter:innenklasse, Soloselbstständigen und Erwerbslosen keine Einkommensteuer zahlen und auch kaum dazu in der Lage wären. Diese Einkommensverteilung bedeutet zugleich, dass fast 40% der erwerbstätigen argentinischen Bevölkerung 2015 Einkünfte unterhalb des in dem Jahr gültigen Mindestlohns von 4.500 Pesos hatten. Trotz dieser Einkommensdiskrepanzen war ein guter Teil des obersten Einkommensdezils von der Einkommensteuer befreit. Allerdings setzte das oberste Einkommensdezil 2015 bereits bei etwa 1.400 Euro ein und dies bei Lebenshaltungskosten, die in vielen Bereichen das Niveau in Deutschland überschritten. Diese Kennziffern verdeutlichen die starke sozialstrukturelle Heterogenität der argentinischen Gesellschaft als Problem der Einkommensbesteuerung.

Tabelle 8: Argentinische erwerbstätige Bevölkerung nach Einkommen aus Hauptbeschäftigung in Einkommensdezilen in Pesos, 2011-2015

Dezil	2011			2013			2015		
	Min.	Max.	ø	Min.	Max.	ø	Min.	Max.	ø
1	3	600	374	20	1.000	643	100	2.000	1.136
2	600	1.200	889	1.000	2.000	1.486	2.000	3.000	2.507
3	1.200	1.500	1.356	2.000	2.500	2.132	3.000	4.000	3.654
4	1.500	2.000	1.804	2.500	3.000	2.840	4.000	5.000	4.760
5	2.000	2.400	2.098	3.000	3.800	3.349	5.040	6.500	5.928
6	2.400	2.800	2.559	3.800	4.200	4.001	6.500	7.900	7.050
7	2.800	3.200	2.987	4.200	5.000	4.766	7.900	9.000	8.151
8	3.200	4.000	3.673	5.000	6.000	5.586	9.000	10.000	9.593
9	4.000	5.000	4.556	6.000	8.000	6.914	10.000	14.000	11.701
10	5.000	60.000	7.714	8.000	320.000	11.521	14.000	105.000	19.059

Quelle: INDEC, EPH. Anm.: Angaben jeweils 2. Trimester eines Jahres. Anm.: Die oberen Einkommen scheinen stärkeren Schwankungen zwischen den Trimestern ausgesetzt zu sein.

In politischer Hinsicht entfaltete sich der Konflikt in langanhaltenden Auseinandersetzungen zwischen den gewerkschaftlichen Repräsentant:innen dieser einkommensstärksten Segmente innerhalb der Arbeiter:innenschaft und der Regierung. Er markiert die steuerpolitische Kapazitätsgrenze der kirchneristischen Verteilungsallianz, da es in der Folge erstmals zu einer materiellen Verschiebung der Lastenverteilung kam, anstelle einer weiteren Addition materieller Interessen. Im Folgenden werden zunächst die allgemeinen Züge des Einkommensteuersystems dargestellt und im Anschluss jeweils die historischen Entwicklungen der Steuer sowie ihr Einfluss auf Arbeitseinkommen und Kapitalerträge nachgezeichnet. Darauf aufbauend erfolgt eine Rekonstruktion der Konfliktdynamik, mit der beide Steuern politisch ins Verhältnis gesetzt werden.

Grundzüge und Entwicklungen in der Einkommensteuer

Seit der Steuerreform nach Peróns Rückkehr aus dem Exil 1973 war die alte Einkommensteuer – der *impuesto a los réditos* – umbenannt worden in *impuesto a las ganancias*, wie sie bis heute heißt (vgl. SR 2012, 162). Die neue

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

Tabelle 9: Steuerprogressionsstufen im argentinischen Einkommensteuerge-setz von 2001-2016

Mehr als AR\$	bis AR\$	Zu zahlen in AR\$	Zusätzlich zu zahlen in %	auf den Betrag oberhalb von AR\$
0	10.000	-	9	-
10.000	20.000	900	14	10.000
20.000	30.000	2.300	19	20.000
30.000	60.000	4.200	23	30.000
60.000	90.000	11.100	27	60.000
90.000	120.000	19.200	31	90.000
120.000	und darüber	28.500	35	120.000

Quelle: Argentinisches Einkommensteuergesetz.

Einkommensteuer folgte der Systematik ihrer Vorgängerin hinsichtlich der vier Einkommenskategorien, wonach Einkünfte aus Immobilienbesitz zur ersten Kategorie zählen (*renta del suelo*), Einkünfte aus Kapitalerträgen zur zweiten Kategorie (*renta de capital*), Einkünfte von Unternehmen (*beneficios de empresas*) zur dritten Kategorie und Arbeitseinkommen aus Selbstständigkeit sowie aus einem Beschäftigungsverhältnis zur vierten Kategorie (*renta del trabajo personal*). Auch das reformierte Steuersystem folgte zunächst noch dem Ansatz einer synthetischen Einkommensteuer, wonach Einkünfte natürlicher Personen ungeachtet ihrer Quelle gleichbehandelt und zusammen veranlagt werden, so dass die Steuerprogression auf das gesamte Nettoeinkommen Anwendung findet. Dies gilt ebenso für Personen, die als Unternehmer:innen Einkünfte beziehen, die in der dritten Kategorie (Unternehmenssteuern) geregelt werden. Nur bei körperschaftlich organisierten Unternehmen, d.h. juristischen Personen wie Aktiengesellschaften, Kommanditgesellschaften, GmbHs usw., galt seit dem Ende der 1990er Jahre bis zur Steuerreform von 2017 der proportionale Steuersatz von 35% auf den Nettogewinn. Sogenannte unipersonale Aktiengesellschaften unterliegen hingegen trotz ihrer Gesellschaftsform ebenfalls der Stufenprogression. Hieraus erzielte Einkünfte sowie die Einkünfte aller anderen Einkommenskategorien wurden nach dem System der Stufenprogression mit 9-35% auf Nettoeinkommen belastet. (Tabelle 9).¹⁹⁶

196 Stufenprogression bedeutet, dass Einkommensstufen definiert werden, auf die jeweils höhere Grenzsteuersätze Anwendung finden. Im Folgenden wird die proportionale Besteuerung von Kapitalgesellschaften wie im deutschen Steuersystem als

Die durch das Einkommensteuergesetz definierten Einkommensstufen wurden über den gesamten Zeitraum des Kirchnerismus nicht angepasst und ebenso wenig an die Inflation gekoppelt (wie bspw. in Uruguay). Die Einkommensteuer blieb ein kontinuierlicher Konfliktfaktor, da nominelle Lohnsteigerungen unabhängig von realen Lohnzuwächsen zu einer stärkeren Steuerlast führten (sog. kalte Progression). Weder nach dem Ende der Dollarbindung 2002, noch im Zuge des erheblichen Anstiegs von Preisen, nominalen Löhnen, Gehältern und Erträgen wurde eine Anpassung des Einkommensteuersystems vorgenommen. Angepasst wurden lediglich Steuerfreibeträge sowie spezielle Abzugsmöglichkeiten innerhalb der einzelnen Einkommenskategorien. Dabei stellen die speziellen Abzugsmöglichkeiten für abhängig Beschäftigte eine Besonderheit des peronistischen Erbes dar, mit der ein großer Teil der argentinischen Arbeiter:innenklasse von der Einkommensteuer befreit wurde. So sieht das Einkommensteuergesetz im Falle von abhängig Beschäftigten – neben dem allgemeinen Steuerfreibetrag, Familienabzügen und einem ‚speziellen Abzug‘, die allen Steuerpflichtigen zustehen – einen Faktor von 3,8 auf den speziellen Abzug vor (Art. 23c EStG). Dadurch wird der steuerfreie Anteil des Gehalts gegenüber Nettoeinkünften aus Selbstständigkeit erheblich erhöht: Anstelle von 15.000 Pesos spezieller Abzüge auf das zu versteuernde Einkommen einer selbstständigen Person werden abhängig Beschäftigten auf dieser Berechnungsgrundlage 57.000 Pesos vom Arbeitnehmer:innenbrutto abgezogen, ungeachtet dessen, ob das Einkommen oberhalb oder unterhalb der Einkünfte aus Selbstständigkeit liegt. Für die Anhebung der Freibeträge und speziellen Abzüge in den Regierungsjahren des Kirchnerismus war nicht selten massiver Druck von Seiten der Beschäftigten erforderlich. Die Regierung hatte hieran wenig Interesse. Sowohl die Inflationsberechnung als auch die damit verbundene Frage nach der Reallohnentwicklung waren aufgrund der Manipulation der nationalen Statistikbehörde (INDEC) durch die Regierung seit 2007 höchst umstritten (vgl. Richardson 2009: 250). Gewerkschaftsnahen Institute, der Kongress und private Dienstleister führten aufgrund dieser Intervention eigene Inflationsberechnungen insbesondere auf Basis der Angaben der Provinzen ein, die deutlich realistischer waren und deutlich oberhalb der offiziellen Statistik lagen.¹⁹⁷ Durch das Fehlen eines Inflations-

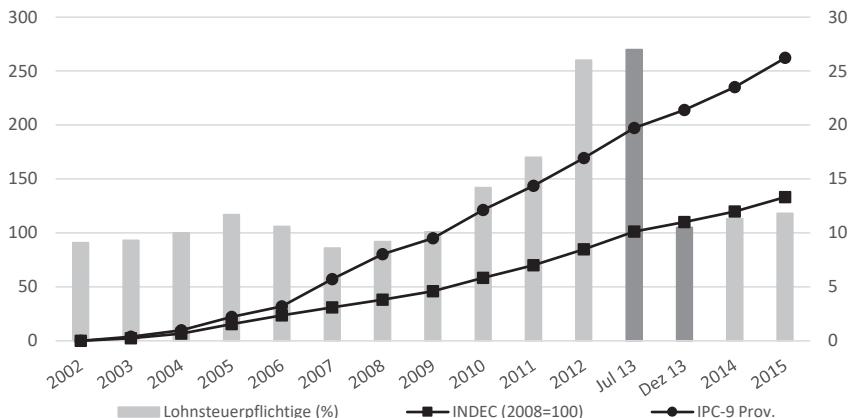
Körperschaftssteuer bezeichnet und die progressive Einkommensbesteuerung auch für Einzelunternehmer:innen als Einkommensteuer.

197 Bis heute gilt der auch im Folgenden zugrunde gelegte Inflationsindex des gewerkschaftsnahen Forschungsinstituts CIFRA, das unter der Leitung des renommierten

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

indexes für die Einkommensteuer erreichte die Zahl der steuerpflichtigen Beschäftigten bis 2013 mit 25% ein historisches Rekordniveau (Abb. 22).

Abb. 22: Entwicklung des Anteils steuerpflichtiger Beschäftigter an der Gesamtheit registrierter Beschäftigter (y-Achse 2) und Entwicklung der Inflation nach offiziellem Index (INDEC) und alternativem Index (IPC-9 Prov.), 2002-2015. Angaben in Prozent.



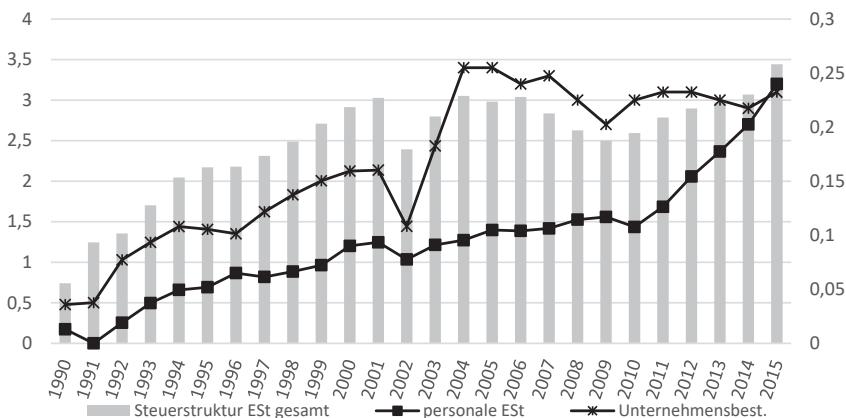
Quelle: Inflation IPC-9 Prov. von CIFRA (www.centrocifra.org.ar); Inflation IPC-INDEC von INDEC (2008=100) und INDEC (oct13-sep14=100). Für Lohnsteuerpflichtige siehe Tabelle 10. Anm.: Die Unterschiede in der Inflation bis 2006 gehen auf nachträgliche Anpassungen der Indizes zurück. Ab 2007 sind die Unterschiede der politischen Manipulation der nationalen Statistikbehörde INDEC geschuldet.

Durch die fehlende Anpassung der Einkommensstufen stieg aber nicht nur die Zahl der Steuerpflichtigen. Eine weitere Folge war, dass immer mehr Einkommensteuerpflichtige unter den Spaltensteuersatz fielen. So zahlte eine Person, die 2015 knapp über 120.000 Pesos zu versteuerndes Einkommen verdiente, mit 35% den gleichen Spaltensteuersatz, wie jemand mit einem Jahreseinkommen von 500.000 Pesos. Diese Dynamik führte dazu, dass sich das Verhältnis von Staatseinnahmen aus der Körperschaftsteuer und Einnahmen aus der Einkommensteuer im Laufe der Jahre stark verschob. So sind die Einnahmen aus der Einkommensteuer für natürli-

Ökonomen und Wirtschaftshistorikers Eduardo Basualdo den sogenannten *IPC-9 Provincias* für die Zeit des Kirchnerismus und danach herausgibt, als zuverlässigster Indikator. Zum Teil werden auch nur sieben Provinzen zugrunde gelegt (*IPC-7 Provincias*).

che Personen während der Regierungsjahre des Kirchnerismus erheblich angestiegen und übertrafen die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer im letzten Regierungsjahr 2015 sogar knapp (Abb. 23).

Abb. 23: Anteil der Einnahmen aus der personalen Einkommensteuer und der Unternehmensbesteuerung gemessen am BIP und ihr Anteil insgesamt am Steueraufkommen ohne Sozialabgaben (y-Achse 2) in Argentinien, 1990–2015



Quelle: Eigene Berechnung auf der Basis von CIAT-IDB 1990–2018 und Mecon. Anm.: Unternehmensbesteuerung umfasst imp. a los activos, imp. a la ganancia mínima presunta. Nicht erfasst sind Einnahmen aus dem vereinfachten Abgabensystem für kleine Steuersubjekte, das auch Sozialabgaben umfasst und kaum ins Gewicht fällt (sog. monotributo). Die Darstellung des Anteils der Gesamtheit der Steuereinnahmen aus der Einkommensteuer umfasst beneficiarios del exterior.

Bis 2010 blieb das Gewicht der personalen Einkommensteuer mit 1,4% des BIP gegenüber dem Vorkrisenniveau von 2001 mit 1,2% des BIP relativ stabil und war damit eng an die Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums gekoppelt. Ab 2011 stieg die Bedeutung der Einkommensteuer jedoch steil an und erreichte bis 2015 ein Niveau von 3,2% des BIP und überholte damit die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer, die insgesamt im Laufe des Kirchnerismus an Bedeutung verloren. Dabei ist das Niveau der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung insgesamt im Verhältnis zum Gesamtsteueraufkommen im Wesentlichen unverändert gegenüber dem Vorkrisenniveau von 2001 geblieben. In dieser Hinsicht kam es zu keiner Verbesserung in der Verteilung der Steuerlast. Die Einkommens- und Unternehmensbesteuerung stieg insgesamt im Rhythmus der Gesamtsteu-

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

erlast. Was sich veränderte, war die steigende Bedeutung der personalen Einkommensteuer gegenüber der Körperschaftsteuer. Mit dem abrupten Aufschwung ab 2003, der sich über die gesamte Präsidentschaft Néstor Kirchners (2003-2007) auf einem jährlichen Wachstumsniveau von fast 9% hielt, waren die Einnahmen aus der Besteuerung von Unternehmen sprunghaft angestiegen. Die schlagartige Verbesserung ihrer Kostenstruktur durch die massive Abwertung der Löhne im Zuge der Aufgabe der Dollarbindung und die steigenden Exporterlöse ließen die Gewinne in die Höhe schnellen (vgl. Iñigo Carrera 2007, 44). Dies wirkte sich auf ihren Anteil an dem seit dem Ende der 1990er gestärkten Steuersystem aus. Der Rückgang der Unternehmenssteuereinnahmen, der sich nach dem sprunghaften Anstieg 2003 im Laufe der Jahre einstellte, wurde durch die Einnahmen aus der personalen Einkommensteuer überkompensiert. Dadurch stieg der Anteil der Einkommensteuer insgesamt (d.h. inkl. Unternehmenssteuern) am Gesamtsteueraufkommen zum Ende der Regierungszeit des Kirchnerismus sogar leicht an. Die Auseinandersetzungen, die sich um diesen Bedeutungsgewinn der Einkommensteuer entfalteten, führten schließlich zur Steuerbefreiung eines erheblichen Anteils der Lohnarbeiter:innen und zur Wiedereinführung der Einkommensteuer auf Finanz- und Kapitalerträge für natürliche Personen. Damit wurde teilweise die Einführung des dualen Einkommensteuersystems für Kapital- und Arbeitseinkommen vorweggenommen, das mit der Steuerreform von 2017 unter der Nachfolgeregierung geschaffen wurde.

Der Konflikt um die Einkommensteuer für Arbeiter:innen

Die neue Preisstruktur in Argentinien, die mit dem Ende des Konvertibilitätsregimes und dem Beginn eines neuen Modells der Rentenaneignung einherging, ließ die Einkommensteuer für Lohnarbeiter:innen schnell zu einem politischen Konfliktfeld avancieren. Während der Dollarbindung und der damit einhergehenden Kontrolle der Inflation hatte die Regierung Menem die automatische Anpassung der Einkommensteuer an die Inflation abgeschafft. Doch mit dem Ende der Dollarbindung und der Abwertung des Pesos wurde die Inflation schnell wieder zu einem relevanten Faktor, der auch den Lohnsteuerdruck erhöhte. Waren in der Vergangenheit nur wenige Einkommen von der Lohnsteuer betroffen, änderte sich dies für einige Sektoren mit der allmählichen Wiederangleichung der Realeinkom-

men an das Vorkrisenniveau. Wenngleich die Löhne dieses Niveau im Durchschnitt erst um 2009 wieder erreichten (Jaccoud et al. 2015, 119), so wurden aufgrund der deutlich höheren Nominallöhne, die mit der Phase der Postkonvertibilität einhergingen, ungleich mehr Arbeiter:innen von der Einkommensteuer erfasst, als dies unter vergleichbaren oder höheren Reallöhnen in den als neoliberal verstandenen Jahren des Menemismus der Fall war. Unter Menem waren dank hoher Freibeträge und Abzugsmöglichkeiten 1,2 Durchschnittseinkommen erforderlich, um überhaupt von der Einkommensteuer erfasst zu werden. 2001 waren 1,4 Durchschnittseinkommen nötig, um steuerpflichtig zu werden.¹⁹⁸ Demgegenüber lag das Eingangssteuereinkommen im OECD-Durchschnitt 2010 bei nur 0,24 Pro-Kopf-Einkommen (Corbacho et al. 2013, 176). Durch das Ende der argentinischen Konvertibilität und die erheblichen Nominallohnzuwächse änderte sich dies grundlegend. Im Kontext einer inflationären Ökonomie war der Wert für die Steuerpflichtigkeit 2007 in Argentinien bis auf 0,5 Durchschnittseinkommen gefallen. Zwischen 2008-2011 waren gerade noch 0,3 Durchschnittseinkommen erforderlich, um einkommensteuerpflichtig zu werden (vgl. Mecon 2017, 27; Rossignolo 2015, 240). Damit lag das von der Steuer erfasste Mindesteinkommen fast auf dem Niveau des OECD-Durchschnitts. Der entscheidende Unterschied lag darin, dass diese Einkommen aufgrund der fehlenden Anpassung der progressiv Besteuerbaren Einkommensstufen mit Überschreitung der Freibeträge sofort in höhere Grenzsteuersätze rutschten und nicht nur mit dem Eingangssteuersatz von 9% belastet wurden.

Die Regierung Kirchner zeigte zu keinem Zeitpunkt die Bereitschaft, das Einkommensteuersystem grundsätzlich zu reformieren und die Einkommensstufen an die Inflation anzupassen. Damit wurde die gesetzlich vorgesehene automatische Anpassung des Steuerfreibetrags schlichtweg übergangen. Durch die Nicht-Intervention in einem inflationären Kontext setzte die Regierung praktisch eine deutliche Einkommensteuererhöhung ohne gesetzliche Regelung durch, die einer besonderen Form des fiskalischen Dezisionismus entsprach – der *non-decision*. Sie zeigte sich lediglich zu punktuellen Anpassungen bereit, wenn die sozialen Widerstände der peronistischen Gewerkschaften zu stark wurden. Bereits 2006 sah sich die

198 In Lateinamerika müssen im Durchschnitt noch deutlich mehr Pro-Kopf-Einkommen erreicht werden (2,1 Durchschnittseinkommen), um der Einkommensteuer zu unterliegen, was insbesondere mit den enormen Einkommensdisparitäten zu tun hat (vgl. Corbacho et al. 2013, 176; Mecon 2017, 27).

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

Regierung gezwungen, eine entsprechende Erhöhung des Steuerfreibetrags vorzunehmen, da aufgrund der allmählich steigenden Inflationsrate immer mehr Beschäftigte in den unteren Einkommensteuerbereich fielen. Monate lang forderte der einflussreiche peronistische Gewerkschaftsdachverband CGT unter der Führung von Hugo Moyano die Anpassung des Freibetrags. Doch erst durch einen Streik der besserverdienenden Ölarbeiter von Las Heras, Patagonien, die sich mit einer zweiwöchigen Blockade der Ölförderanlagen von Repsol gegen ihre Besteuerung organisierten, wurde eine entsprechende Anpassung durch die Regierung vorgenommen. Bei der Blockade war es im Zuge der Festnahme eines Gewerkschaftsführers zu Straßenschlachten und dem Tod eines Polizisten gekommen, was die Regierung damals zum Einlenken bewegte (Etchemendy/Collier 2007, 363 f.). Bis dato hatte sie sich geweigert. Sie fürchtete, dass die inflationsbedingte Anpassung des Freibetrags zu einem höheren Konsum der (formalisierten) Arbeiter:innen führen und dadurch abermals die Inflation antreiben und den Warenkorb für Grundnahrungsmittel zulasten der Ärmsten verteuern würde (HoyDigital 16.03.2006). Die Vehemenz der Auseinandersetzung führte jedoch schließlich zu einer Anhebung des monatlichen Freibetrags auf 2.400 Pesos (775 Dollar). Durch diese Erhöhung wurden nach Auskunft des CGT-Vorsitzenden Moyano etwa 500.000 Arbeiter:innen begünstigt. Dem Staat entgingen dadurch Einnahmen im Umfang von 1,5 Milliarden Pesos, was in etwa 484 Millionen Dollar entsprach (ebd.).

Die Einkommensteuerpolitik war eng gekoppelt an die Lohnpolitik und Tarifverhandlungen und wurde in diesem Zusammenhang direkt zwischen der Präsidentin und den Spitzen der peronistischen Gewerkschaften der CGT ausgehandelt. Für die stark an der Kaufkraft orientierten argentinischen Gewerkschaften war die Steuerpolitik unmittelbar mit der Lohnpolitik verbunden. Da die Gewerkschaften im Kontext einer steigenden Inflation vor allem darum bemüht waren, in den Tarifauseinandersetzungen die Preissteigerungen auszugleichen, unterminierte das durch die Inflation verzerrte Steuersystem unmittelbar die Tarifabschlüsse (kalte Progression). „Die Verbindung von Einkommensteuern und hoher Inflation führt dazu, dass die Tarifeinigung nach ihrem Abschluss ihre Gültigkeit verliert und die Löhne sich noch verschlechtern.“ (Interview Schmidt, CGT, 13.04.2015) Seit 2011 verstärkte sich daher der Druck der Gewerkschaften. Durch die Inflation sowie verstärkte tarifpolitische Interventionen der Regierung, die Grenzwerte für Tarifsteigerungen durchsetzte, stagnierten die Reallöhne oder waren rückläufig (vgl. Manzanelli/Basualdo 2016, 25). Kurz nach dem erfolgreichen Abschluss der Tarifverhandlungen der LKW-Fahrer und

der Autorisierung einer entsprechenden Tarifsteigerung um 24% durch Präsidentin Kirchner hatte der Chef der Gewerkschaft der LKW-Fahrer (*Camioneros*) und CGT-Vorsitzende Hugo Moyano auf ein Treffen mit der Präsidentin gedrängt, um unter anderem eine Erhöhung des Steuerfreibetrags und der Abzüge zu vereinbaren.

Dazu hatte er einen nationalen Streikauftrag zurückgenommen, der bereits von zahlreichen Gewerkschaftsspitzen unterzeichnet worden war. Der Streik hätte das zu dieser Zeit noch bestehende aber unter Druck geratene Bündnis zwischen dem Gewerkschaftsführer und der Regierung weiter strapaziert und zu einem Zerwürfnis mit der Regierung geführt (Clarín 02.04.2011).¹⁹⁹ Am Verhandlungstisch gewährte die Präsidentin dem Gewerkschaftsführer eine Anhebung der Steuerfreibeträge und -abzüge um 20%. Kurz zuvor hatte die Opposition im Kongress noch eine entsprechende Erhöhung der Freibeträge gefordert, aber von der Regierungsfraktion nicht das Quorum zur Behandlung ihres Gesetzesentwurfs bekommen. Auf diese Weise war es die Opposition, die im Kongress dem Regierungsdekret zustimmen musste, so dass die Präsidentin das Zepter in der Hand behielt (Clarín 02.04.2011). Ab dem Winter desselben Jahres war auch das nicht mehr nötig. Mit ihrer neuen Kongressmehrheit nach den *midterms* im Dezember 2011 ließ sich die Präsidentin die Gesetzgebungskompetenz zur Erhöhung von Freibeträgen und Abzügen vom Parlament übertragen und stärkte damit einmal mehr ihre dezisionistische Machtposition. Damit war sie in der Lage, allein per Dekret über den Kreis der Steuerpflichtigen zu entscheiden, um zu vermeiden, wie es im Gesetzestext heißt, dass die „aus der Wirtschafts- und Lohnpolitik sich ableitenden Begünstigungen durch die Steuer neutralisiert werden“ (Ley 26.731 Art. 4). War die vorherige Praxis dekretierter Anhebungen des Freibetrags mit nachgängiger Bestätigung durch den Kongress bereits verfassungsrechtlich problematisch, widersprach diese Delegation, mit ihrer weitreichenden steuerrechtlichen Bedeutung, ganz offen den verfassungsrechtlichen Bestimmungen zum

199 Der Streikauftrag richtete sich auch gegen Ermittlungen der Schweizer Justiz, die wegen Verdachts auf Geldwäsche gegen den Gewerkschaftsvorsitzenden ermittelte. Moyano wurde verdächtigt, an dem Müllabfuhrunternehmen Covelia beteiligt zu sein, dem Geldwäscheaktivitäten vorgeworfen wurden (Clarín 21.03.2011). Die Müllabfuhr wird ebenfalls von seiner Gewerkschaft der LKW-Fahrer organisiert. Seit 2006 wurde gegen Moyano ermittelt. 2013 kam auch noch eine Anzeige der von der Regierung kontrollierten Behörde zur Bekämpfung von Geldwäsche hinzu. Moyano wurde die Veruntreuung von 570 Millionen Pesos, damals etwa 100 Millionen Dollar, vorgeworfen (Expediente 18304/2006, <http://www.cipce.org.ar>).

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

Steuerrecht (Art. 99 Nr. 3 der Verfassung). Durch die Legislativdelegation und die historische Besonderheit des argentinischen Einkommensteuergesetzes, das spezielle Abzüge für abhängig Beschäftigte vorsieht, die für Arbeitseinkommen aus Selbstständigkeit nicht gelten (EStG Art. 23 c), war die Präsidentin in der Lage, die Einkommensteuer punktuell zur Befriedung von gewerkschaftlichen Widerständen einzusetzen. Der Kongress hatte hierbei kein Mitspracherecht mehr. Die Auseinandersetzungen um die Reallohnkämpfe der Gewerkschaften konzentrierten sich damit fast vollständig auf die Regierung und kreisten um die Aushandlung der Inflationsrate, der Tarifobergrenze sowie der Steuerfreibeträge und speziellen Abzüge. Sie wurden im Laufe der Zeit immer unversöhnlicher. In ihrer Ablehnung der Einkommensteuer für Beschäftigte waren die Gewerkschaften kategorisch. Vom Moyano-geführten oppositionellen Sektor der CGT, Sprachrohr der Kritik an der Einkommensteuer, die gleichwohl immer wieder auch Unterstützung der regierungsnahen Gewerkschaften erfuhr, wurde die Besteuerung der Arbeitseinkommen als große historische Ungerechtigkeit aufgefasst. „Wir LKW-Fahrer sagen ihnen, dass wir es nicht weiter hinnehmen werden, dass man den Arbeitern den Lohn klaut. [...] Das ist ein Raub an der Anstrengung und dem Opfer der Arbeiter“ (iProfesional 2013).

Die unversöhnliche Auseinandersetzung entschied der offene Machtkampf. Unter der Führung der LKW-Fahrer um Moyano gelang es den Gewerkschaften 2013, die Regierung mit einem Streik zu einer weitreichenden Steuerbefreiung zu zwingen. Zu diesem Zeitpunkt war das vorherige Bündnis zwischen der neoperonistischen Regierung und der stark traditionalistisch geprägten peronistischen Gewerkschaft der LKW-Fahrer (*camioneros*) unter Führung von Hugo Moyano bereits zerbrochen. Die *camioneros* gehörten zu den wenigen Sektoren, die unter den Bedingungen einer wachsenden Inflation noch Tarifabschlüsse erwirken konnten, die mit der Inflation Schritt hielten. Daher war auch die Anhebung der Steuerfreibeträge und Abzüge um 20% zum März 2013, die mit einem Schlag zeitweise 800.000 Personen von der Einkommensteuer befreite, unzureichend für die Gewerkschaft. Am 12. Juni 2013 konnte die Gewerkschaft der LKW-Fahrer nach Streikdrohungen in den Tarifverhandlungen mit dem Spitzenverband der Frachttransportunternehmen Lohnerhöhungen von 26% durchsetzen (Página 12, 13.07.2013). Noch am gleichen Tag äußerte sich Moyano, der inzwischen auch Generalsekretär des abgespaltenen oppositionellen Teils der CGT (CGT Azopardo) war, aggressiv gegen die Besteuerung von Arbeitnehmer:innen. Er mahnte an, dass man wegen dieser Einkommensteuer in Alarm- und Mobilisierungsbereitschaft bleibe, da diese eine Bestrafung

für Millionen von Arbeiter:innenn darstelle. Er bezeichnete sie als ‚Fluch‘, den die Regierung den Arbeiter:innen aufbürde. Im Juli kam es dann abermals zu einem Streik und Protestkundgebungen der LKW-Fahrer an der Plaza de Mayo, bei denen die Regierung aufgefordert wurde, die LKW-Fahrer von der Steuer zu befreien (*El Chronicista* 05.07.2013). Die Forderung nach einer Steuerbefreiung der Arbeiter:innen wurde auch von regierungsnahen Gewerkschaften unterstützt, nachdem diese einige Wochen zuvor Lohnerhöhungen auf dem Niveau der Inflation hatten durchsetzen können. Dieser Druck, zwei Monate vor den Kongresswahlen 2013 (*midterms*), veranlasste Präsidentin Kirchner dazu, im August einen großen Teil der abhängig Beschäftigten von der Einkommensteuerpflicht frei zu stellen. Mit Dekret 1242/13 wurden sämtliche Monatseinkommen aus abhängiger Beschäftigung bis 15.000 Pesos (ca. 1.500 €) von der Steuer befreit. Dies erfolgte durch Anhebung der speziellen Abzüge für abhängig Beschäftigte, nicht durch Anhebung des Steuerfreibetrags. Nur wenige Arbeiter:innen blieben daraufhin noch einkommensteuerpflichtig, darunter jedoch einige Sektoren innerhalb der Gewerkschaft der LKW-Fahrer, die durch diese Politik des teile-und-herrsche demobilisiert wurden. Allerdings wurden auch die Freibeträge und Abzüge für Einkommen zwischen 15.000-25.000 Pesos um 20% angehoben, so dass auch hier die Steuerprogression weniger stark griff. Für Beschäftigte in den Provinzen Patagoniens (La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz und die Gemeinde Patagones in der Provinz Buenos Aires), wo viele der gut bezahlten LKW-Fahrer beschäftigt sind, wurden diese Beträge zudem unabhängig von der Einkommenshöhe um 30% erhöht (*La Nación* 27.08.2013). Die stärkere Anhebung wurde mit den höheren Konsumkosten in dieser Region begründet, dürften aber eher politischem Kalkül gefolgt sein. Die Maßnahmen rissen nach Auskunft der nationalen Steuerbehörde AFIP ein Loch von knapp 4,5 Milliarden Pesos in den Staatshaushalt (ebd.). Über 1,5 Millionen Beschäftigte wurden durch diese Maßnahmen mit einem Schlag von der Einkommensteuerpflicht befreit. Die Zahl der einkommensteuerpflichtigen Beschäftigten sank dadurch von ihrem historischen Hoch von 27% schlagartig auf rund 10% der registrierten Beschäftigten ab und fiel damit auf das Niveau zu Beginn des Kirchnerismus (Tabelle 10). Eine so umfangreiche Anpassung konnte trotz eines erneuten landesweiten Streiks der oppositionellen Gewerkschaften auch im Wahljahr 2015 nicht mehr durchgesetzt werden.

Tabelle 10: Anteil der einkommensteuerpflichtigen registrierten Beschäftigten in Prozent und absolute Zahl der steuerpflichtigen Beschäftigten in Tsd.

Jahr	2000-2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Jul 13	Dez 13	2014	2015
Prozent	8	9,3	10	11,7	10,6	8,6	9,2	10,1	14,2	17	26	27	10,5	11,3	11,8
Steuerpflicht.	458	496	579	727	733	651	742	826	1.208	1.504	2.392	2.492	956	1.028	1.085
Var. Vorjahr	38	83	148	6	-82	91	84	382	296	888	100	-1.536	72	57	

Quelle: 2000-2013 von CIFRA (www.centrocifra.org.ar) auf der Basis von AFIP und INDEC; weitere Daten nach Chequedo (März 2015); iProfesional (02.08.2013); Välente (2016). Ann.: In Bezug auf die Prozentangaben 2012/2013 wurden leichte Plausibilitätsanpassungen auf der Basis der Zahl der registrierten Beschäftigten vorgenommen.

Die Wiedereinführung der Kapitalertragsteuer

Die schlagartige Befreiung Millionen Beschäftigter von der Einkommensteuer erhöhte den Druck auf die Regierung, weitere Einkommen in die Besteuerung mit einzubeziehen, um die entstehenden Einnahmeausfälle zu kompensieren. Sie griff dabei auf die in der argentinischen Steuergeschichte bereits unsystematisch eingeführte Steuer auf Einkommen aus Finanz- und Kapitalerträgen zurück.

Historisch ist deren Anteil an der personalen Einkommensteuer aufgrund umfassender Ausnahmeregelungen und ihrer regelmäßigen Abschaffung weitestgehend bedeutungslos geblieben. Dies galt bereits für die erste Regierung unter Perón, die zwar zum Teil entsprechende Steuern einföhrte oder erweiterte, aber kurz darauf auch wieder mit zahlreichen Ausnahmen versah, so dass sie praktisch nie größere Bedeutung erlangten. Nach seiner Rückkehr aus dem Exil jedoch führte Perón die Besteuerung von Finanz- und Kapitalerträgen im Zuge seiner Einkommensteuerreform (Ley 20.628) abermals ein.²⁰⁰ Kurz darauf und im weiteren Verlauf kam es zu zahlreichen Ausnahmeregelungen, die die Steuer wieder in der Bedeutungslosigkeit verschwinden ließen. Unter Menem wurde die Steuer dann pünktlich zum Beginn der Privatisierungen zum Januar 1990 vollständig abgeschafft (Art. 69 der Ley N° 23.760). Erst unter de la Rúa wurde die Kapitalertragsteuer auf Veräußerungsgewinne für natürliche Personen 2001 im Rahmen des *ley de superpoderes* kurzzeitig wiedereingeführt. Für neun Monate wurden Gewinne durch den Handel von Aktienpaketen mit 15% besteuert, bis Übergangspräsident Adolfo Rodríguez Saá die Steuer im Zuge des Krisenwinters 2001 wieder abschaffte (Chequeado April 2015). Bis zur Steuerreform von 2013 blieben Finanzerträge aus Aktienbesitz (Dividende) sowie Kapitalerträge aus Veräußerungsgewinnen und Zinserträge natürlicher Personen von der Einkommensteuer ausgenommen. Lediglich Unternehmen zahlten entsprechende Einkünfte im Rahmen ihrer Gesamtbilanzierung. Erst mit der Steuerreform von 2013 wurde die Kapitalertragsteuer auf einmalige Erträge durch die Veräußerung von Aktien und anderen Wertpapieren sowie die Ausschüttung von Dividenden und Gewinnen nichtbörsennotierter Unternehmen wiedereingeführt (Ley 26.893, 20.09.2013). Die Kapitalertragsteuer von 15% auf einmalige Operationen fand danach Anwendung auf das subjektive Nettoeinkommen, d.h. auf das zu versteuernde Einkommen nach

200 Die Geschichte der Besteuerung von Finanzerträgen folgt der Darstellung von Imirizaldu (2014).

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

Abzug der erforderlichen Aufwendungen und den persönlichen Abzügen wie Steuer- und Kinderfreibeträge. Die Besteuerung von Ausschüttungen wurde als Abgeltungssteuer ohne Abzüge in Höhe von 10% über den gesamten Ausschüttungsbetrag angesetzt. Mit ihr erhöhte sich praktisch die Unternehmensteuer von 35% im Falle der Ausschüttung auf einen effektiven Steuersatz von 41,5%.²⁰¹

Mit der Wiedereinführung eines Teils der Kapitalertragsteuern versuchte sich Cristina Kirchner im Wahljahr 2013, angesichts der gewerkschaftlichen Einheitsfront, mit der sie sich konfrontiert sah, Glaubwürdigkeit bei den populären Sektoren zu verschaffen. „Warum? Weil diese Regierung immer verkündet hat, mehr soziale Gerechtigkeit zu schaffen. Die Regierung war bereits angezählt, [...] aber das war eine Leerstelle, die sie nie bearbeitet hatte“, wie der ehemalige kirchneristische Vorsitzende des Finanzausschusses im Abgeordnetenhaus berichtete (Interview Agosto, FpV, 20.11.2014). Also führte sie die Steuer auf Finanzerträge und Kapitalgewinne ein, wofür sie sich der Zustimmung der Opposition relativ sicher sein konnte. Denn von Seiten der linken sowie der bürgerlichen Opposition (UCR) bestand schon lange und immer wieder die Forderung nach einer Entlastung der Beschäftigten und einer Besteuerung von Kapitalerträgen. Hierzu lagen zahlreiche Gesetzesentwürfe vor, denen die Regierung jedoch stets das erforderliche Quorum für ihre Behandlung verweigert hatte. Der wenig weitgehende Vorschlag der Regierung ging ohne größere Widerstände durch den Kongress. Ausgenommen blieb der größte Teil der Finanzaktiva, nämlich börsennotierte Aktien und Staatsanleihen. Wer etwa an der Börse ein Aktienpaket verkaufte und dabei einen Gewinn von 100.000 Dollar erzielte, musste hierauf keinen Peso Steuern zahlen. Nichtsdestotrotz war damit der Weg für ihre systematische Integration in das Steuersystem geebnet.

Wenngleich der größte Teil der Finanzaktiva auch nach der Reform von der Steuer befreit blieb, ließen sich nach Einführung der Kapitalertragsteuer geringe Verschiebungen der Steuerlastenverteilung innerhalb des obersten Einkommensdezils beobachten. Ein Blick in die Einkommensteu-

201 Dieser effektive Steuersatz ergibt sich aus dem allgemeinen Unternehmenssteuersatz von 35% + 6,5% (10% auf den mit 35% besteuerten Ausschüttungsbetrag, d.h. 10% auf 65% des Nettogewinns). Mit der Steuerreform von 2017 und der Einführung eines dualen Einkommensteuersystems wurde dies dahingehend geändert, dass die Körperschaftsteuer auf 25% reduziert wurde und im Falle einer Ausschüttung 13% Dividendensteuer zu zahlen waren, was einen effektiven Steuersatz von 35%, gleich dem Spaltensteuersatz auf Arbeitseinkommen, begründete. Mit der neuen Regierung Fernández gab es hier erneut Änderungen im Rahmen des Ley de Solidaridad.

erstatistiken zeigt, dass sich Einkünfte aus Finanzerträgen (Kat. II), im Unterschied zu anderen Einkommenskategorien, in der höchsten Einkommensgruppe von Steuerpflichtigen konzentrieren (AFIP Anuario Estadístico). Während die Steuereinnahmen aus der Kategorie II zwischen 2007 und 2012 dank der umfassenden Ausnahmeregelungen nur zwischen einer Milliarde und 1,6 Milliarden Pesos betragen, stiegen sie im Reformjahr 2013 bereits um 106% auf 3,4 Milliarden Pesos an. Im Folgejahr, d.h. in dem Jahr, in dem die Neurungen in der Besteuerung von Finanzerträgen erstmals für ein gesamtes Fiskaljahr galten, stiegen sie noch einmal um 129% auf 7,8 Milliarden Pesos an, während Steuereinnahmen aus Arbeitseinkommen (Kat. IV) mit nominellen Steigerungen um 30 und 40% im Wesentlichen die Inflationsentwicklung widerspiegeln (AFIP Anuario Estadístico). Damit führten die Auseinandersetzungen um die Einkommensteuer letztlich zu einer relativen Verschiebung der Steuereinnahmen zulasten von Kapitaleinkünften, so dass sich die Belastung innerhalb des obersten Einkommensdezils geringfügig verschob. Erforderlich war dazu nicht weniger als eine Generalstreikdrohung und massive Mobilisierungen, die sich gegen die Besteuerung von Arbeitseinkommen richteten und die Regierung zwangen, einen großen Teil der Lohnarbeiter:innen von der Steuer zu befreien. In der Regierungsadresse an den Kongress, die den Gesetzesentwurf von 2013 begleitete (Mensaje Nr. 1243/2013), wurde der Zusammenhang explizit hergestellt: Die Regierung rechtfertigte die Einführung der Kapitalertragsteuer neben allgemeinen Erwägungen der Steuergerechtigkeit mit dem Erfordernis einer Kompensation für die Einnahmeverluste, die ihr aus der umfassenden Erhöhung der Abzüge für Lohneinkommen entstanden waren.

Die Auswirkungen der Einkommensteuerreform von 2013: Verstärkte Verzerrungen der Steuergerechtigkeit

Die unsystematische Politik der Steuerbefreiungen im Wege von ad hoc Maßnahmen, die dem Takt gewerkschaftlicher Mobilisierung oder ihrer glaubhaften Androhung folgten und in die Wiedereinführung der Kapitalertragsteuer mündeten, führte zu massiven Verzerrungen des Steuersystems, die jeglicher Vorstellung von Steuergerechtigkeit widersprechen mussten. Die Besteuerung musste in diesem Zusammenhang als Strafe oder Schwäche interpretiert werden. Die durch die Inflation und fehlende Anpassungen des Steuerrechts bereits eingetretenen Verzerrungen wurden

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

durch das Gesetzesdekret 1242/13 vom Juli 2013 noch einmal massiv verstärkt. Auf diese Weise wurden die Steuerprinzipien der vertikalen und horizontalen Gerechtigkeit weiter unterminiert und eine erhebliche Ungleichbehandlung sowohl innerhalb der Gruppe der abhängig Beschäftigten als auch zwischen den steuerpflichtigen Gruppen, die vom Einkommensteuergesetz definiert werden, hergestellt. Zunächst wurde zwischen den abhängig Beschäftigten eine unterschiedliche Behandlung aufgrund des Wohnorts in das Einkommensteuersystem eingeschrieben, indem die Abzüge und Steuerfreibeträge für Beschäftigte in den Provinzen Patagoniens mit Verweis auf höhere Lebenshaltungskosten unabhängig vom Einkommen um 30% anstelle von 20% angehoben wurden. Willkürlicher und stärker wog allerdings die Definition des Kreises Steuerpflichtiger, der von der Steuer ausgenommen wurde. Diese führte zu einer Situation, die sachlich kaum vermittelbar war und allein der politischen Logik der unmittelbaren Auseinandersetzung des Moments folgte. So wurde in Art. 2 des Dekrets 1242/2013 festgelegt, dass von der Steuer ausschließlich diejenigen Personen ausgenommen waren, die zwischen Januar und August 2013 höchstens 15.000 Pesos monatlich verdient hatten. Hieraus folgte, dass alle Beschäftigten, die zwischen Januar und August ein Einkommen unterhalb von 15.000 Pesos erzielten, im Falle der Erhöhung des Einkommens auf über 15.000 Pesos nach August weiter von der Einkommensteuer ausgenommen blieben. Und umgekehrt bedeutete dies für alle Beschäftigten, die zwischen Januar und August über 15.000 Pesos verdient hatten, dass sie im Falle einer Lohnkürzung auf 15.000 Pesos dennoch weiter Lohnsteuer zahlen mussten, während andere Beschäftigte mit der gleichen Lohnsumme von der Steuer ausgenommen blieben (vgl. Valente 2016, 13). Auf diese Weise wurde die Zahl der Steuerpflichtigen unabhängig von der Lohnentwicklung politisch fixiert und die Arbeiter:innen politisch geteilt in Betroffene und Nichtbetroffene. Zugleich wurde dadurch aber das ganze System der einkommensabhängigen Steuerprogression ad absurdum geführt. Denn durch den Verzicht auf eine Anpassung der Einkommensstufen, die der Steuerprogression unterliegen, rutschte jeder Beschäftigte mit einem Einkommen von 15.000 + 1 sofort in den Bereich des Spaltensteuersatzes von 35%. Dieser wurde seit dem Jahr 2001 unverändert bei einem Jahreseinkommen ab 120.000 Pesos angesetzt. Wer also 15.000 Pesos verdiente, zahlte keine Steuern, d.h. einen Steuersatz von 0%, wer 15.001 Peso verdiente, erreichte den Spaltensteuersatz von 35%. Dies konnte trotz erneuter landesweiter Streiks und Streikdrohungen der oppositionellen Gewerkschaften, die das

Land auch in den Jahren 2014 und 2015 teilweise lahmlegten, nicht mehr rückgängig gemacht werden. Die Regierung ergänzte lediglich 2015 das bestehende System um eine weitere Differenzierung von Freibeträgen. Dies führte zu der aberwitzigen Situation, dass die Feststellung der Steuerpflicht weiterhin auf der Basis der Teilung der Beschäftigten in die zwei Gruppen von 2013 erfolgte und die Steuerschuld nach einem System von acht unterschiedlichen Steuerfreibeträgen für unterschiedliche Einkommensstufen festgesetzt wurde (AFIP 2015). Die Anhebung der Freibeträge und Abzüge führte zudem dazu, dass die Steuereinkünfte fast vollständig in der obersten Einkommensstufe generiert wurden, da die unteren Einkommensstufen des Steuersystems von der Steuer befreit waren. Im Falle der Lohnsteuer führte die massive Anhebung von 2013 dazu, dass 100% der Steuern innerhalb des obersten Einkommensdezils generiert wurden und über 81% der personalen Einkommensteuer insgesamt (Rossignolo 2015, 235). Zugleich bedeuteten aber die speziellen Abzugsmöglichkeiten, dass Selbstständige und Einzelunternehmer:innen, die nach dem personalen Einkommensteuergesetz veranlagt werden, auch bei geringerem Einkommen deutlich mehr Steuern zahlen mussten.²⁰² Für Selbstständige galten und gelten die deutlich moderateren Anhebungen der Freibeträge und allgemeinen Abzüge. Die wiederholte Anpassung der Freibeträge und Abzüge unter Beibehaltung der veralteten Einkommensstufen führte zu einer starken Verschiebung des jeweiligen Anteils der steuerpflichtigen Personen insgesamt an den verschiedenen Einkommensstufen und dem entsprechenden Grenzsteuersatz (Tabelle 11). Dabei handelte es sich im Wesentlichen (zu 80%) um Einkommensteuereinnahmen auf Arbeitseinkommen aus abhängiger Beschäftigung und Selbstständigkeit (*autónomos*) (vgl. Rossignolo 2015, 246). Zu den Selbstständigen zählen auch Produzent:innen im Landwirtschaftssektor, die zu 80-90% entsprechend der Stufenprogression veranlagt werden. Angesichts der hohen Preise für Weizen und Ölsaaten kommen diese Produzent:innen „alle locker über 120.000 Pesos“ (Interview Colombini, Steuerbuchhalterin Agrarsektor, 25.03.2015). 2015 schlossen sich daher auch die kleinen und mittleren Landwirtschaftsproduzent:innen, die in der FAA organisiert sind, den landesweiten Demonstrationen und Generalstreiks von Gewerkschaften und sozialen Bewegungen an und forderten höhere Freibeträge für Familienbetriebe (Interview Tattamanti, FAA, 14.04.2015). Ein Blick in die Steuerstatistiken zeigt, wie groß der Anteil der Steuerpflicht-

202 Es sei denn, ihre Einkünfte waren so gering, dass sie unter das außerordentliche System für kleine Beitragszahler fielen (sog. *monotributo*).

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

tigen ist, die im Laufe der Zeit aufgrund der fehlenden Anpassungen des Systems nach der obersten Progressionsstufe besteuert wurden. 1996 fielen noch 52,5% aller deklarierten steuerpflichtigen Nettoeinkommen natürlicher Personen in die unterste Steuerstufe (0-10.000 AR\$) des zu versteuernden Einkommens und nur 1,7% fielen in die oberste Stufe (>120.000 AR\$). Auch 2003, d.h. nach der Megaabwertung des Pesos und zu Beginn der Präsidentschaft Kirchners, befanden sich noch 43,1% aller steuerpflichtigen Nettoeinkommen in der untersten Steuerstufe und nur 5,3% in der obersten. Dies veränderte sich mit dem Anstieg der Löhne (nominal und real) und den unregelmäßigeren Anpassungen der Freibeträge und Abzüge. 2009 lag der Anteil steuerpflichtiger Nettoeinkommen an der untersten Einkommensstufe nur noch bei 19,1%, während der Anteil an der obersten Einkommensstufe schon bei 18,7% lag.

Tabelle 11: Veränderung des Anteils von Einkommensgruppen an der untersten und obersten Stufe des zu versteuernden Einkommens in Argentinien, 1996-2015

zu verst. Nettoeink.	1996	2003	2009	2011	2013	2015
0 - 10.000 Pesos	52,5%	43,1%	19%	11%	8,0%	4,0%
120.000 + Pesos	1,7%	5,3%	18,7%	27,9%	37,0%	8,0%

Quelle: AFIP Anuario Estadístico.

Bis zur massiven Steuerbefreiung eines großen Teils der Lohnabhängigen erreichte der Anteil einkommensteuerpflichtiger Personen an der obersten Einkommensstufe 37%, während nur noch 8% der zu versteuernden Einkommen in die unterste Stufe fielen. Mit dem Ausscheiden eines großen Teils von Lohneinkommen aus dem Einkommensteuersystem und abermaligen Anhebungen der Freibeträge veränderte sich dies schließlich zugunsten der mittleren Einkommensstufen, so dass sowohl in der obersten als auch in der untersten Einkommensstufe nur noch ein relativ geringer Anteil der steuerpflichtigen Nettoeinkommen lag (siehe Jahr 2015). Durch diese Entwicklungen stieg der Anteil der personalen Einkommensteuer im Verhältnis zur Körperschaftssteuer deutlich an. Was aus einer verteilungstheoretischen Perspektive in der Steuerliteratur als wünschenswert gilt, nämlich das stärkere Gewicht der personalen Einkommensteuer, war im Kirchnerismus das Resultat einer weitestgehend willkürlichen und dezisionistischen Verteilungspolitik. Im Ergebnis zeigt sich darin ein segmentierter Steuerstaat, der einen großen Teil der Bevölkerung außerhalb des Steuer-

systems belässt und unterschiedliche gesellschaftliche Segmente nach Maßgabe ihrer Mobilisierungsfähigkeit nachrangig oder verstärkt besteuert oder ganz von der Steuer befreit.

4.4.4 Politische Ökonomie der Steuerhinterziehung

Wir müssen erreichen, dass Steuerhinterzieher im Gefängnis landen; wenn es nach mir ginge, im gestreiften Gefängnisanzug, wie in den alten Comics. (Néstor Kirchner, in Kirchner/Di Tella 2003)

Seit der Schaffung eines modernen Steuersystems und dem Beginn staatlicher Industrieförderpolitik in Argentinien gehört die Steuerfreiheit zu den normalen Reproduktionsbedingungen des in Argentinien operierenden Kapitals und ist genuiner Bestandteil der rentengesellschaftlichen Konfiguration des argentinischen Steuerstaats (vgl. Iñigo Carrera 2007, 62).²⁰³ Die Steuerfreiheit nimmt dabei die Form der (illegalen) Steuerhinterziehung, der (legalen) Steuervermeidung und Steuerumgehung sowie der umfassenden Steuerausnahmeregelungen an.²⁰⁴ All diese Formen der Steuerminderung sind eng miteinander verwoben, verstärken sich und prägen die Steuerkultur des Landes (vgl. Atria 2023). Dabei lassen sich Korruption und persönliche Bereicherung sowie der systemische Charakter der Steuerhinterziehung und des Steuerverzichts als konstitutive Aspekte der politischen Ökonomie der Rente und des politischen Systems praktisch nicht unterscheiden. Nationale und transnationale Strategien, Strukturen und Praktiken der Steuerminderung und Kapitalflucht greifen hierbei ineinander. Obwohl der argentinische Staat und seine Finanzbehörden über umfassende Instrumente zur Verfolgung von Steuerhinterziehung und verwandten

203 Nach Sánchez (2012) und Kurtz (2013) hat die populistische Expansion des Staates unter Perón Widerstände der besitzenden Klassen hervorgerufen und die Steuerhinterziehung zum systematischen Problem des argentinischen Steuerstaats gemacht.

204 Unter Steuerhinterziehung werden illegale Praktiken der Steuerminderung durch unvollständige oder unrichtige Angaben oder Verschweigen steuerlich erheblicher Tatsachen gegenüber den Finanzbehörden (vgl. § 370 Abgabenordnung) verstanden. Unter Steuervermeidung und Steuerumgehung werden legale Praktiken der (aggressiven) Steuerplanung verstanden, wobei die Steuerumgehung die Nutzung von Steuerschlupflöchern umfasst, die der Absicht des Gesetzgebers widerspricht. Die Resultate dieser unterschiedlichen Formen der Steuerminderung lassen sich aus der Differenz von potentiellen und effektiven Einnahmen quantifizieren, wobei eine Differenzierung von Steuerhinterziehung und Steuerumgehung methodisch nicht möglich ist (Gómez Sabaini et al. 2010).

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

Delikten verfügt, hat sich an der historisch hohen Steuerhinterziehung im Bereich der Unternehmens- und Kapitalertragsteuern wenig geändert. Vor diesem Hintergrund zeugen Ausmaß und Persistenz der Steuerhinterziehung von ihrem systemischen Charakter. Sie sind Kennzeichen eines gesamtgesellschaftlichen Reproduktionsmusters und konstitutiv für die politische Ökonomie des Landes. Im Folgenden werden Phänomene der Steuerhinterziehung, rechtliche und politische Instrumente ihrer Bekämpfung sowie das Ausmaß der mit der Steuerhinterziehung verbundenen Korruption nachgezeichnet. Für den Kirchnerismus wird die systemische Korruption am Beispiel eines Großskandals rekonstruiert.

Unterschiedlichen Studien und Schätzungen zufolge lag die Steuerhinterziehung in der Ertragsteuer (*impuesto a los réditos/las ganancias*) ab 1952/1953 etwa bei 50%, stieg nicht selten auf 60% an und erreichte ab 1966/67, je nach Studie, Spitzenwerte von 70- 75% (Iñigo Carrera 2007, 280 f., B.34; SR 2012, 132 f.). Argentinien bildet in dieser Hinsicht aber keine Ausnahme. Auf dem gesamten lateinamerikanischen Subkontinent lassen sich in der Gegenwart noch Hinterziehungsraten in der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung von ca. 50% feststellen (Centrángolo et al. 2017, 350). Mikroökonomisch ist die Steuerbelastung der Ertragsteuer deutlich relevanter als die Konsumbesteuerung, da sie unmittelbar auf die Renditeerwartungen und damit verbundene Investitionsentscheidungen wirkt. Gesamtwirtschaftlich bedeutet auch die Konsumbesteuerung einen Abzug vom gesellschaftlich verfügbaren Mehrprodukt, das privat angeeignet werden kann. Nichtsdestotrotz ist die Besteuerung des Konsums im Wege der Mehrwertsteuer deutlich effektiver. Lag das Volumen der geschätzten Steuerhinterziehung für 2017 im lateinamerikanischen Durchschnitt bei 6,3% des Bruttoinlandsprodukts oder 335 Milliarden Dollar, entfielen 4% davon auf die Einkommen- und Gewinnsteuern und nur 2,3% auf die Mehrwertsteuer (CEPAL 2019, 37). Bei der Umsatzsteuer haben die Länder der Region in den vergangenen Jahrzehnten teils erhebliche Fortschritte gemacht, wobei Argentinien und Uruguay neben Chile mit ihren vergleichsweise sehr effizienten Steuerbehörden hervorstechen. Argentiniens und Uruguays Schätzungen für die Steuerhinterziehung im Bereich der Mehrwertsteuer lagen 2003 noch bei gut 32 bzw. 36% des Steuerpotenzials. Für die letzte vorliegende individuelle Schätzung Argentiniens lag dieser Wert 2007 nur noch bei 19,8%, Uruguay konnte diesen Wert 2012 sogar auf 13,4% verringern (Centrángolo et al. 2017, 345). Die sehr unterschiedlichen Steuerhinterziehungsraten für Ertragsteuern und Umsatzsteuern haben ne-

ben den mikroökonomischen Gründen auch steuertechnische, rechtlich-administrative Gründe. Legale Steuergestaltungsmöglichkeiten sind bei der Mehrwertsteuer per se sehr begrenzt, da sie ungeachtet positiver oder negativer Gesamtresultate auf die Umsätze eines Unternehmens abzuführen ist. Die Unternehmen fungieren hierbei in erster Linie als Agenten zur Abschöpfung dieser Steuer, die von den Konsument:innen mit dem Kaufpreis gezahlt wird. Die Finanzbehörden verfügen aufgrund der besonderen Funktionsweise der Mehrwertsteuer über mehr Kontrolle, Zugriff und Daten, die zugleich umfassende Plausibilitätskontrollen erlauben (Interview AFIP III, 11.03.2015).²⁰⁵ Umgekehrt verfügen Unternehmen bei den Ertragssteuern über umfassende Möglichkeiten der Steuergestaltung.

Unternehmen als Vehikel der Steuerhinterziehung

Im großen Stil erfolgt die Steuerhinterziehung im Bereich der Ertragssteuern grundsätzlich über Unternehmen und Firmengeflechte. Die wichtigsten nationalen und transnationalen Praktiken der Steuerhinterziehung und Steuerumgehung lassen sich mit der Schuldenfinanzierung, der Über- und Unterfakturierung sowie transnationalen Praktiken der Triangulation benennen. Insbesondere für wirtschaftlichen Aktivitäten und Scheinaktivitäten im nationalen Raum spielen gefälschte Rechnungen, sogenannte *facturas apócrifas*, eine Schlüsselrolle. Hinzu kommt ein komplexes und schwer entwirrbares, grenzüberschreitendes Geflecht von Finanzinstitutionen, Kanzleien, Vermögensverwaltern, Steuerausnahmebestimmungen und Steuerparadiesen, das Steuerhinterziehung zu einem verbreiteten und schwer zu unterbindenden Delikt macht (vgl. CIAT 2011, 8 f.; Rúa 2014). Eine der vielfältigen Möglichkeiten zur Verringerung der Steuerschuld von Unternehmen ist ihre *Schuldenfinanzierung* zu überteuerten Zinsen durch sogenannte *back-to-back* Geschäfte. Unternehmen und Banken einer Konzernstruktur oder mit Konten eines Kreises von Anteilseignern geben dem in Argentinien (oder anderswo) operierenden Unternehmen Kredit. Das Unternehmen kann durch diese Art des ‚Eigendarlehens‘ Finanzausgaben

205 Die steueradministrativen Überwachungsmöglichkeiten im Bereich der Mehrwertsteuer sind gegenüber Unternehmens- und anderen Kapitalsteuern erleichtert, da sie als Allphasen-Nettoumsatzsteuer in jeder Phase der Produktionskette erhoben wird und die Unternehmen aufgrund des Vorsteuerabzugs bereits ein intrinsisches Interesse daran haben, ihre Umsätze offenzulegen, um die von ihnen entrichtete Umsatzsteuer erstattet bzw. gutgeschrieben zu bekommen.

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

in seinen Bilanzen geltend machen, seine Steuerschuld damit verringern. Die Gewinne können dadurch problemlos in Niedrigsteuerländer transferiert werden (Grondona 2014, 11). In Argentinien kommt hinzu, dass Zinserträge über lange Zeit steuerfrei waren. Dies schafft Anreize, sich über Kredit zu finanzieren und Ausschüttungen nicht in Form von besteuerbaren Dividenden, sondern in Form von Zinsen für Unternehmensdarlehen vorzunehmen, so dass die Unternehmenssteuer von 35% entfällt. In diesem Fall erhöhen die Unternehmen nicht nur ihre ‚Finanzausgaben‘ zur Erhöhung ihrer Passiva, sondern die Eigentümer:innen oder Anteilseigner:innen erhalten steuerfreie Einkommen. Dadurch werden die Einkommen- und Unternehmenssteuern zugleich verringert (vgl. Fairfield 2015, 166 ff.).

Ein weiteres wichtiges Instrument zur Verringerung der Steuerschuld transnational operierender Konzernstrukturen ist die *Über- oder Unterfakturierung* von Importen und Exporten, d.h. Käufe und Verkäufe oder auch Lizenzgebühren zu marktunüblichen Preisen. Das Problem der Über- und Unterfakturierung tritt vor allem im konzernintern Handel zwischen unterschiedlichen Sparten und Unternehmen im Zusammenhang mit sogenannten Verrechnungspreisen (*transfer pricing*) auf. Da der grenzüberschreitende Handel zwischen Unternehmen mit gemeinsamer Eigentümerstruktur mit über 60% den Großteil des Welthandels ausmacht, kommt den Verrechnungspreisen ein besonderer Stellenwert zu, wenn es um die Erosion der Steuerbasis geht (vgl. Palan et al. 2010, 174). Im Kern besteht die Praxis der Unter- und Überfakturierung in der Festsetzung von Verrechnungspreisen, die sich deutlich von Verkaufspreisen gegenüber Dritten unterscheiden. Diese Preismanipulationen dienen der Steuervermeidung, der Steuerhinterziehung und der Kapitalflucht (Grondona/Burgos 2015). Sie zielen praktisch auf die Verringerung des effektiven Gesamtsteuersatzes eines Konzerns, indem Gewinne in Niedrigsteuerländer, Steuerparadiese oder besonders steuerbegünstigte Regionen und Wirtschaftssektoren (*preferential tax regimes*) verschoben werden (Palan et al. 2010, Kap. 1). Entsprechende Transferpreise zugunsten der Steuererleichterung und Gewinnverlagerung finden auf vielfältige Weise Anwendung. Eine Möglichkeit ist der überteuerte oder nur scheinbare Einkauf von Dienstleistungen im Bereich Finanzen, Handel und Industrie durch ein in Argentinien operierendes Unternehmen um Gewinne zu verlagern und die steuerpflichtigen Aktiva in den Bilanzen zu verringern (Überfakturierung). Hierbei spielen intangible Güter wie Patente eine wichtige Rolle, wenn etwa in Argentinien produzierende Pharmaunternehmen überteuerte Lizenzgebühren für Patente an Schutzrechteinhaber mit Sitz in Niedrigsteuerländern zahlen müssen. Im

Export wird der Gewinn durch Unterfakturierung an der Steuer vorbei in andere Länder transferiert, indem Waren verbilligt verkauft werden. Allgemein dient die Unterfakturierung beim Export der Gewinnverlagerung an Kapitalkontrollen und der Steuer vorbei, während sie im Import zum Zollbetrug oder der Repatriierung nicht deklarierten Kapitals genutzt wird. Umgekehrt dient die Überfakturierung im Export der Ausnutzung von lokalen Subventionen durch Steuerbefreiung für bestimmte Bereiche sowie der Repatriierung nicht deklarierten Kapitals, während sie im Import der Gewinnverlagerung oder auch der Verlagerung von illegal erworbenen Kapital (etwa aus dem Drogenhandel) und somit als Umgehung von Kapitalkontrollen fungiert (Grondona/Burgos 2015, 9).

Die Praktiken der Unter- und Überfakturierung sind eng verbunden mit grenzüberschreitenden *Triangulationsgeschäften*. Bei der Triangulation erfolgt die Abwicklung von Handelsgeschäften über Intermediäre in Niedrigsteuergebieten bzw. in Nachbarländern ohne Exportbesteuerung. Durch die Unterfakturierung, d.h. durch die Inrechnungstellung eines niedrigen Verkaufspreises aufgrund unzulässiger Verrechnungspreise oder der vermeintlich minderwertigen Güte eines Produkts, reduziert sich die Steuerbasis der Ertrags- und Exportsteuer in erheblichem Umfang. Obwohl die Handelsware direkt an den Endabnehmer beispielsweise in China exportiert wird, erfolgt die Bezahlung durch den Abnehmer über eine intermediäre Firma, die ihren Sitz beispielsweise in Uruguay hat, wo sie steuerfrei exportieren kann oder ihren Sitz in einem der zahlreichen Steuerfreizonen des Nachbarlandes hat (vgl. Grondona/Burgos 2015, 6; Interview AFIP III, 11.03.2015). Ein erhebliches Problem stellt in diesem Zusammenhang auch der Schmuggel dar, wie ein ehemaliger hoher Steuerbeamter deutlich macht:

„Das Ausmaß des Schmuggels nicht deklarierter Exporte von Produkten aus Argentinien ist enorm. Solange wir im Amt waren, durften wir nie den Tiefgang der Schiffe kontrollieren. Das heißt, nicht zu wissen, was sie deklarieren und was sie hineinsticken, [und] das in Kooperation mit dem Zoll.²⁰⁶ [...] Sie haben also auf der einen Seite die Triangulation der Exporte durch die Reedereien. Auf der anderen Seite den Exportschmuggel [...] Natürlich sind wir irgendwann durch eine richterlich

206 Der für die Kontrolle des Außenhandels zuständige Zoll gilt nach einem ehemaligen hohen Steuerbeamten der nationalen Steuerbehörde AFIP, zu der auch das Zollamt gehört, als geschäftsmäßig korrupte, d.h. mafiose Organisation (Interview AFIP II, 06.03.2012).

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

angeordnete Razzia in die Geschäftsräume gekommen und wir haben in ihren E-Mails gesehen, wie sie die Preise zwischen der Niederlassung in Argentinien und der Niederlassung in Montevideo festgelegt haben, weil sie in Argentinien keine Steuern zahlen wollten.“ (Interview mit AFIP III).

Das Ausmaß der Steuerhinterziehung durch Triangulation und Schmuggel ist enorm. Durch Unterfakturierung von Sojaexporten haben zwischen 2010-2013 acht der größten Exporteure Argentiniens jährlich etwa 1-1,5 Milliarden Dollar an der argentinischen Steuer vorbei exportiert (Grondona/Burgos 2015, 44). Durch manipulierte Verrechnungspreise und andere Praktiken im Außenhandel, die der Kapitalflucht und der Steuervermeidung dienen, wurden 2010 geschätzte 8,2 und 2012 geschätzte 13,2 Milliarden Dollar am Staat vorbeigelenkt.²⁰⁷

Ein weiteres wichtiges Thema der Steuerhinterziehung insbesondere für den nationalen Markt ist die Verwendung gefälschter Rechnungen, sogenannte *facturas apócrifas* oder *facturas truchas*, die innerhalb Argentiniens in den vergangenen Jahrzehnten das bedeutendste Betrugsinstrument in dem Bereich darstellten (Interview Richter am Steuerstrafgericht, 05.12.2014). Die nationale Steuerbehörde AFIP (*Administración Federal de Ingresos Pùblicos*) sowie die Steuerstrafgerichte in Argentinien haben einige Energie darauf verwendet, den Markt und die Verwendung dieser Rechnungen auszutrocknen. Dabei ist der Markt für gefälschte Rechnungen Teil eines umfassenden Systems nicht-legaler Strukturen, Netzwerke und Praktiken, das die Geschäfts- und Vertragsbeziehungen in einer zu knapp 50% von Informalität gekennzeichneten Ökonomie prägt.²⁰⁸ Gefälschte Rechnungen fungieren in dieser dualen Ökonomie schon ohne größere kriminelle Energie als notwendiges Schmiermittel und sind zu einer Art Währung in den Geschäftsbeziehungen geworden. Durch die enge Verzahnung von formeller und informeller Ökonomie entstehen sie fast automatisch und bilden das Bindeglied zwischen der staatlich unregulierten und der rechtsförmig strukturierten Ökonomie. So gibt es beispielsweise drei bis vier große Stoffproduzenten in Argentinien, die nicht ohne Rechnung

207 Zu diesen illegalen Kapitalflüssen kommt die Kapitalflucht aus dem Rest der Ökonomie hinzu. Sie lag nach Schätzungen für 2010 bei 8-22 Milliarden Dollar und im Jahr 2012 bei 12-15 Milliarden Dollar und beinhaltet dabei noch nicht die illegalen Kapitalflüsse aus den oben skizzierten Triangulationsgeschäften im Sojaexport (Gaggero et al. 2013, 72).

208 Nach Daten von Bergman (2019, 59) waren in Argentinien zwischen 2008 und 2014 46-50% der Erwerbstätigen informell, d.h. nicht-registriert beschäftigt.

(„schwarz“) verkaufen, während die Abnehmer dieser Großhändler Kunden haben, die normalerweise nicht gegen Rechnung kaufen. Dadurch haben die einkaufenden Unternehmen Passiva und einen positiven Steuersaldo, d.h. sie verfügen über Rechnungen, mit denen Unternehmen ertragssteuerwirksame Aufwendungen sowie eine Steuergutschrift für die entrichtete Mehrwertsteuer geltend machen können. Diese Rechnungen lassen sich dann für Geschäfte mit Dritten verwenden, die einen gewissen Prozentsatz für den Rechnungsbetrag zahlen und dadurch weniger Ertrag- und Mehrwertsteuern abführen müssen (Interview AFIP III, 11.03.2015).

Das einträgliche Geschäft mit den gefälschten Rechnungen ist in den vergangenen Jahrzehnten immer komplexer geworden. Da sowohl der Gesetzgeber als auch die Finanzbehörden in der Regel mit einiger Verzögerung rechtlich und administrativ nachziehen, um entsprechende Operationen mit gefälschten Rechnungen unterbinden zu können, muss das Geschäft mit diesen Rechnungen immer elaboriertere Strategien entwickeln. Es genügt schon lange nicht mehr, einfach einen Rechnungsblock auszufüllen, vielmehr müssen ganze Zahlungsketten durch ein Netzwerk von Briefkastenfirmen fingiert werden (Interview AFIP III, 11.03.2015; Interview Steuerstrafrichter, 05.12.2014). Eine ganze Industrie fiktiver Firmen (*empresas fantásmas*) hat sich herausgebildet, um gefälschte Rechnungen zu verkaufen. Jeder Akt der Korruption, Veruntreuung, Geldwäsche und Steuerhinterziehung erfordert eine Architektur von Berechtigungen, Belegen und Unternehmensgeflechten, die es erlauben, das eigentliche Geschäft zu verschleiern oder zumindest soweit zu verbergen, dass es großen politischen Willen braucht, um entsprechende Ermittlungen anzustellen und solche Praktiken aufzudecken. Ein Geflecht von ad hoc gebildeten oder dauerhaft operierenden Netzwerken von Scheinunternehmen im Verbund mit professionellen Anbietern wie Anwaltskanzleien, Buchhaltern und Steuerberatern widmet sich der Organisation und Durchführung dieser Geschäfte. Firmen, die sich allein der Ausstellung falscher Rechnungsbelege widmen, werden im Fachjargon als „*usinas*“ bezeichnet. Hinzu kommen Unternehmen, die durchaus real wirtschaftlich operieren, aber darüber hinaus ein Geschäft mit falschen Rechnungsbelegen treiben („*usinas mixtas*“) oder ihre wirtschaftliche Aktivität schlichtweg eingestellt haben und als Fassade für Rechnungsbelege fortbestehen (Salgado 2015, 37).²⁰⁹

209 In Argentinien hat die nationale Steuerbehörde AFIP eine entsprechende Firmendatenbank (Base eApoc) eingeführt, mittels derer Steuerzahler:innen prüfen können, ob die ihnen vorliegenden Belege noch steuerlich gemacht oder von der

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

Den fingierten Rechnungsbelegen kommt eine doppelte Funktion zu: Zum einen dienen sie der Steuerhinterziehung, indem sie Ausgaben simulieren, die die Steuerschuld mindern. Sie dienen insofern dazu, dass national operierende Kapital davon zu befreien, einen üblichen Teil des Mehrprodukts an den Staat abzuführen, damit dieser die Rahmenbedingungen des nationalen Akkumulationsprozesses garantiert. Dadurch können sie zum Teil ihre geringe Produktivität kompensieren (vgl. Iñigo Carrera 2007). Zusätzlich sind die gefälschten Rechnungen aber auch ein Instrument zur Aneignung von Mehrprodukt, und dies nicht nur durch den geschäftsmäßigen Verkauf dieser Rechnungen. Die Rechnungen dienen ebenso als (falscher) Beleg darüber, dass Mehrwertsteuern von einem Unternehmen im Einkauf an ein anderes Unternehmen entrichtet wurden. Aufgrund des im Mehrwertsteuersystem grundsätzlich vorgesehenen Vorsteuerabzugs erhält das Unternehmen für die finanzielle Belastung durch die Mehrwertsteuer eine Steuergutschrift (*crédito fiscal*) von der Finanzbehörde, die es bei der Abführung der Mehrwertsteuer geltend machen kann. Das Unternehmen kann also mit Hilfe der falschen Rechnung eine Steuergutschrift geltend machen und muss in dieser Höhe weniger Mehrwertsteuern an den Fiskus abführen, als vom Endkunden bezahlt wurden. Es streicht sich damit einen Teil der vom Endverbraucher auf den Kaufpreis entrichteten Mehrwertsteuer von 21% ein und eignet sich dadurch einen zusätzlichen Teil des gesellschaftlich zirkulierenden Mehrprodukts an. Das Gleiche passiert im Falle von Exporten. Da diese in aller Regel von der Mehrwertsteuer befreit sind und daher keine Verrechnung stattfindet, erhalten Unternehmen für die von Ihnen bezahlte Mehrwertsteuer eine entsprechende finanzielle Rückerstattung vom Fiskus. Wenn sie die entsprechenden Ausgaben einschließlich der Mehrwertsteuerzahlung aber nie getätigten haben, dann stellt die „Rückerstattung“ einen zusätzlich angeeigneten Teil des Mehrprodukts dar. Für die Unternehmen können solche Operationen daher sehr lukrativ sein.

AFIP als fingiert angefochten werden können. Solche Datenbanken gibt es auch in anderen Ländern. Für Mexiko wurde gemeldet, dass die dortige Steuerbehörde aktuell (Stand Okt 2020) 8.000 Firmen identifiziert hat, deren Geschäftsmodell allein in der Ausstellung gefälschter Rechnungen besteht (Infobae 01.10.2020).

Staatliche Instrumente im Kampf gegen Steuerhinterziehung: Finanzbehörden und Steuerstrafgerichtsbarkeit

Der Kampf gegen die Steuerhinterziehung ist in vergangenen Jahrzehnten in rechtlicher, administrativer und justizialer Hinsicht systematisch gestärkt worden. Der argentinische Staat und seine Finanzbehörden verfügen über umfassende technische und rechtliche Kontroll- und Sanktionsinstrumente und die Steuerverwaltung ist zu einem mächtigen und handlungsfähigen bürokratischen Apparat ausgebaut worden. Seit den 1990er Jahren, nach den Erfahrungen von Schuldenkrise und Hyperinflation und unter dem starken Einfluss des IWF und anderer internationaler Organisationen, wurde der Steuerhinterziehung systematisch der Kampf angesagt. 1996 wurde die nationale Steuerbehörde *Dirección General Impositiva* (DGI) mit dem Zollamt (*Dirección General de Aduanas*) und der Sozialversicherungsbehörde (DGRSS) in einer großen Verwaltungseinheit zusammengeführt. Seither besteht die *Administración Federal de Ingresos Públicos* (AFIP) als mächtige nationale Finanzbehörde, die unter ihrem Dach alle drei Behörden vereint und über Gliederungen in allen Provinzen und Kommunen verfügt. Bereits kurz vor dieser Zusammenführung wurden die Abläufe der Steuerbehörde umfassend digitalisiert. Dieser Prozess ermöglichte die systematische Erstellung und Kontrolle großer Datensätze von Steuerpflichtigen und legte damit den Grundstein für eine moderne *tax intelligence* (vgl. Sanchez 2011b, 1116 f.). Unter der Supervision des IWF und anderer Organisationen wurden weitreichende Verbesserungen im Bereich Information, Personal und Finanzierung geschaffen. Das Bankgeheimnis wurde für die Steuerbehörde bereits in den 1990er Jahren weitestgehend aufgeweicht, so dass hier – auf nationaler Ebene – keine Probleme mehr hinsichtlich des Informationsflusses bestanden (Interview AFIP II, 06.03.2015).²¹⁰ Die Finanzverwaltung wurde zudem zu einer teilautonomen Organisation umgebaut. Damit verbunden waren die eigenständige Auswahl und Ernennung von Personal, die Entscheidungsho-

210 Fairfield (2015) behandelt als eine von zwei umgesetzten Reformen im Bereich der Steuerpolitik während des Kirchnerismus die vermeintliche Abschaffung des Bankgeheimnisses 2006. Nach Auskunft eines hohen damaligen Funktionärs der Steuerbehörde gab es zu diesem Zeitpunkt jedoch schon keine Beschränkungen der Steuerbehörde mehr, da diese um 2000 bereits auf alle relevanten Informationen Zugriff hatte. Mögliche Veränderungen im Jahr 2006 waren so unbedeutend, dass sich zwei hohe ehemalige Funktionäre aus dieser Zeit nicht daran erinnern konnten. (Interview AFIP II, 06.03.2015; Interview AFIP III, 11.03.2015). Hinzu kommt, dass der Steuerbehörde allein aufgrund der Transaktionssteuer (*impuesto*

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

heit über die interne Verwendung des Haushalts der Behörde zugunsten bestimmter Schwerpunkte sowie die politisch unabhängige Zuweisung des Haushalts der Behörde insgesamt. Zuvor musste eine entsprechende Zuweisung von Haushaltsmitteln bei der nationalen Regierung im Rahmen ihrer Haushaltspolitik beantragt und sämtliche Ausgaben autorisiert werden (Interview AFIP II, 12.11.2014). Bereits vor Jahrzehnten und mit als erstes in der Region wurden in der argentinischen Steuerbehörde spezielle Einheiten zur Überwachung von großen Steuerzahldern (*unidades de los grandes contribuyente*) eingeführt. Diese sehen die besondere Überwachung der ca. 2.000 umsatzstärksten Unternehmen Argentiniens vor, die 50-70% der Steuereinnahmen begründen. (Interview AFIP II, 12.11.2014).

Das aus dem Jahre 1998 stammende aktuelle Verwaltungsverfahrensgesetz im Bereich der Steuererhebung (*Ley de Procedimiento Tributario*) stattet die Steuerbehörde außerdem mit weitreichenden Sanktionsmöglichkeiten aus (Art. 39 ff.). Sie kann bei Steuersäumigen 100% der Steuersumme zusätzlich als Strafgeld einfordern. Zudem kann sie im Falle der Steuerhinterziehung Bußgelder in Höhe eines Vielfachen der eigentlichen Steuerschuld verhängen. Sie darf des Weiteren empfindliche Grundrechtseingriffe vollziehen: Geschäfte sämiger Steuerzahler:innen können geschlossen und versiegelt werden (*clausura*). Bei Verstößen gegen die Schließung kann die AFIP richterlich eine Haft von 10-30 Tagen anordnen lassen und die Zeit der Geschäftsschließung verdoppeln. Zusammen mit der Erweiterung der Sanktionsmöglichkeiten hat sich zudem seit den 1990er Jahren die Beweislast zunehmend zugunsten des Steuerpflichtigen verkehrt (Interview AFIP II, 12.11.2014). All diese Kompetenzen machen die Behörde zu einem mächtigen Sanktionsapparat. 2011 sanktionierte die AFIP mit *LDC Louis Dreyfus, Bunge Argentina* und *Oleaginosa Moreno* einige der größten Sojaexporteure weltweit. Zuvor waren bereits mehrere andere Nahrungsmittelexporteure sanktioniert worden, darunter *Cargill SA* und *Monsanto* (Bolsa de Cereales, 21.03.2011) und 2013 kam mit *Noble* einer der größten Nahrungsmittelexporteure der Welt mit Sitz in Singapur hinzu.²¹¹ In verschiedenen Varianten wurde ihnen Triangulation, die Verwendung falscher Rechnungen, Operationen in Verbindung mit Steueroasen und weitere Finanzmanöver vorgeworfen. Bis zur Aufklärung ihrer steuerlichen Situation wurden diese Unternehmen aus dem Finanzregister für Weizen- und Soja-

a los débitos) auf etwaigen Zahlungsverkehr seit 2001 umfassende Informationen vorlagen (Interview AFIP II, 06.03.2015).

211 Vgl. <http://www.bolsacer.org.ar/Fuentes/noticia.php?Id=126> [01.12.20]

exporteure, dem *Registro Fiscal de Operadores de Granos*, gestrichen. Das Register regelt die Einbehaltung der Mehrwert- und Ertragssteuern der Exporteure. Im Falle der Streichung aus dem Register werden für Verkäufe auf dem nationalen Markt 15% anstelle von 2% Unternehmenssteuern sowie 10,5% anstelle von 8% Mehrwertsteuer auf den Umsatz einbehalten, ohne das die Möglichkeit der Rückerstattung fortbesteht (ebd.). *Bunge Argentina* war seit 2011 für mehrere Jahre aus dem Register gestrichen. Dem Unternehmen wurde Steuerhinterziehung der Unternehmenssteuer im Umfang von 2,4 Milliarden Dollar vorgeworfen. Die Maßnahmen gegenüber den größten Agrarindustrie- und Exportunternehmen des Landes, macht deutlich, dass die nationale Steuerbehörde ein handlungsfähiger Apparat ist, wenn sie politisch nicht blockiert wird.

Weiterhin wurde die Bekämpfung der Steuerhinterziehung strafrechtlich und justiziell gestärkt. 1990 wurde eigens ein Steuerstrafrecht (Ley 23.771) geschaffen. Mit der Novellierung des Steuerstrafgesetzbuchs von 1996 (Ley 24.769) wurde neben der einfachen Steuerhinterziehung der Straftatbestand der ‘verschärften Steuerhinterziehung’ (*evasión agravada*) sowie die steuerstrafrechtliche Figur der kriminellen Vereinigung in Steuerangelegenheiten, die *asociación ilícita fiscal*, eingeführt. Die einfache Steuerhinterziehung im strafrechtlichen Sinne lag seit der Anpassung der Werte 2011 ab einem hinterzogenen Betrag von 400.000 Pesos vor (Art. 1). Bis zu diesem Grenzbetrag, der 2011 in etwa 71.000 Euro entsprach, blieb die Sanktionierung im Zuständigkeitsbereich der Steuerbehörde. Auf diese Weise war es ihr möglich, einen relativ großen Teil der kleineren und mittleren Steuerhinterziehungsvergehen durch Verwaltungsakte zu regeln. Durch diese gesetzliche Regelung können in vielen Fällen Gerichtsverfahren vermieden werden, die meist über Jahre verschleppt werden und zugunsten der Steuerpflichtigen ausgehen. Das Delikt der einfachen Steuerhinterziehung sieht eine Haftstrafe von zwei bis sechs Jahren vor. Wird ein weiterer Grenzwert überschritten, der seit 2011 bei vier Millionen Pesos lag (seit 2017: 15 Mio. Pesos), sieht das Steuerstrafrecht den Straftatbestand der verschärften Steuerhinterziehung vor (*evasión agravada*), der eine Haftstrafe von 3,5 bis neun Jahren nach sich zieht (Art. 2). In bestimmten Fällen, in denen einige kriminelle Energie zum Zwecke der Steuerhinterziehung aufgewendet wurde, wird dieser strafverschärfende Tatbestand allerdings schon bei deutlich niedrigeren Hinterziehungsbeträgen angenommen: Wurden etwa Dritte eingebunden und unternehmerische oder sonstige rechtliche Strukturen mit dem Ziel der Steuerhinterziehung geschaffen sowie falsche Rech-

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

nungsbelege verwendet, liegt der Grenzwert für den Straftatbestand der verschärften Steuerhinterziehung nur bei einem Bruchteil der allgemein für diesen Straftatbestand erforderlichen Betrugssumme.²¹² Mit der Einführung der Rechtsfigur der kriminellen Vereinigung im Bereich der Steuerhinterziehung (*asociación ilícita fiscal*) wurde 1996 zudem der allgemein bekannte Straftatbestand der Bildung einer kriminellen Vereinigung im Bereich des Steuerstrafrechts eingeführt (Art.15): Schließen sich drei oder mehr Personen zu einer Vereinigung zusammen, die üblicherweise dazu bestimmt ist, die im Steuerstrafgesetzbuch aufgeführten Steuerstrafdelikte zu erfüllen, führt dies, ungeachtet des Vollzugs der Steuerhinterziehung, zu einer Haftstrafe von 3,5 bis zehn Jahren, wobei die Mindesthaftstrafe für den Hauptverantwortlichen fünf Jahre beträgt.

Den steueradministrativen und -strafrechtlichen Entwicklungen wurde ab August 2003 eine spezialisierte Steuerstrafgerichtsbarkeit zur Seite gestellt. Diese hochspezialisierten Gerichte wurden 2000 mit dem Gesetz 25.292 geschaffen und nahmen im Juni 2003, d.h. zu Beginn der Präsidentschaft Néstor Kirchners, ihre Arbeit auf. Bis dato verfügten die Steuerstrafgerichte über keinen Haushalt und entsprechend über kein Gebäude und keine Richter. Erst die neue Führungsspitze der Steuerbehörde (AFIP/DGI), die 2002 ins Amt kam, sorgte für die Umsetzung des gesetzlich geschaffenen Steuerstrafgerichts (Interview AFIP I, 11.12.2014). Bis dahin waren die allgemeinen Kammern für Wirtschaftsstraftaten zuständig. Präsident Néstor Kirchner begründete die Einrichtung der speziellen Strafgerichtshöfe mit der fehlenden Spezialisierung und Überlastung der Richter (Kirchner/Di Tella 2003, 231). Mit einer hochspezialisierten Judikative im Bereich der Steuerstraftaten sollte den komplexen Steuervermeidungs- und Steuerhinterziehungspraktiken, für die von Vermögenden und großen Unternehmen üblicherweise professionelle Kanzleien und Fachanwälte für Steuerrecht in Anspruch genommen werden, eine entsprechende Expertise der Judikative entgegengesetzt werden. Diese speziellen Strafgerichte waren in Lateinamerika einmalig und erfuhren bis zu ihrer Abwicklung 2015 (s.u.) international hohe Anerkennung. Im Kampf gegen Steuerhinterziehung standen und stehen die Finanzbehörden und der Gerichtsbarkeit damit insgesamt umfassende technische, institutionelle und rechtliche Instrumente und Kompetenzen zur Verfügung. Oder in den Worten eines ehemals lei-

²¹² Im Falle der Verwendung falscher Rechnungsbelege (*facturas apócrifas*) war bis zur Steuerreform 2017 gar kein Grenzwert angegeben und per se der Tatbestand der verschärften Steuerhinterziehung gegeben.

tenden Beamten der Steuerbehörde: „Die Befugnisse der Steuerverwaltung sind vollkommen ausreichend, Veränderungen sind nicht erforderlich.“ (Interview AFIP II, 12.11.2014). Dass Steuerhinterziehung gleichwohl ein omnipräsentes Problem bleibt, ist daher nicht in erster Linie einer schwachen Verwaltung und unfähigen Gerichten geschuldet, sondern ganz wesentlich politischer Natur.

Systemische Steuerhinterziehung und Korruption

Jedes Jahrzehnt, mehr noch, jede Regierung, hat ihren eigenen Steuer- und Korruptionsskandal, der mit Vertuschungen, Intrigen und Säuberungen und fast immer mit Straffreiheit einhergeht. Allein zwischen 1989 und 2007 gab es 44 größere Korruptionsskandale, die öffentliche Aufmerksamkeit erfuhren und breit diskutiert wurden (Balán 2011, 172).²¹³ Solche Korruptionsfälle haben in aller Regel eine steuerpolitische, zumindest aber eine steueradministrative Dimension, da in der Steuerbehörde zumeist jene Informationen zusammenlaufen, die zur Aufdeckung von Fällen führen können, sei es durch erklärte oder unerklärte Vermögenszuwächse, durch die Entdeckung falscher Rechnungen oder unmittelbar durch Steuerhinter-

213 Für die erste demokratische Regierung der 1980er Jahre unter UCR-Präsident Alfonsín gehörte hierzu der Fall Koner-Salgado, für die ersten Regierungsjahre des Menemismo war der Fall Yomagate, für die zweite Hälfte der Fall IBM-Banco Nación emblematisch (Santoro 1996). Für die ersten Regierungsjahre des Kirchnerismus erlangte der Fall Skanska hohe Aufmerksamkeit (Majul 2009), während der Rest der Zeit von den Korruptions- und Betrugsfällen um den kirchneristischen Unternehmer Lázaro Báez geprägt waren (Gasulla 2017). Die einmalige Amtsperiode von Nachfolgepräsident Mauricio Macri hat ihre eigenen Skandale, die noch nicht in Gänze ans Tageslicht geholt wurden. Es geht hierbei um Ermittlungen wegen Steuerhinterziehung im Umfang von fünf Millionen Euro gegen den Cousin des Präsidenten, Angelo Calcaterra, der als Statthalter von Macris Firmenimperium gilt. Mutmaßlich um Ermittlungen zu verhindern, wurde die gesamte Leitungsebene der nationalen Steuerbehörde ausgetauscht (Perfil 06.10.2018). Seit dem abermaligen Regierungswechsel und der Rückkehr Cristina Kirchners als Vizepräsidentin wird die Steuerbehörde innerhalb der AFIP wieder von einer Vertrauten der Vizepräsidentin geleitet. Gegen Cristina Kirchner waren bereits zu diesem Zeitpunkt mehrere Verfahren wegen Korruption und Steuerhinterziehung anhängig. Mit Virginia García ist die ehemalige Schwägerin des Sohnes der Vizepräsidentin zur Leiterin der Steuerbehörde ernannt worden. García war während der zweiten Amtszeit von Cristina Kirchner bereits zur Regionalleiterin der Finanzbehörde AFIP in Río Gallegos, dem Heimatort der Familie Kirchner, ernannt worden. Später war sie Senatorin für die Provinz (LaPolíticaOnline 03.12.2019).

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

ziehung. Die politischen Bemühungen zur Bekämpfung der endemischen Steuerhinterziehung in Argentinien sind daher höchst widersprüchlich und enden meist da, wo die Steuerverwaltung oder die Justiz politische Interessen zu berühren droht. Maßnahmen zur Stärkung der Steuerverwaltung, die unter dem Druck chronischer Finanzprobleme und nicht selten unter dem Druck internationaler Gläubigerinstitutionen erfolgten, wurden immer wieder von denselben Regierungen torpediert, die sie angestoßen hatten und die Unabhängigkeit der Steuerbehörde durch politische Interventionen untergraben – mit schweren Folgen für die Steuerkultur.²¹⁴

In die Tradition politischer Interventionen in die Arbeit der Steuerbehörde gehört die hohe Rotation ihrer Leitungsebene, die das historisch hohe Maß politischer Instabilität Argentiniens noch bei weitem übersteigt: Mit 49 nationalen Direktoren der Steuerbehörde zwischen 1947 und 2002 und einer durchschnittlichen Dienstzeit von 1,3 Jahren (Melo 2007, 125 f.) liegt die politische Schlagzahl bei der Neubesetzung der Behördenleitung fast doppelt so hoch, wie die Zahl der argentinischen Präsidenten. Nicht nur besteht jede Administration auf eine eigene Besetzung der Behördenleitung; in aller Regel fällt der höchste Steuerbeamte (bis 2019 waren es nur Männer) bereits innerhalb einer Regierungszeit in Ungnade. Während der politischen Dauerkrise zwischen Dezember 1999 und April 2002 reduzierte sich die ‚Überlebensdauer‘ eines Direktors der Steuerbehörde auf durchschnittlich sieben Monate: Vier Direktoren lösten sich in der kurzen Zeitspanne ab (Gaggero 2002, 3).

In den langen Regierungsjahren sowohl des Menemismus als auch des Kirchnerismus verlängerte sich die Amtszeit der Behördenleitung zwar deutlich, aber auch hier kam es zu empfindlichen Eingriffen in die Steuerbehörde. Während der Regierung Menem hatte der berüchtigte Finanzstaatssekretär Carlos Tacchi Steuerhinterziehern den Kampf angesagt. Von ihm stammt der berüchtigte Satz „voy a hacer mierda a los evasores“ – ‚ich werde die Steuerhinterzieher fertig machen‘ (Sanchez 2011b, 1117). Unter ihm und dem Direktor der Steuerbehörde, Ricardo Cossio, wurde eine als unkorrumptierbar verstandene Eliteeinheit geschaffen, mit herausragender

214 Eine Steuerkultur und Steuermoral der ‚quasifreiwilligen‘ (Levi 1988) Steuerbereitschaft erfordert eine gleichmäßige, nach allgemeinen fachlichen Kriterien und nicht durch willkürliche Maßstäbe und Interessen geleitete Verfolgung von Steuerhinterziehung. Es bedarf der verallgemeinerten Sanktionsgefahr für Steuerhinterziehung. Bedingungslose und regelmäßige Steueramnestien tragen hingegen nicht zur Abschreckung bei, sondern fördern eine Kultur der Steuerhinterziehung (Baer 2006, 145 149; Bergman 2009; Gaggero et al. 2013, 23 ff.).

Expertise, umfassenden Kontrollrechten innerhalb der Behörde, hohen Gehältern und direktem Draht zur Behördenleitung und zum Finanzminister; eine Art interne Polizei zur Kontrolle der Steuerverwaltungsangestellten und mit Zugang zu allen sensiblen Bereichen. Sie wurde bekannt unter dem Namen *Los Intocables* – die Unantastbaren (ebd., 1117 f.). Ihr anfänglich großer Erfolg wurde ihr schnell zum Verhängnis. Nachdem die Ermittlungen auch Unternehmen von Angehörigen und politischen Verbündeten des Präsidenten in Bedrängnis brachten, intervenierte dieser persönlich in mehreren Fällen der Steuerhinterziehung. Auch Finanzminister Cavallo erließ maßgeschneiderte Steuermoratorien für einzelne als strategisch verstandene Unternehmen, z.B. das sogenannte *Moratoria Firestone*. Mit zunehmendem Erfolg auch bei Ermittlungen gegen die mächtigsten Unternehmer des Landes wuchsen die politischen Kosten für Menem. Dies führte letztlich zur Auflösung der Einheit (ebd. 1118 f.). Kurz darauf musste auch der Leiter der Steuerbehörde gehen. Er wurde beschuldigt, IBM gegen Bestechungsgeld den überteuerten Zuschlag für die Digitalisierung der Steuerbehörde verschafft zu haben. Es ist unklar, ob es sich bei Cossio um ein Bauernopfer handelte oder seinen Anstrengungen gegen Steuerhinterziehung Einhalt geboten werden sollte (vgl. Santoro 1996, 267 ff.).²¹⁵

Unter Kirchner kam es 2008 zu einem vollständigen Austausch aller leitenden Steuerbeamten – einschließlich ihrer Expertise – nachdem diese auf Unregelmäßigkeiten in den Unternehmen des Ehepaars Kirchner und der damit verbundenen Geschäftswelt gestoßen waren.²¹⁶ Von den noch zum Regierungsbeginn 2003 geäußerten Ambitionen Néstor Kirchners, ‚Steuerhinterzieher hinter Gitter zu bringen‘ blieb im Laufe der Jahre nicht viel übrig. Trotz der Allgegenwärtigkeit der Steuerhinterziehung kam es während des Kirchnerismus insgesamt gerade einmal zu 223 Verurteilungen wegen Steuerhinterziehung, der größte Teil davon in der ersten Hälfte der 13 Regierungsjahre (Comba 2019, 73). Zwei Steueramnestien wurden seit 2008 vom Kongress verabschiedet. Sie erlaubten es Steuerhinterzieher:innen nicht nur, ihre Vermögen nachträglich anzumelden, unabhängig von ihrem Ursprung (ob aus dem Drogenhandel, Menschenhandel, Waffenhandel oder an sich legalen Aktivitäten). Sie beendeten zugleich alle laufenden

²¹⁵ Er wurde 2001 wegen Bestechung und Bildung einer kriminellen Vereinigung verurteilt (La Nación 11.08.2001).

²¹⁶ Bei der entlassenen Führungsspitze handelt es sich um die gleiche Riege altgedienter, erfahrener Steuerbeamter, die von dem späteren Präsidenten Mauricio Macri wiedereingesetzt und dann seinerseits erneut entlassen wurde, als diese dem Vermögensimperium der Familie Macri zu nahekamen (Perfil 06.10.2018).

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

Verfahren wegen Steuerhinterziehung, die bei der Staatsanwaltschaft oder den Steuerstrafgerichten lagen. Damit wurden alle Bemühungen, eine andere Steuerkultur zu schaffen ad absurdum geführt. Im Folgenden wird die systemische Korruption und Steuerhinterziehung in Argentinien am Beispiel des für die kirchneristische Verteilungsallianz emblematischen Großskandals mit eher explorativem Charakter rekonstruiert.

Korruption und Steuerhinterziehung im Kirchnerismus

Die Zeit des Kirchnerismus wurde von Korruptionspraktiken und politischen Interventionen in die Finanzbehörden begleitet, die auf die tiefe Verstrickung der gesamten Staatlichkeit in die räuberische Aneignung und Verteilung des gesellschaftlich verfügbaren Reichtums durch die politischen und wirtschaftlichen Eliten hindeuten. Zahlreiche Maßnahmen der Regierung, Interviews mit ehemaligen hohen Finanzbeamten sowie investigativ-journalistische Arbeiten geben einen Eindruck von den mafiösen Praktiken mittels derer die politische Herrschaftsordnung und persönliche Bereicherungsstrukturen aufrechterhalten werden. Die Strukturen der Bereicherung und politischen Stabilisierung sind dabei eng verbunden mit der wirtschaftlichen und politischen Konjunktur des historischen Augenblicks:

„In den 90er Jahren war der größte Teil der Korruption verbunden mit den Privatisierungen öffentlicher Unternehmen [...]. Ab 2002, 2003, mit dem Eintritt Chinas und Indiens in den Weltmarkt für Nahrungsmittel und dem Anstieg der Rohstoffpreise, wird diese Rente [...], die Bodenrente, in den Bereich der öffentlichen Bautätigkeiten transferiert und es bilden sich neue Nischen der Korruption und Steuerhinterziehung.“
(Interview AFIP III, 11.03.2015)

Im Folgenden werden verschiedene Eskalationsstufen der Großkorruption im Kirchnerismus nachgezeichnet, mit denen der systemische Charakter größerer und kleinerer Betrugsfälle in Argentinien deutlich wird.

Der erste große Korruptionsskandal während des Kirchnerismus entstand im Zusammenhang mehrerer öffentlicher Auftragsvergaben im Bereich der Erdgastransportinfrastruktur an die schwedische Baufirma Skanska im Jahr 2005. Im Gegenzug für den lukrativen Auftrag zahlte das Unternehmen Bestechungsgelder an Regierungsfunktionäre im Planungsministerium. Das Ministerium war 2003 von Präsident Néstor Kirchner geschaffen worden und für die Abwicklung sämtlicher national finanzierter

öffentlicher Bautätigkeiten verantwortlich. Die Vertragssumme der schwedischen Baufirma war stark überteuert und beinhaltete schätzungsweise zehn Millionen Dollar Bestechungsgelder für die Funktionäre. Sie wurden mithilfe fingierter Dienstleistungen durch fiktive Firmen gewaschen und ausgezahlt (Majul 2009). Zur Verschleierung der Bestechungsgelder wurden gefälschte Rechnungen (*facturas truchas*) über nicht erbrachte Leistungen verwendet, die zugleich die Steuerschuld des Unternehmens minderten und so zur allseitigen Bereicherung beitrugen. Die schwedische Baufirma räumte den Betrug durch ihre argentinische Tochterfirma schließlich selbst ein. Die fingierten Rechnungen von Scheinfirmen wurden 2005 von der Steuerbehörde entdeckt und an die Justiz weitergegeben (Interview AFIP II, 12.11.2014 und AFIP I, 11.12.2014). Eine politische Intervention in die Arbeit der Steuerbehörde gab es zu dem Zeitpunkt nicht. Der Fall Skanska wurde noch „vor Gericht geregelt, nicht in der Steuerverwaltung“; hier gab es „keine Störungen“ (Interview AFIP II, 06.03.2015). Allerdings gab es auch nie ein Urteil in der Sache. Bis 2016 wurde die gerichtliche Klärung aufgrund vermeintlicher Verfahrensfehler ausgesetzt und erst jüngst wieder aufgenommen (El Perfil 17.10.2019). Als Hauptverantwortliche gelten der frühere Planungsminister Julio De Vido, der auch schon zu seiner Zeit als Gouverneur von Santa Cruz unter Néstor Kirchner im Bereich öffentlicher Bauvergaben gedient hatte, sowie der ebenfalls in der Herkunftsprovinz der Familie Kirchner politisch groß gewordene ehemalige Staatssekretär für öffentliche Bautätigkeiten, José López. López wurde 2016 dabei gefasst, als er mehrere Säcke Bargeld mit insgesamt neun Millionen Dollar in einem Kloster verstecken wollte.

Die systematische Intervention in die Arbeit der Finanzbehörden begann mit der Aufdeckung einer Vielzahl von gefälschten Rechnungen im Umfang von mehreren hundert Millionen Pesos im Umfeld des regierungsnahen Bauunternehmers Lázaro Báez. Er gilt als Mittelsmann der Familie Kirchner und hat in ihren Regierungsjahren Millionen Dollar mit öffentlichen Aufträgen verdient. Das Zentrum seiner Unternehmen befand sich in der Herkunftsprovinz der Kirchners, wo Néstor Kirchner seit Beginn der 1990er Jahre bis zu Beginn seiner Präsidentschaft als Gouverneur regiert hat. Der nach vier Jahren Untersuchungshaft zu 12 Jahren Gefängnis verurteilte und unter Hausarrest lebende Báez ist zum Symbol der kirchneristischen Korruption und Bereicherung geworden. Seine Geschäfte führen direkt zum Ehepaar Kirchner. Unklar ist mit Blick auf das ehemalige Präsidentenpaar allenfalls, ob Báez diesem vor allem

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

bei der Geldwäsche behilflich war oder ob er als ihr Strohmann auftrat und seine umfassenden Bautätigkeiten wirtschaftlich der Familie Kirchner zuzurechnen sind.²¹⁷ Mindestens eine seiner Firmen diente dazu, die Hotels des Präsidentenpaars *Hotesur*, *El Calafate* und *Los Sauces* auszubuchen. „Er bezahlte Zimmer, die niemals belegt zu sein schienen und das ähnelt doch sehr der Geldwäsche.“ (Interview AFIP I, 11.12.2014) Ungeachtet der Natur der Geschäftsbeziehungen zwischen dem Präsidentenpaar und dem Bauunternehmer ist unstrittig, dass Báez zu den größten Gewinnern im öffentlichen Bausektor der Regierungsjahre des Kirchnerismus gehörte. Allein sein nachweisbares Privatvermögen von 205 Millionen Dollar entspricht einer Vermögenssteigerung von 12.000% in 11 Jahren. Seine Baufirma Austral gewann im selben Zeitraum 51 öffentliche Ausschreibungen im Umfang von 46 Milliarden Pesos. Ein Schwerpunkt der Bautätigkeiten lag in Santa Cruz, der Herkunftsprovinz des Präsidentenpaars (iProfesional 23.02.2020). Was zur Zeit der kirchneristischen Regierungsjahre noch sehr opak war, nur als Gerücht hinter vorgehaltener Hand kommuniziert oder durch investigativen Journalismus aufgedeckt wurde und angesichts der extremen politischen Polarisierung des Landes vor allem eine Glaubenssache war, kann inzwischen, aufgrund weiterer Veröffentlichungen, Ermittlungen, Gerichtsverfahren und Zeugenaussagen, sehr viel besser rekonstruiert werden. Dabei wird der systemische Charakter der Korruption deutlich, die weite Teile der etablierten politischen Klasse, ob in der Opposition oder in Regierungsverantwortung, sowie die großen lokalen und diversifizierten Wirtschaftsgruppen einschließt.

Das Ausmaß und die Qualität des betrügerischen Geschäfts mit öffentlichen Bauaufträgen werden im Kontext der Kartellisierung der öffentlichen Bautätigkeit in der argentinischen Bauindustriekammer, der *Cámara Argentina de la Construcción*, deutlich. Sie gehört zu den sechs mächtigsten Unternehmens- und Arbeitgeberorganisationen des Landes.²¹⁸ In ihr wurde die öffentliche Bautätigkeit unter der Leitung des Präsidenten der Kammer, Carlos Wagner, auf eine kleine Gruppe von Unternehmen verteilt. Nach aktueller Erkenntnis zahlten die begünstigten Unternehmen

217 Während die Justiz davon ausgeht, dass Lázaro Báez Strohmann (*testaferro*) der Kirchners gewesen ist, streitet Báez dies ab. Er sieht hinter dem Versuch, den Skandal auf seine Strohmannfunktion zu reduzieren, den Versuch, den Staat insgesamt rauszuhalten (im Folgenden dazu mehr).

218 Dazu zählen weiterhin die *Sociedad Rural Argentina*, die *Unión Industrial Argentina*, die Handelskammer, die Handelsbörse sowie die Vereinigung der Privatbanken argentinischen Kapitals (ADEBA).

zu diesem Zweck zuvor vereinbarte Schmiergelder, von denen ein Teil an politische Funktionäre und ein anderer Teil an die leer ausgehenden Bauunternehmen ging, um sich deren Verschwiegenheit zu ‚kaufen‘. 2018 gerieten die Tagebücher des ehemaligen Fahrers eines hohen Funktionärs aus dem Planungsministerium an die Justiz. Darin hatte der Fahrer über Jahre hinweg in minutiösen Aufzeichnungen die Stationen notiert, von denen säckeweise Dollar abgeholt wurden, die von großen Unternehmern an hohe Regierungsfunktionäre gezahlt worden waren. Endziele dieser Schwarzgeldtransporte waren anscheinend der Präsidentensitz in Olivos, der Regierungssitz Casa Rosada und ein Apartment der Kirchners im Barrio Recoleta (El Mundo 17.08.2018). Die inzwischen digitalisierten und allgemein zugänglichen Tagebücher brachten der aktuellen Vizepräsidentin ein Verfahren wegen Bildung einer kriminellen Vereinigung ein.

Inzwischen deutet sich das Ausmaß dieser Struktur an, das die gesamte Fiskalität des Staates erfasst. Lange Zeit bestand der zentrale Vorwurf darin, dass die Unternehmen sich mit überteuerten Angeboten bereichert hatten und für die erfolgreiche öffentliche Vergabe Schmiergelder zahlten. Nach inzwischen weitestgehend bestätigten Recherchen von Luis Gasulla (2017) über das argentinische Baukartell lief das politische Geschäft mit der öffentlichen Bautätigkeit wie folgt: In den Jahren des Kirchnerismus wurden sämtliche öffentliche Ausschreibungen, die aus dem nationalen Haushaltsplan finanziert wurden, von der Bauindustriekammer auf eine kleine Gruppe von Bauunternehmern verteilt. Altgediente Baufirmen mächtiger Wirtschaftsgruppen blieben dabei außen vor, während vermeintlich gegnerischen politischen Lagern zuzuordnende Unternehmer sich zeitweise zusammantaten oder von der Kammer in *Joint Ventures* zusammengefasst wurden und gemeinsam Ausschreibungen gewannen. So bildete der wie kein anderer mit dem Ehepaar Kirchner verbundene Bauunternehmer Báez mehrfach *Joint ventures* (*Uniones Temporales de Empresas*) mit Ángelo Calcaterra, dem Cousin von Ex-Präsident Mauricio Macri. Er übernahm als eine Art Statthalter 2007 mehrere Unternehmen der Familie, als Mauricio Macri Regierungschef der Hauptstadt Buenos Aires wurde. Doch nicht diese erstaunliche Union scheinbar völlig zerstrittener politischer Lager sollte einem Informanten und ehemaligen Funktionär der Bauindustriekammer zufolge verwundern: Die Frage, warum sich zwei vermeintlich gegnerische Unternehmer zusammantaten, sei viel weniger interessant, so der Informant, als die Frage, „warum andere große historische Auftragnehmer es zugelassen hatten, von den lukrativsten Geschäften ausgeschlossen zu werden“ (zit. n. Gasulla 2017, Pos. 2875). Die Antwort liegt in den ‚Schweige-

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

geldern'. Offenbar ist es nachrangig, wie Geschäfte gemacht werden, ob mit oder ohne realer Tätigkeit, solange man an der Verteilung der Rente beteiligt wird.

Bereits in den 1990er Jahren hatte der Journalist Horacio Verbitsky herausgefunden, dass ein großer Teil der Bestechungsgelder in der öffentlichen Bautätigkeit in den Taschen der Verlierer der Ausschreibungen landete. Wieder der Informant:

„Es ist unmöglich zu glauben, dass sich das Modell nicht während des Kirchnerismus widerholt hat. Glaubst Du, dass die Gewinner von immer einfach mit verschränkten Armen stillgehalten haben? Hier haben alle gewonnen. Deshalb war das Modell erfolgreich und niemand hat irgendjemanden denunziert“ (zit. n. ebd., Pos. 2835 f.).

Noch zum Ende der Regierung Kirchner hatte ein hoher Funktionär der Steuerbehörde darauf hingewiesen, dass in jedem Vertrag für öffentliche Ausschreibungen im Bausektor 15% angesetzt sind, die an staatliche Funktionäre gehen:

„Wenn Du mal rechnest – und ich rede von der Präsidentenfamilie, wenn du rechnest, dass mindestens 15% der gesamten öffentlichen Bautätigkeit des Landes entwendet werden und den Staatshaushalt heranziehst und siehst, wieviel in sechs, sieben Jahren für die öffentliche Bautätigkeit ausgegeben wurde, kommst Du auf eine Zahl um die fünf, sechs Milliarden Dollar. 15% sind fünf Milliarden Dollar.“ (Interview AFIP II, 12.11.2014)

Diese 15% gelten inzwischen als weitgehend unstrittig. Weitere Milliarden dürften nach Vorwürfen aus dem Bereich des Glücksspiels und des Geschäfts mit Treibstoff hinzukommen.

Dieses Geld wurde dazu genutzt, das Getriebe des gesamten politischen Systems zu schmieren. Nur ein Bruchteil davon dürfte in die private Schatulle der Kirchners und in die Taschen der leer ausgehenden Bauunternehmen und Wirtschaftsgruppen geflossen sein. Lázaro Báez bestand in einem Interview 2016 darauf, dass vergleichsweise kleine Unternehmer wie er gar nicht in der Lage seien, die Preise für Bauvorhaben festzulegen. Dies werde politisch auf oberster Ebene ausgehandelt und mit dem Staatshaushalt, auf den einzelne Unternehmer:innen keinen Einfluss hätten, beschlossen:

„Die gesamte öffentliche Bautätigkeit, die über den Bundesplan der Regierung von Cristina [Kirchner] ausgeschrieben wurde, wurde über die Bauindustriekammer gesteuert. [...]. Die Verteilung wurde regionali-

siert, weil man nicht wollte, dass Firmen wie unsere in Buenos Aires als Wettbewerber auftreten. Die Leute in der Kammer selbst haben Unternehmen durch joint ventures zusammengelegt. [...] Nicht wir haben die Preise festgesetzt, sondern der Staat. [...] Darüber möchte niemand Ermittlungen anstellen. Der Staatshaushalt. Wer schlägt den Haushalt vor? Die Regierung. Wer ist daran beteiligt? Das Planungsministerium. Wer sagt, wo was gebaut werden muss? Die Regierung! Die Gouverneure bestätigen den Haushalt und die Regierung nimmt ihn an, schickt ihn an den Kongress und danach unterzeichnet die Präsidentin ihn mit dem Haushaltsgesetz.“ (zit. n. Gasulla 2017, Pos. 2917)

Der Staatshaushalt beinhaltet danach in der Kostenkalkulation für Bautätigkeiten bereits die Schmiergelder für die politisch dominierende Klasse und die erforderlichen Kosten für eine möglichst breite Einbindung unternehmerischer Sektoren in die Raubgemeinschaft. 15% für den politischen *cash flow* bedeuten eine starke Überteuerung durch die Einpreisung der Betrugsmasse und wahrscheinlich erhebliche Qualitätseinbußen bei den Bautätigkeiten. Die Verteilung der Rente zwischen der Staats- und den Provinzregierungen erklärt, warum die Gouverneure seit Jahrzehnten stillhalten, obwohl die Verfassung seit 1994 eine deutliche Stärkung der automatischen Mittelzuweisung zugunsten der Provinzen vorsieht (*Coparticipación*). Auch ein ehemaliger leitender Beamter der Steuerbehörde verweist darauf, dass die Gouverneure ebenso umfassend in Korruptionsgeschäfte eingebunden sind und sowohl im Rahmen der öffentlichen Bautätigkeit in ihren Provinzen, als auch im Rahmen nationaler Bauprojekte mitverdienten (Interview AFIP III, 11.03.2015). Die Kongressangehörigen nicken dann mehr oder weniger die Pakte ab, die zwischen ihren Provinzgouverneuren und der nationalen *Regierung* geschlossen werden.

Das politische Modell der Machtakkumulation sowohl der Kirchners als auch oppositioneller Regierungen basiert auf der Privilegierung befreundeter Unternehmer,²¹⁹ um den finanziellen Rücklauf sicherzustellen, der

219 2014 wurden unter dem Regierungschef Macri 69% der Aufträge der Stadt Buenos Aires ohne öffentliche Ausschreibung freihändig vergeben. Macri änderte die Rechtslage für öffentliche Ausschreibungen zunächst in Buenos Aires und später, als Präsident, auch auf nationaler Ebene. Zum einen wurden die Grenzbeträge für die freie Vergabe öffentlicher Aufträge um ein Vielfaches erhöht. Zum andern ermöglichte er öffentliche Vorauszahlungen bis zu 30% der veranschlagten Gesamtkosten zugunsten der Privatunternehmen und den Verzicht auf eine Berichtspflicht über den Fortschritt der Arbeiten. Viele befreundete Unternehmer erhielten seither

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

in einem Kontext implodierter Parteien zur Finanzierung der teuren und permanenten politischen Kampagnen erforderlich ist (Gasulla 2017, Pos. 3554). Durch die *midterms* finden sowohl auf nationaler als auch auf Provinzebene neben dem vierjährigen Turnus der Präsidentschafts- und Gouverneurswahlen alle zwei Jahre Kongresswahlen statt. Hinzu kommt die zentrale Bedeutung der Besetzung der Rathäuser (*Intendencias*) zur Sicherung der klientelistischen Netzwerke im Conurbano, von denen viele Wahlstimmen abhängen. Da es in Argentinien keine bedeutenden Programmparteien gibt und eben auch keine entsprechende programmatische Bindung an bestimmte Parteien, müssen die Kandidat:innen in hochpersonalisierten Wahlen permanent Wahlbündnisse auf lokaler, provinzieller und Bundebebe schmieden und kostspielige Wahlkämpfe und Netzwerke finanzieren. Der Fall Lázaro Báez steht daher *paris pro toto* für ein umfassendes System der korrupten politischen Herrschaftsordnung. In der Provinz San Luis etwa gewann der Bauunternehmer Mario Rovella mit seiner Baufirma Rovella Carranza beinahe alle öffentlichen Ausschreibungen. Die peronistischen Provinzchefs Adolfo (Senator) und Alberto (Gouverneur) Rodríguez Saá, ansonsten Kritiker der Regierung Kirchner, unterhielten im Bereich der öffentlichen Bautätigkeit gute Beziehungen zur Regierung. Dank ihres Lobbyings gehörte Rovella zu den 30 meist begünstigten Firmen im öffentlichen Bausektor unter den Regierungen Kirchner und erhielt Zuschläge weit über die Provinz San Luis hinaus. Auch mit Macri ist er eng geschäftlich verbunden gewesen (Gasulla 2017, Pos. 3577 ff.). Der ehemalige Kabinetschef von Néstor Kirchner und aktuelle Staatspräsident Alberto Fernández fasste dies bei einem Interview im September 2016 wie folgt zusammen: „Jeder Gouverneur hatte seinen Lázaro Báez. Ich weiß nicht, worüber sie sich wundern.“ (zit. n. Gasulla 2017, Pos. 3577). Der öffentliche Bausektor ist die Branche, in der die lokale wirtschaftliche und politische Elite ihre Geldfeste feiert. Hierzu genügt es, dass ausreichend Rohstoffrente oder Kreditgeld ins Land fließt.

Um dieses System argentinienweit politisch zu organisieren, legte Kirchner kurz nach seiner Wahl 2003 zwei Weichenstellungen: Zum einen wurde Carlos Wagner an die Spitze der Bauindustriekammer gebracht und damit ein alter Bekannter aus Patagonien und vormaliger Arbeitgeber des Pla-

millionenschwere Aufträge. Nichtsdestotrotz galten für sie zum Teil weiterhin die speziellen vergünstigten Steuerregelungen für kleine Beitragszahler (*pequeños contribuyentes*). Diese speziellen Regelungen richten sich normalerweise an selbstständige Steuerpflichtige mit monatlichen Einkünften bis 15.000 Pesos (Gasulla 2017, Pos. 5984 f.).

nungsministers Julio De Vido. Hierzu musste der Planungsminister eigens das Statut der Baukammer ändern, da bis dato nur Vertreter des Großkapitals Präsident werden durften. Wagners Baufirma *Escuso* war zunächst jedoch ein mittelständisches Unternehmen, allerdings konnte er sich im Laufe der Zeit ein paar lukrative Aufträge im Süden des Landes sichern (vgl. Gasulla 2017, Pos. 3067). Eine andere Änderung bestand nach Aussage eines Beschuldigten im Korruptionsprozess (Leonardo Fariña) darin, dass das Gesetz über die Vergabe öffentlicher Bauaufträge dahingehend geändert wurde, dass der Staat sich verpflichtet, einen bestimmten Prozentsatz der Gesamtkosten vorzustrecken, ohne dass hierfür Rechenschaft seitens der Baufirma über den Stand der Arbeiten gefordert wird. In der Bauindustriekammer wurden dann unter Leitung von Carlos Wagner die Arrangements zwischen den bekannten Unternehmern getroffen (vgl. ebd., Pos. 2982 f.). Bei der juristischen Aufarbeitung zeigte sich Wagner als einer der Ersten reumütig und gestand seine Beteiligung an der Kartellisierung der öffentlichen Bautätigkeit, zu der auch die Zahlung von Schmiergeldern an politisch Funktionäre gehörte (La Nación 15.09.2018). Vor Gericht reichte er eine Liste mit Unternehmen ein, die vermittelte über die Baukammer Bezahlungsgelder gezahlt hatten um Aufträge zu bekommen und bestätigte, dass die staatliche Vorauszahlung (*anticipo financiero*), die sich zwischen 10 und 20% der Gesamtkosten bewegte, schwarz zurückgezahlt werden musste. Er wurde trotz seines Geständnisses wegen Mitgliedschaft in einer kriminellen Vereinigung angeklagt (La Nación 24.09.2018). Eine Reihe weiterer Unternehmer zeigte sich geständig, darunter Macris Cousin Ángelo Calcaterra (Iecsa), aber auch Héctor Zabaleta von Techint, eine der größten transnationalisierten argentinischen Unternehmensgruppen (La Nación 15.09.2018). Gegen weitere verbündete Unternehmer der Regierung Kirchner laufen Verfahren wegen Steuerbetrugs. So muss sich Cristóbal López, der mit seiner Unternehmensgruppe *Indalo* während des Kirchnerismus Millionen im Glücksspiel und im Bausektor verdient hat, wegen unrechtmäßiger Steuerbegünstigungen durch die Steuerbehörde AFIP im Rahmen seiner Öl-Sparte vor Gericht verantworten (La Nación 13.08.2020). López gehörte nach Auskunft eines ehemaligen hohen Steuerbeamten neben Lázaro Baéz und einem weiteren Unternehmer (Gerardo Ferreyra in Córdoba) zur Gruppe, die „am meisten [...] von den öffentlichen Arbeiten profitiert haben“ (Interview AFIP III, 11.03.2015). Das Beispiel der Kartellisierung der öffentlichen Bauaufträge zeigt nicht nur die unlösbare Vermengung wirtschaftlicher und politischer Interessen auf verschiedenen räumlichen Ebenen. Deutlich wird auch, dass das gesamte politische System in die

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

Verteilung der Rente eingebunden ist und Verteilungsallianzen damit über politische Lager hinweg geschmiedet werden. Die staatlichen Institutionen dienen hierbei als Verteilungsmechanismus und entscheiden darüber, wer in das politische Geschäft einzubinden ist. Verselbstständigte Kontrollinstanzen müssen hierzu blockiert werden.

Politische Beeinflussung der Finanzbehörden im Kirchnerismus

Die verschiedenen Korruptionsaffären führten zu einigen personalpolitischen Manövern und einer politischen Instrumentalisierung der nationalen Steuerbehörde AFIP. Bereits am 3. Februar 2004 hatte die Regionalleiterin der Zollbehörde in der wirtschaftlich bedeutenden Hafenstadt Comodoro Rivadavia Anzeige wegen Steuerbetrugs gegen den Fischereikonzern Conarpesa gestellt. Laut AFIP war Cornapesa auf irreguläre Weise an Devisen im Umfang von 500.000 Dollar gelangt. Am 4. März 2004 hatte die Oppositionspolitikerin Elisa Carrió einen Bericht vorgelegt, wonach Cornapesa Kirchners Präsidentschaftskampagne 2003 finanziert hatte (Majul 2009, 114).²²⁰ Noch im selben Monat der Anzeige wurde die Regionalleiterin Beatriz Carballal durch Ricardo Echegaray ersetzt, der bis dahin einfacher Jurist der Behörde gewesen war. Nachdem er die entsprechende Ermittlungsabteilung ausgehoben hatte, wurde er noch im August desselben Jahres zum Leiter der nationalen Zollbehörde innerhalb der AFIP ernannt. Derselbe Echegaray sollte Ende 2008 von der Leitung der Zollbehörde in die Leitung der obersten nationalen Behörde im Bereich Steuern, Zölle und Sozialversicherungen wechseln und wurde Generaldirektor der AFIP. Dem Wechsel ging der Rauswurf der obersten Leitung der AFIP und der Steuerbehörde innerhalb der AFIP, der DGI voraus (vgl. Rose-Ackerman et al. 2012, 288 ff.). Die Entlassungen folgten der Aufdeckung gefälschter Rechnungen im Umfeld von Kirchner. Die Steuerbehörde hatte gleich zu Beginn der Regierung Kirchner den Kampf gegen den Markt für falsche Rechnungen zur Steuerhinterziehung aufgenommen. Der Leiter der AFIP, Alberto Abad, hatte angeordnet, Steuerhinterziehung unter Verwendung solcher Rechnungen direkt an die Strafjustiz weiterzuleiten (und damit dem unmittelbaren Einflussbereich der Exekutive zu entziehen). Bei drei der Baufirmen von Báez fanden sie in diesem Zusammenhang falsche

²²⁰ Majul gibt in seinem Buch fälschlicherweise die regionale Zollstelle der AFIP in Río Gallegos, Santa Cruz, an. In der Medienberichterstattung ist jedoch einhellig von der Regionalstelle Comodoro Rivadavia in der Nachbarprovinz Chubut die Rede.

Rechnungen im Umfang von 500 Millionen Pesos (2007 ca. 125 Millionen Euro). 2007 schloss die zuständige DGI-Abteilung für die Steuererhebung in den Provinzen eine umfangreiche Untersuchung unter Beteiligung von 14 Regionalbüros ab, wonach private Bauanbieter des Staates zwischen 2003 und 2007 durch falsche Rechnungen 500 Millionen Pesos hinterzogen hatten. Allein Lázaro Báez Firma Gotti SA hatte 130 Millionen Pesos in fingierten Rechnungen verwendet und damit Mehrwertsteuern im Umfang von 20 Millionen Pesos (2007 ca. 5 Millionen Euro) hinterzogen (Majul 2009, 296 f.). Dazu wurden die gleichen fiktiven Firmen zur Ausgabe finanziert Rechnungen genutzt, wie auch schon im Fall von Skanska, bei dem diese nach eigener Auskunft des schwedischen Unternehmens zur Zahlung von Schmiergeldern verwendet worden waren (vgl. Majul 2009, 297). Diese Ermittlungen führten zu einer politischen Intervention, in deren Folge innerhalb weniger Monate der Regionalleiter der DGI in Comodoro, der zuständige DGI Subdirektor sowie der Direktor der DGI selbst und der Direktor der AFIP ausgetauscht wurden. Als neuer Behördenleiter der AFIP warf Ricardo Echegaray dann in seiner ersten Amtshandlung die gesamte technische Leitung vergangener Operationen raus, er „köpfte die gesamte technische Linie“ der DGI (Interview AFIP II, 12.11.2014; vgl. Majul 2009, 115 f.). Diese personalpolitische Intervention führte dazu, dass mit einem Schlag das erfahrenste Personal und damit die über Jahre und Jahrzehnte aufgebaute Expertise einer Berufsbeamtenchaft in steueradministrativen Fragen beseitigt wurde.

Mit dem Führungswechsel der AFIP und der Steuerbehörde wurde die Arbeit der Steuerverwaltung stark politisiert, d.h. sie wurde als Instrument für politische Ziele genutzt. Mehrere Steuerexperten kritisierten in Interviews die politische Instrumentalisierung der AFIP. Direkt zu Beginn seiner Amtszeit soll Echegaray gesagt haben, dass er ein Funktionär der Präsidentin sei, politisch handle und die Behörde auch zu diesem Zweck nutzen werde (Interview AFIP II, 12.11.2014). In der Folge der Auseinandersetzungen mit dem Landwirtschaftssektor 2008 soll es wiederholt zu offenen Drohungen von Regierungsgliedern gekommen sein. In Zeitungen habe zum Beispiel der damalige Handelsminister Moreno unliebsamen Unternehmern damit gedroht, ihnen die AFIP auf den Hals zu hetzen (Interview AFIP I, 11.12.2014).

„Als sich der Agrarsektor in den Augen der Regierung zum politischen Feind wandelte, fingen sie an, den Landwirtschaftssektor zu verfolgen [...]. Es ist nicht so, dass die Landwirte Heilige wären. Aber für mich sind

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

sie weit davon entfernt, zu den größten Steuerhinterziehern zu gehören“ (Interview AFIP III, 11.03.2015).

Während der Fokus der Kontrollen durch Generalanweisungen stärker auf den Landwirtschaftssektor gelegt wurde, gab es in Bezug auf den öffentlichen Bausektor seit 2008 keine einzige entsprechende Anweisung und mit Blick auf fingierte Rechnungen eine einzige (ebd., zur Verfügung gestellte Daten von Interviewpartner). Auch Strafverfahren wegen der Verwendung falscher Rechnungen im Bereich der öffentlichen Bautätigkeit auf nationaler Ebene gab es seit 2008 bis zum Ende der Regierung Kirchner keine mehr. Von Seiten der Steuerbehörde hatte mit dem Personalwechsel weder die Regierung noch mit ihr verbündete Unternehmer oder irgendwer aus dem Baukartell etwas zu befürchten. Allerdings hatte die Steuerbehörde den 2007 aufgedeckten Betrugsfall in Comodoro Rivadavia, der insbesondere Lázaro Báez belastete, noch vor der großen Personalrochade 2008 an die Staatsanwaltschaft weitergegeben und Strafanzeige gestellt.

Steueramnestien im Kirchnerismus

Dank einer großzügigen Steueramnestie von 2008 konnten die bereits anhängigen Strafanzeigen durch die Steuerbehörde und entsprechende strafrechtliche Ermittlungen gegen die regierungsnahen Unternehmer Lázaro Báez und Cristóbal López vorerst eingestellt werden. Das Gesetz (Ley 26.476) sah eine Steueramnestie durch straffreie Versteuerung von bisher nicht gemeldeten Vermögenszuwächsen sowie die Möglichkeit der Repatriierung und ordentlichen Anmeldung nicht registrierter Vermögen im Ausland vor. Umgangssprachlich wird diese Art von Gesetz als Geldwäschege setz, als *blanqueo de capitales*, bezeichnet. Die Regierung hatte das Gesetz mit der globalen Finanzkrise und dem Devisenmangel begründet. Zu dieser Zeit hatte aber weder die Finanzkrise auf die argentinische Wirtschaft durchgeschlagen, noch gab es schwerwiegende Haushalts- oder Devisenprobleme. Was nach der Krise 2001/2002 vielleicht sinnvoll gewesen wäre, zumindest aber hätte rational begründet werden können, nachdem ein großer Teil der Wirtschaft, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen Zahlungsschwierigkeiten hatte, war nach fünf Jahren starken Wirtschaftswachstums 2008 nicht mehr plausibel (Interview AFIP II, 12.11.2014). „Das heißt, die Grundlagen des Gesetzes waren falsch. Es hatte was mit den Ermittlungen zu tun.“ (Interview AFIP III, 11.03.2015) Es zeigte sich auch bald, dass der *blanqueo* kaum Geld in die Staatskassen spülte, also nicht

den vermeintlichen Zweck des Gesetzes erfüllte (ebd.). Die Generalamnestie, die mit dem Gesetz verabschiedet wurde, sah nicht nur vor, dass Säumige ihre steuerrechtliche Situation straffrei klären konnten, sondern auch, dass sämtliche bereits laufende Verfahren wegen Steuerhinterziehung fallen gelassen wurden (Art. 3 Ley 26.476); dass also auch all jene, die mit der klaren Absicht der Steuerhinterziehung und unter Verwendung gefälschter Rechnungen gehandelt hatten und deren Fälle bereits beim Verwaltungsgericht oder beim Steuerstrafgericht lagen, mit Straffreiheit rechnen durften. „Der *blanqueo* brachte 4.000 Strafanzeigen zu Fall“ (Interview AFIP II, 12.11.2014). Im Kongress wurde der *blanqueo* von der Opposition rundum abgelehnt. Zustimmung fand er allein in der Regierungsfraktion. Die Angehörigen der Fraktion der Sozialistischen Partei (Sozialdemokratie) stimmten sowohl gegen die erweiterte Steueramnestie von 2008, als auch gegen einen weiteren *blanqueo* von 2013, mit der Begründung, keine Geldwäsche von Drogengeldern und anderen kriminellen Handlungen ermöglichen zu wollen (Interview Ciciliani, 28.10.2015). Die Opposition um den gewerkschaftsnahen Ökonomen Claudio Lozano stimmte mit der Begründung gegen das Gesetz, dass die Regierung es unter anderem versäumt habe, mit dem Gesetzesentwurf auch eine Liste der Steuersäumigen und der Rechtsverfahren beizubringen, für die das Gesetz vorgeblich gemacht sei (Diputados Ley 26.476 10.12.2008, 170, 145 f.) Im Senat äußerten die Senatoren Solá und Morales hingegen direkt die Vermutung, dass der *blanqueo* motiviert sei durch die Vertuschungsabsichten im Falle Skanska (siehe oben) und kritisierten, dass dadurch sämtliche Beschuldigte freigesprochen würden, bei denen ein rechtskräftiges Urteil noch ausstand (Senado Ley 26.476 18.12.2008, 60, 65).

Etwas anders verhielt es sich bei dem nächsten *blanqueo* vom Mai 2013 (Ley 26.860), der tatsächlich in einer wirtschaftlich schwierigen Situation verabschiedet wurde, auch wenn er seine größte (negative) Wirkung im Bereich der Steuermoral entfaltet haben dürfte. Zur Zeit der Verabschiebung des entsprechenden Gesetzes erlebte Argentinien bereits eine sehr angespannte Haushaltssituation mit erheblichem Devisenmangel und einer negativen Handelsbilanz, so dass die Regierung den *blanqueo* erneut mit der Repatriierung von Devisen begründete. Das Gesetz sah entsprechend keine Pflicht zur nachträglichen Steuerzahlung vor (Art. 5 Ley 26.860).²²¹

221 Damit begründet auch dieser *blanqueo* einen Teufelskreislauf, wonach sich diejenigen, die über all die Jahre ihr Vermögen an der Steuer vorbei ins Ausland oder in die Schattenökonomie transferierten, darauf verlassen können, dass alle paar Jahre ein

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

Ebenso wenig mussten irgendwelche Angaben über die Herkunft oder den Erwerb der Vermögenswerte gemacht werden (ebd. Art. 9). Nichtsdestotrotz schien die Einladung sich reinzuwaschen nicht allzu viel Attraktivität auszustrahlen. Trotz mehrfacher Verlängerungen des zunächst auf drei Monate angesetzten Gesetzes gilt der *blanqueo* mit Blick auf seinen Ertrag als gescheitert. Ende 2013, nachdem der *blanqueo* bereits einmal verlängert worden war, wurden gerade einmal 40 Millionen repatriierte Dollar registriert – anstatt der 4 Milliarden Dollar, die sich die Regierung bereits innerhalb der ersten drei Monate erwartet hatte. Auch nach 1,5 Jahren betrug die Summe angemeldeter Gelder gerade einmal 633 Millionen Dollar (Chequeado 22.04.2015). Entsprechend groß war das Entsetzen bei Steuerexperten:

„Du kannst doch keinen *blanqueo* machen, der für 1,5 Jahre offen ist! Der *blanqueo* ist da, aber niemand nutzt ihn. Und zwar, weil der *blanqueo* dafür gemacht ist, dass sie ihn nutzen, diese Leute aus der Regierung. Wenn Du hingehst und den *blanqueo* nutzt und nicht zur Regierung gehörst, beginnen sie gleich morgen mit Ermittlungen gegen dich.“ (Interview Gómez Sabaini 27.10.2014)

Erst als die AFIP auf der Basis geleakter Dokumente über 4.000 nicht angemeldete Konten von Argentinier:innen bei der Schweizer Bank HSBC anzeigen, erhöhte sich die Summe repatriierter Vermögen noch einmal deutlich. Insgesamt wurden damit in einem Zeitraum von 2,5 Jahren 2,6 Milliarden Dollar repatriiert (Chequeado 22.04.2015).

Ob Boom, Rezession oder Finanzkrise, die argentinische Finanzgeschichte ist eine Geschichte der Steueramnestien und Geldwäschegezeze, mit denen immer wieder auf die systemische Kapitalflucht, Steuerhinterziehung und Korruption reagiert wurde. Seit dem ersten *blanqueo* von 1956 wurde die Besteuerung in Form von Steueramnestien zur erwartbaren Regel (Mitchell 2006, 246). Jede Regierung hat seither mindestens einmal irgendeine Form der Steueramnestie erlassen, sei es in der Form von Steuermoratorien oder der straffreien Anmeldung nicht registrierter Vermögen im In- und Ausland (*blanqueo*). In der Senatsdebatte zum *blanqueo* 2008 war von 88-89 Moratorien in der argentinischen Geschichte die Rede (Senado Ley 26.476, 18.12.2008, 12). Seither sind mindestens vier hinzugekommen

entsprechendes Gesetz verabschiedet wird, das die vollständige Bereinigung der eigenen Vermögensverhältnisse erlaubt, sollte die jeweilige Situation dies erforderlich machen.

(Stand Okt. 2020). Bis zum Jahr 2002 war dies durch einfaches Regierungsdekrete möglich. Seither ist ein Parlamentsgesetz erforderlich, sofern die Regierung Steueramnestien oder Ähnliches erlässt, die in irgendeiner Weise die Sanktionsinstrumente (Bußgelder, Strafzinsen usw.) für Steuervergehen berühren (Ley 25.678/2002). Hierzu haben die Regierungen immer noch die erforderliche Kongressmehrheit zusammengekriegt.

Die Abschaffung der Steuerstrafgerichtsbarkeit und das Ende der Regierung Kirchner

Einer der letzten großen Akte, mit dem die Regierung Kirchner die steuerpolitische Bühne verließ, war 2015 die Abschaffung der drei Steuerstrafgerichtshöfe (Ley 27.087/2014). Diese Steuerstrafgerichtshöfe galten bis dato als „gutes Instrument“, das die „Beweiserhebung verbesserte“, da zuvor an den Gerichten sehr wenig Expertise beispielsweise im Bereich der steuer- und handelsrechtlichen Problematik der Verrechnungspreise (*transfer pricing*) bestand (Interview AFIP II, 06.03.2015).²²² Mit der Auflösung der drei Gerichte wurden diese organisatorisch den allgemeinen Wirtschaftsstrafgerichten zugeordnet und deren Kompetenzbereich wieder entsprechend ausgeweitet. Dabei genossen diese Gerichte weltweit Reputation und Aufmerksamkeit:

„Obwohl die Welt nach Argentinien blickte, um dieses erfolgreiche Modell zu kopieren, wie kann Argentinien es da wieder zurücknehmen? Als Motiv wird angeführt, dass es sinnvoll ist, wenn die Richter eine breitere Kompetenz haben. Aber in Wahrheit glaube ich, dass es irgendwie die Erwartung gab, dass die Richter den Interessen der Regierung zweckdienlicher wären und dann sind sie auf unabhängige Richter gestoßen, die ihnen eben nicht zweckdienlich waren.“ (Interview Steuerstrafrichter, 05.12.2014)

Noch bevor das Gesetz zur Abschaffung der Steuerstrafgerichtshöfe im Kongress zur Abstimmung stand, lancierte die Regierung bzw. ihr politi-

222 Hinzu kommt, dass von den acht nationalen Wirtschaftsstrafgerichten seit 2009 vier ordentliche Richterstellen vakant waren und nur übergangsweise von der Regierung besetzt wurden, obwohl der oberste Gerichtshof diese zeitlich befristete Ernennung ausdrücklich für verfassungswidrig erklärt hatte. Zu dieser Zeit waren an den Gerichten mehrere Korruptionsfälle anhängig, die sowohl die Kirchners als auch hohe Ministerialbeamte belasteten (Manzetti 2014, 183, Fn. 17).

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

scher Funktionär an der Spitze der Steuerbehörde, Echegaray, ein paar Schikanen gegen einen der Steuerstraf Richter, der seit 2014 gegen den kirchneristischen Unternehmer Lázaro Báez ermittelte. So verweigerte die Steuerbehörde unter Medienberichten zufolge dem Steuerstraf Richter Informationen über 1,7 Milliarden Pesos Steuerschulden des kirchneristischen Unternehmers Báez (El Cronista 05.12.2017). Stattdessen forderte Echegaray gegen den Richter ein Verfahren wegen „Rechtsverweigerung“ und „manifester Feindseligkeit“ gegen die Steuerbehörde. Dem Richter wurde vorgeworfen, dass eine Reihe von Steuerhinterziehungsfällen in seinem Verantwortungsbereich nicht vorankam. Er hatte die Annahme einer allgemeinen Anzeige der AFIP wegen Steuerhinterziehung und Bildung einer kriminellen Vereinigung gegen 4.000 Argentinier:innen mit nicht deklarierten Konten in der Schweiz verweigert (Página12, 04.12.2014). Die Konten bei der HSBC Bank waren nach einem Leak bekannt geworden. Der Richter hatte (rechtlich korrekt) darauf bestanden, dass das Steuerstrafrecht vorsieht, dass die AFIP zunächst die Steuerschuld eines jeden Einzelnen bestimmen müsse, da die Steuerstrafgerichtsbarkeit erst ab 400.000 Pesos tätig werden kann. Stattdessen ließ Echegaray dem Richter 3,5 Tonnen Papier zum Gericht bringen, die dieser dann unverrichteter Dinge wieder zurück zur AFIP bringen lassen musste (Página12, 04.12.2014; Interview Steuerstraf Richter, 05.12.2014). Kurz zuvor noch hatte die Regierung mit Hilfe des Justizrats versucht, den ermittelnden Straf Richter in einem anderen sie belastenden Fall abzusetzen.²²³ Sie scheiterte jedoch dabei und sowohl der Straf Richter als auch der ehemalige Steuerstraf Richter in seiner neuen Eigenschaft als Wirtschaftsstraf Richter ermittelten nach dem Ende ihrer Regierung weiterhin gegen Cristina Kirchner. Zu diesem Zeitpunkt war ihr erklärt Vermögen gegenüber dem 2003 von Néstor Kirchner angegebenen Vermögen um 500% angewachsen.²²⁴ Die anhängigen Verfah-

223 In diesem Fall ging es um den Vorwurf der Geldwäsche und Bestechung im Zusammenhang mit *Hotesur*, einem der Hotels der Familie Kirchner (El Litoral, 03.12.2014).

224 Nachdem die Kirchners offenbar bereits in ihrer Herkunftsprovinz Santa Cruz gut verdient hatten und Néstor Kirchner zu Beginn seiner Präsidentschaft 2003 ein Vermögen von zwei Millionen Pesos erklärte (2003 gut 2 Mio. Euro), betrug allein das erklärte Vermögen Cristina Kirchners 2014 100 Millionen Pesos (2014 ca. 10 Mio. Euro). Da es sich aber zum größten Teil um Immobilienvermögen handelt und die offiziellen Vermögensangaben den Fiskalwerten (zur Steuerbemessung) und nicht den um ein Vielfaches darüber liegenden Marktwerten entsprechen, lag das erklärte Vermögen deutlich unter dem realen Vermögenswert und noch weiter unter den Vermögensverhältnissen der Familie (zwei Kinder) insgesamt (La Nación,

4.5 Zwischenfazit: Kirchneristische Verteilungsallianz

ren gegen sie wegen des Vorwurfs der Korruption, der Veruntreuung und der Bildung einer kriminellen Vereinigung blieben jedoch aufgrund ihrer Immunität als Senatorin und Vizepräsidentin lange Zeit ergebnislos.²²⁵ 2022 wurde sie dann trotz Immunität von einem Bundesgericht zu sechs Jahren Haft verurteilt und mit einem lebenslangen Verbot der Ausübung öffentlicher Ämter belegt. Fast alle anderen Profiteure der kirchneristischen Verteilungsallianz, Gouverneur:innen, Oppositionspolitiker:innen, ausländische Konzerne und nationale Wirtschaftsgruppen, blieben hingegen unbeschadet. Wie bei der Mafia müssen auch im argentinischen Staat immer mal wieder Köpfe rollen, damit das Geschäft weitergehen kann.

4.5 Zwischenfazit: Kirchneristische Verteilungsallianz

Der peronistisch geprägte Kirchnerismus zeichnete sich durch historisch tradierte, rentengesellschaftliche Muster der sozialen, wirtschaftlichen und politischen Integration der Gesellschaft aus. Diese Integration erfolgte, im Vergleich zum historischen Peronismus, unter strukturell veränderten Bedingungen und begründete eine neoperonistische Verteilungsallianz.

Die strukturellen Veränderungen, die der neuen Verteilungsallianz zugrunde lagen, bestanden im Wesentlichen in der Marginalisierung weiter Bevölkerungsteile und in der Restrukturierung des Agrarsektors. Das kreditfinanzierte System der *valorización financiera*, das auf das Entwicklungsmodell der importsubstituierenden Industrialisierung gefolgt war, entkoppelte das Wachstum der größten Unternehmen vom gesamtwirtschaftlichen Wachstum. Dies hatte die Prekarisierung, Verarmung und Marginalisierung großer Teile der subalternen Sektoren zur Folge. Diese Entwicklung wurde im Kirchnerismus nicht grundlegend rückgängig gemacht, so dass es breite Bevölkerungsschichten gab, die nicht von neo-korporatistischen Arrangements zwischen Staat, Wirtschaft und Gewerkschaften profitierten, sondern sozialpolitisch integriert werden mussten. Die Veränderungen im Agrarsektor führten zu einer Art „export-orientierten Populismus“ (Ri-

08.12.2015). Diese Vermögenszuwächse sind sicherlich weit von dem entfernt, was große Unternehmer:innen in den *boom*-Jahren aneignen konnten. Für eine Politiker:innenfamilie ist eine (erklärte) Vermögenssteigerung von 500% aber durchaus beachtlich.

225 Das Gleiche gilt für ihren Sohn, Máximo Kirchner, Chef der Regierungsfraktion im Abgeordnetenhaus, der es in seiner kurzen politischen Karriere zum Euro-Multimillionär gebracht hat.

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

chardson 2009), innerhalb dessen die großen Agrarindustrie- und Exportunternehmen, insbesondere im Sojaexport, zu zentralen wirtschaftlichen Akteur:innen und Nutznießer:innen der kirchneristischen Verteilungsallianz wurden.

Der Stellenwert der Steuern für die Mobilisierung und Kanalisierung von Ressourcen war in dieser Verteilungsallianz deutlich größer als in der Vergangenheit. Während des Kirchnerismus erreichten die Steuereinnahmen Rekordwerte. Die so verstandene Stärkung des Steuerstaats trug gleichwohl zu ganz ähnlichen Konflikten wie in der Vergangenheit bei und verweist auf Kontinuitäten in der rentengesellschaftlichen Konfiguration des Staates unter veränderten Bedingungen. Die sozialen Pole des spannungsreichen Kräfteverhältnisses, das dieser Konfiguration zugrunde lag, bestanden neben dem großen Anteil der in Argentinien operierenden ausländischen Kapitalien im Wesentlichen aus einer mobilisierten Arbeiter:innenschaft und Arbeitslosenbewegung, aus den alten Wirtschaftsgruppen der diversifizierten Oligarchie und wenigen neuen Wirtschaftsgruppen sowie aus einem modernisierten und heterogenen Agrarsektor. Zu diesem zählten insbesondere moderne Großproduzent:innen, marktbeherrschende agrarindustrielle Exportunternehmen sowie kleinere Produzent:innen und Grundbesitzer:innen.

Die soziale Machtbasis des Kirchnerismus bestand vor allem in den peronistischen Gewerkschaften (CGT) und großen Teilen der national-popular orientierten Arbeitslosenbewegung der *Piqueteros*. Außerdem zählten zu den Unterstützer:innen Teile einer jüngeren Gewerkschaftsbewegung, die sich im Zuge der 1990er Jahre gebildet hatte und neben den Arbeitslosen vor allem den öffentlichen Dienst vertrat (CTA). Durch den Schulterschluss mit den Gewerkschaften und sozialen Bewegungen versuchte die Regierung Kirchner die politische Krise von 2001/2002, die auf die schwere argentinische Wirtschaftskrise zu jener Zeit folgte, zu überwinden und die Regierungsfähigkeit wiederherzustellen. Die neue Verteilungsallianz, die sie zu diesem Zweck schuf, war ebenso auf die Unterstützung größerer Teile der Mittelschichten wie auf die Koalition mit anderen Parteilisten angewiesen. Die Machtbasis des Kirchnerismus war damit heterogen und fragil. Sie bestand aus einem Bündnis relativ autonomer Organisationen und Parteien, die weder über die peronistische Partei, noch über Verbandsstrukturen integriert waren. Im Zuge des Großkonflikts mit dem Agrarsektor und der ab 2011 zunehmend unkontrollierten Inflation, die sich mit dem Fall der Rohstoffpreise verstärkte, wandten sich mehr und mehr Bündnispartner:innen ab.

Mit der Abwendung des mächtigsten Teils der peronistischen Gewerkschaften verlagerte sich die Machtbasis der Regierung Cristina Kirchner verstärkt auf die Arbeitslosenbewegung. Mit dem Agrarkonflikt von 2008 ging eine starke politische Polarisierung der Gesellschaft einher, die von einem verstärkt autoritären Führungsstil der Regierung begleitet wurde. Von den zunehmend entfremdeten Mittelschichtssektoren blieben nur die loyalsten Segmente, die vor allem in der urbanen jungen Mittelschicht zu finden waren und aus der kirchneristischen Jugendorganisation Cámpora in die Staatsbürokratie rekrutiert wurden. In den letzten Jahren der Regierung Kirchner setzten verstärkt Mobilisierungen und Generalstreiks der oppositionellen Teile der peronistischen Gewerkschaften und einiger sozialer Bewegungen ein, denen sich zuletzt auch die Vereinigung der kleinen und mittleren Agrarproduzent:innen (FAA) anschloss. Sie richteten sich vor allem gegen die kalte Progression des Einkommensteuersystems. Die zunehmenden politischen und wirtschaftlichen Krisenerscheinungen einer im Verhältnis zu den verfügbaren Ressourcen überdehnten Verteilungsallianz führten schließlich zu einer Verschiebung der Kräfteverhältnisse. Die sich dabei formierenden Gegenkräfte waren, neben der städtischen Mittelschicht, vor allem vom Agrarsektor und den diversifizierten Wirtschaftsgruppen getragen und brachten dem rechtskonservativen Kandidaten Mauricio Macri 2015 das Präsidentenamt. Damit gelang es diesen gesellschaftlichen Kräften erstmalig in der argentinischen Geschichte, einen populistischen Zyklus auf demokratischem Wege zu beenden (Vommaro 2019).

Im Folgenden werden die zentralen Merkmale der kirchneristischen Verteilungsallianz entlang der analytischen Kategorien der politischen Ökonomie der Rente, der politischen Institutionen und der Allokations- und Verteilungspolitik synthetisch dargestellt. Diese Darstellung trägt dem Einandergreifen der unterschiedlichen Analyseebenen Rechnung und leitet den Vergleich zwischen der peronistischen und der kirchneristischen Verteilungsallianz in den Schlussbetrachtungen an.

Politische Ökonomie der Rente und industriepolitische Koalition

Die staatliche Aneignung und Kanalisierung der Rente aus dem Rohstoffsektor war die zentrale politökonomische Bedingung der kirchneristischen Verteilungsallianz. Nach dem starken Rückgang industrieller Aktivität und einem relativ geringen Beschäftigungsstand in den 1990er Jahren, erlaub-

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

te das historische Hoch der *commodity* Preise zu Beginn der Regierung Kirchner, mit Hilfe umfangreicher Rententransfers einen erneuten industriellen Wachstumsprozess anzustoßen und zu alimentieren. Mit immer weiter steigenden Weltmarktpreisen für argentinische Agrar- und andere Rohstoffexporte erlebte Argentinien in den Folgejahren eine beispiellose Wachstumsdynamik, die die Steuereinnahmen massiv ansteigen ließ und die Finanzierung einer städtischen industriellen Koalition ermöglichte. Diese Koalition entsprach dem interessenpolitischen Modell einer Art „segmentierten Neo-Korporatismus“ (Collier/Etchemendy 2009), der hohe Unternehmensgewinne und steigende Löhne der Beschäftigten in den entsprechenden Branchen ermöglichte. Die großen Bevölkerungsteile, die weiterhin in prekären informellen Beschäftigungs- und Lebensverhältnissen verblieben, wurden dank hoher Staatseinnahmen mittels sozialpolitischer Programme alimentiert. Nur zum Teil gelang es ihnen hierbei, der klientelistischen Logik zugunsten universeller Rechtsansprüche zu entfliehen und ihre Einkommen gegen die Inflation zu behaupten.

Das zentrale allokativenpolitische Instrument des Kirchnerismus war die Besteuerung der Rohstoffexporte. Die umfangreichen Sojaexporte, die für den heimischen Markt relativ unbedeutend sind, boten eine wichtige Einnahmequelle der Regierung. Dadurch war es möglich, den Export von Energieträgern und Lebensmitteln, die für die Lebenshaltungskosten der Arbeiter:innen entscheidend sind (*wage goods*), soweit zu regulieren, dass diese Güter deutlich von den Weltmarktpreisen entkoppelt wurden und einen günstigen heimischen Konsum erlaubten. Ihre Besteuerung ging dabei so weit, dass der Export von Öl, Gas und Fleisch vollständig zum Erliegen kam. Zum Teil wurden dadurch die Preise so weit gedrückt, dass die Produktion aufgrund unzureichender Rentabilität gedrosselt wurde und Argentinien noch zukaufen musste.

Die Exportsteuer diente der kirchneristischen Allokationspolitik in dreifacher Hinsicht: Durch ein System differenzierlicher Exportsteuersätze wurden die Binnenmarktpreise von den Weltmarktpreisen entkoppelt. Dadurch wurde die Kaufkraft der Beschäftigten gestärkt. Dies ermöglichte geringere Lohnkosten für die arbeitsintensiven Industrien und Dienstleistungsunternehmen, aber auch für den öffentlichen Sektor. Die vom Weltmarkt entkoppelte Versorgung der heimischen Wirtschaft mit fossilen Brennstoffen senkte die Produktionskosten deutlich gegenüber anderen Ökonomien. Schließlich bezog die (nationale) Regierung durch die Exportsteuern umfassende zusätzliche Einnahmen, mit denen sie den Transport und Energieverbrauch massiv subventionierte — zwei wichtige Faktoren für den

4.5 Zwischenfazit: Kirchneristische Verteilungsallianz

Konsum der städtischen Mittelschichten sowie die Lohn- und Produktionskosten der argentinischen Wirtschaft. Auf der Basis dieser Kostenstruktur konnte eine Vielzahl von Unternehmen die Produktion wieder aufnehmen oder ausweiten. Die wichtigsten Industrieunternehmen in der Automobil- und Elektronikbranche rissen dabei tiefe Löcher in die Handelsbilanz. Es handelte und handelt sich im Wesentlichen um künstlich aufrechterhaltene Sektoren, die die Kanalisierung hoher Gewinne und vergleichsweise hoher Löhne erlaubten.

Die umfassenden Steuereinnahmen in der Folge der wiederbelebten Wirtschaft und des Konsums ermöglichten zudem eine umfangreiche Ausweitung des Bausektors. Dieser diente der materiellen Einbindung weiter Teile der einflussreichen Wirtschaftsgruppen und Gouverneur:innen durch eine umfassende korrupte Architektur allseitiger Bereicherung. Zugleich schuf die Bautätigkeit Arbeitsplätze und Arbeitsprogramme zur materiellen und legitimationspolitischen Einbindung breiter Bevölkerungsteile. Am Beispiel der Kartellisierung der Bautätigkeit wurde deutlich, dass die kriminelle Architektur dieser Form der Rentenverteilung den gesamten Staat und das gesamte politische System involviert. Politische Institutionen und Ämter erwiesen sich in diesem Zusammenhang als Mechanismen, die die Beteiligung an der Rente sicherstellen. Dieses Modell führte zunächst zu einer starken Ausweitung der kirchneristischen Verteilungsallianz. Sie stieß an ihre Grenzen, als sich nicht mehr ausreichend Rente abschöpfen ließ. Dies äußerte sich in einer wachsenden politischen Konfliktivität sowie in den makroökonomischen Krisenerscheinungen einer starken Inflation, eines starken Abwertungsdrucks der Währung, in der Kapitalflucht und in einem Rückgang der Reallöhne. Die Gewinne der größten Unternehmen des Landes hingegen blieben bis zuletzt hoch.

Politische Institutionen: Fiskalischer Dezisionismus

In politisch-institutioneller Hinsicht knüpfte der Kirchnerismus an die historisch tradierte starke Machtzentration in der Exekutive an. In steuer- und finanzpolitischer Hinsicht lässt sich diese als fiskalischer Dezisionismus beschreiben. Dieser Dezisionismus beruhte im Wesentlichen auf informellen Absprachen, Pakten und dem Befehl der Regierung. Mit dem Übergang zur Demokratie 1983 und der Verfassungsreform von 1994 musste diese dezisionistische Machtzentration im Rahmen der demokratischen

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

Verfassungsordnung organisiert werden. Hierbei schloss der Kirchnerismus an die Praxis seiner Vorgängerregierungen an und baute sie teilweise aus.

Der fiskalische Dezisionismus des Kirchnerismus vollzog sich im Wesentlichen über die parlamentarische Delegation von Gesetzgebungskompetenzen an die Exekutive, durch den umfassenden Gebrauch von Dringlichkeits- und Notstandsdekreten sowie die Manipulation von Kongressabgeordneten. Letztere erfolgte vor allem durch informelle Absprachen und Verteilungsarrangements mit politischen Segmenten auf Provinzebene, von denen die Kongressmitglieder größtenteils abhängen. Dank der Manipulation der Justiz wurde die Regierung trotz des verfassungsrechtlichen Verbots der Delegation von Gesetzgebungskompetenzen in Steuer- und Budgetfragen nicht in ihrer exekutiven Rechtssetzungspraxis behindert. Zahlreiche zeitlich befristete Gesetzgebungskompetenzen wurden verstetigt oder durch die Organisierung von Kongressmehrheiten immer wieder verlängert. Darunter befand sich auch ein undurchschaubares Paket von über 2.000 Normen. Es umfasste unter anderem das Recht, Exportsteuern einzuführen und beliebig zu verändern, wovon der Kirchnerismus umfassend Gebrauch machte. Die wiederholte einseitige Anhebung der Exportsteuern durch Ministerialverordnungen hatte 2008 den Großkonflikt mit dem Agrarsektor ausgelöst. Da die Exportsteuern nicht Teil der finanziell föderalistischen Ordnung sind und allein der nationalen Regierung zugehen, konnten diese Ressourcen politisch zur Allianzbildung verwendet und in lokale klientelistische Strukturen transferiert werden. Dadurch sicherte sich die Regierung den politischen Rückhalt subalterner Sektoren in den Vororten.

Im Bereich der Einkommensteuern nahm der Dezisionismus lange Zeit die Form der Nicht-Entscheidung an, was in einem inflationären Kontext zu einem erheblichen Anstieg der Einkommensteuerlast führte. Ab 2011 ließ sich Präsidentin Kirchner die Kompetenz zur Erhöhung von Freibeträgen und Abzugsmöglichkeiten in der Einkommensteuer vom Kongress übertragen. Dieses Instrument nutzte sie zur willkürlichen Gestaltung der Steuerlastenverteilung innerhalb der Gruppe der Bezieher:innen von Arbeitseinkommen und noch einmal innerhalb der Gruppe abhängig Beschäftigter. Die selektive Gestaltung der Steuer erfolgte dabei nach Maßgabe fiskalischer Erfordernisse und gewerkschaftlicher Gegenmobilisierung und wurde zu einem machtpolitischen Instrument der Spaltung von Gegenkräften. Diese wehrten sich gegen ihre Besteuerung durch beständige und umfassende politische Gegenmobilisierungen – die politische Form des Widerspruchs im fiskalischen Dezisionismus. Dies galt vor allem im Bereich der Export- und der Einkommensteuern.

Die Verschleierung der mit der Kartellisierung der Bautätigkeit verbundenen kriminellen Praktiken im Planungsministerium und der Bauindustriekammer führten während des Kirchnerismus zu massiven Eingriffen in die Steuerbehörde und die Justiz. Diese Eingriffe erfolgten durch Personalwechsel, die Beendigung von gerichtlichen Verfahren durch Steueramnestien oder die Störung der Funktionsfähigkeit der Justiz, wozu die sachgrundlose Abschaffung der Steuerstrafgerichte 2015 gehörte. Im Kontext einer verallgemeinerten Steuerhinterziehung veränderte auch die Steuerbehörde ihre Funktion von einer fiskalisch-administrativen hin zu einer politisch-dezisionistischen Institution. Mit der loyalen Besetzung der Behördenleitung wurde die Steuerfahndung zu einem selektiven repressiven Instrument der politischen Disziplinierung von Gegner:innen, während lokale Kreise mit ihrer Steuerfreiheit rechnen durften.

Allokations- und Verteilungspolitik im Kirchnerismus

Im Kirchnerismus erreichte der argentinische Steuerstaat mit über 30% die höchste Steuerquote seiner Geschichte. Dies kann im Wesentlichen auf die hohen Rohstoffpreise und das damit verbundene Wachstumsmodell zurückgeführt werden. Im Unterschied zur kreditbasierten Verwertung der *valorización financiera* führten die hohen Rohstoffpreise und die von der Regierung geschaffenen günstigen Rahmenbedingungen für industrielle Wachstumsprozesse zu hohen Aktiva in den Bilanzen der Unternehmen und damit zu höheren Steuereinnahmen. Ein zentraler Faktor war der Agrarsektor, der hohe Überschüsse erzielte, die durch Export- und Unternehmenssteuern teilweise abgeschöpft werden konnten. Den größten Anteil an den Steuereinnahmen hatten jedoch verschiedene Konsum- bzw. vom Konsum getragene Steuern. Die Widerbelebung der wirtschaftlichen Aktivität, die Kaufkraftentwicklung und die stetig steigenden Konsument:innenpreise bescherten dem Fiskus umfassende Einnahmen. Auch das starre Einkommensteuersystem brachte aufgrund stetig steigender Nominallöhne und -einkommen Rekordeinnahmen. Die Vermögenssteuer blieb hingegen unbedeutend.

All diese Steuern hatten aufgrund ihres indirekten Charakters oder ihrer politischen Differenzierung sehr ungleiche Effekte für verschiedene gesellschaftliche Segmente und zwar sowohl in distributiver (vertikal) als auch in allokativer (horizontal) Hinsicht. Die umfassende Abschöpfung der Rente durch die Agrarexportbesteuerung, insbesondere den Soja-

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

export, hatte aufgrund ihres indirekten Charakters eine höchst ungleiche Belastungswirkung, je nach Marktstellung und Größe der einzelnen Akteur:innen. Als sektorale Steuer bedeutete die Exportsteuer insgesamt eine Abschöpfung des gesellschaftlich verfügbaren Mehrprodukts. Damit wurde innerhalb des Sektors auch den vermögendsten und einkommensstärksten Teilen die Aneignung eines Teils der Rente vorenthalten. Deutlich stärker ins Gewicht fiel die Steuer gleichwohl bei den kleineren und mittleren Produzent:innen.

Andere führende Teile des Sektors, die zur wirtschaftlichen Elite des Landes zählten und zählen, wurden durch die Ausgestaltung der Steuer jedoch begünstigt. Hierzu gehörten die Industrie- und Handelsunternehmen, die einen ermäßigten Exportsteuersatz für die leichte industrielle Verarbeitung von Ölsaaten, insbesondere von Soja, erhielten. Da sie diese Ölsaaten von den Produzent:innen zu einem Preis abnahmen, der um den allgemeinen Exportsteuersatz verringert war, konnten sie einen Teil der Differenzialrente aneignen. Diese Industrie- und Handelskapitalien gehörten und gehören zu den größten und rentabelsten Kapitalien des Landes und wurden auf diese Weise privilegiert und an der Rente beteiligt. Diese allokativpolitische Modifikation der Exportsteuer macht deutlich, dass die mächtigsten Agrarindustrieunternehmen zu den strategischen Partner:innen der Regierung zählten. Der größte lokale Agrarexporteur, Roberto Urquía (*Aceitera General Deheza*), hatte als Staatssekretär für Landwirtschaft einen privilegierten Zugang zum politischen Entscheidungszentrum.

Im Bereich der Einkommensteuer führte die umfassenden Anhebung des Steuerfreibetrags durch besondere Abzugsmöglichkeiten zu einer Begünstigung von abhängig Beschäftigten gegenüber Selbstständigen. Diese Lohnsteuerbefreiungen entlasteten vor allem die Sektoren innerhalb der Arbeiter:innenschaft, die in den größten Unternehmen des Landes arbeiten und die höchsten Lohneinkommen beziehen. Die Steuerbefreiung war in diesem Sinne eine allokativpolitische Maßnahme zugunsten der industriellen Koalition, die als indirekte Lohnsubvention für die argentinische Industrie verstanden werden kann. Im gleichen Sinne entlastete sie zudem die öffentliche Verwaltung. Die Steuer war aber auch ein politisches Herrschaftsinstrument, da sie die stärksten Sektoren der Arbeiter:innenschaft nach willkürlichen bzw. politischen Kriterien in Lohnsteuerpflichtige und solche, die von der Lohnsteuer befreit waren, teilte. Dadurch sollte insbesondere die Mobilisierungsfähigkeit der konfliktfähigen Gewerkschaft der LKW-Fahrer geschwächt werden.

Das Haushaltsloch, das aufgrund der hohen Anhebung der Steuerfreibeträge von 2013 entstand, als nämlich schlagartig die Einkommensteuereinnahmen von 1,5 Millionen Beschäftigten wegfielen, wurde durch die Wiedereinführung der Kapitalertragsteuer kompensiert. Dieser Steuerreform kann eine Umverteilungsfunktion zugesprochen werden, da die entsprechenden Einkommen im höchsten Einkommensdezil anfallen. Allerdings traf sie nur Dividenden und Veräußerungsgewinne nicht börsennotierter Aktien. Angesichts der sehr verbreiteten und handelsrechtlich geförderten Rechtsform der Aktiengesellschaft glich diese Steuer eher einer Erweiterung der Besteuerung von Einkommen aus Selbstständigkeit und ließ die Aktien der größten, börsennotierten Unternehmen und damit auch die höchsten Einkommen außen vor. Damit vertiefte die Reform zusätzlich die horizontalen Disparitäten innerhalb der Einkommensteuer.

Das verallgemeinerte Phänomen der Steuerhinterziehung sowie ihr systemischer Charakter, der insbesondere am Beispiel der kartellisierten Bauindustrie und damit verbundener Skandale aufgezeigt wurde, entband schließlich einen großen Teil der einkommens- und vermögensstärksten Teile der Gesellschaft von ihrer Besteuerung. Regelmäßige Steueramnestien machten die Steuerhinterziehung zu einem kalkulierbaren Risiko, zumindest für all jene, die sich zur Verteilungsallianz zählen dürfen.

Insgesamt zeigt sich, dass die Steuerpolitik des Kirchnerismus kaum sachlichen Kriterien der Steuerrationalität folgte und sich ebenso wenig an einem politisch-kohärenten Programm orientierte. Vielmehr reagierte sie ad-hoc, fragmentiert und widersprüchlich auf die fiskalischen Anforderungen des Moments sowie auf politische Konflikte. Die hohen Steuereinnahmen sind in diesem Zusammenhang als konstitutiver Bestandteil dieser historischen Verteilungsallianz zu betrachten. Einerseits wurden so viele Steuern wie möglich erhoben und der Regierung dadurch ein bedeutendes allokativen- und verteilungspolitisches Machtinstrument an die Hand gegeben. Andererseits waren alle gesellschaftlichen Segmente und sozialen Gruppen darum bemüht, so wenig Steuern wie möglich zu zahlen und so viel vom gesellschaftlich verfügbaren Reichtum wie möglich über den Staat auf sich zu konzentrieren. Ihr Erfolg richtete sich dabei nach ihrer strategischen Bedeutung, ihrem direkten Einfluss und ihrer politischen Mobilisierungsfähigkeit. Die Steuer zahlten und zahlen die Verlierer:innen. Zu diesen Verlierer:innen gehörten und gehören immer die einkommens-

4. Kirchneristische Verteilungsallianz (2003-2015)

schwächsten Bevölkerungsgruppen, die ihre geringen Einkünfte vollständig für den stark besteuerten Konsum verausgaben.²²⁶

226 In den informellen Ökonomien wird zwar keine Mehrwertsteuer abgeführt, aber auch dort entfalten die verschiedenen Steuern mit Kaskadenwirkung ihre Belastungswirkung, solange eine Verbindung zur formellen Ökonomie besteht.

5. Schlussbetrachtungen

Mit dem Peronismus und dem Kirchnerismus sind in dieser Arbeit zwei Verteilungsallianzen untersucht worden, die als konkrete historische Ausgestaltung der rentengesellschaftlichen Konfiguration des argentinischen Steuerstaats konzeptualisiert wurden. Die grundlegende Frage nach den politischen Gründen und gesellschaftlichen Bedingungen für den Verzicht auf eine gezielte Besteuerung von Reichtum im Rahmen der lateinamerikanischen Linkswende von 2000/2003 ist damit unter Rückgriff auf eine grundlegende staats- und gesellschaftstheoretische Neukonzeptualisierung von Steuerstaatlichkeit in Lateinamerika bearbeitet worden. Das politische Handeln und die Gestaltungsmöglichkeiten sozial progressiver Kräfte müssen demnach vor dem Hintergrund einer rentengesellschaftlichen Konfiguration des Steuerstaats analysiert und bewertet werden.

Diese Perspektive fordert den üblichen Fokus der westlichen Steuerstaatstheorie heraus, der auf der funktionalen Trennung von Staat und Gesellschaft basiert — eine Vorstellung, die gleichermaßen Machtressourcenansätzen und neoklassischen Ansätzen in der Steuerforschung implizit oder explizit zugrunde liegt. Ebenso grenzt sich diese Konzeption von normativen institutionalistischen Ansätzen sowie der institutionalistisch geprägten Rentierstaatsliteratur ab. Dagegen versucht die Arbeit mit ihrem rententheoretischen Zugang zu einer materialistischen Staats- und Gesellschaftstheorie des Steuerstaats einen neuen Beitrag zur Debatte um Staatlichkeit, Fiskalität, Steuerpolitik und Reichtumsbesteuerung im globalen Süden zu leisten.

5.1 Steuerstaat und Rentengesellschaft: Peronismus und Kirchnerismus im Vergleich

Steuerstaat und Rentengesellschaft

Der rentengesellschaftliche Staat basiert ökonomisch im Wesentlichen auf der Realisierung von Grundrente im Außenhandel (Differentialrente). Durch sein Monopol über den nationalen Zirkulationsraum besitzt der Staat die Möglichkeit, diese Rente anzueignen oder durch verschiedene

5. Schlussbetrachtungen

Instrumente zugunsten wirtschaftlicher Sektoren und Segmente außerhalb des Rohstoffsektors zu reallozieren. Er ersetzt in dieser Eigenschaft den Allokationsmechanismus des Marktes zugunsten von akkumulationsfähigen industriellen Strukturen, die der Absorption von Arbeitskräften und erweiterten Gewinnchancen dienen. In seiner Stellung in Bezug auf den Wirtschaftsprozess nimmt der Staat eine genuin ökonomische Rolle ein. Denn anders als der westliche Steuerstaat greift dieser Staat zu seiner Finanzierung nicht steuerlich in eine ihm äußerliche Reichtumsproduktion ein, um die Rahmenbedingungen für erfolgreiche marktwirtschaftliche Verwertungsprozesse aufrechtzuerhalten, sondern er bringt diese Produktion ganz wesentlich selbst hervor oder alimentiert sie. Dadurch begründet der Staat eine politische Form der Vergesellschaftung, in der moderne Klassen erst entstehen oder nur erhalten bleiben aufgrund der staatlichen Ressourcenallokation. Die politischen Institutionen des Staates fungieren unter diesen Bedingungen nicht als Instanzen demokratischer Kontrolle, Budgetplanung und Kompromissbildung, sondern als Mechanismen der Allokation und Verteilung der Rente. Die Steuer- und Fiskalpolitik wird in den Dienst dieser allokativen politischen Funktion des Staats gestellt. Trotz der politischen Form der Vergesellschaftung und der teils umfassenden staatlichen Ablösung von Marktmechanismen erfolgt die Aneignung des Reichtums immer privat, d.h. gemäß privatrechtlicher Eigentumsverhältnisse und individueller Interessen.

In dem virtuellen Wirtschaftskreislauf der Rente versuchen alle Gruppen und Segmente so viel wie möglich von der zirkulierenden Rente abzuschöpfen, über Produktionsstrukturen, Finanzgeschäfte und Dienstleistungen, Grundbesitz und Scheingeschäfte oder durch direkte Ressourcentransfers. Eine systematische Kontrolle durch den Markt oder durch eine außerhalb des Staates stehende bürgerliche Klasse existiert dabei nicht. Dieses System tendiert zu Verschwendungen, Korruption und Raub. Progressive Regierungen sind in diesem Kontext vor allem mit der Herausforderung konfrontiert, die Verteilungsallianz zu erweitern, also mehr Sektoren materiell einzubinden, und sind entsprechend auf erhöhte Rentenzuflüsse angewiesen. Die Besteuerung von Reichtum, der in entscheidendem Umfang erst über staatliche Instrumente alloziert wird, ist in diesem Zusammenhang paradox und unwahrscheinlich, da die Verteilungsentscheidungen zuvor getroffen werden. Verteilungspolitik erfolgt in diesem Kontext nur in sehr begrenztem Maße in distributiver Form entlang der vertikalen Strukturierung der Gesellschaft (Klassen/Schichten). Zentraler ist die Zuweisung und Kanalisierung von Ressourcen zugunsten bestimmter Sektoren und

Segmente auf der horizontalen Achse. Diese Ressourcenverteilung kann als Allokationspolitik verstanden werden und produziert systematisch horizontale Disparitäten als Teil einer segmentierten Ungleichheitsstruktur.

Die historische Artikulation der sozialen Frage ist für die Herausbildung der rentengesellschaftlichen Konfiguration bedeutsam, da sie die herrschende Klasse mit neuen Ansprüchen konfrontiert und zu einer Vergrößerung der Verteilungsspielräume durch die Entwicklung und Bewahrung akkumulationsfähiger Strukturen zwingt. Je nach Stärke und Charakter werden mit der Artikulation und politischen Beantwortung der sozialen Frage neue Ansprüche an den Staat gestellt, die diesen verändern und zum Gegenstand demokratisierter Konfliktdynamiken machen. Mit ihr bekommt die Realisierung und Mobilisierung der Rente eine zentrale Bedeutung weit über den oligarchischen Großgrundbesitz und die unmittelbar damit verbundenen Industrien und internationalen Gläubigerinteressen hinaus. Denn die Rolle der Rente kann durch die Artikulation der sozialen Frage politisch verstetigt werden – in dem Sinne, dass die Mobilisierung sozialer Kräfte die Verteilung der Rente zu einer zentralen Quelle politischer Legitimation macht. Mit dem Peronismus wurde eine solche rentengesellschaftliche Konfiguration geschaffen und verfestigt. Sie prägte den argentinischen Steuerstaat über viele Jahrzehnte in gewandelter Form über unterschiedliche Wachstums- und Verteilungsmodelle sowie sozialstrukturelle Veränderungen hinweg. Dabei sind diese Veränderungen selber ganz wesentlich politischer Natur, da die Vergesellschaftsweise in rentengesellschaftlichen Konfigurationen politischen Charakter hat. Sie unterscheidet sich von der modernen Vergesellschaftsweise in den westlichen kapitalistischen Ländern, die politisch *a priori* erfolgt und durch die Art und Weise der ökonomisch strukturierten Vermittlungsverhältnisse, über die Wertform und Tauschbeziehungen sowie die Stellung im Produktionsprozess, bestimmt ist. Gleichwohl sind die nationalen politischen Formationen und Konjunkturen abhängig von den finanziellen Spielräumen, die der kapitalistisch getriebene internationale Rohstoff- und Kreditmarkt eröffnet.

Die rentengestützten industriellen und logistischen Strukturen können Produktivitätsrückstände durch die Integration von Rente kompensieren und sind daher keine Impulsgeber für gesellschaftliche Umwälzungsprozesse. Entsprechend kommt es kaum zu den für den kapitalistischen Wertungsprozess typischen Umwälzungen der technischen und organisatorischen Basis der Produktionsstruktur, die sich auf die Zusammensetzung der Arbeiter:innenschaft und die soziale Struktur des Arbeitsmarktes aus-

5. Schlussbetrachtungen

wirken. Ein Einfluss auf die soziale Struktur des Arbeitsmarktes geht nur punktuell von wirtschaftlichen Inselbereichen aus, in denen transnationale Unternehmen mit modernen, gleichwohl nach internationalen Maßstäben technologisch obsoleten Produktionslinien tätig sind, ohne gesamtgesellschaftliche Umwälzungsprozesse anzustoßen. Die rentengestützte Akkumulation im Sinne eher quantitativer Erweiterungsinvestitionen verhindert vielmehr solche beständigen Umwälzungsprozesse und trägt damit zur (abhängigen) Reproduktion der sozialen Struktur, ihrer Klassenbeziehungen und den darin begründeten historisch-politischen Allianzen bei. Dies ist der materielle, strukturell verbürgte Grund dafür, dass der Kirchnerismus, über allen historischen Wandel hinweg, die auf den Peronismus zurückgehenden wirtschaftlichen, sozialen und politischen Grundkoordinaten in veränderter Form replizieren konnte – und in dies in gewisser Hinsicht auch tun musste. Ein halbes Jahrhundert nach Perón zeichnete sich die kirchneristische Verteilungsallianz durch vergleichbare Bündnisse, Konfliktlinien, Identitäten und Leidenschaften aus.

Peronistische und kirchneristische Verteilungsallianz im Vergleich

Trotz aller Unterschiede zwischen dem historischen Peronismus und der neoperonistischen Verteilungsallianz des Kirchnerismus geht es im Folgenden darum, die Strukturähnlichkeiten und Analogien in den Unterschieden herauszuarbeiten und dabei die Gemeinsamkeiten beider Formationen herauszustellen.

Die *soziale Machtbasis* sowohl des Peronismus als auch des Kirchnerismus bestand in plebeisch-popularen gesellschaftlichen Sektoren. Durch den über Jahrzehnte sich entfaltenden sozialen Desintegrationsprozess, der mit der Krise des importsubstituierenden Entwicklungsmodells einsetzte, unterschied sich jedoch die Zusammensetzung dieser sozialen Basis. Dies hatte Folgen für die Form der populistischen Anbindung subalterner Sektoren. Im Peronismus bestand die populare Machtbasis Peróns in der organisierten Arbeiter:innenschaft, die von expandierenden industriellen Strukturen absorbiert wurde und wegen des Zuzugs aus dem Hinterland und der peronistischen Beschäftigungspolitik weiter anwuchs. Diese Basis ließ sich vertikal in hierarchische peronistische Gewerkschaftsapparate integrieren. Die Gewerkschaftsapparate wurden ihrerseits in das korporatistische Gefüge des Staates aufgenommen, aus dem heraus sie die Arbeiter:innenschaft sowohl organisierten als auch kontrollierten. Die peronistischen

Gewerkschaften jener Zeit können als massenklientelistische Strukturen verstanden werden, in denen politische Loyalität gegen soziale Rechte und Verbesserungen getauscht wurde. Staat, Partei und Gewerkschaftsapparate waren eng miteinander verflochten.

Der Kirchnerismus baute hingegen auf einer fragmentierten sozialstrukturrell heterogenen Basis auf. Durch die wirtschaftspolitischen Entwicklungen der vorherigen Jahrzehnte war ein großer Teil der Bevölkerung marginalisiert und organisierte sich territorial in Stadtteilen und Nachbar:innen-schaften. Die kirchneristische Industrie- und Beschäftigungspolitik schloss zwar an die (neo-)korporatistische Tradition des Peronismus an. Sie tat dies aufgrund der hohen Informalität der Wirtschaft (knapp 50%) jedoch nur in segmentierter Form. Zudem behielten die alten peronistischen Gewerkschaften in diesem neo-korporatistischen Bündnis ihre Autonomie. Im Unterschied zum Peronismus waren sie weder in den Staat, noch in die peronistische Partei integriert. Letztere hatte sich mit dem Prozess der „de-unionization“ (Levitsky 2003, 4) in den 1990er Jahren zu einem rein klientelistischen Wahlapparat entwickelt. Die klientelistischen Parteistrukturen auf lokaler Ebene dienten insbesondere dazu, die marginalisierten populären Sektoren politisch zu binden. Die politische Bedeutung dieser Sektoren für den Machterhalt des Kirchnerismus nahm im Laufe der Zeit gegenüber den traditionellen peronistischen Gewerkschaften zu.

Trotz der starken Polarisierungen zwischen Agrarsektor und Regierung war das strategische Bündnis mit den großen Agrarindustrie- und Exportunternehmen sowie einigen Großproduzent:innen konstitutiv für die *politische Ökonomie der Rente* im Kirchnerismus. Im Unterschied zum historischen Peronismus war der Agrarsektor keinesfalls der Industriepolitik untergeordnet. Vielmehr bildeten die großen Produzent:inen und Unternehmen des modernisierten und auf Ölsaaten spezialisierten Landwirtschaftssektors den Kern des kirchneristischen Wachstumsmodells. Durch die Konzentration des Exports auf Ölsaaten konnte der alte Widerspruch des Peronismus zwischen der Stärkung der Kaufkraft der Arbeiter:innen einerseits und der gesamtwirtschaftlichen Abhängigkeit vom Export von *wage goods* andererseits (teilweise) überwunden werden (vgl. Richardson 2009). Dadurch lagen die politisch-ökonomischen Trennungslinien quer zum Agrarsektor, wobei insbesondere die großen Sojaproduzent:innen und -exportindustrien strategische Partner der Regierung waren. Die traditionelle bipolare Konfliktlinie zwischen Stadt und Land, Agrarsektor und industrieller Koalition, wurde erst politisch virulent mit dem großen Agrarkonflikt von 2008 und der Massenmobilisierung insbesondere der

5. Schlussbetrachtungen

kleinen und mittleren landwirtschaftlichen Produzent:innen. Im Zuge dessen fand der Agrarsektor zumindest diskursiv als *campo* zur Einheit und die Regierung griff rhetorisch verschärft auf den klassischen peronistischen Manichäismus‘ der ‚zwei Argentinien‘ und die Vorstellung einer Konfrontation von ‚Volk‘ und ‚Oligarchie‘ zurück. Während Perón der strukturellen Abhängigkeit vom Agrarsektor Rechnungen trug und seine konfrontative Haltung mit dem zweiten Fünfjahresplan zugunsten materieller Konzessionen gegenüber dem Sektor mäßigte, wurde die Haltung der Regierung Kirchner in der zweiten Hälfte ihrer Amtszeit immer aggressiver. In beiden Fällen brachten die Regierungen letzten Endes den Agrarsektor geschlossen gegen sich auf, weil dieser auch dann zur Finanzierung der Verteilungsallianz aufkommen musste, als die Weltmarktpreise stagnierten oder gar fielen. Unter Perón hatte diese Konfliktdynamik zu seiner gewaltsamen Absetzung geführt. Im Kirchnerismus ermöglichte die weitgehend undifferenzierte Abschöpfung der Rente den Großgrundbesitzer:innen und Großproduzent:innen, mit Hilfe der mobilisierten kleinen und mittleren Produzent:innen eine politische Opposition zu stärken, die die neoperonistische Verteilungsallianz demokratisch abwählte.

Der *fiskalische Dezisionismus* der beiden Populismen unterscheidet sich darin, dass es unter Perón vor allem eine expandierende Staatsbürokratie war, die grundlegende fiskalische und nonfiskalische Funktionen übernahm, während der Kirchnerismus vor allem in die bestehende Institutionalität eingriff und diese blockierte oder manipulierte. Perón hatte mit der Handelsorganisation IAPI einen gigantischen bürokratischen Machtparadat geschaffen, der maßgeblich die Abschöpfung und Kanalisierung der Rente am Parlament vorbei organisierte. Der integrale Staat des Peronismus, der über die Gewerkschaften und die Partei sowie die lokale korporatistische Unternehmensvereinigung CGE einen großen Teil der Gesellschaft direkt in die staatliche Bürokratie integrierte und kontrollierte, erlaubte eine uneingeschränkte Befehlsmacht Peróns. Allein an den faktischen Gelegenkräften und Pakten mussten sich die Entscheidungen der Staatsführung messen. Der Staat entwickelte sich in der Folge zu einem riesigen klientelistischen Apparat, der in alle Gesellschaftsbereiche hineinwirkte.

Der Kirchnerismus hingegen handelte fiskalisch aus einer zurückgebauten Bürokratie heraus und weitgehend auf der Basis regulärer steuer- und finanzpolitischer Instrumente. Er erbte und vertiefte dabei eine dezisionistische Finanzarchitektur, die seit dem Übergang zur Demokratie 1983 im Rahmen der bestehenden Verfassungsordnung etabliert worden war. Durch eine Vielzahl von Mechanismen wurden der Regierung Rechtsetzungskom-

petenzen in Steuer- und Budgetfragen übertragen oder sie wurden von der Regierung an sich gerissen. Auf diese Weise war es dem Kirchnerismus möglich, umfassende Ressourcen zu mobilisieren und zu kontrollieren und damit seinen Einflussbereich zu erweitern und auf substaatlicher Ebene abzusichern. Die Rechtsetzungsmacht der Regierung im Bereich der Einkommen- und Exportsteuer sowie der administrativen Steuererhebung nutzte sie sowohl fiskalisch zur Erhöhung der Staatseinnahmen, als auch politisch zur Spaltung, Isolation und Bestrafung ihrer Gegner:innen. Sie diente zudem ihrer persönlichen rechtlichen Absicherung innerhalb der korrupt-klientelaren Struktur des Staates. Die formellen und informellen Pakte mit Gouverneur:innen und einflussreichen Wirtschaftsgruppen der diversifizierten Oligarchie sowie die teilweise Stillstellung der Justiz erlaubten es dem Kirchnerismus, den Staat als einen riesigen klientelistischen Apparat der (kriminellen) Aneignung und Verteilung des gesellschaftlich verfügbaren Mehrprodukts zu führen und die Regierbarkeit auf diese Weise abzusichern. Darin folgte die Regierung ihren Vorgängern, allerdings unter den Bedingungen einer Hochkonjunktur der Rohstoffpreise.

Im Peronismus und im Kirchnerismus erreichte der Steuerstaat Rekordgrößen gemessen an der Steuerquote. Obwohl klassische Steuern im Peronismus nur einen Teil, und zeitweise nicht einmal den größten Teil, der Staatseinnahmen ausmachten, wurde die peronistische Steuerquote von 17% erst in den 1990er Jahren wieder erreicht und überschritten. Der Kirchnerismus zeigte mit einer Steuerquote von 30% einen historischen Rekordwert. Dabei lassen sich auch in *allokations- und verteilungspolitischer* Hinsicht starke Parallelen feststellen. In beiden historischen Phasen spielte die Besteuerung des Kapitals, ob in Unternehmensform oder als Kapitalerträge, dank großzügiger Steuerausnahmen und Steuervermeidungsmöglichkeiten eine untergeordnete bis nötige Rolle. Dies galt vor allem außerhalb des Agrarsektors. Vernachlässigte Steuerfestsetzung, Steuermoratorien und Steueramnestien etablierten und stärkten eine Kultur der Steuerverweigerung und Steuerhinterziehung. Beide Populismen konzentrierten ihre fiskalischen Bemühungen zur Finanzierung des Staates auf den Rohstoffsektor, insbesondere den Agrarsektor, was innerhalb des heterogenen Sektors zu einer sehr ungleichen (relativen) Steuerbelastung führte.

Während die peronistischen Arbeiter:innen im historischen Peronismus ihre Steuerbefreiung quasi als staatsbürgerliches Recht im Ideologem des „Arbeiter:innenstaats“ beanspruchen konnten, mussten die peronistischen Gewerkschaften im Kirchnerismus ihre Steuerbefreiung immer wieder vehement erkämpfen. Die Regierung setzte die Steuerbefreiungen in zwei-

5. Schlussbetrachtungen

facher Hinsicht selektiv ein: zum einen selektiv zugunsten ihrer gewerkschaftlichen Basis im Unterschied zu Selbstständigen, insbesondere im Agrarsektor; zum anderen jedoch auch selektiv innerhalb der Gruppe der Arbeiter:innen, um auf diese Weise gewerkschaftliche Opposition zu schwächen. Diese Politik war sowohl Ausdruck der stärkeren Autonomie der Gewerkschaften im Unterschied zum historischen Peronismus als auch der veränderten sozialen Basis des Kirchnerismus, die in fragmentierte Gewerkschaften und soziale Bewegungen marginalisierter Sektoren auf territorialer Ebene zerfiel.

Den beiden rentengesellschaftlichen Formationen des Peronismus und Kirchnerismus ist gemein, dass die Besteuerung nach politischen Kriterien und nicht nach sachlichen Kriterien der Leistungsfähigkeit erfolgte. Dies galt nicht nur im Hinblick auf unterschiedliche Einkommensarten, sondern war auch bezüglich unterschiedlicher wirtschaftlicher Sektoren und selbst innerhalb von Einkommensgruppen (Arbeitseinkommen) der Fall. Im Kirchnerismus führte die politische Besteuerung sogar zu einer Ungleichbehandlung innerhalb der Gruppe abhängig Beschäftigter mit gleichem Einkommensniveau. Das Ergebnis ist ein *segmentierter Steuerstaat*. Mit Verteilungsfragen entlang der vertikalen gesellschaftlichen Strukturierung von Klassen und Schichten ist dieser Steuerstaat allenfalls sehr lose verbunden. Steuern zahlt, wer sich nicht ausreichend dagegen zur Wehr setzen kann; Steuern zahlen die Verlierer:innen.

5.2 Segmentierter Steuerstaat in Lateinamerika

Der Befund des segmentierten Steuerstaats lässt sich für den lateinamerikanischen Kontext unter Berücksichtigung nationaler und regionaler Spezifika verallgemeinern. Der segmentierte Steuerstaat ist Ausdruck einer rentengesellschaftlichen Konfiguration des Steuerstaats, die sich in Abhängigkeit von besonderen nationalen Entwicklungspfaden unterscheiden kann. Der in dieser Arbeit verfolgte methodologische Ansatz einer Integration von allgemeinen Strukturbedingungen und historischer Kontingenz erlaubt einen vergleichenden Blick auf die konkreten Ausprägungen des Steuerstaats in anderen Ländern Lateinamerikas. Die strukturelle Vergleichbarkeit ergibt sich aus dem die gesamte Region kennzeichnenden Rohstoffreichtum und dem allgemeinen Muster einer abhängigen Einbindung in den Weltmarkt als Rohstofflieferanten. Gemeinsames Kennzeichen der Gesellschaften La-

teinamerikas ist zudem die Marginalität großer Bevölkerungsteile sowie starke Disparitäten in der produktiven Matrix. Diese allgemeinen Bedingungen sind vom lateinamerikanischen Strukturalismus mit dem Begriff der strukturellen Heterogenität konzeptualisiert worden.²²⁷ Auf der Basis der in dieser Arbeit angestellten rententheoretischen Überlegungen werden die Befunde der Untersuchung abschließend entlang der allgemeinen Bedingung struktureller Heterogenität einerseits sowie ihrer historisch kontingenten allokationspolitischen Bearbeitung andererseits diskutiert. Die allokationspolitische Bearbeitung struktureller Heterogenität wird in unterschiedlichen steuer- und fiskalpolitisch gehaltvollen Wachstumsmodellen dargestellt.²²⁸

Strukturelle Heterogenität und Steuern

Eine Besteuerung nach westlichem Vorbild ist unter strukturell heterogenen Bedingungen nicht möglich. Der viel bemühte Vergleich lateinamerikanischer Steuersysteme mit den Steuersystemen der OECD-Staaten verkennt die politökonomischen Voraussetzungen von Steuern, insbesondere von direkten Besteuerungsinstrumenten. Letztere erlangen ihre zentrale Bedeutung unter Bedingungen relativ eigenständiger und stabiler wirtschaftlicher Wachstumsprozesse sowie relativ hoher und homogener Einkommen.²²⁹ Diese Bedingungen sind in den rohstoffexportierenden, strukturell heterogenen Ländern, die zentral von der Realisierung der Rohstoffrente abhängen, nicht gegeben. Dies erschwert sowohl die Besteuerung von Gewinnen

-
- 227 Das Konzept der strukturellen Heterogenität wurde in den 1970er Jahren von der CEPAL zur Beschreibung der politikökonomischen Lage in Lateinamerika entwickelt. Es analysiert das Zusammenspiel von einer abhängigen Weltmarktintegration und den nationalen Produktionsstrukturen sowie intersektorale Produktivitätsunterschiede und darauf basierende Segmentierung von Arbeitsmärkten, Einkommen und Konsummustern (Elsenhans, 1987). Strukturell heterogene Gesellschaften zeichnen sich sowohl durch eine strukturell-ökonomische Heterogenität als auch durch eine sozialstrukturelle Heterogenität, d.h. durch Marginalität großer Bevölkerungsteile, aus (vgl. Becker 2008).
- 228 Die folgenden Ausführungen gehen auf Überlegungen zurück, die zum Teil bereits in einem anderen Beitrag auf Englisch veröffentlicht wurden (Fehling 2023).
- 229 Die Einkommensteuern stellen eine für den Kapitalismus und den bürgerlichen Staat historisch spezifische direkte Steuerart dar. Sie sind ein „spezifisches Produkt der kapitalistischen Entwicklung und der Versuche des bürgerlichen Steuerstaats, sich ihr anzupassen“ (Krätke 1984, 206; vgl. Fehling 2018).

5. Schlussbetrachtungen

jenseits des Rohstoffsektors als auch die umfassende Einbindung der Bevölkerung in den fiskalischen Nexus von Staat und Gesellschaft.

Strukturelle Heterogenität und Marginalität machen sich in unterschiedlichen Bereichen bemerkbar und prägen ein komplexes Ungleichheitsgefüge innerhalb lateinamerikanischer Gesellschaften. Sie sind eng mit den Rohstoffsektoren verbunden, in denen sich aufgrund natürlicher Kostenvorteile hohe Produktivitätsinseln auffinden lassen, während andere Wirtschaftssektoren meist eine sehr niedrige Arbeitsproduktivität aufweisen. Dabei ist die Produktionsstruktur in keiner anderen Weltregion heterogener als in Lateinamerika. Die Ungleichheit der Arbeitsproduktivität zwischen den wichtigsten Wirtschaftssektoren (BIP/Beschäftigter) ist dort doppelt so hoch wie in anderen Regionen (Bértola 2016, 255 f.). Während beispielsweise die natürlichen Ertragsvorteile und die kapitalintensive Produktion im lateinamerikanischen Bergbau zu einer hohen Arbeitsproduktivität beitragen, lassen sich für die Region in den anderen Sektoren der Industrie und der Landwirtschaft im zeitlichen Verlauf seit 1990 keine relevanten Produktivitätszuwächse nachweisen (Burchardt 2023, 255). Zudem ist die Produktivität der rohstoffnahen Sektoren selber sehr volatil, da sie eng an die Preisentwicklung auf dem Weltmarkt gekoppelt ist. So weist Lateinamerika nicht nur die höchste Heterogenität in der Arbeitsproduktivität unterschiedlicher Wirtschaftssektoren auf, sondern auch die größten Schwankungen dieser intersektoralen Produktivitätsunterschiede, sofern die sektorale Produktivität an ihrem Anteil an der Wirtschaftstätigkeit gemessen wird. Da die Wirtschaftsleistung insgesamt stark an den Rhythmus der Weltmarktpreise für die wichtigsten Exportgüter gekoppelt ist, gilt: Je stärker die Wirtschaftsleistung, desto höher fällt die sektorale Produktivität im Rohstoffsektor gemessen am BIP aus, ohne dass diese auf entsprechende technologische Dynamiken zurückgeführt werden kann (Bértola 2016, 255 f.). Die Rohstoffrente bleibt daher der entscheidende Faktor für die Generierung von Überschüssen, die sich steuerlich abschöpfen lassen. Eine steuerliche Abschöpfung darüber hinaus läuft Gefahr, in die wirtschaftliche Substanz einzugreifen oder eine hinreichende Rendite für den Einsatz von Kapital zu verhindern und sich damit ihrer wirtschaftlichen Quelle zu berauben. Dies begründet das stark prozyklische Muster, das die rohstoffabhängigen Ökonomien Lateinamerikas insgesamt und damit auch die Fiskalpolitik prägt (vgl. Ocampo 2017, 64 ff.). Prozyklische Fiskalpolitik bedeutet tendenziell *sharing the spoils* (Burchardt/Dietz 2014, 476) in Phasen des Aufschwungs und umso brutalere Anpassungspolitiken

in Momenten der Krise, wie in Lateinamerika zwischen 2014 und 2016 (Ocampo 2017, 68).

Im Kontext von struktureller Heterogenität und Marginalität trifft die Besteuerung von Unternehmen auf erschwerete Bedingungen. In aller Regel konzentrieren sich die Steuerbehörden daher auf große Steuerzahler und verfügen in ihren Finanzbehörden über *special tax units* für Großunternehmen. Diese sind zumindest so erfolgreich, dass die Einnahmen aus der Unternehmenssteuer die Einnahmen aus der vernachlässigbaren Einkommensteuer in den allermeisten Fällen deutlich übersteigen. Ihr fiskalischer Gewicht verleiht den Großunternehmen zugleich zusätzliches politisches Gewicht. Außerdem dürfen nationale und transnationale Großkapitale in strategischen Sektoren in aller Regel mit großzügigen Steuerausnahmen rechnen. Darüber hinaus können sich weite Teile der Ökonomie aufgrund großer informeller Sektoren, in denen auch während der letzten *commodity boom* Phase 50-70% der Bevölkerung beschäftigt waren (Bergman 2019, 59), ihrer Besteuerung vollständig oder weitestgehend entziehen. Gerade kleine und mittlere Unternehmen (SME) entziehen sich einer relevanten Besteuerung, indem sie sich der Formalisierung widersetzen oder ihre Betriebe (offiziell) klein halten und von vereinfachten, günstigen Steuerregelungen profitieren (vgl. González 2009). Die flächendeckende Steuerhinterziehung kleiner und mittlerer Unternehmen wird weitgehend akzeptiert. Eine konsequente Besteuerung informeller Ökonomien könnte zum Verschwinden tausender Soloselbstständiger und kleinerer Firmen führen. Für eine Vielzahl wäre die Fortexistenz bei normaler Besteuerung nicht möglich. Damit würden aber auch die informellen Märkte verschwinden, die aufgrund der fehlenden Steuerbelastung billige Waren und Dienstleistungen absetzen und damit Konsumchancen der großen einkommensschwachen Sektoren erweitern. Steuerhinterziehung stellt in diesem Sinne eine „indirekte Staatssubvention“ für den Massenkonsum dar, der Regierungen politische Zustimmung bringt (Bergman, 2019, 72).

Marginalität und die damit zusammenhängende Segmentierung der Arbeitsmärkte und Einkommenschancen sowie die eklatanten sozialen Ungleichheiten führen zu einer fiskalischen Desintegration weiter Teile der Bevölkerung. Die (personale) Einkommensteuer ist aufgrund der starken sozialen Stratifizierung und Segmentierung von Einkommen und Arbeitsmärkten in den lateinamerikanischen Gesellschaften weitestgehend bedeutungslos. Dies liegt nicht so sehr daran, dass Reiche nur geringfügige Steuern zahlen, die in keinem Verhältnis zu ihren Einkommen und Vermögenserträgen stehen, sondern vielmehr daran, dass große Teile der Gesellschaft

5. Schlussbetrachtungen

ten nicht über geordnete Einkommensverhältnisse in ausreichender Höhe verfügen, um umfassend in das Einkommensteuersystem integriert zu werden. Die Einkommensteuer in Europa ist nie bedeutsam gewesen, solange sie praktisch eine Reichensteuer (mit sehr moderaten Steuersätzen) war. Finanzpolitisches Gewicht erlangte die Einkommensteuer erst mit dem Zweiten Weltkrieg und den daraus erwachsenden finanziellen Erfordernissen; als sie von einer „class tax“ into a „mass tax“ (Steinmo 2003, 213) umgebaut wurde und weite Teile der Bevölkerung einschloss. Während in den westlichen Industriestaaten heute rund 80% der erwerbstätigen Bevölkerung einkommensteuerpflichtig ist, verhält es sich in Lateinamerika umgekehrt. In Chile etwa sind 75% der Bevölkerung von der Einkommensteuer ausgenommen (Atria 2023, 102). In Uruguay erfasst die Einkommensteuer seit der viel gerühmten Steuerreform von 2007 im Wesentlichen die höchsten 20% der Lohneinkommen, während zugleich großzügige Ausnahmen und verminderte Steuersätze für Kapitalerträge bestehen (Rius 2015). In den anderen lateinamerikanischen Gesellschaften zahlen in aller Regel nur die obersten 10% der (Lohn-)Einkommen Steuern (Corbacho et al. 2013, Kap. 7). In Bolivien liegt die Zahl derjenigen, die regulär Einkommensteuern zahlen, gerade einmal bei 308.000 Personen (2020), was auf die große Zahl von Arbeitskraftunternehmer:innen und eine verbreitete Informalität zurückzuführen ist (Paz Arauco/Jiménez Pozo 2023, 86). Versuche einer Ausweitung der Steuer sind mit starken Widerständen und hohen politischen Kosten verbunden. Ein Großteil der Bevölkerung wird, wie in den meisten Ländern der Region, allenfalls durch vereinfachte Steuerregelungen auf der Basis von geringfügigen Pauschalabgaben mit eher symbolischem Charakter erfasst.

Diese „fiskalische“ Konfiguration der Gesellschaft hat legitimationspolitische Folgewirkungen für die Möglichkeit gesellschafts- oder fiskalvertraglicher Arrangements, insbesondere unter Einbindung der wohlhabendsten Bevölkerungsschichten. Denn in strukturell heterogenen Wirtschaftsformationen lassen sich allgemeine Wohlfahrtsgewinne durch die staatliche Steuerabschöpfung und -verwendung, insbesondere aus der Perspektive der Vermögenden, weniger erwarten. Rohstoffbasierte Enklavenökonomien oder unproduktive Wirtschaftssektoren können (aus eigener Kraft) nur geringen Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften und einer Bildungsexpansion haben. Hinzu kommt die räumliche Segmentierung der Rohstoffindustrien, die Einkommenschancen, Steuereinnahmen und die wirtschaftliche Dynamik häufig auf wenige lokale bzw. substaatliche Gebietskörperschaften beschränken und damit in räumlicher Hinsicht sehr ungleiche Lebens-

verhältnisse schaffen (vgl. Podestá and Jiménez 2023). Finanzausgleichsmechanismen sind politisch meist schwer durchzusetzen. Sie erfordern die Berücksichtigung lokaler Partikularinteressen und verschärfen damit Heterogenität und Ungleichheit noch (vgl. Ardanaz and Scartascini 2013). Fiskalvertragliche Arrangements nehmen unter diesen Bedingungen tendenziell die Form von Pakten zwischen einflussreichen Gruppen an und vertiefen dadurch bestehende sozial-räumliche Segmentierungen und sozial-strukturelle Stratifizierungen. Angesichts der extremen Ungleichheit und der dominanten ökonomischen Strukturen haben lokale Eliten seit den lateinamerikanischen Staatsbildungsprozessen wenig Interesse an öffentlichen Gütern wie Bildung und deren Steuerfinanzierung gezeigt (Sokoloff and Zolt 2006). Daher lassen sich diese nur schwer im Einvernehmen und auf ‚quasifreiwilliger Basis‘ (Levi 1988) besteuern –(cf. Breceda et al, 2009). Umgekehrt treffen Steuerforderungen gegenüber Lohn- und Gehaltsempfänger:innen angesichts einer oftmals privat organisierten Daseinsvorsorge auf geringe legitimationspolitische Akzeptanz. Die in der Literatur häufig normativ in Anschlag gebrachte und auf die historische Erfahrung des modernen Steuerstaats in den kapitalistischen Zentren zurückgehende Theorie des fiskalischen Gesellschaftsvertrags hat unter Bedingungen struktureller Heterogenität kaum eine materielle Basis und stellt eher eine idealistische Anrufung dar.

Wachstumsmodelle und Fiskalregime

Der moderne Steuerstaat setzt eigenständige wirtschaftliche Wachstumsdynamiken voraus, die beständig Überschüsse zu seiner Finanzierung produzieren, und unterscheidet sich damit grundlegend von den Bedingungen lateinamerikanischer Fiskalität. Im westlichen Steuerstaat wird demokratische Legitimation vor allem durch einen dem kapitalistischen Verwertungsprozess abgetrotzte, steuerfinanzierte rechtliche und materielle Einbindung der Interessen breiter Bevölkerungsschichten organisiert (vgl. Habermas, 2022, 35). Dagegen wird demokratische Legitimation im lateinamerikanischen Kontext verstärkt, und nach Maßgabe des politischen Legitimationsdrucks, durch die Schaffung und Aufrechterhaltung akkumulationsfähiger und bürokratischer Strukturen hergestellt, da die Rohstoffsektoren kaum

5. Schlussbetrachtungen

Arbeitskraft absorbieren.²³⁰ Folglich kann, je nach Kontext, Geschichte und Legitimationsdruck, die primäre Einkommensgenerierung durch politische Ressourcenallokation Vorrang vor der sekundären Einkommensbildung durch Umverteilung haben.

Die unterschiedlichen allokativen politischen Antworten lateinamerikanischer Regierungen auf die politischen Herausforderungen struktureller Heterogenität zeigen sich in unterschiedlichen Wachstumsmodellen. Diese lassen sich einerseits aus dem unterschiedlichen Stellenwert der Rohstoffexporte für die Gesamtausfuhren ableSEN; so machen Rohstoffexporte in Argentinien und Brasilien etwa 70%, in Bolivien und Chile etwa 90% und in Mexiko, trotz des Ölreichtums, nur 20% der Gesamtausfuhren aus (siehe Abb. 1 und Erklärung in der Einleitung). Andererseits lassen sich die mit der Exportstruktur zusammenhängenden Wachstumsmodelle in unterschiedlichen Steuer- und Fiskalregimen darstellen, die auf divergente historisch-politische Entwicklungspfade zurückzuführen sind (hierzu Ondetti 2021). Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf den letztgenannten Aspekt. Dazu werden vergleichend einige Kennziffern zu den Staatsfinanzen und Steuersystemen in Lateinamerika diskutiert. Tabelle 12 zeigt unterschiedliche Fiskalregime für die Region.²³¹

Betrachtet man die größten Volkswirtschaften der Region genauer, weisen Argentinien und Brasilien im Durchschnitt für den Zeitraum 2003-2015 mit knapp 40% die höchste Staatsquote (Staatsausgaben/BIP) in der Region auf und liegen damit nur knapp hinter dem OECD Durchschnitt. Der Staat ist hier umfassend fiskalisch in die Gesamtwirtschaft eingebunden und entscheiden damit im regionalen Vergleich politisch über einen großen Teil des gesellschaftlich verfügbaren Mehrprodukts. Gemessen an ihrer Steuerquote (Steuern/BIP) zählen Argentinien und Brasilien entsprechend

-
- 230 Eine Ausnahme bildet die Landwirtschaft, die im lateinamerikanischen Durchschnitt 2020 knapp 20% der erwerbsfähigen Bevölkerung absorbierte. Wo allerdings der Agrarsektor den dominanten Rohstoffsektor darstellt, das heißt, wo er zentral ist für die wirtschaftliche Dynamik insgesamt, wie in Argentinien und Uruguay, stellt sich die Situation anders dar. In Uruguay, wo der Agrarsektor den bedeutendsten Wirtschaftssektor darstellt, waren 2020 gerade einmal 8% der erwerbsfähigen Bevölkerung in diesem Sektor beschäftigt (CEPALSTAT).
 - 231 Nicht alle Zahlen sind gleichermaßen zuverlässig. Insbesondere bei den Steuerausnahmen können methodologische Unterschiede und die Güte der Länderdaten zu verzerrten Darstellungen führen. Hinsichtlich der Methodologie lässt sich darauf verweisen, dass die Zahlen aus der gleichen Studie stammen. Sie geben zumindest Orientierung und bilden plausible Muster und Unterschiede zwischen den Ländern ab.

Tabelle 12: Staatsausgaben und Steuern (ausgewählte Items) in ausgewählten lateinamerikanischen Ländern, Ø 2003-2015

	Staatsausgaben in Prozent des BIP			Steuern (inkl. Sozialabgaben)			
	Gesamt-ausgaben	Sozial-ausgaben	Wirtschafts-subventionen	in Prozent des BIP		Anteil an Steuern gesamt	
				Steuern gesamt	Steueraus-nahmen*	Indirekte Steuern	Direkte Steuern
Arg	36,4	10,8	4,9	28	2,3	52,4	20,9
Bra	39,2	12,7	2,3	33	4,0	45,5	22,5
Bol	33,7	4,5	n/d	23	1,3	61,4	18,4
Chi	20,7	6,3	2,7	20	4,8	52,0	39,6
Mex	18,0	6,0	2,6	13	4,5	37,9	40,9
Ury	22,5	5,4	1,3	24	6,0	49,4	26,2

Quelle: CEPALSTAT für Staatsausgaben; CEPAL/OXFAM 2019 für Steuerausnahmen; OECD Statistics für Steuern. Anm.: Staatsausgaben Bra (allgemein); Arg (nur nicht finanzieller öffentl. Sektor); Chile, Bol, Mex und Ury (nur Zentralregierung); * Für Steuerausnahmen Ø 2007-2015; Indirekte Steuern beinhalten Finanztransaktionssteuern aufgrund ihrer Kaskadenwirkung.

auch zu den stärksten Steuerstaaten in der Region. Dabei zeigt ein Blick auf die Steuerstruktur, dass sie sich mit 50% wie kaum ein anderes Land in der Region über indirekte, insbesondere den Konsum belastende Steuern finanzieren bzw. direkte Steuern nur in Bolivien eine noch geringere Rolle spielen. Betrachtet man die Staatsausgaben, so weist Argentinien mit durchschnittlich fast 5% des BIP mit Abstand die höchsten Ausgaben im Bereich der Wirtschaftssubventionen auf. Die großzügige direkte Subventionspolitik fällt in eine der prosperierendsten Wachstumsphasen der lateinamerikanischen Geschichte und offenbart den prozyklischen Charakter der Fiskalpolitik. Dieser scheint in anderen Ländern der Region verstärkt durch indirekte Subventionen in Form von Steuerausnahmen geprägt zu sein. So weist Brasilien relativ großzügige Steuerausnahmen in einem Umfang von 4% des BIP auf. Ähnlich verhält es sich mit Uruguay, wo eine Vielzahl von Steuerfreizonen und Investitionsprogrammen mit 6% des BIP den höchsten Steuerverzicht unter den Vergleichsländern begründet, während direkte Wirtschaftssubventionen eine geringe Rolle spielen (vgl. Barreix/Velayos 2021). Uruguay verzichtet im Unterschied zum ökonomisch ähnlich strukturierten Argentinien weitgehend auf die Besteuerung von großen Unternehmen in der Land- und Forstwirtschaft und daran angeschlossene Industrien (vgl. Oyhantcabal Benelli 2023). Zwar schöpft der Fiskus hier die Rente insge-

5. Schlussbetrachtungen

samt etwas stärker durch direkte Steuern ab. Seit der Steuerreform von 2007 tut er dies vor allem über Lohneinkommen, deren Steuerertrag die Unternehmenssteuern abgelöst hat (OECDStatistics). Trotz seiner relativ großen Staatsbürokratie weist Uruguay vergleichsweise geringe Staatsausgaben auf. Argentinische und brasilianische Regierungen behalten sich dagegen mit Blick auf ihre hohe Staatsquote eine deutlich stärkere politische Kontrolle der Ressourcenallokation vor. Argentinien weist historisch einen der höchsten Unternehmenssteuersätze der Region auf (bis 2017: 35%). Aber auch bei der Steuerhinterziehung erreicht das Land von jeher Höchstwerte. Dazu tragen nicht zuletzt die Steuerfreizeonen in Uruguay und besondere Rechtskonstruktionen der Steuervermeidung in Chile bei, die Teil einer regionalen Architektur der Steuerhinterziehung und Kapitalflucht sind (vgl. Grondona 2023). Steueramnestien sind in Argentinien seit ihrem erstmaligen Gebrauch 1956 zur erwartbaren Regel geworden (Mitchell 2006, 246).²³² Schematisch gesprochen: Während Uruguay weitestgehend auf die Besteuerung großer Unternehmen verzichtet, werden in Argentinien zunächst hohe Steuern gefordert und anschließend wird entschieden, wer sie zahlen muss.

Chile und Mexiko weisen mit ihrem hohen Anteil direkter Steuern die progressivste Steuerstruktur der Region auf, wobei Mexiko durch den vergleichsweise geringen Anteil der Konsumsteuern nochmal hervorsticht. Beide Länder erheben im regionalen Vergleich jedoch nur wenige Steuern und weisen eine entsprechend niedrige Staats- und Steuerquote auf. Die geringen Staats- und Steuerquoten und ihre Zusammensetzung lassen sich auf das jeweilige Wachstumsmodell beider Länder zurückführen. Seit mehreren Jahrzehnten setzen sie auf ein wirtschaftsliberales Wachstums- und Entwicklungsmodell mit starken fiskalischen Anreizen (Steerausnahmen) im Umfang von gut 4,5% des BIP. Ein genauerer Blick auf die Zusammensetzung der direkten Steuern zeigt die Unterschiede der beiden Wirtschaftsmodelle Mexikos und Chiles auf. Während Mexiko direkte Steuern vor allem durch Lohnsteuern bei den formalisierten Beschäftigten in seiner Industrie abschöpft (vgl. Unda-Gutiérrez 2023), bezieht der chilenische Fiskus seine direkt erhobenen Steuereinnahmen vor allem über Unternehmenssteuern (OECDStatistics). Die vollständig auf den Rohstoffsektor und natürliche Kostenvorteile ausgerichtete chilenische Wirtschaft

²³² Bei der Senatsdebatte um die Steueramnestie von 2008 war von 88-89 Steueramnestien (Moratorien) in der argentinischen Geschichte die Rede (Senado Ley 26.476, 18.12.2008, 12). Bis 2020 kamen mindestens vier weitere hinzu.

erlaubt eine stärkere sekundäre Abschöpfung von Gewinnen über Steuern bei den Unternehmen selbst, während umfassende Ausnahmeregelungen und Steuergestaltungsmöglichkeiten die personale Einkommensteuer trotz einer vergleichsweise starken Steuerbehörde schwächen (vgl. Atria 2023). In historischer Hinsicht haben sich im Zuge der Pinochetdiktatur die einflussreichsten ökonomischen Segmente dergestalt durchgesetzt, dass eine niedrige gesellschaftliche Gesamtsteuerlast und ein eher wirtschaftsliberaler, allokativneutraler Staat etabliert wurden (Ondetti 2023). Geht man davon aus, dass die Steuer – ob indirekt oder direkt – letztlich immer einen Abzug vom gesellschaftlich verfügbaren Mehrprodukt darstellt, können die wirtschaftlich dominanten Sektoren in Chile dank der niedrigen Gesamtsteuerlast einen deutlich höheren Anteil der Rente aneignen, als dies in anderen Ländern der Region der Fall ist. Die historische Voraussetzung dafür wurde mit der gewaltsamen Ausschaltung der importsubstituierenden Industrien und der Schwächung von Gewerkschaften und anderen Organisationen subalterner Sektoren während der langen chilenischen Diktatur geschaffen. Dadurch hat sich eine vergleichsweise homogene Wirtschaftsstruktur mit kohärenten allokativpolitischen Interessen der Wirtschaftsverbände in dem Land herausgebildet, die ihren Einfluss zugunsten allgemein niedriger Steuern geltend machen (Fairfield 2010). Im Unterschied dazu sind die Wirtschaftsverbände in Ländern wie Argentinien, Brasilien und Uruguay, in denen ein starker Agrarsektor neben bedeutsamen industriellen Strukturen besteht, historisch gespalten und verfolgen kein gemeinsames allokativpolitisches Interesse (vgl. Ondetti 2023; Rius 2015). Steuererleichterungen und Steuerverzicht werden hier in unterschiedlicher Weise vor allem auf der Ebene einzelner nationaler und transnationaler Wirtschaftsgruppen und Konzerne ausgehandelt (vgl. Castañeda 2023).

In Mexiko lässt sich die zentrale Bedeutung der Rohstoffrente für die mexikanische Ökonomie an dem hohen Anteil staatlicher Einnahmen aus dem Ölsektor im Verhältnis zur gesamtwirtschaftlichen Leistung ablesen (Farfán-Mares and Morayta, 2011). Mit einem Umfang von 10% (2008) des BIP (CIAT-IDB Dataset) entspricht oder übertrifft der Anteil dieser Einnahmen gemessen an der Gesamtwirtschaftsleistung dem in Ecuador und Venezuela. Die Rohstoffrente macht in Mexiko durchschnittlich gut ein Drittel der Staatseinnahmen aus und kompensiert damit die Diskrepanz zwischen Steuereinnahmen (gesamt) und Staatsausgaben (oben nur Zentralregierung dargestellt) (Farfán-Mares and Morayta, 2011). Zugleich erlaubt Mexikos Verzicht auf umfassende Ölexporte dem Land die großzügige Energieversorgung des nationalen Wirtschaftsraums. Die mexikanische

5. Schlussbetrachtungen

sche Privatwirtschaft profitiert daher von Staatsausgaben und umfassenden Steuererleichterungen, ohne ihrerseits vom Fiskus belastet zu werden, da der Staat sich umfassend aus dem staatlich kontrollierten Ölsektor finanziert. In diesem Zusammenhang sind auch die zahlreichen Staatsunternehmen zu verstehen, unter denen der Öl- und Energiesektor zentral ist. Zwischen 1970 und 1982 erhöhte sich die Zahl der Staatsunternehmen von 272 auf über 1.555 Unternehmen. Dabei trugen diese nicht zu Staatseinnahmen bei — im Gegenteil, sie machten den Staat noch abhängiger von Krediten und stärkten dadurch die strukturelle Macht der Wirtschaftseliten, auf deren Besteuerung weitgehend verzichtet wurde (Unda-Gutiérrez 2023, 182). Dieser „enormous Mexican public sector allows us to reconcile the image of a large State that intervened in the economy during the ISI period with the tax poverty of the Mexican State“ (ebd.). Betrachtet man die aktuellen (2020) mexikanischen Staatsausgaben der Zentralregierung unter Berücksichtigung von Staatsunternehmen, liegt die Staatsquote bei 26,4% und ist damit deutlich höher, als dies ohne Berücksichtigung der Staatsunternehmen (20,4%) der Fall ist (CEPALSTAT). Dadurch ergibt sich ein realistischeres Bild von der staatlichen Präsenz im nationalen Wirtschaftsleben Mexikos. Viele der Staatsunternehmen versorgten historisch betrachtet den industriellen Sektor mit Vorleistungen zu Preisen, die unter den Marktpreisen lagen, und subventionierten den Verbrauch von Grundbedarfsgütern (ebd.). Ähnlich wie in Argentinien schufen damit auch diese öffentlichen Unternehmen „privilegierte Akkumulationsräume“ (Castellani 2013), die privaten Unternehmen und Wirtschaftsgruppen erlaubten, unterhalb üblicher Kosten zu produzieren und damit auch entsprechende Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen oder zu sichern. Eine solche Form der Allokationspolitik ist funktional äquivalent zu hohen Staatsausgaben, die zur direkten Subventionierung der Industrie und zur Finanzierung der Staatsbürokratie verwendet werden. Sie macht eine umfassende steuerliche Abschöpfung des verfügbaren Mehrprodukts entbehrlich.

Insgesamt lassen sich diese Daten vor dem Hintergrund der theoretischen Überlegungen und der empirischen Erkenntnisse dieser Arbeit als unterschiedliche Erscheinungsformen des gleichen Phänomens interpretieren. Reichtum wird in Lateinamerika kaum oder nicht nach allgemeinen Steuerprinzipien besteuert, sondern nach Maßgabe sektoral spezifischer Möglichkeiten der Rentenabschöpfung. Die Steuersysteme sind vor allem Ausdruck unterschiedlicher Wachstumsmodelle und Verteilungssallianzen, mit denen Regierungen in unterschiedlicher Weise auf das Problem struktureller Heterogenität und die damit verbundenen sozialen und politischen

Herausforderungen reagieren. Im Ergebnis sind die Steuersysteme in der Region segregiert, selektiv und regressiv.

Abschließende Überlegungen

Unter den besonderen Bedingungen der rentengesellschaftlichen Konfiguration des Steuerstaats, wie sie in dieser Arbeit untersucht wurden, stellt sich die Frage nach den Perspektiven der politischen Überwindung der massiven Ungleichheiten lateinamerikanischer Gesellschaften und nach dem Stellenwert steuerfiskalischer und nonfiskalischer Allokations- und Verteilungspolitik neu. Drei zentrale Instrumente zur Bearbeitung dieser Problematik lassen sich nennen, die gleichwohl eine umfassende gesellschaftliche Demokratisierung voraussetzen.

1. Die Vergesellschaftung des Rohstoffsektors oder rohstoffnaher Schlüsselindustrien wo dies möglich und noch nicht der Fall ist, wäre eine primäre Aneignungsform der Rente, die nicht unmittelbar allokativer Entwicklungshemmnisse nach sich zieht. Sie würde zudem die maximale Abschöpfung der Überschüsse entsprechender Sektoren erlauben.
2. Wo die Vergesellschaftung nicht möglich ist, könnte die Kopplung der Steuern im Rohstoffsektor an bestimmte, gesellschaftlich erwünschte Ausgabenpositionen zusätzliche Legitimationsressourcen für eine umfassendere und wirksamere Besteuerung mobilisieren. Zu denken wäre hierbei an die Finanzierung von Staatsfonds zur Schaffung und Sicherung universeller Sozialsysteme und einer qualitativ hochwertigen öffentlichen Daseinsvorsorge. Diese Zweckbindung widerspricht liberalen Besteuerungs- und Budgetprinzipien, könnte aber eine Alternative zu Gesellschafts- und Fiskalvertragskonstruktionen sein, deren Äquivalenztheoretischer Charakter zur Reproduktion oder Vertiefung von Ungleichheit tendiert.
3. Sektorübergreifend muss Vermögen bereits bei seiner Entstehung, das heißt als Gewinn und Einkommen, konsequent besteuert werden. Vermögenstransfers ins Ausland sind für den Fiskus, wenn überhaupt, nur noch unter großem Aufwand greifbar. Für die Besteuerung bestehender Vermögenswerte bedarf es zudem weiterer internationaler Anstrengungen und ein systematisches Austrocknen von Steuerparadiesen, aber auch starken sozialen Druck, der die strukturelle Macht der Wohlhabenden relativiert. Eine konsequente Zweckbindung der Reichtumsbesteue-

5. Schlussbetrachtungen

rung könnte auch hier die nötigen Legitimationsressourcen mobilisieren und politischen Druck aufbauen.

Als dies setzt voraus, dass die Entscheidungen über die Verwendung des gesellschaftlich verfügbaren Mehrprodukts umfassend demokratisiert werden. Solange aus der engen Verflechtung von Staat und Gesellschaft Privilegierungsstrukturen und Eigentumsverhältnisse hervorgehen, die systematisch zur Bereicherung Weniger und der Marginalität Vieler beitragen, ist nicht viel damit gewonnen, wenn diesen Netzwerken und Strukturen noch mehr Ressourcen zukommen. Wirtschaftliche Strukturen, die sich nicht ohne Protektionismus und die politische Allokation von Rente aufrechterhalten, machen die soziale Stellung und Funktion von Unternehmer:innen und Kapitaleigner:innen zu einem rechtfertigungsbedürftigen Privileg. Über dessen gesellschaftlichen Wert müssten wirtschaftsdemokratische Strukturen entscheiden.

Die hier eingenommene rentengesellschaftliche Perspektive erlaubt ein tieferes Verständnis der Besonderheiten lateinamerikanischer Fiskalität. Dies ist eine wichtige Voraussetzung dafür, neue Strategien zu entwickeln, die zum Abbau von Marginalität sowie zu einer umfassenden Demokratisierung der Entscheidungsgewalt über den gesellschaftlich verfügbaren Reichtum führen. Mehr gesellschaftliche Mitbestimmung in Politik und Wirtschaft ist hierbei ein zentraler Hebel, um Privilegierungsstrukturen zu überwinden, demokratische Kultur zu fördern und letztlich zu einem neuen Gesellschaftsvertrag zu finden, der eine solidarische Gestaltung der gesellschaftlichen Reproduktion innerhalb planetarer Grenzen erlaubt.

6. Literatur

- Acemoglu, Daron & Robinson, James, 2006: De Facto Political Power and Institutional Persistence, in: *American Economic Review*, Jg. 96, Nr. 2, S. 325–330.
- Adamovsky, Ezequiel, 2012: Historia de las clases populares en la Argentina. Desde 1880 hasta 2003, Buenos Aires.
- Adelantado, José & Scherer, Elenise, 2008: Desigualdad, Democracia y Políticas Sociales Folcalizadas en América Latina, in: *Revista Chilena de Administración Pública*, Nr. 11, S. 117–134.
- Adorno, Theodor W., 2018: Reflexionen zur Klassentheorie, in: Ders. (Hg.), GS Bd. 8, Frankfurt a.M., S. 373–391.
- AFIP, 2011: Memoria Histórica de la AFIP: La Dirección General Impositiva, in: *Separatas Temáticas del Instituto AFIP*, Jg. 2, Nr. 9.
- Ahmad, Etisham & Stern, Nicholas, 1991: *The Theory and Practice of Tax Reform in Developing Countries*, Cambridge.
- Alabarces, Pablo, 2018: Peronistas, populistas y plebeyos: ocho entradas, in: Jorge E. Brenna B. & Francisco Carballo E. (Hg.): *América Latina: de ruinas y horizontes. La política de nuestros días, un balance provisorio*, Ciudad de México, S. 231–250.
- Alm, James & Benno Torgler, 2006: Culture differences and tax morale in the United States and in Europe, in: *Journal of Economic Psychology*, Nr. 27, S. 224–246.
- Alstadsæter, Annette et al., 2018: Who owns the wealth in tax havens? Macro evidence and implications for global inequality, in: *Journal of Public Economics*, Nr. 162, S. 89–100.
- Amaglobeli, David et al., 2021: Giving Everyone a Fair Shot. *IMF Blog*, zu finden unter: <https://blogs.imf.org/2021/04/01/giving-everyone-a-fair-shot/>: April 1 [zuletzt aufgerufen: 20.05.2023].
- Amarante Verónica & Jiménez, Juan P., 2016: Distribución del ingreso e imposición a las altas rentas en América Latina, in: *Cuadernos de Economía*, Jg. 35, Nr. 67, S. 39–73.
- Andrade, Pablo, 2016: The Government of Nature: Post-Neoliberal Environmental Governance in Bolivia and Ecuador, in Fábian De Castro et al. (Hg.), *Environmental Governance in Latin America*, Basingstoke, S. 113–136.
- Ansell, Ben W. & Samuels, David J., 2014: Inequality and democratization: An elite-competition approach, New York.
- Ardanaz, Martín/Scartascini, Carlos, 2013: Inequality and Personal Income Taxation: The Origins and Effects of Legislative Malapportionment, in: *Comparative Political Studies*, Jg. 46, Nr 12., S 1636-1663.
- Ardanaz, Martín et al., 2014: The Politics of Federalism in Argentina and its Implications for Governance and Accountability, in: *World Development*, Jg. 53, S. 26–45.
- Arendt, Hannah, 1963: On Revolution, München: Piper, 1963.

6. Literatur

- Aronskind, Ricardo, 2010: Cambio Estructural y Conflicto Distributivo: El Caso del Agro, in: Ders. & Gabriel Vommaro (Hg.), *Campos de batalla. Las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario*, Buenos Aires., S. 327–353.
- Atria, Jorge, 2019: Legalism and creativity: tax noncompliance in the eyes of the economic elite., in: *International Review of Sociology*, Jg. 29, Nr. 1, 58–79.
- Atria, Jorge, 2023: Tax Culture: A conceptual proposal and empirical approach to the economic elite in Chile, in: Philip Fehling & Hans-Jürgen Burchardt (Hg.), *Taxation and Inequality in Latin America. New Perspectives on Political Economy and Tax Regimes*, London/NY, S. 95–114.
- Atria, Jorge et al. 2018: Rethinking Taxation in Latin America. Reform and Challenges in Times of Uncertainty, London.
- Auty, Richard M., 2001: Resource Abundance and Economic Development. Oxford: Oxford University Press.
- Avi-Yonah, Reuven S., 2000: Globalization, Tax Competition, and the Fiscal Crisis of the Welfare State, in: *Harvard Law Review*, Jg. 113, Nr. 7, S. 1573–1676.
- Baer, Katherine, 2006: La administración tributaria en América Latina: algunas tendencias y desafíos, in Oscar Cetrángolo & Juan Carlos Gómez Sabaini (Hg.), *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*, Santiago de Chile: CEPAL, S. 131–160.
- Balán, Manuel, 2011: La Denuncia como Estrategia: Escándalos de Corrupción de Argentina y Chile, in: *Desarrollo Económico*, Jg. 51, Nr. 202/203, S. 163–187.
- Barbagallo, Lionel & Rougier, Marcelo, 2017: La política monetaria y crediticia durante el peronismo: un análisis de la estadística, in: *Ejes*, Jg. 1, Nr. 1, S. 45–73.
- Barneix, Pablo, 2016: Un repaso de las principales transformaciones en la explotación de hidrocarburos en el período 1989–2015, in: *Realidad Económica*, Nr. 304, S. 103–133.
- Barreix, Alberto & Velayos, Fernando, 2021: Tax Incentives, International Commitments, and Tax Sufficiency. Another Impossible Trilogy, IDB, Discussion Paper, Nr. 861.
- Barrera, Mariano A. & Bona, Leandro M., 2018: La fuga de capitales en la Argentina reciente (1976–2018), in: *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, Jg. 26, Nr. 2, S. 7–32.
- Bast, Jürgen, 1999: Totalitärer Pluralismus. Zu Franz L. Neumanns Analysen der politischen und rechtlichen Struktur der NS-Herrschaft, Tübingen.
- Basualdo, Eduardo, 2011: Sistema Político y Modelo de Acumulación. Tres Ensayos, Buenos Aires.
- Basualdo, Eduardo, 2013: Estudios de Historia Económica Argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad, Buenos Aires.
- Bates, Robert H. & Da-Hsiang D. Lien, 1985: A Note on Taxation, Development, and Representative Government, in: *Politics & Society*, 14. Jg., Nr. 1, S. 53–70.
- Beck, Martin, 2007: Der Rentierstaats-Ansatz und das Problem abweichender Fälle, in: *ZIB Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Jg.14, Nr. 1, S. 43–70.

- Becker, Joachim, 2008: Der kapitalistische Staat in der Peripherie: politökonomische Perspektiven, in: *Journal für Entwicklungspolitik*, Jg. 24., Nr. 2, S. 10–32.
- Belloni, Paula & Wainer, Andrés, 2012: La Argentina en la posconvertibilidad: ¿un nuevo modelo de desarrollo? Un análisis de los cambios y las continuidades en el intercambio comercial, FLACSO, Documento de Trabajo Nr. 23, Buenos Aires.
- Bennett, Andrew, 2010: Process tracing and causal inference, in: Henry Brady & David Collier (Hg.): *Rethinking social inquiry. Diverse tools, shared standards*, Lanham, S. 207–220.
- Bergman, Marcelo, 2009: Tax Evasion and the Rule of Law in Latin America: The Political Culture of Cheating and Compliance in Argentina and Chile, Pennsylvania.
- Bergman, Marcelo, 2019: Economic Growth and Tax Compliance in Latin America. Did the “Good Times” Help to Reduce Tax Evasion?, in: Gustavo Flores-Macías (Hg.), *The political economy of taxation in Latin America*, Cambridge/New York, S. 53–75.
- Bértola, Luis, 2016: Development patterns and welfare States in Latin America, in: *Neostucturalism and heterodox thinking in Latin America and the Caribbean in the early twenty-first century*, ECLAC Books No. 132, ECLA: Santiago, Chile, S. 239–270.
- Bès, Martin, 2007: Argentina, in: Luigi Bernardi et al. (Hg.), *Tax systems and tax reforms in Latin America: country studies*, MPRA Paper, Nr. 5223, S. 1–34.
- Best, Heinrich & Higley, John (Hg.), 2018: The Palgrave Handbook of Political Elites. London.
- Bird, Richard M., 2004: Administrative Dimensions of Tax Reform, in: Asia-Pacific Tax Bulletin, S. 134–150.
- Bird, Richard & Zolt, Eric M., 2005: Redistribution via Taxation: The Limited Role of the Personal Income Tax in Developing Count, in: *UCLA Law Review*, Jg. 52, Nr. 6, S. 1627–1695.
- Birle, Peter, 2002: Gewerkschaften, Unternehmerverbände und Staat: Der schwierige Abschied vom Klassenkampf durch Mittelsmann, in: Klaus Bodemer, et al. (Hg.), *Argentinien heute. Politik, Wirtschaft, Kultur*, Frankfurt a/M, S. 153–182.
- Block, Fred, 2010: The Ruling Class Does Not Rule, in *Revising State Theory. Essays in Politics and Postindustrialism*. Philadelphia, S. 51–68.
- Boccheto, Guillermo, 2010: Los ciclos económicos y la política tributaria en Argentina: Desde la crisis del 30 hasta finales del siglo, AFIP, C 18, Buenos Aires.
- Boeckh, Andreas, 2011: Staatsfinanzierung und soziale Gerechtigkeit in Lateinamerika, in: Ingrid Wehr & Hans-Jürgen Burchardt (Hg.), *Staatsfinanzierung und soziale Gerechtigkeit in Lateinamerika. Neue Perspektiven auf Wirtschaft, Politik und Umwelt*, Baden-Baden, S. 71–90.
- Boeckh, Andreas & Pawelka, Peter, 1997: Staat, Markt und Rente in der internationalen Politik, Opladen.
- Boix, Charles, 2003: Democracy and Redistribution, Cambridge.
- Bonvecchi, Alejandro & Javier Zelaznik, 2017: Poder de decreto presidencial y comportamiento legislativo en Argentina, in: *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Jg. 26, Nr. 1, S. 111–130.

6. Literatur

- Bonvecchi, Alejandro et al., 2014: Measuring the Political Economy of Tax Lawmaking: A Methodology and Evidence from Argentina, Inter-American Development Bank. Working Paper Nr. 433, Washington DC.
- Bonvecchi, Alejandro, 2010: The Political Economy of Fiscal Reform in Latin America: The Case of Argentina, Inter-American Development Bank, Working Paper Nr. 175, Washington DC.
- Bonvecchi, Alejandro, 2011: Del gobierno de la emergencia al capitalismo selectivo: las relaciones Estado-empresarios durante el kirchnerism, in: Malamud, Andrés & Miguel de Luca (Hg.), *La Política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, S. 143–154.
- Borchert, Jens & Lessenich, Stephan, 2006: Lang leben die »Strukturprobleme«! Einleitung zur Neuauflage von Jens Borchert und Stephan Lessenich, in: Claus Offe, *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates: Aufsätze zur politischen Soziologie*, Frankfurt/New York, S. 11–22.
- Borchert, Christian & Lessenich, Stephan, 2016: Claus Offe and the Critical Theory of the Capitalist State, Oxfordshire.
- Boskin, Michael J. & McLure, Charles E. (Hg.), 1990: *World Economic Tax Reform: Case Studies of Developed and Developing Countries*, San Francisco.
- Brand, Ulrich, 2016: Lateinamerika: Das Ende der linken Epoche?, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Nr. 5, S. 93–100.
- Bräutigam, Deborah A. et al. (Hg.), 2008: Taxation and State-Building in Developing Countries. Capacity and Consent, Cambridge.
- Breceda, Karla et al., 2009: Latin America and the Social Contract: Patterns of Social Spending and Taxation, in: *Population and Development Review*, Jg. 35, Nr. 4, S. 721–748.
- Buckel, Sonja, 2007: Subjektivierung und Kohäsion: Zur Rekonstruktion einer materialistischen Theorie des Rechts, Frankfurt a.M.
- Burchardt, Hans-Jürgen & Dietz, Kristina, 2014: (Neo-)extractivism – a new challenge for development theory from Latin America, in: *Third World Quarterly*, Jg. 35, Nr. 3, S. 468–486.
- Burchardt, Hans-Jürgen et al., 2021: Dependency, Rent, and the Failure of Neo-Extractivism, in: Aldo Madariaga & Stefano Palestini (Hg.), *Dependent Capitalisms in Contemporary Latin America and Europe*, Cham, S. 207–229.
- Burchardt, Hans-Jürgen, 2023: Raw materials, tax reforms and sustainable development: Lessons from Latin America, in: Philip Fehling & Hans-Jürgen Burchardt (Hg.), *Taxation and Inequality in Latin America. New Perspectives on Political Economy and Tax Regimes*, London/NY, S. 251–273.
- Caligaris, Gastón, 2016: The Global Accumulation of Capital and Ground-Rent in “Resource Rich” Countries, in: Charnock, Greig & Guido Starosta (Hg.), *The New International Division of Labour Global Transformation and Uneven Development*, London, S. 55–77.

- Caligaris, Gastón, 2023: Ground Rent, Capital Accumulation, and the Limits of Taxation in Resource-Rich Countries: the case of Argentina (1993–2020), in: Philip Fehling & Hans-Jürgen Burchardt (Hg.), *Taxation and Inequality in Latin America. New Perspectives on Political Economy and Tax Regimes*, London/NY, S. 214–231.
- Calvo, Ernesto & Murillo, María V., 2014: Partisan Linkages and Social Policy Delivery in Argentina and Chile, in: Diego Abente Brun & Larry Diamond (Hg.), *Clientelism, Social Policy and the Quality of Democracy*, Baltimore, S. 17–38.
- Caneda, Manuel, 1958: El impuesto a las ganancias eventuales en la República Argentina, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Buenos Aires.
- Capoccia, Giovanni & Kelemen, Daniel, 2007: The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism, in: *World Politics*, Jg. 59, Nr. 3, S. 341–369.
- Capoccia, Giovanni, 2016: Critical Junctures and Institutional Change, in: James Mahoney & Kathleen Thelen (Hg.), *Advances in Comparative-Historical Analysis (Strategies for Social Inquiry)*, Cambridge, S. 147–179.
- Carrizo, Carla, 2011: La política al interior de los partidos: peronismo, radicalismo y kirchnerismo, in: Andrés Malamud & Miguel de Luca (Hg.), *La Política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, S. 85–94.
- Castañeda, Néstor, 2017: Business Coordination and Tax Politics, in: *Political Studies*, Jg. 65, Nr. 1, S. 122–143.
- Castañeda, Néstor, 2023: in: Philip Fehling & Hans-Jürgen Burchardt (Hg.), *Taxation and Inequality in Latin America. New Perspectives on Political Economy and Tax Regimes*, London/NY, S.
- Castañeda Rodríguez, Victor M., 2018: Tax determinants revisited. An unbalanced data panel analysis, in: *Journal of Applied Economics*, Jg. 21, Nr. 1, S. 1–24.
- Castellani, Ana, 2009: Estado y grandes empresarios en la Argentina de la postconvertibilidad, in: *Cuestiones de Sociología*, Nr. 5–6, S. 223–234.
- Castellani, Ana, 2013: Privileged Accumulation Spaces and Restrictions on Development of State-Business Relations in Argentina (1966–1989), in: *American Journal of Economics and Sociology*, Jg. 72, Nr. 1, S. 90–121.
- Castellani, Ana & Gaggero, Alejandro, 2017: La relación entre el estado y la élite económica, in: Ana Castellani & Alfredo Pucciarelli (Hg.), *Los años del Kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*, Buenos Aires, S. 175–208.
- Castells, María José & Schorr, Martín, 2015: Cuando el crecimiento no es desarrollo. Algunos hechos estilizados de la dinámica industrial en la posconvertibilidad, in: *Cuadernos de Economía Crítica*, Jg. 1, Nr. 2, S. 49–77.
- Castorina, Emilia, 2014: The Reproduction of Democratic Neoliberalism in Argentina: Kirchner's 'Solution' to the Crisis of 2001, in: Susan Spronk & Jeffery R. Webber (Hg.), *Crisis and Contradiction. Marxist Perspectives on Latin America in the Global Political Economy*, Leiden u. Boston, S. 73–97.
- Centeno, Miguel A., 1997: War and Taxation in Nineteenth Century Latin America, in: *American Journal of Sociology*, Jg. 102, Nr. 6, S. 1582–1599.

6. Literatur

- Centrángolo, Oscar, 2015: Argentina: reformas fiscales, crecimiento e inversión (2000–2014), CEPAL, Serie Macroeconomía de Desarrollo, Nr. 165, Santiago.
- Centrángolo, Oscar et al., 2017: La evasión tributaria en los países de la región, in: Juan C. Gómez Sabaini, et al (Hg.), *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*, Libros de la CEPAL, Nr. 142, Santiago de Chile, S. 337-364.
- CEPAL, 2019: Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean. Santiago de Chile.
- CEPAL, 2021: Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. Santiagode Chile.
- CEPAL/OXFAM, 2016: Tributación para un crecimiento inclusivo, Santiago de Chile.
- CEPAL/Oxfam Internacional, 2019: Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe, Documentos de Proyectos, Santiago de Chile.
- Charnock, Greig & Starosta, Guido, 2016: The New International Division of Labour Global Transformation and Uneven Development, London.
- Cholet, Julia, 2012: Der Etat des Deutschen Reiches in der Bismarckzeit, Berlin.
- CIAT, 2011: Gasto Tributario, Serie Temática Tributaria, Nr. 9, Panama City.
- CIAT, 2018: Impuestos a la Riqueza o al Patrimonio de las Personas Físicas con especial mención a América Latina y El Caribe, zu finden unter: <https://www.ciat.org/impuestos-a-la-riqueza-o-al-patrimonio-de-las-personas-fisicas-con-especial-mencion-a-america-latina-y-el-caribe/> [zuletzt aufgerufen am 09.09.2020].
- Collier, Ruth B. & Collier, David, 2002: Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America, Notre Dame.
- Collier, Ruth B. & Etchemendy, Sebastian, 2007: Down but Not Out: Union Resurgence and Segmented Neocorporatism in Argentina (2003–2007), in: *Politics & Society*, Jg. 35, Nr. 3, S. 363–401.
- Collier, Ruth B. & Handlin, Samuel, 2009: Reorganizing Popular Politics. Participation and the New Interest Regime in Latin America, University Park, PA.
- Comba, Antonella, 2019: Rural tax evasion in Argentina: An analysis of tax evasion mechanisms and social relationships in the Córdoba grain market, in: *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy*, Jg. 8, Nr. 2, S. 68–82.
- Corbacho, Ana et al., 2013: More than Revenue: Taxation as a Development Tool, Washington DC.
- Corde, W. Max & Neary, J. Peter, 1982: Booming Sector and De-Industrialization in a Small Open Economy, in: *The Economic Journal*, Vol. 92 (368), S. 825–848.
- Cornia, Giovani A. et al., 2011: A New Fiscal Pact, Tax Policy Changes and Income Inequality Latin America during the last decade, UNU-Wider Working Paper Nr. 2011/70.
- Coronil, Fernando, 2002: El Estado Mágico. Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela, Caracas.
- Coronil, Fernando, 2008: “It’s the Oil, Stupid!!!”, in: *ReVista: Harvard Review of Latin America*, S. 19–20.
- Crothers, Lane & Charles Lockhart, Charles (Hg.), 2000: Culture and Politics. A Reader, New York.
- Damill, Mario et al., 2015: Macroeconomic Policy in Argentina During 2002–2013, in: *Comparative Economic Studies*, Jg. 57, Nr. 3, S. 1–32.

- De Ípola, Emilio & Portantiero, Juan Carlos, 1982: Das National-Populare und die real existierenden Populismen, in: Wolfgang Fritz Haug, Wieland Elfferding & Gabriella M. Bonacchi (Hg.), *Neue soziale Bewegungen und Marxismus*, Berlin, S. 87–104.
- De Ípola, Emilio & Portantiero, Juan Carlos, 1994: Lo nacional-popular y los naciona-lismos realmente existentes, in: Carlos Vilas (Hg.), *La democratización fundamental. El populismo en América Latina*, México DF, S. 523–540.
- De Obschatko, Edith S. & Estefanell, Gonzalo, 2000: El sector agroalimentario argenti-no, 1997–1999, Buenos Aires.
- Díaz Frers, Luciana et al., 2008: Instituciones, in: Gabriel Filc (Hg.), *Las políticas fiscales en la Argentina: un complejo camino hacia la equidad y la eficiencia*, Buenos Aires, S. 237–266.
- Díaz, Vicente Oscar, 2005: Punishment under Criminal Tax Law in Argentina, in: *Bulletin for International Taxation*, Jg. 59, Nr. 8/9, S. 399–406.
- Dinerstein, Anna Cecilia, 2014: Disagreement and Hope: The Hidden Transcripts in the Grammar of Political Recovery in Postcrisis Argentina, in: Cara Levey et al. (Hg.), *Argentina Since the 2001 Crisis. Recovering the Past, Reclaiming the Future*, New York, S. 115–133.
- Doyon, Louise M. & Seibert, Sibila, 1977: Conflictos obreros durante el régimen pero-nista (1946–1955), in: *Desarrollo Económico*, Jg. 17, Nr. 67, S. 437–473.
- Dunning, T., 2008: Crude Democracy: Natural Resource Wealth and Political Regimes. Cambridge.
- Eaton, Kent, 2001a: Decentralisation, Democratisation and Liberalisation: The History of Revenue Sharing in Argentina, 1934–1999, in: *Journal of Latin American Studies*, Jg. 33, Nr. 1, S. 1–28.
- Eaton, Kent, 2001b: The Logic of Congressional Delegation: Explaining Argentine Economic Reform, in: *Latin American Research Review*, Jg. 36, Nr. 2, S. 97–117.
- ECLAC, 2018: Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean, Santiago de Chile.
- Elsenhans, Hartmut, 1977: Die Staatsklasse/Staatsbourgeoisie in den unterentwickelten Ländern zwischen Privilegierung und Legitimationszwang, in: *Verfassung in Recht und Obersee*, Jg. 10, Nr. 1, S. 29–42.
- Elsenhans, Hartmut, 1987: Dependencia, Underdevelopment and the Third World State, in: *Law and State*, Nr. 36, S. 65–94.
- Elsenhans, Hartmut, 1981: Abhängiger Kapitalismus oder bürokratische Entwicklungs-gesellschaft: Versuch über den Staat in der Dritten Welt, Frankfurt a.M.
- Elsenhans, Hartmut, 1997: Staatsklassen, in: Manfred Schulz (Hg.), *Entwicklung. Die Perspektive der Entwicklungsoziologie*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 161–185.
- Elsenhans, Hartmut, 2004: Overcoming Rent by Using Rent: The Challenge of Deve-lopment. Intervention, in: *Zeitschrift Für Ökonomie*, Jg. 1, Nr. 1, S. 87–115.
- Escudé, Carlos, 2005: El estado parasitario. Argentina: Ciclos de vaciamiento, clase política delictiva y colapso de la política exterior, Buenos Aires.
- Escudé, Carlos, 2007: Kirchner y la cooptación de Piqueteros, 2003–2007, Documento de Trabajo, Universidad del CEMA, Buenos Aires, zu finden unter: <https://ucema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/359.pdf> [zuletzt aufgerufen am 20.05.2023].

6. Literatur

- Etchemendy, Sebastian, 2011: El sindicalismo argentino en la era pos-liberal (2003-2011), in: Andrés Malamud & Miguel de Luca (Hg.), *La Política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, S. 155–166.
- Etchemendy, Sebastian, 2019: The Rise of Segmented Neo-Corporatism in South America: Wage Coordination in Argentina and Uruguay (2005-2015), in: *Comparative Political Studies*, Jg. 52, Nr. 10, S. 1427–1465.
- Etchemendy, Sebastián & Garay, Candelaria, 2011: Argentina: Left Populism in Comparative Perspective, 2003-2009, in: Steven Levitsky (Hg.), *The resurgence of the Latin American left*, Baltimore, S. 283–305.
- Etchemendy, Sebastian & Garay, Candelaria, 2011: Left Populism in Comparative Perspective, 2003–2009, in: Steven Levitsky & Kenneth M. Roberts (Hg.), *The Resurgence of the Latin American Left*, Baltimore, S. 283–305.
- Evans, Peter, 1995: Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation, Princeton.
- Evers, Tilman, 1977: Bürgerliche Herrschaft in der Dritten Welt, Europäische Verlagsanstalt: Köln, Frankfurt a.M.
- Fairfield, Tasha, 2010: Business Power and Tax Reform: Taxing Income and Profits in Chile and Argentina, in: *Latin American Politics and Society*, 52. Jg., Nr. 2, S. 37–71.
- Fairfield, Tasha, 2013: Going Where the Money Is: Strategies for Taxing Economic Elites in Unequal Democracies, in: *World Development*, Jg. 47, S. 42–57.
- Fairfield, Tasha, 2015: Private Wealth and Public Revenue in Latin America: Business Power and Tax Politics, New York.
- Farfán-Mares, G. & Morayta, G.C., 2011: La Economía Política del Estado Rentista Mexicano (1970-2010), in: *Foro Internacional*, Jg. 51, Nr. 3, S. 541–577.
- Fehling, Philip, 2018: Ideen gerechter Besteuerung im Wandel: Zur politischen Ökonomie finanzwissenschaftlicher Besteuerungsparadigmen, in Werner Nienhüser & Ute Schmiel (Hg.), *Steuern und Gesellschaft*, Marburg, S. 49–179.
- Fehling, Philip, 2023: Contours of Rent-Based Societies: Concluding Remarks and New Perspectives on Political Economy and Taxation, in: Philip Fehling & Hans-Jürgen Burchardt (Hg.), *Taxation and Inequality in Latin America. New Perspectives on Political Economy and Tax Regimes*, London/NY, S. 274–295.
- Félix, Mariano, 2014: The Neo-Developmentalist Alternative: Capitalist Crisis, Popular Movements, and Economic Development in Argentina since the 1990s, in: Susan Spronk & Jeffery R. Webber (Hg.), *Crisis and Contradiction Marxist Perspectives on Latin America in the Global Political Economy*, Leiden u. Boston, S. 52–72.
- Fitzsimons, Alejandro and Guevara, Sebastián, 2016: Transnational Corporations and the 'Restructuring' of the Argentine Automotive Industry: Change or Continuity?, in Greig Charnock and Guido Starosta (Hg.), *The New International Division of Labour Global Transformation and Uneven Development*, London, S. 183–213.
- Fjeldstad, Odd-Helge & Therkildsen, Ole, 2008: Mass taxation and state-society relations in East Africa, in: Deborah Bräutigam et al. (Hg.), *Taxation and State-Building in Developing Countries. Capacity and Consent*, Cambridge, S. 114–134.

- Flores-Macías, Gustavo, 2014: Financing Security through Elite Taxation: The Case of Colombia's 'Democratic Security Taxes', in: *Studies in Comparative International Development*, Jg. 49, Nr. 4, S. 477–500.
- Flores-Macías, Gustavo, 2015: The Political Economy of Colombia's 2012 and 2014 Fiscal Reforms, in: James Mahon et al. (Hg.), *Progressive Tax Reform and Equality in Latin America*. Washington DC, S. 101–126.
- Flores-Macías, Gustavo (Hg.), 2019: The political economy of taxation in Latin America, Cambridge/New York.
- Flores-Macías, Gustavo, 2019a: Introduction. The Political Economy of Taxation in Latin America, in: Ders. (Hg.), *The political economy of taxation in Latin America*, Cambridge/New York, S. 1–24.
- Flores-Macías, Gustavo, 2019b: Conclusion: Addressing Taxation's Political Challenges, in: Ders. (Hg.), *The political economy of taxation in Latin America*, Cambridge/New York, S. 242–266.
- Folkers, Cay, 2003: Die indirekten Steuern im Steuersystem – Zu einer Theorie der Steuerstruktur, in: Michael Ahlheim et al. (Hg.): *Steuerpolitik – Von der Theorie zur Praxis. Festschrift für Manfred Rose*, Berlin/ Heidelberg/ New York, S. 37–57.
- Franke, Yvonne, 2004: Sozioökonomische Entwicklungsstrukturen zwischen Weltwirtschaft und Staat. Zur Kritik des Abhängigkeitsansatzes, in: Olaf Gerlach et al. (Hg.), *Peripherie und globalisierter Kapitalismus. Zur Kritik der Entwicklungstheorie*, Frankfurt a.M., S. 193–219.
- Fronius, Sigrid, 1977: Nicht besiegt und noch nicht Sieger. Argentinien und die Entwicklung der peronistischen Arbeiterbewegung, Berlin.
- Fröbel, Folker, Heinrichs, Jürgen & Kreye, Otto, 1980: The New International Division of Labour: Structural Unemployment in Industrialised Countries and Industrialisation in Developing Countries, Cambridge.
- Gaggero, Alejandro et al., 2014: Restricción eterna. El poder económico durante el Kirchnerismo, Buenos Aires.
- Gaggero, Alejandro et al., 2015: Principales características e impacto macroeconómico de la fuga de capitales en Argentina, in: *Problemas del Desarrollo*, Jg. 46, Nr. 182, S. 67–89.
- Gaggero, Jorge et al., 2013: Fuga de Capitales III, Argentina (2002–2012). Magnitudes, Evolución, Políticas Públicas y Cuestiones Fiscales Relevantes, CEFID, Nr. 52, Buenos Aires.
- Gaggero, Jorge, 2002: Hacia una Gestión Tributaria Creíble y Eficaz, in: *Centro de Documentación e Información del Mecon, Argentina*, zu finden unter: <http://cdi.mec.on.gov.ar/bases/docelec/mu1067.pdf> [zuletzt aufgerufen: 20.05.2023].
- Gaggero, Jorge, 2012: Marco Histórico, in: Abraham Leonardo Gak (Hg.), *Reforma fiscal. La más deseada y la más ausente. Voces en el Fénix*, Nr. 13, Buenos Aires, S. 6–11.
- Gaggero, Jorge & Rossignolo, Darío, 2011: Impacto del Presupuesto sobre la equidad, Argentina 2010, CEFID, Nr. 40, Buenos Aires.

6. Literatur

- Ganghof, Steffen & Genschel, Philipp, 2008: Deregulierte Steuerpolitik: Körperschaftsteuerwettbewerb und Einkommensbesteuerung in Europa, in: Martin Höpner & Arnim Schäfer (Hg.), *Die Politische Ökonomie der europäischen Integration*, Frankfurt/New York, S. 311–333.
- Garay, Candelaria, 2016: Social Policy Expansion in Latin America, New York.
- Garita, Mauricio, 2018: Tax Incentives in Latin America: The Case of Guatemala, in: Jorge Atria et al. (Hg.), *Rethinking Taxation in Latin America. Reform and Challenges in Times of Uncertainty*, London, S. 213–234.
- Garrido, Manuel, 2010: La situación actual de los jueces subrogantes en el ámbito federal, Documento de Trabajo N°43, CIPPEC, Buenos Aires.
- Gasulla, Luis, 2017: El negocio político de la obra pública: De la patria contratista a Menem. De los noventa a Kirchner. De CFK a Macri, Buenos Aires. E-Book.
- George, Alexander L. & Bennett, Andrew, 2005: Case studies and theory development in the social sciences, London, S. 205–232.
- Gerchunoff, Pablo & Llach, Lucas, 1998: El Ciclo de la Ilusión y el Desencanto: Un Siglo de Políticas Económicas Argentinas, Buenos Aires.
- Germani, Gino, 1973: El rol de los obreros y de los migrantes internos en los orígenes del peronismo, in: *Desarrollo Económico*, Jg. 13, Nr 51, S. 435–488.
- Gerstenberger, Heide, o.J.: Der bürgerliche Staat. Zehn Thesen zur historischen Konstitution, in: Associazione delle Talpe / Rosa Luxemburg Initiative Bremen (Hg.): *Staatsfragen. Einführungen in die materialistische Staatskritik*, S. 79–85.
- Gerstenberger, Heide, 2006: Subjektlose Gewalt. Zur Theorie bürgerlicher Herrschaft, Münster.
- Gerstenberger, Heide, 2007: Fixierung und Entgrenzung. Theoretische Annäherungen an die politische Form des Kapitalismus, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, 37. Jg. (2007), Nr. 2, S. 173–197.
- Gerstenberger, Heide, 2010: Über Staatsgewalt in der Sub-Sahara und das Elend der Kategorien, in: Hans-Jürgen Burchardt (Hg.), *Nord-Süd-Beziehungen im Umbruch. Neue Perspektiven auf Staat und Demokratie in der Weltpolitik*, Frankfurt/New York, S. 103–136.
- Gibson, Edward & Calvo, Ernesto, 2000: Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina, in: *Studies in Comparative International Development*, Jg. 35, Nr. 3, S. 32–55.
- Golbert, Laura, 2004: Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, CEPAL, Serie Políticas Sociales, Nr. 84, Santiago de Chile.
- Golbert, Laura, 2006: Derecho a la inclusión o paz social? El programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en Argentina, in: Rolando Franco & Jorge Lanzaro (Hg.), *Políticas y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Buenos Aires, S. 319–352.
- Gómez Fornes, Virginia S. & González, Marlene Nahir, 2015: El Patrimonio en la Argentina, ¿Un Blanco Fácil? Evolución de su imposición. Casos Prácticos de Aplicación, zu finden unter: https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/7156/41-gonzalezgomez-tesisfce.pdf [zuletzt aufgrufen: 20.05.2023]

- Gómez Sabaini, Juan C. et al., 2012: Imposición a la renta personal y equidad en América Latina: Nuevos desafíos, CEPAL, Serie Macroneconomía de Desarrollo, Nr. 119, Santiago.
- Gómez Sabaini, Juan C. et al (Hg.), 2017: Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina, Libros de la CEPAL, Nr. 142, Santiago de Chile.
- Gómez Sabaini, Juan C. & Morán, Dalmiro, 2017: El nivel y la estructura de la carga tributaria en los países de la región, in: Juan C. Gómez Sabaini et al. (Hg.), *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina, Libros de la CEPAL*, Nr. 142, Santiago de Chile, S. 35–65.
- Gómez Sabaini, Juan C. & Rossignolo, Dario, 2015: La tributación sobre las altas rentas en América Latina, in Juan P. Jiménez (Hg.), *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*, Libros de la CEPAL, Nº 134, S. 49–16.
- González, Darío, 2009: La política tributaria heterodoxa en los países de América Latina, CEPAL, Serie Gestión Pública, Nr. 70, Santiago de Chile.
- González, Raquel F. et al., 2019: Resolving Conflict between Parties and Consequences for Foreign Direct Investment: The Repsol-YPF Case in Argentina, in: *Sustainability* 2019, Jg. 21, Nr. 11, S. 1–16.
- Goñi, Edwin et al., 2011: Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America, in: *World Development*, Jg. 39, Nr. 9, S. 1558–1569.
- Goñi, Uki, 2006: Odessa – Die wahre Geschichte – Fluchthilfe für NS-Kriegsverbrecher, Berlin/Hamburg.
- Gramsci, Antonio, 1992: Gefängnishefte, Band 4., herausgegeben von Klaus Bochmann und Wolfgang Fritz Haug, 10 Bände, Hamburg 1991–2002.
- Gras, Carla, 2010: Actores agrarios y formas de acción política en la Argentina contemporánea. Un análisis a partir de los grupos de autoconvocados, in: Ricardo Aronskind & Gabriel Vommaro (Hg.), *Campos de batalla. Las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario*, Buenos Aires, S. 279–312.
- Gras, Carla, 2012: Empresarios rurales y acción política en Argentina, in: *Estudios Sociológicos*, Jg. 30, Nr. 89, S. 459–487.
- Grimson, Alejandro, 2019: Qué es el Peronismo? De Perón a los Kirchner, el movimiento que no deja de conmover la política argentina, Buenos Aires.
- Grinberg, Nicolás, 2011: Transformations in the Korean and Brazilian Processes of Capitalist Development between the mid-1950s and the mid-2000s: The Political Economy of Late Industrialisation, London School of Economics, London.
- Grinberg, Nicolás & Starosta, Guido, 2014: From Global Capital Accumulation to Varieties of Centre-Leftism in South America: The Cases of Brazil and Argentina, in: Spronk, Susan & Jeffery R. Webber (Hg.), *Crisis and Contradiction. Marxist Perspectives on Latin America in the Global Political Economy*, Leiden u. Boston S. 73–97.
- Grondona, Verónica, 2014: Fuga de Capitales IV, Argentina. La Manipulación de los Precios de Transferencia, CEFID, Nr. 58, Buenos Aires.

6. Literatur

- Grondona, Veronica, 2023: Tax Evasion and Capital Flight in Resource-Rich Latin America: What we can learn from Argentina, in: Philip Fehling & Hans-Jürgen Burchardt (Hg.), *Taxation and Inequality in Latin America. New Perspectives on Political Economy and Tax Regimes*, London/NY, S. 115-133.
- Grondona, Veronica & Burgos, Martin, 2015: Fuga de Capitales VI, Argentina. Estimación de los Precios de Transferencia. El Caso del Complejo Sojero, CEFID, Nr. 71, Buenos Aires.
- Gudynas, Eduardo, 2011: Neo-Extractivismus und Ausgleichsmechanismen der progressiven südamerikanischen Regierungen, in: *Kurswechsel*, Nr. 3, S. 69–80.
- Gudynas, Eduardo, 2012: Estado Compensador y Nuevos Extractivismos: Las Ambivalencias del Progresismo Sudamericano, in: *Nueva Sociedad* 237, S. 128–146.
- Habermas, Jürgen, 2022: Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit und die deliberative Politik, Berlin.
- Haffert, Lukas & Mertens, Daniel, 2019: Between distribution and allocation: growth models, sectoral coalitions and the politics of taxation revisited, in: *Socio-Economic Review*, 2019, Jg. 19, Nr. 2, S. 487–510.
- Haggard, Stephan & Kaufman, Robert R., 2009: Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe, Princeton.
- Haldenwang, C. (2008). Taxation, social cohesion and fiscal decentralization in Latin America. DIE, Bonn.
- Hall, Peter A., 1993: Political Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy-Making in Britain, in: *Comparative Politics*, Nr. 25, S. 275–296.
- Hall, Peter A., 2016: Politics as a Process Structured in Space and Time, in: Fioretos, Orfeo et al. (Hg.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, Oxford, S. 31–50.
- Hallerberg, Mark & Scartascini, Carlos, 2019: Particularistic Political Institutions and Tax Neutrality in Latin America in: Gustavo Flores-Macías (Hg.), *The political economy of taxation in Latin America*, Cambridge/New York, S. 144–171.
- Halperín Donghi, Tulio, 1975: Algunas observaciones sobre Germani, el surgimiento del peronismo y los migrantes internos, in: *Desarrollo Económico*, Jg. 14, Nr. 56, S. 765–79.
- Halperin Donghi, Tulio, 1995: The Buenos Aires Landed Class and the Shape of Argentine Politics (1820–1930), in: Evelyne Huber & Frank Safford (Hg.): *Agrarian Structure and Political Power. Landlord & Peasant in the Making of Latin America*, Pittsburgh, 39–66.
- Hanisch, Ralf & Tetzlaff, Rainer, 1981: Staat und Entwicklung. Studien zum Verhältnis von Herrschaft und Gesellschaft in Entwicklungsländern, Frankfurt/New York.
- Hanni, Michael et al., 2015: The redistributive potential of taxation in Latin America, in: *CEPAL Review*, Nr. 116.
- Harvey, David, 1973: Social Justice and the City. London.
- Hay, Colin, 2002: Political Analysis. A Critical Introduction, London.

- Heigl, Miriam, 2007: Peripherer Staat oder 'failed states'? Zur Analyse von Staatlichkeit in abhängigen Formationen am Beispiel Mexiko, in: *PROKLA*, Jg. 37, Nr. 147, S. 273–288.
- Heinrich, Michael, 1988: Was ist die Werttheorie noch wert? Zur neueren Debatte um das Transformationsproblem und die Marxsche Werttheorie, in: *PROKLA*, Jg. 18, Nr. 72, S. 15–38.
- Herb, Michael, 2005: No Representation without Taxation? Rents, Development, and Democracy, in: *Comparative Politics*, Jg. 37, Nr. 3, S. 297–316.
- Hirschman, Albert O., 1981: Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond, Cambridge u.a.
- Hocsmann, Luis Daniel, 2014: Tierra, capital y producción agroalimentaria: despojo y resistencias en Argentina, in: Guillermo Almeyra et al. (Hg), *Capitalismo: tierra y poder en América Latina (1982–2012). Volumen I. Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay*, Ciudad de México, S. 17–61.
- Huhnholz, Sebastian et al. (Hg.), 2018: Demokratieprobleme des Steuerstaates im 21. Jahrhundert. Schwerpunkttheft Politische Vierteljahresschrift, Jg. 59, Nr. 3.
- Hujo, Katja, 2020: The Politics of Domestic Resource Mobilization for Social Development, Cham.
- IMF, 2012: Taking Stock. A Progress Report on Fiscal Adjustment, Fiscal Monitor. *World Economic and Financial Survey*. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- IMF, 2021: Regional Economic Outlook: Western Hemisphere. A Long and Winding Road to Recovery.
- Imirizaldu, Juan José, 2014: Modificaciones en la Ley de Impuesto a las Ganancias. La gravabilidad de determinadas rentas en cabeza de personas físicas no habitualistas, in: *Revista de Derecho Tributario*, Nr. 6, S. o.A.
- Iñigo Carrera, Juan, 2006: Argentina: The Reproduction of Capital Accumulation Through Political Crisis, in: *Historical Materialism* Jg. 14, Nr. 1, S. 185–219.
- Iñigo Carrera, Juan, 2007: La formación económica de la sociedad argentina. Volumen I, Renta agraria, ganancia industrial y deuda externa. 1882–2004, Buenos Aires.
- Iñigo Carrera, Juan, 2016: The General Rate of Profit and Its Realisation in the Differentiation of Industrial Capitals, in: Greig Charnock & Guido Starosta (Hg.), *The New International Division of Labour Global Transformation and Uneven Development*, London, S. 25–53.
- Iñigo Carrera, Juan, 2017: La renta de la tierra. Formas, fuentes y apropiación, Buenos Aires.
- Jaccoud, Florencia et al., 2015: Hora de Balance: Evolución del Mercado de Trabajo en la Posconvertibilidad en Perspectiva Histórica, in: Javier Lindenboim/Agustín Salvia (Hg.), *Proceso de Acumulación, Mercado de Trabajo y Bienestar*. Argentina, 2202-2014, S. 107–129.
- James, Daniel, 1988: Resistance and Integration. Peronism and the Argentine Working Class, 1946–1976, New York.
- Jenss, Alke, 2016: Grauzonen staatlicher Gewalt. Staatlich produzierte Unsicherheit in Kolumbien und Mexiko, Bielefeld.

6. Literatur

- Jiménez, Juan Pablo (Hg.), 2015: Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina, Libros de la CEPAL, Nr. 134, Santiago de Chile.
- Jiménez, Juan Pablo et al., 2017: La evasión tributaria en los países de la región, in: Juan C. Gómez Sabaini et al. (Hg.), *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*, Libros de la CEPAL, Nr. 142, Santiago de Chile, S. 337–363.
- Jiménez, Juan Pablo & Podestá, Andrea, 2009: Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina Andrea, Serie Macroeconomía del Desarrollo, Nr. 77, Santiago de Chile.
- Jiménez, Juan Pablo & Podestá, Andrea, 2009: Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina Andrea, Serie Macroeconomía del Desarrollo, Nr. 77, Santiago de Chile.
- Jiménez, Juan Pablo & Podestá, Andrea, 2023: Fiscal Revenues from Hydrocarbons and Minerals in Latin America: Challenges in an Era of Unprecedented Decarbonization and Growing Digitalization, in: Philip Fehling & Hans-Jürgen Burchardt (Hg.), *Taxation and Inequality in Latin America. New Perspectives on Political Economy and Tax Regimes*, London/NY, S. 49–74.
- Kennedy, Damian, 2015: Las fuentes de compensación desde la perspectiva de la contabilidad social y su rol en el ciclo económico, in: Javier Lindenboim & Agustín Salvia (Hg.): *Hora de Balance: Proceso de Acumulación, mercado de trabajo y bienestar. Argentina 2002-2014*, Buenos Aires.
- Kirchner, Néstor & Di Tella, Torcuato, 2003: Después del derrumbe. Teoría y práctica política en la Argentina que viene, Buenos Aires.
- Krätke, Michael, 1984: Kritik der Staatsfinanzen. Zur politischen Ökonomie des Steuerstaats, Hamburg.
- Krätke, Michael, 2009: Kritik der öffentlichen Finanzen. Die Finanzkrise des Staates neu betrachtet, in: PROKLA, Jg. 39, Nr. 154, S.119–139.
- Kurtz, Marcus J., 2013: Latin American State Building in Comparative Perspective: Social Foundations of Institutional Order. New York: Cambridge University Press.
- Laclau, Ernesto., 1969: Modos de producción, sistemas económicos y población excedente. Aproximación histórica a los casos argentino y chileno, in: *Revista latinoamericana de sociología*, Jg. 5, Nr. 2, 276–315.
- Laclau, Ernesto, 1971: Feudalism and Capitalism in Latin America, in: *New Left Review*, I/67, 19–38.
- Ladwig, Bernd, 2006: Die politische Theorie der Frankfurter Schule: Franz L. Neumann, in: André Brodocz & Gary S. Schaal (Hg.): *Politische Theorien der Gegenwart I*, Opladen, S. 29–68.
- Lander, Edgardo, 2018: La implosión de la Venezuela rentista, in: *Revista De Sociología*, Nr. 26, S. 47–68.
- Larkins, Christopher, 1998: The Judiciary and Delegative Democracy in Argentina, in: *Comparative Politics*, Jg. 30, Nr. 4, S. 423–442.
- Lattuada, Mario, 2008: El debate impositivo sobre el sector agropecuario argentino, in: *Anuario del Centro de Estudios Históricos «Prof. Carlos S. A. Segreti»*, Jg. 8, Nr. 8, S. 107–138.

- Lauterbach, Albert, 1965: Government and Development: Managerial Attitudes in Latin America, in: *Journal of Inter-American Studies*, Jg. 7, Nr. 2, S. 201–225.
- Lázzaro, Silvia B., 1999: El Estado y la política de “Castigo al Campo” durante los gobiernos peronistas: El caso del impuesto al latifundio en la Provincia de Buenos Aires, in: *Trabajos y Comunicaciones*, Jg. 2, Nr. 25, S. 241–265.
- Lázzaro, Silvia B., 2014: El impuesto al latifundio en la provincia de Buenos Aires durante las décadas de 1940 y 1950, in: *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, Nr. 14, zu finden unter: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.6726/pr.6726.pdf [zuletzt aufgerufen: 20.05.2023].
- Levi, Margaret, 1988: Of Rule and Revenue, Berkeley and Los Angeles.
- Levitsky, Steven & Murillo, María V., 2009: Variation in Institutional Strength, in: *Annual Review of Political Science*, Nr 12, S. 115–3.
- Levitsky, Steven & Roberts, Kenneth, M. (Hg.), 2011: The Resurgence of the Latin American Left, Baltimore.
- Lledo, Victor et al., 2004: Governance, Taxes, and Tax Reform in Latin America. IDS Working Paper, 221, Brighton.
- Lobato, Zaida & Suriano, Mirta y Juan, 2003: La protesta social en la Argentina, Buenos Aires.
- Lodola, Germán, 2011: Gobierno nacional, gobernadores e intendentes en el período kirchnerista, in: Andrés Malamud & Miguel de Luca (Hg.), *La Política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, S. 217–227.
- López Asensio, Guillermo, 2006: El impacto de las políticas nacionales en las economías regionales. El caso de las retenciones a las exportaciones de carnes y la disputa por la distribución de la cuota Hilton. Su incidencia en los frigoríficos de la región Rosario, in: ,*Undécimas Jornadas "Investigaciones en la Facultad" de Ciencias Económicas y Estadística*, Rosario.
- Mahon, James, 2004: Causes of Tax Reform in Latin America, 1977–95, in: *Latin American Research Review*, Jg. 39, Nr. 1, S. 3–30.
- Mahon, James et al., 2015: Introduction: The Political Economy of Progressive Tax Reform in Latin America – Comparative Context and Policy Debates, in: James Mahon et al. (Hg.), *Progressive Tax Reform and Equality in Latin America*, Washington DC, S. 1–29.
- Mahon, James, 2012: Tax Incidence and Tax Reforms in Latin America, Woodrow Wilson Center Update on the Americas, WWC Washington.
- Mahon, James, 2019: Weak Liberalism and Weak Property Taxation in Latin America, in: Gustave A. Flores-Macías (Hg.), *The political economy of taxation in Latin America*, Cambridge/New York, S. 193–218.
- Mahoney, James, 2000: Path dependence in historical sociology, in: *Theory and Society*, Nr. 29, S. 507–548.
- Majul, Luis, 2009: El dueño. La historia secreta de Néstor Kirchner, el hombre que maneja los negocios públicos y privados de la Argentina, Buenos Aires.
- Malamud, Andrés, 2015: Social Revolution or Political Takeover? The Argentine Collapse of 2001 Reassessed, in: *Latin American Perspectives*, Jg. 42, Nr. 200, S. 11–26.

6. Literatur

- Manzanelli, Pablo et al., 2015: Deuda Externa, Fuga de Capitales y restricción externa. Desde la última dictadura militar hasta la actualidad, Documento de Trabajo Nr. 68.
- Manzanelli, Pablo & Basualdo, Eduardo, 2016: Régimen de acumulación durante el ciclo de gobiernos kirchneristas. Un balance preliminar a través de las nuevas evidencias empíricas de las cuentas nacionales, in: *Realidad Económica*, Nr. 303, S. 6-40.
- Manzano, Osmel E. et al. (Hg.), 2018: The Economics of Natural Resources in Latin America Taxation and Regulation of the Extractive Industries, London.
- Martin, Isaac W. et al., 2009: The New Fiscal Sociology: Taxation in Comparative and Historical Perspective, Cambridge u.a.
- Martorano, Bruno, 2018: Taxation and Inequality in Developing Countries: Lessons from the recent experience of Latin America, in: *J. Int. Dev.*, Jg. 30, S. 256–273.
- Marx, Karl, 1972 [1852]: Der achtzehnte Brumaire des Louis Bonaparte, MEW Bd. 18, Berlin.
- Marx, Karl, 1972 [1894]: Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie: Dritter Band: Der Gesamtprozeß der kapitalistischen Produktion, MEW: Bd. 25, Berlin.
- Mattick, Paul, 1974: Marx und Keynes. Die Grenzen des gemischten Wirtschaftssystems, Wien.
- McGuire, James W., 1997: Peronism without Perón. Unions, Parties and Democracy in Argentina, Stanford.
- Melo, André, 2007: Institutional Weakness and the Puzzle of Argentina's Low Taxation, in: *Latin American Politics and Society*, Jg. 49, Nr. 4, S. 115–148.
- Merino, Gabriel, 2014: El Grupo Productivo y las condiciones económicas de su surgimiento, in: *Realidad Económica*, o. Jg., Nr. 288, S. 59–89.
- Mitchell, Andrew H., 2006: Institutions and Endowments: State Credibility, Fiscal Institutions and Divergence, Argentina and Australia, c. 1880-1980, Doktorarbeit LSE, London, zu finden unter: http://etheses.lse.ac.uk/835/1/Mitchell_Alexander_Institutions_and_endowments.pdf [zuletzt aufgerufen: 02.10.2020].
- Mocca, Edgardo, 2009: Clivajes y actores políticos en la Argentina democrática, in: *Temas y Debates*, Nr. 17, S. 11–32.
- Monaldi, Francisco J., 2019: The Political Economy of Oil Taxation in Latin America. Policy Volatility and Untapped Potential, in: Gustavo Flores-Macías (Hg.), *The political economy of taxation in Latin America*, Cambridge/New York, S. 25–52.
- Monteforte, Ezequiel & Sánchez, Matías A., 2016: La renta de la tierra en Argentina: los derechos de exportación en el período 2003-2014, in: Damián Kennedy (Hg.), *Acumulación de capital y mercado de trabajo en Argentina. Aportes para el estudio del período 2002-2015 en perspectiva histórica*, Buenos Aires, S. 58–87.
- Montero, Ana S. & Vincent, Lucía, 2013: Del „Peronismo impuro“ al „Kirchnerismo puro“: La construcción de una nueva identidad política durante la presidencia de Néstor Kirchner en Argentina (2003–2007), in: *Grupo Interuniversitario Postdata*, Jg. 18, Nr. 1, S. 123–157.
- Montero Traibel, José P., 1985: Sistemas Tributarios – Principios Generales del Derecho Tributario, in: *Revista Instituto Peruano de Derecho Tributario*, Nr. 9, S. 19–29.

- Morse, Edward L., 2014: Welcome to the Revolution: Why Shale is the next Shale, in: *Foreign Affairs*, Jg. 93, Nr. 3, S. 3–27.
- Muno, Wolfgang (2009): Fallstudien und die vergleichende Methode, in: Susanne Pickel, Gert Pickel & Detlef Jahn (Hg.), *Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft*. Neue Entwicklungen und Anwendungen. Wiesbaden. S. 113–131.
- Muno, Wolfgang, 2018: Populism in Argentina, in: Daniel Stockemer (Hg.), *Populism Around the World. A Comparative Perspective*, S. 9–26.
- Muñoz, María Antonia & Retamozo, Martín, 2008: Hegemonía y discurso en la Argentina contemporánea. Efectos políticos de los usos de ›pueblo‹ en la retórica de Néstor Kirchner, in: *Perfiles latinoamericanos*, Jg. 16, Nr. 31, S. 121–149.
- Murmis, Miguel & Portantiero, Juan, 1971: Estudios sobre los orígenes del peronismo, Buenos Aires.
- Musgrave, Richard A., 1959: *The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy*. New York.
- Musgrave, Richard A. & Musgrave, Peggy B., 1976: *Public Finance in Theory and Practice*. New York.
- Neelsen, John P., 1997: Rente und Rentierstaat in der internationalen Politik: Konzepte – Empirie – Kritik: in: Andreas Boeckh & Peter Pawelka (Hg.): *Staat, Markt und Rente in der internationalen Politik*, Opladen, S. 121–155.
- Neumann, Franz L., 1935: Die Gewerkschaften in der Demokratie und in der Diktatur, in: Alfons Söllner (Hg.) 1978, *Wirtschaft, Staat, Demokratie. Aufsätze 1930-1954*, a.M., S. 145–222.
- Neumann, Franz L., 1937: Der Funktionswandel des Gesetzes im Recht der bürgerlichen Gesellschaft, in: Ders. 1967, *Demokratischer und autoritärer Staat. Studien zur politischen Theorie*, Frankfurt a.M./Wien, S. 31–81.
- Neumann, Franz L., 1950: Ansätze zur Untersuchung politischer Macht, in: Ders. 1967, *Demokratischer und autoritärer Staat. Studien zur politischen Theorie*, Frankfurt a.M./Wien, S. 82–99.
- Neumann, Franz L., 1980: Die Herrschaft des Gesetzes. Eine Untersuchung zum Verhältnis von politischer Theorie und Rechtssystem in der Konkurrenzgesellschaft, Frankfurt a.M.
- Neumann, Franz L., 1984: Behemoth. Struktur und Praxis des Nationalsozialismus, 1933–1944, Frankfurt a.M.
- Ocampo, José A. & Ros, Jaime, 2011: Shifting Paradigms in Latin America's Economic Development, in: Ders. (Hg.), *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, S. 3–25.
- Ocampo, José Antonio, 2017: Commodity-led Development in Latin America, in: Gilles Carbonnier et al. (Hg.), *Alternative Pathways to Sustainable Development: Lessons from Latin America*, Leiden/Boston, S. 51–76.
- O'Donnell, Guillermo, 1973: Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics, Politics of Modernization Series No. 9, University of California: Berkeley.
- O'Donnell, Guillermo A., 1978: State and Alliances in Argentina, 1956–1976, in: *Journal of Development Studies*, Jg. 15, Nr. 1, S. 3–33.

6. Literatur

- O'Donnell, Guillermo, 1983: Die Spannungen innerhalb des bürokratisch-autoritären Staates und der Frage der Demokratie, in: *PROKLA*, Jg. 13, Nr. 52, S. 123–152.
- O'Donnell, Guillermo A., 1994: Delegative Democracy, in: *Journal of Democracy*, Jg. 5, Nr.1, S. 55–69.
- OECD, 2021: Tax Transparency in Latin America 2021. Punta del Este Declaration Progress Report, zu finden unter: <https://www.oecd.org/tax/transparency/document-s/Tax-Transparency-in-Latin-America-2021.pdf> [zuletzt aufgerufen: 20.05.2023].
- Offe, Claus, 2006a [1969]: Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme, in: Ders., *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates: Aufsätze zur politischen Soziologie*, hrsg. und eingeleit. von Jens Borchert und Stephan Lessenich, Frankfurt/New York, S. 23–50.
- Offe, Claus, 2006b [1972]: Klassenherrschaft und politisches System. Die Selektivität politischer Institutionen, in: Ders., *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates: Aufsätze zur politischen Soziologie*, hrsg. und eingeleit. von Jens Borchert und Stephan Lessenich, Frankfurt/New York, S. 95–126.
- Offe, Claus, 2006c [1975]: Reformpolitik und das Interesse des Staates an sich selbst., in: Ders., *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates: Aufsätze zur politischen Soziologie*, hrsg. und eingeleit. von Jens Borchert und Stephan Lessenich, Frankfurt/New York, S. 127–152.
- Olson, Mancur, 1971 [1965]: *The Logic of Collective Action*, Cambridge.
- Olson, Mancur, 1991 [1982]: Aufstieg und Niedergang von Nationen. Ökonomisches Wachstum, Stagflation und soziale Starrheit, 2. Aufl., Tübingen.
- Ondetti, Gabriel, 2021: Property Threats and the Politics of Anti-Statism. The Historical Roots of Contemporary Tax Systems in Latin America, Cambridge.
- Ondetti, Gabriel, 2023: Redistributive Threats, Development Models and Taxation in Latin America, in: Philip Fehling & Hans-Jürgen Burchardt (Hg.), *Taxation and Inequality in Latin America. New Perspectives on Political Economy and Tax Regimes*, London/NY, S. 157–175.
- Ostiguy, Pierre, 1989: Capitanes de la Industria: grandes empresarios, política y economía en la Argentina de los años 80, Buenos Aires.
- OXFAM, 2020: ¿Quién paga la cuenta? Gravar la riqueza para enfrentar la crisis de la COVID-19 en América Latina y el Caribe, zu finden unter: <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621033/bp-quien-paga-la-cuenta-covid-19-270720-es.pdf?jsessionid=07A4A592B3CF60C381130608532E08A0?sequence=7> [zuletzt aufgerufen: 20.05.2023].
- OXFAM, 2022: Inequality Kills. The unparalleled action needed to combat unprecedented inequality in the wake of COVID-19, zu finden unter: https://www.oxfam.de/system/files/documents/inequality_kills_en_web.pdf [zuletzt aufgerufen: 20.05.2023].
- OXFAM, 2023: La ley del más rico. Gravar la riqueza extrema para afrontar las desigualdades en América Latina y el Caribe, zu finden unter: <https://lac.oxfam.org/latest/policy-paper/la-ley-del-mas-rico> [zuletzt aufgerufen 20.05.2023].

- Oxhorn, Philip, 1998: The Social Foundations of Latin America's Recurrent Populism: Problems of Popular Sector Class Formation and Collective Action, in: *Journal of Historical Sociology*, Jg. 11, Nr. 2, S. 212–246.
- Oyhantçabal Benelli, Gabriel, 2023: Tax Regime and Exchange Rates in Uruguay. Instruments of appropriation of Agrarian Ground Rent, in: Philip Fehling & Hans-Jürgen Burchardt (Hg.), *Taxation and Inequality in Latin America. New Perspectives on Political Economy and Tax Regimes*, London/NY, S. 232–247.
- Palan, Ronen et al., 2010: Tax Havens: How Globalization Really Works, Ithaca/London.
- Paschukanis, Eugen, 2003: Allgemeine Rechtslehre und Marxismus, Freiburg.
- Paz Arauco, Verónica & Jiménez Pozo, Wilson, 2023: The Political Economy of Mobilizing Tax Resources in Bolivia, in: Philip Fehling & Hans-Jürgen Burchardt (Hg.), *Taxation and Inequality in Latin America. New Perspectives on Political Economy and Tax Regimes*, London/NY, S. 75–94.
- Peláez Almengor, Oscar Guillermo, 1995: Los Frigoríficos Argentinos, 1880–1930, in: *Estudios*, Nr. 3, S. 37–49.
- Peruzzotti, Enrique, 2008: Populismo y representación democrática, in: Carlos de la Torre und Enrique Peruzzotti (Hg.), *El retorno del pueblo. El populismo y nuevas democracias en América Latina*, Quito, S. 97–125.
- Peters, Stefan, 2017: Beyond Curse and Blessing: Rentier Society in Venezuela, in: Bettina Engels & Kristina Dietz (Hg.), *Contested Extractivism, Society and the State. Development, Justice and Citizenship*, London.
- Peters, Stefan, 2019: Rentengesellschaften – Der lateinamerikanische (Neo-)Extractivismus im transregionalen Vergleich, Wiesbaden.
- Piketty, Thomas, 2014: Das Kapital im 21. Jahrhundert, München.
- PKF International 2018: Latin American Tax Guide 2018/19, zu finden unter: https://www.pkf.com/media/8d8a0f079f72f22/pkf-latg-2018-2019-latin-america_online-small.pdf [zuletzt aufgerufen: 20.05.2023]
- Portantiero, Juan C., 1977: Economía y política en la crisis argentina, 1958–73, in: *Revista Mexicana de Sociología*, Jg. 39, Nr. 2, S. 531–565.
- Poulantzas, Nicos, 2002 [1978]: Staatstheorie. Politischer Überbau, Ideologie, Autoritärer Etatismus, Hamburg.
- Preuß, Ulrich K., 1981: Rechtsstaat - Steuerstaat - Sozialstaat. Eine Problematisierung, in: Dieter Deiseroth und Wolfgang Abendroth (Hg.), *Ordnungsmacht? Über das Verhältnis von Legalität, Konsens und Herrschaft*, Frankfurt a.M., S. 46–68.
- Pucciarelli, Alfredo R., 2004: La patria contratista. El nuevo discurso liberal de la dictadura militar encubre una vieja práctica corporativa, Buenos Aires.
- Quijano, Aníbal, 2000: Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina, in: Edgardo Lander (Hg.), *La colonialidad del Saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*, Buenos Aires, S. 201–246.
- Quiroga, Hugo, 2015: La justicia en debate. El Consejo de la Magistratura y la democracia mayoritaria, in: *Estudios Sociales*, S. 147–168.

6. Literatur

- Rapoport, Mario, 2011: Una revisión histórica de la inflación argentina y de sus causas, in: J.M. Vázquez Blanco & S. Franchina (Hg.), *Aportes de la Economía Política en el Bicentenario*, Buenos Aires, S. 135–165.
- Rapoport, Mario, 2017: Historia económica, política y social de la Argentina (1880–2003), Buenos Aires.
- Repetto, Fabián et al., 2006: Plan “Jefes y Jefas de hogar desocupados en Argentina” (2002–2003): Un estudio de caso sobre la forma en que la política social se vincula a la emergencia política y socio-económica, INDES, zu finden unter: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15386/plan-jefes-y-jefas-de-hogar-desocupados-en-argentina-2002-2003-un-estudio-de-caso> [zuletzt aufgerufen: 20.05.2023].
- Retamozo, Martín, 2014: Populismo en América Latina: desde la teoría hacia el análisis político. Discurso, sujeto e inclusión en el caso argentino, in: *Revista Colombia Internacional*, Nr. 82, S. 221–258.
- Retamozo, Martín & Trujillo, Lucía, 2019: El kirchnerismo y sus estrategias políticas en Argentina: Desde la transversalidad hasta Unidad Ciudadana, in: *Revista Izquierdas*, Nr. 45, S. 185–214.
- Richardson, Neil, 2009: Export-oriented populism: commodities and coalition in Argentina, in: *Studies in Comp Int Dev*, Nr. 44, S. 228–255.
- Riedl, Rachel B., 2016: Political Parties, Regimes, and Social Cleavages, in: Orfeo Fioretos et al. (Hg.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, Oxford, S. 223–238.
- Rius, Andrés, 2015: The Uruguayan Tax Reform of 2006: Why Didn’t It Fail?, in: James Mahon et al. (Hg.), *Progressive Tax Reform and Equality in Latin America*, Washington DC, S. 64–100.
- Robinson, James A. & Acemoglu, Daron, 2006: Economic Origins of Dictatorship and Democracy. Cambridge.
- Robles, Andrea, 2007: La Triple A y la política represiva del gobierno peronista, in: Aguirre Facundo & Werner Ruth (Hg.), *Insurgencia obrera en la Argentina 1969–1976*, S. 483–531.
- Roca, Gil, 2012: 70 años en el Sistema Fiscal Argentino. Mayor participación del Estado en la renta nacional con menos federalismo. Desafíos, in: *70 años Asociación Dirigentes de Empresa*, Buenos Aires, S. 207–224.
- Rofman, Alejandro, 2010: El modelo agrario rentístico financiero, sus características, in: Ricardo Aronskind & Gabriel Vommaro (Hg.), *Campos de batalla. Las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario*, Buenos Aires, S. 313–326.
- Rose-Ackerman, Susan et al., 2012: Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines, in: *Berkeley Journal of International Law*, Jg. 9, Nr. 1, 246–333.
- Ross, Michael L., 2001: Does Oil Hinder Democracy?, in: *World Politics*, Jg. 53, 325–361.
- Ross, Michael L., 2012: The Oil Curse. How Petroleum Wealth Shapes the Wealth of Nations, Princeton.
- Rossignolo, Darío, 2015: Impactos sobre la equidad de los cambios en la política tributaria Sugerencias de reformas para mejorar los efectos redistributivos del sistema impositivo en Argentina. Papeles de Trabajo Jg. 9, Nr. 15, S. 224–261.

- Rougier, Marcelo & Fiszbein, Martín, 2009: La Dinámica del Ahorro durante la economía peronista (1946-1955), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, zu finden unter: http://www.audhe.org.uy/Jornadas_Internacionales_Hist_Econ/III_Jornadas/Simposios_III/09/Rougier-Fisbein.pdf [zuletzt aufgerufen: 20.05.2023].
- Rúa, Magdalena Belén, 2014: Fuga de Capitales V, Argentina, 2014. Los Facilitadores y sus Modos de Acción, CEFID, Nr. 60, Buenos Aires.
- Rueschemeyer, Dietrich et al., 1992: Capitalist Development and Democracy, Chicago.
- Sábato, Jorge F., 1981: La pampa pródiga: claves de una frustración, Buenos Aires.
- Salgado, Daniel César, 2015: La evasión fiscal y el lavado de dinero en Argentina: Algunas consideraciones, Masterarbeit an der Universidad Nacional de Córdoba, zu finden unter: <https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/1997> [zuletzt aufgerufen: 20.05.2023].
- Salzborn, Samuel, 2009: Kritische Theorie des Staates. Staat und Recht bei Franz L. Neumann, Baden Baden: Nomos.
- Sanchez, Omar, 2011a: Mobilizing Resources in Latin America: The Political Economy of Tax Reform in Chile and Argentina, New York.
- Sanchez, Omar, 2011b: Fighting Tax Evasion in Latin America: The Contrasting Strategies of Chile and Argentina, in: *Third World Quarterly*, Jg. 32, Nr. 6, S. 1107–1125.
- Sánchez-Páramo, Carolina et al., 2021: Covid-19 leaves a legacy of rising poverty and widening inequality. World Bank Blogs, zu finden unter: <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/covid-19-leaves-legacy-rising-poverty-and-widening-inequality> [zuletzt aufgerufen: 11.12.2022].
- Santoro, Daniel, 1996: Los Intocables (Los Verdaderos). Una investigación que revela por qué cobrar impuestos en la Argentinas es una misión imposible, Buenos Aires.
- Saylor, Ryan. 2018: Debtor Coalitions and Weak Tax Institutions in Latin America: Insights from Argentina and Brazil, in: Jorge Atria et al. (Hg.), *Rethinking Taxation in Latin America. Reform and Challenges in Times of Uncertainty*, London, S. 31–56.
- Schamis, Hector, 2006: Populism, socialism, and democratic institutions, in: *Journal of Democracy*, Jg. 17, Nr. 2, S. 20–34.
- Schmitt, Carl, 2004: Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität, Berlin.
- Schumpeter, Joseph, 1918: Die Krise des Steuerstaats, in: Rudolf Hickel (Hg.), *Rudolf Goldscheid & Joseph Schumpeter. Die Finanzkrise des Steuerstaats - Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen*, Frankfurt a.M.
- Skocpol, Theda, 1985: Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research, in P. Evans et al. (Hg.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, S. 3–37.
- Shafer, Michael, 1994: Winners and Losers. How Sectors Shape the Developmental Prospects of States, Ithaca u. London.
- Sokoloff, Kenneth L. & Zolt, Eric M., 2006: Inequality and Taxation: Evidence from the Americas on How Inequality May Influence Tax Institutions, in: *The Tax Review*, Jg. 58, Nr. 2, S. 201–276.

6. Literatur

- Sánchez Románs, José Antonio, 2012: Taxation and Society in Twentieth-Century Argentina, New York.
- Starosta, Guido, 2016: Revisiting the New International Division of Labour Thesis, in: G. Charnock and Guido Starosta (Hg.), *The New International Division of Labour Global Transformation and Uneven Development*, London, S. 79–103.
- Stavrakakis, Yannis, 2017: Populism and Hegemony, in: Cristóbal Rovira Kaltwasser et al. (Hg.), *The Oxford Handbook of Populism*, New York, S. 535–553.
- Stefanoni, Pablo, 2022: Silberstreif am Horizont, Journal für Internationale Politik, zu finden unter: <https://www.ipg-journal.de/regionen/lateinamerika/artikel/silberstreif-am-horizont-5647> [zuletzt aufgerufen am 20.05.2023].
- Stein, Ernesto & Caro, Lorena, 2017: Ideology and Taxation in Latin America, in: *Economía*, Jg. 17, Nr. 2, S. 1–27.
- Steinmo, Sven, 1993: Taxation and Democracy: Swedish, British, and American Approaches to Financing the Modern State, New Haven u.a.
- Steinmo, Sven, 2018: The leap of faith: the fiscal foundations of successful government in Europe and America, Oxford.
- Storey, John, 2010: Culture and Power in Cultural Studies. The Politics of Signification, Edinburgh.
- Streeck, Wolfgang, 2013: Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus, Berlin.
- Stützle, Ingo (Hg.), 2020: Work-Work-Balance. Marx, die Poren des Arbeitstags und neue Offensiven des Kapitals, Berlin.
- Svampa, Maristella, 2011: Argentina, una década después. Del «que se vayan todos» a la exacerbación de lo nacional-popular, in: *Nueva Sociedad*, Nr. 235, 17–34.
- Svampa, Maristella, 2014: Revisiting Argentina 2001–13: From “¡Que se vayan todos!” to the Peronist Decade”, in: Cara Levey et al. (Hg.), *Argentina Since the 2001 Crisis. Recovering the Past, Reclaiming the Future*, New York, S. 155–175.
- Svampa, Maristella, 2019: Neo-extractivism in Latin America. Socio-environmental Conflicts, The Territorial Turn, and New Political Narratives, Cambridge.
- Thöne, Michael, 2005: Tragfähigkeit der Finanzpolitik bei Lenkungsbesteuerung, Dissertation, Universität zu Köln, zu finden unter: <http://d-nb.info/975085913/34> [zuletzt aufgerufen: 20.05.2023].
- Timmons, Jeffrey F., 2005: The Fiscal Contract: States, Taxes, and Public Services, in: *World Politics*, 57. Jg., Nr. 4, S. 530–567.
- Tipke, Klaus & Lang, Joachim, 2010: Steuerrecht, Schmidt: Köln.
- Tommasi, Mariano et al., 2001: Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics, and Institutional Reform, in: *Economía*, Jg. 1, Nr. 2, S. 157–211.
- Torgler, Benno, 2005: Tax Morale in Latin America, in: *Public Choice*, Jg. 122, Nr. 1/2, S. 133–157.
- Torre, Juan C., 1989: Interpretando (una vez más) los orígenes del peronismo, in: *Desarrollo Económico*, Jg. 28, Nr. 112, S. 525–548.

- Treber, Salvador, 2012: La Imposición al ‚Campo‘ Pasado, Presente y Futuro, in: Abraham Leonardo Gak (Hg.), *Reforma fiscal. La más deseada y la más ausente, Voces en el Fénix*, Nr. 13, Buenos Aires, S. 78–83.
- Trevisán, Egidio G, 1944: El Régimen Fiscal Argentino, in: *El Trimestre Económico*, Jg. 11, Nr. 43, S. 425–438.
- Unda Gutiérrez, Mónica, 2015: La reforma tributaria de 2013: los problemas de la Hacienda pública y la desigualdad en México, in: *Espiral: Estudios sobre estado y sociedad*, Jg. 22, Nr. 64, S. 69–99.
- Unda Gutiérrez, Mónica, 2023: A Close Relationship with the Economic Elite: The Historical Roots of the Poor Mexican Tax State, in: Philip Fehling & Hans-Jürgen Burchardt (Hg.), *Taxation and Inequality in Latin America. New Perspectives on Political Economy and Tax Regimes*, London/NY, S. 176–195.
- Valente, Victoria, 2016: Impuesto a las Ganancias en Argentina: Incidencia Distributiva y Propuestas de Reforma, Masterarbeit, Universidad de la Plata, zu finden unter: <https://www.me.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/139-tesis-Valente.pdf> [zuletzt aufgerufen: 08.09.2020].
- Vergara-Camus, Leandro & Kay, Cristóbal, 2017: Agribusiness, Peasants, Left-Wing Governments, and the State in Latin America: An overview and theoretical reflections, in: *Journal of Agrarian Change*, Jg. 17, S. 239–257.
- Villegas, Hector B., 1989: El Impuesto al Patrimonio Neto en la Argentina, in: *Revista del IPDT*, Nr.17, S. 13-25, zu finden unter: https://www.ipdt.org/uploads/docs/02_Rev17_HBV.pdf [zuletzt aufgerufen: 20.05.2023].
- Vommaro, Gabriel, 2010: “Acá el choripán se paga”: movilización política y grupos sociales en el reciente conflicto en torno a las retenciones a las exportaciones de granos, in: *Dies.*, S. 181–226.
- Vommaro, Gabriel, 2019: Estado y Alianzas..., Cuarenta Años Después. Elementos para pensar el giro a la derecha en Argentina, in: *Revista de Ciencias Sociales*, DS-FCS, Jg. 32, Nr. 44, S. 43–60.
- Wainer, Andrés & Schorr, Martin, 2014: La economía argentina en la posconvertibilidad: problemas estructurales y restricción externa, in: *Realidad Económica*, Nr. 286, S. 137–174.
- Waisberg, José, 1947: La técnica del impuesto a los beneficios extraordinarios [Diss. UBA], Buenos Aires.
- Warnecke-Berger, Hannes et al., 2022: Natural Resources, Raw Materials, and Extractivism: The Dark Side of Sustainability, Policy Brief, Nr. 1, Extractivism, zu finden unter: https://extractivism.de/wp-content/uploads/2022/01/extractivism_policy_brief-1-2022.pdf [zuletzt aufgerufen: 20.05.2023].
- Weede, Erich, 1997: Verteilungskoalitionen, Rent-Seeking und ordnungspolitischer Verfall, in: Andreas Boeckh und Peter Pawelka (Hg.), *Staat, Markt und Rente in der internationalen Politik*, Opladen, S. 51–63.
- Weyland, Kurt, 1996: Neopopulism and Neoliberalism in Latin America, in: *Studies in Comparative International Development*, Jg. 31, Nr. 1, S. 3–31.
- Weyland, Kurt, 1999: Neoliberal Populism in Latin America and Eastern Europe, in: *Comparative Politics*, Jg. 31, Nr. 4, S. 379–401.

6. Literatur

- Zelaznik, Javier, 2011: Las coaliciones kirchneristas, in: Andrés Malamud & Miguel de Luca (Hg.), *La Política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, S. 95–104.
- Zucman, Gabriel, 2019: Global Wealth Inequality. Annual Review of Economics, Jg. 11, Nr. 1, S. 109–138.
- Zurbriggen, Cristina, 2006: Estado, empresarios y redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones. Los condicionantes históricos de las reformas actuales, Montevideo.

Periodika

- Agrositio, 05.07.2008: Diputados: duro debate a favor y en contra de las retenciones móviles, zu finden unter: <https://www.agrositio.com.ar/noticia/89110-diputados-duro-debate-a-favor-y-en-contra-de-las-retenciones-moviles> [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].
- BBC, 31.03.2017: Cómo logró Argentina realizar el mayor blanqueo de capitales de su historia y el más grande del mundo (y por qué algunos celebran y otros se lamentan), zu finden unter: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-39437795> [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].
- Chequeado, 22.04.2015: ¿Qué pasó con el blanqueo de capitales?, zu finden unter: <https://chequeado.com/el-explicador/que-paso-con-el-blanqueo-de-capitales/> [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].
- Chequeado, April 2015: Aníbal Fernández: “La renta financiera el único que la grava ha sido este Gobierno”, zu finden unter: <https://chequeado.com/ultimas-noticias/anibal-fernandez-la-renta-financiera-el-unico-que-la-grava-ha-sido-este-gobierno/> [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].
- Chequeado, März 2015: ¿Cuántos trabajadores pagan Ganancias?, zu finden unter: <https://chequeado.com/el-explicador/cuantos-trabajadores-pagan-ganancias/> [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].
- Cicra, 2011: Informe Económico Mensual, Nr. 121 (Januar 2011), zu finden unter: <https://cicra.com.ar/informes/> [zuletzt aufgerufen: 31.07.2020].
- Cicra, 2015: Informe Económico Mensual, Nr. 179 (Dezember 2015), zu finden unter: <https://cicra.com.ar/informes/> [zuletzt aufgerufen: 31.07.2020].
- Clarín, 19.07.2018: Duplicó las ventas en dos años. Argentina volvió al top ten mundial de la exportación de carne y apunta al quinto lugar para 2020, zu finden unter: https://www.clarin.com/rural/argentina-volvio-top-ten-mundial-exportacion-carne-apunta-quinto-lugar-2020_0_SyY1GIRmm.html [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].
- Clarín, 02.04.2011: Anuncio oficial tras reclamo de Moyano. Suben un 20% el mínimo para el Impuesto a las Ganancias, zu finden unter: https://www.clarin.com/politica/suben-minimo-impuesto-ganancias_0_rJQ-7LVTPml.html [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].
- Clarín, 21.03.2011: La empresa de recolección mencionada en un posible caso de lavado de dinero, zu finden unter: https://www.clarin.com/politica/aliados-Hugo-Moyano-confirman-Covelia_0_HJeG9CVTvQx.html [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].

- Clarín, 27.02.2019, Quiénes son las 10 cerealeras que acaparan el 90% de la exportación de granos, zu finden unter: https://www.clarin.com/economia/economia/10-cerealeras-acaparan-90-exportacion-granos_0_KzjsbRiHW.html [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].
- Diario Popular, 20.09.2010: Cuatro grandes aceiteras no pagaron ni un peso del Impuesto a las Ganancias, zu finden unter: <https://www.diariopopular.com.ar/general/cuatrograndesaceiterasnopagaronniunpesodelimpuestolasgananciasn35462> [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].
- DW, 18.05.2011: Argentina exportará más carne a Europa, zu finden unter: <https://www.dw.com/es/argentina-exportar%C3%A1-m%C3%A1s-carne-a-europa/a-15086730> [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].
- El Cronista, 05.07.2013: Confirmaron paro de camioneros con movilización a Plaza de Mayo, zu finden unter: [https://www.cronista.com/economiapolitica/ConfirmaronparodecamionerosconmovilizacionaPlazadeMayo-20130705-0105.html](https://www.cronista.com/economiapolitica/Confirmaron-paro-de-camioneros-con-movilizacion-a-Plaza-de-Mayo-20130705-0105.html) [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].
- El Cronista, 05.12.2017: AFIP acusó a Echegaray de ocultar deudas de Lazaro Baez a la Justicia, zu finden unter: [https://www.cronista.com/economiapolitica/AFIP-acusaaoa-Echegarayde-ocultardeudasdeLazaroBaeza-la-Justicia-20171205-0067.html](https://www.cronista.com/economiapolitica/AFIP-acusa-a-Echegaray-de-ocultar-deudas-de-Lazaro-Baez-a-la-Justicia-20171205-0067.html) [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].
- El Cronista, 14.01.2007: Subsidio a la canasta básica: fijaron precios de abastecimiento interno del trigo, maíz, girasol y soja, zu finden unter: [https://www.cronista.com/impresageneral/Subsidioa-la-canastabasicafijaronpreciosdeabastecimientointernodeltrigo-maiz-girasolysoja--20070115-0079.html](https://www.cronista.com/impresageneral/Subsidio-a-la-canasta-basica-fijaron-precios-de-abastecimiento-interno-del-trigo-maiz-girasol-y-soja--20070115-0079.html) [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].
- El Cronista, 22.06.2012: Las 10 Claves de la Pelea entre Cristina vs. Moyano, zu finden unter: <https://www.cronista.com/we/Las-10-claves-de-la-pelea-Cristina-vs-Moyano-20120622-0013.html> [zuletzt aufgerufen: 13.09.2020].
- El Litoral, 03.12.2014: El Consejo de la Magistratura sancionó al Juez Claudio Bonadio, zu finden unter: https://www.ellitoral.com/index.php?id_um/107482 [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].
- El Mundo, 17.08.2019: El chófer que ha acorralado a Cristina Kirchner, zu finden unter: <https://www.elmundo.es/internacional/2018/08/17/5b75beaaca474182148b45f6.html> [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].
- El País, 12.10.2013: La mesa más chica y poderosa de Argentina Cristina Fernández se apoya en su hijo y en el secretario legal para gobernar el país durante su estancia en el hospital.
- El Perfil, 17.10.2019: Despues de 14 años, elevan a juicio oral el caso Skanska, zu finden unter: [https://www.perfil.com/noticias/politica/despuesde-14-anos-elevanajuciodoralelcasoskanska.phtml](https://www.perfil.com/noticias/politica/despues-de-14-anos-elevan-a-juicio-oral-el-caso-skanska.phtml) [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].
- Hoy Digital, 16.03.2006: Gobierno argentino aumenta mínimo de Impuesto a las Ganancias, zu finden unter: <https://hoy.com.do/gobierno-argentino-aumenta-minimo-de-impuesto-a-las-ganancias-2/> [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].

6. Literatur

- Infobae, 02.10.2020: México. Arrestaron a cuatro por presunta elaboración de facturas falsas: desmontaron todo un búnker de empresas fantasma Zu finden unter: <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/02/26/arrestaron-a-cuatro-por-presunta-e-laboracion-de-facturas-falsas-desmontaron-todo-un-bunker-de-empresas-fantasma/> [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].
- Infocampo, 15.01.2015: Por retenciones y caída de las exportaciones, aseguran que ya cerraron 150 frigoríficos, zu finden unter: <https://www.infocampo.com.ar/por-reten-ciones-y-caida-de-las-exportaciones-aseguran-que-ya-cerraron-150-frigorificos/> [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].
- iProfesional, 02.08.2013: Confirman que uno de cada cuatro empleados registrados paga Impuesto a las Ganancias, zu finden unter: <https://www.iprofesional.com/notas/166636-Es-oficial-uno-de-cada-cuatro-empleados-registrados-paga-Ganancias> [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].
- iProfesional, 04.10.2014: Cerealeras negocian con el Gobierno liquidar 5.000 millones de dólares, zu finden unter: <https://www.iprofesional.com/comex/197583-liquidacion-agro-Cerealeras-negocian-con-el-Gobierno-liquidar-5-000-millones-de-dolares> [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].
- iProfesional, 23.02.2020: Investigan si Lázaro Báez sumó más de u\$s200 millones como testaferro de los Kirchner, zu finden unter: <https://www.iprofesional.com/politica/309836-investigan-si-baez-sumo-mas-de-usd200-millones-como-testaferro-de-los-kirchner> [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].
- La Nación, 05.02.2011: Las exportaciones de carne cayeron en 2010 un 54%, zu finden unter: <https://www.lanacion.com.ar/economia/las-exportaciones-de-carne-cayeron-en-2010-un-54-nid1347346> [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].
- La Nación, 08.12.2015: El crecimiento de la fortuna de los Kirchner: de 7 a 100 millones, zu finden unter: <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-crecimiento-de-la-fortuna-de-los-kirchner-de-7-a-100-millones-nid1852228/> [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].
- La Nación, 11.08.2001: Procesaron a Cossio y a otros 17 imputados, zu finden unter: <https://www.lanacion.com.ar/politica/procesaron-a-cossio-y-a-otros-17-imputados-nid326806/> [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].
- La Nación, 12.06.2012: El escenario sindical / El debate impositivo, postergado. Ganancias: presión de Macri y Ctera, zu finden unter: <https://www.lanacion.com.ar/politica/ganancias-presion-de-macri-y-ctera-nid1481247/> [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].
- La Nación, 13.08.2020: Tras cinco meses, se reanudó el juicio contra Cristóbal López y Fabián De Sousa por Oil Combustibles, zu finden unter: <https://www.lanacion.com.ar/politica/tras-cinco-meses-se-reanudo-juicio-cristobal-nid2420319> [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].
- La Nación, 15.09.2018: Cuadernos de las coimas: Los empresarios apuestan a despegarse de Cristina, zu finden unter: <https://www.lanacion.com.ar/politica/los-empresarios-apuestan-despegarse-expresidenta-nid2172258> [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].
- La Nación, 24.09.2018: Carlos Wagner: El armador del "club de la obra pública", zu finden unter: <https://www.lanacion.com.ar/politica/carlos-wagner-el-armador-del-club-obra-nid2174472> [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].

- La Nación, 27.08.2013: Los salarios brutos de hasta \$15.000 no pagarán Impuesto a las Ganancias, zu finden unter: <https://www.lanacion.com.ar/economia/los-salarios-brutos-de-hasta-15000-no-pagar%C3%A1n-impuesto-a-las-ganancias-nid1614483> [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].
- La Nación, 29.01.2006: Bienvenidos a la moda del neonacionalismo, zu finden unter: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/bienvenidos-a-la-moda-del-neonacionalismo-nid776247> [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].
- La Política Online, 08.10.2013: La insólita defensa del kirchnerismo a las retenciones al trigo y a la carne, zu finden unter: <https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-94329> [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].
- La Política Online, 03.12.2019: En la DGI mencionan a una ex senadora cercana a Cristina como próxima directora, zu finden unter: <https://www.lapoliticaonline.com/nota/123310-en-la-dgi-mencionan-a-una-ex-senadora-cercana-a-cristina-como-próxima-directora> [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].
- La Política Online, 13.03.2012: El Gobierno cobró la primera deuda de la mega causa de las cerealeras, zu finden unter: <https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-80749> [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].
- La Política Online, 30.03.2011: Las multinacionales cerealeras empezaron a comprar los campos de los productores, zu finden unter: <https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-72379> [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].
- La Política Online, 14.01.2011: Exportaciones: Las siete grandes que manejan las cosechas argentinas, zu finden unter: <https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-70696> [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].
- Líderes, 2012: Argentina cae en el ranking de exportadores de carne, zu finden unter: <https://www.revistalideres.ec/lideres/argentina-cae-ranking-exportadores-carne.html> [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].
- Página 12, 02.03.2018: Alberto Abad renunció a la AFIP, zu finden unter: <https://www.pagina12.com.ar/98978-alberto-abad-renuncio-a-la-afip> [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].
- Página 12, 04.12.2014: "Enemistad manifiesta", zu finden unter: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/subnotas/2-70674-2014-12-04.html> [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].
- Página 12, 13.07.2013: Acuerdo de camioneros, zu finden unter: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-222195-2013-06-13.html> [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].
- Página 12, 19.12.2006: Aumentarán un 20% las asignaciones familiares, zu finden unter: <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-77934-2006-12-19.html> [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].
- Página 12, 26.03.2006: La economía de terror, zu finden unter: <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-2352-2006-03-26.html> [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].
- Perfil, 06.10.2018: Carrió ahora apunta contra Cuccioli: "Sacar a héroes de AFIP equivale a aliarse con Parlamentsdebatte Ley 26.476, Cámara de Diputados de la Nación, Diario de Sesiones, Reunión 37, Sesión Ordinaria 4, Buenos Aires.

6. Literatur

Perfil, 10.09.2012: Cristina Kirchner: "Voté a Menem y creo que no me equivoqué", zu finden unter: <https://www.perfil.com/noticias/politica/cristina-kirchner-vote-a-menem-y-creo-que-no-me-equivoque-20120910-0029.phtml> [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].

Telám 07.10.2013: El salario mínimo en la Argentina compra más pan y carne que en los países donde no hay retenciones, zu finden unter: <https://www.telam.com.ar/notas/201310/35575-el-salario-minimo-en-la-argentina-compra-mas-pan-y-carne-que-en-uruguay-y-brasil-donde-no-hay-retenciones.html> [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].

Parlamentsdebatten und Verwaltungsdokumente

AFIP, 2015: Deducciones Para el Período 2015, zu finden unter: <https://www.afip.gob.ar/gananciasyBienes/documentos/deducciones2015.pdf> [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].

Diputados Ley 26.476, 10.12.2008: 22, Buenos Aires.

Senado Ley 26.476, 18.12.2008: Senatsdebatte Ley 26.476, Cámara de Senadores de la Nación, Versión Taquigráfica (provisional), Reunión 24, Sesión Ordinaria Echegaray", zu finden unter: <https://www.perfil.com/noticias/politica/carrio-sobre-el-desplazamiento-de-funcionarios-de-la-afip-equivale-a-aliarse-con-echegaray-y-su-gente.html> [zuletzt aufgerufen: 21.05.2023].

Graue Literatur

Gaggero, Jorge, 2012: 2012 AABA/TJN Research Workshop on Tax Avoidance, Corruption and Crisis, Coorganised by the Association for Accountancy & Business Affairs and the Tax Justice Network, on Connections Between Tax Avoidance, Corruption and Crisis, Essex University, UK, 5th–6th July 2012.

Archiv

Memoria del Departamento de Hacienda de la República Argentina. Mehrere Jahrgänge.

Interviewverzeichnis

AFIP I, 11.12.2014, ehem. hoher Funktionär der nat. Steuerbehörde

AFIP II, 12.11.2014, ehem. hoher Funktionär der nat. Steuerbehörde

AFIP II, 06.03.2015, ehem. hoher Funktionär der nat. Steuerbehörde

AFIP III, 11.03.2015, ehem. hoher Funktionär der nat. Steuerbehörde

Agosto, Walter; 20.11.2014, Finanzausschussmitglied im Kongress (Regierung)

Ciciliani, Alicia; 28.10.2015, Finanzausschussmitglied im Kongress (Opposition)

Colombini, Flavia; 25.03.2015, Steuerbuchhalterin Agrarsektor

De Freijo, Ezequiel; 01.04.2015, Vertreter der SRA

Julio Fuentes, Julio; 10.04.2015, Vertreter der Gewerkschaft ATE/CTA

Richter am Steuerstrafgericht, 05.12.2014

Sabaini, Juan C. Gómez; 27.10.2014, Ökonom

Sbatella, José; 11.12.2014, ehemaliger Leiter der Zollbehörde

Schmidt, Juan Carlos; 13.04.2015, Vertreter der Gewerkschaft CGT

Tettamanti, Gustavo; 14.04.2015, Vertreter der Agrarproduzentenvereinigung FAA

Velasco, Pedro; 13.03.2015, Staatssekretär für Steuern im Wirtschaftsministerium Provinz Buenos Aires

