

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 einstellte (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 Verteilungallianz 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 militanten 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-

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 wahrscheintliche 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 Verteilungskoalition (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 (Iñigo 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 Auslandsverschuldung 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 Automobilkonzerne 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 Verteilungskoalition (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 Verteilungskoalition (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 Abwertungsallianz 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 sozialen 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 kompensierte (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).

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, 54 f.) 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 Verteilungskoalition (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 Transportgewerkschafter 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, Entrichtung 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 Armevierteln (*villas*) sowie Erwerbslosen- und Mieter:innenorganisationen zusammensetzte. Diese Organisation stand unter der Leitung von Luis D'Elía. 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 Verteilungskoalition (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 abermalige 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* aufraten, 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 Verteilungskoalition (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 Mittelschichtsektoren 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 Stützfeiler 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 Bevölkerungssteile 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 Verteilungskoalition (2003-2015)

Inkorporierungsversuche zum Trotz – eine „Art außerordnungsmäßige 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 Zuspitzung 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 Verteilungskoalition (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-populäre 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 Verteilungskoalition (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). Schlüsselfiguren dieser Bewegungen wurden insbesondere in die Sozialministerien und Programmverwaltungen auf nationaler und Provinzebene koptiert. 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 Einkommenstransfersystem 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-popularen 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 Verteilungskoalition (2003-2015)

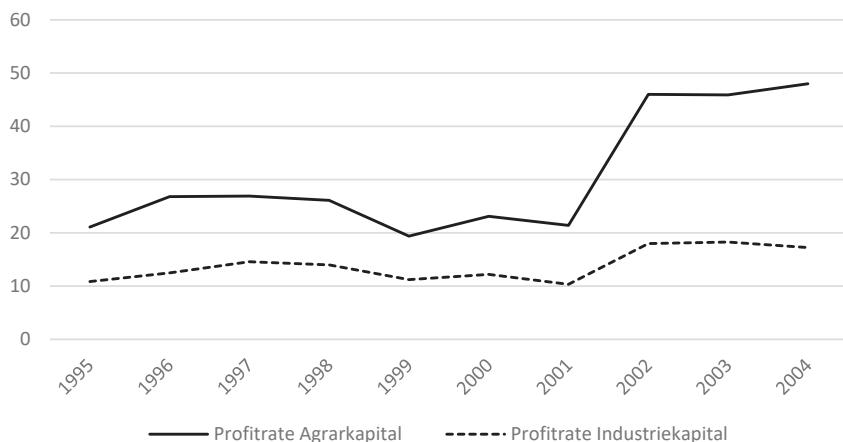
in Argentinien entlang der staatlichen Rentenallokations- und Verteilungspolitik neu aus. Im Weiteren wird diese Neuausrichtung für die verschiedenen sozialen und wirtschaftlichen Sektoren im Kirchnerismus nachgezeichnet.

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 vorgesessene 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

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 befördelte 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, 282 f.). 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 Operationskalen 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 Finzmärkten 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 Verteilungskoalition (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: 324f.). 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, 31f.).

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 Unternehmern 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 industrielpolitische 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 Verteilungsgallianz (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 Verteilungsgallianz 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 Verteilungspolitik 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 Vorkrisenzeiten 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 2007. 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 2007 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).

oppositionelle Teil (CGT Azopardo) von Moyano und der LKW-Gewerkschaft angeführt und der regierungsnahe, offiziellistische 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 offiziellistischen 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 von 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 Verteilungskoalition 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 zunehmen 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).

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 Unternehmenspitze 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.).

Industriopolitische Koalition und die Aneignung der Rente

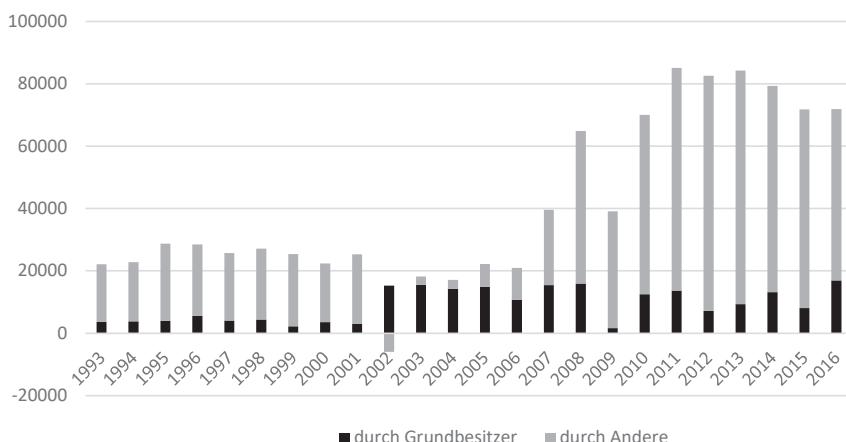
Zur Finanzierung der neuen Verteilungsallianz wurden umfassende Mittel aus dem Agrarsektor sowie weiteren Rohstoffsektoren zugunsten der industrielpolitischen Koalition kanalisiert. Hauptinstrumente hierfür waren die Exportbesteuerung und die Überbewertung der Währung (Caligaris 2023, 225). Mit der Exportbesteuerung 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 Verteilungskoalition (2003-2015)

tem differenzieller 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.).

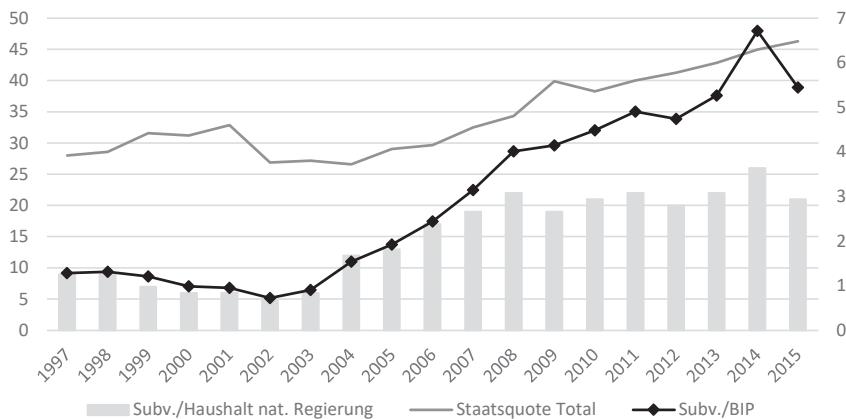
Die Regierung nutzte die Einnahmen aus der Exportsteuer und darüber hinaus für eine umfassende Subventionierung insbesondere des Energie- und Transportsektors sowie von Gehältern und Pensionen im öffentlichen Dienst (Richardson 2009, 243). Die Subventionierung des Transports (Personen- und Warenverkehr) 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 Verteilungspolitik (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.



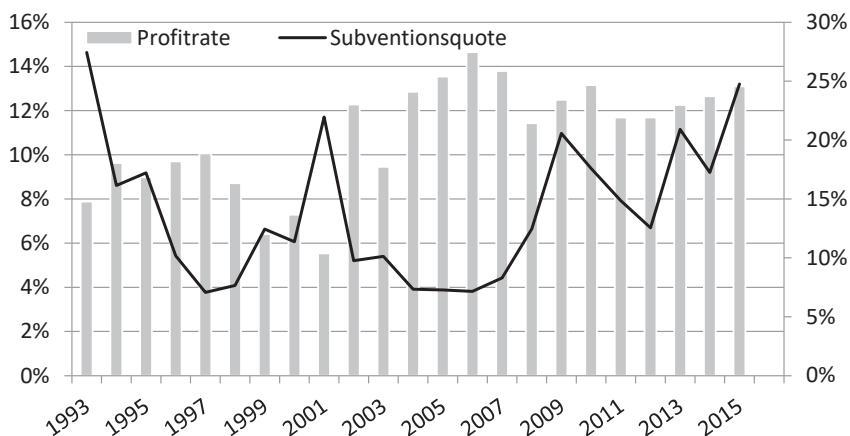
Quelle: Eigene Darstellung auf der Datenbasis von Mecon.

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 Verteilungskoalition (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:innen 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-

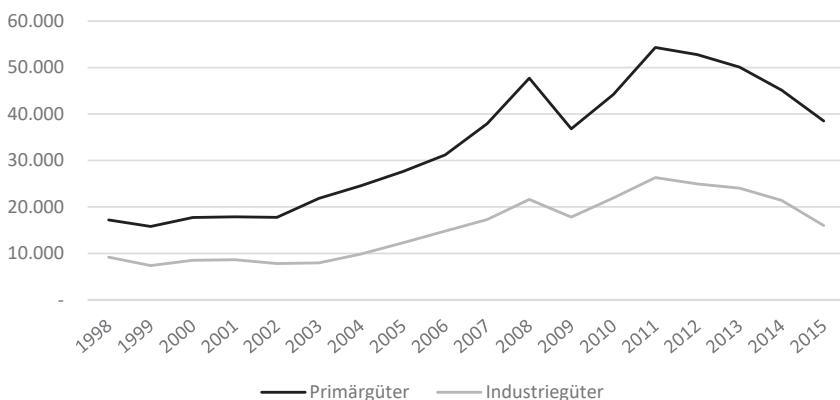
156 Dies sind beachtliche Wachstumsraten, auch wenn sie zunächst im Wesentlichen der wirtschaftlichen Erholung nach der schweren Rezession um 2002 geschuldet waren (Damill et al. 2015, 4) bzw. der sogenannten *capacidad ociosa*, den Leerkapazitäten (Basualdo/Manzanelli 2016, 13). „Argentina contrarily 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 Korporatismus 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.

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 *commodity 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.

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 aufrecht-erhaltenen Sektor, der hohe Gewinne und hohe Löhne durch staatliche

4. Kirchneristische Verteilungskoalition (2003-2015)

Alimentierung und nicht durch Produktivität generiert. Er ist genuiner Ausdruck der rentengesellschaftlichen Konstellation und ihrer Verteilungskoalitionen 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 Usuia 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 Machtkonzentration und der Neutralisierung der verfassungsmäßigen Gewaltenteilung unter demokratischen Vorzeichen fortgesetzt. Diese Machtkonzentration 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 Budgethoheit des Parlaments untersteht. Auf diesem Feld wurde eine Art fiskalischer Dezisionismus ins Werk gesetzt, der finanzpolitische Regelungsbereiche weitgehend dem Befehl der Exekutive unterstellt. 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 Verteilungskoalition (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 royale Jugendbewegung vom Sohn des Ehepaars Kirchner, Máximo Kirchner, geschaffen worden. Diese Organisation schuf eine Struktur von Stadtteilokalen, 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 Verteilungskoalition (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 Kabinettsrunden 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 Regierungsmitgliedern 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:
1. 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.).

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 „Hyperpräsidialismus“ 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 Verteilungskoalition (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 Außenhandelsbesteuerung 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. Beispielaufnahmen 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, entmachte 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 haushaltsrechtlichen 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 Verteilungskoalition (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 Haushaltsskompetenzen 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 haushaltrechtlich 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 Haushaltsspositionen 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 und stattete 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 Verteilungskoalition (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 aufgeföhrten 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 schlichtweg 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 schlichtweg 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.

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 finanzföderalistische 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 finanzföderalistische System der Kopartizipation Verfassungsrang bekam, den Gesetzgeber angesichts der umfassenden finanziellen Mehrbelastung der Provinzen dazu, bis 1996 ein neues Kopartizipationsgesetz 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 Verteilungskoalition (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 Verteilungskoalition (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 Einflusshub 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 zivil-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 Verteilungskoalition (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 Electroingeniería, 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 verbrachte 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.

4.4 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 Verteilungallianz 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 Verteilungallianz 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 Verteilungallianz 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 Haushaltkskonsolidierung 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 Beinfreiheit, 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 Verteilungskoalition (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).

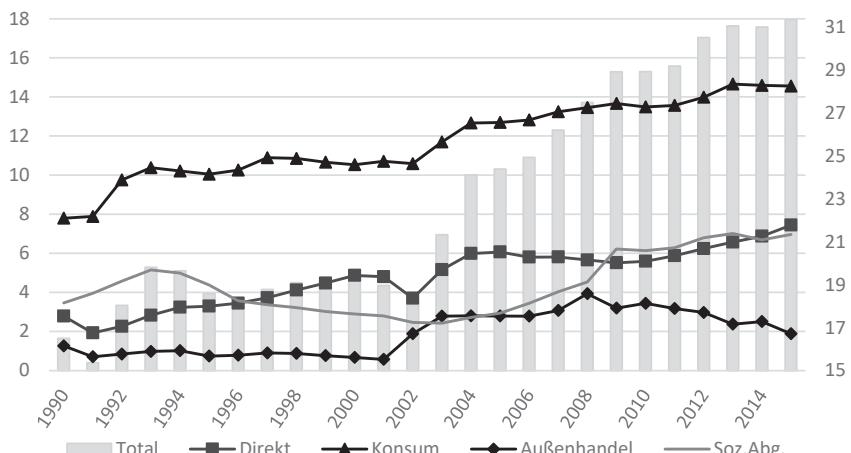
184 Die Verbindung der Stufenprogression der Einkommensteuersätze mit den geringeren Abzugsmöglichkeiten bei steigendem Einkommen führte ab einem bestimmten Grenzwert zu einem deutlichen Anstieg der Steuerlast. Bei Überschreitung des Grenzwerts konnte dies dazu führen, dass Besserverdienende teils geringere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

4. Kirchneristische Verteilungskoalition (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 Verteilungskoalition 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-

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 Agrarsektor 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 allokativpolitische 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 Verteilungskoalition 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.

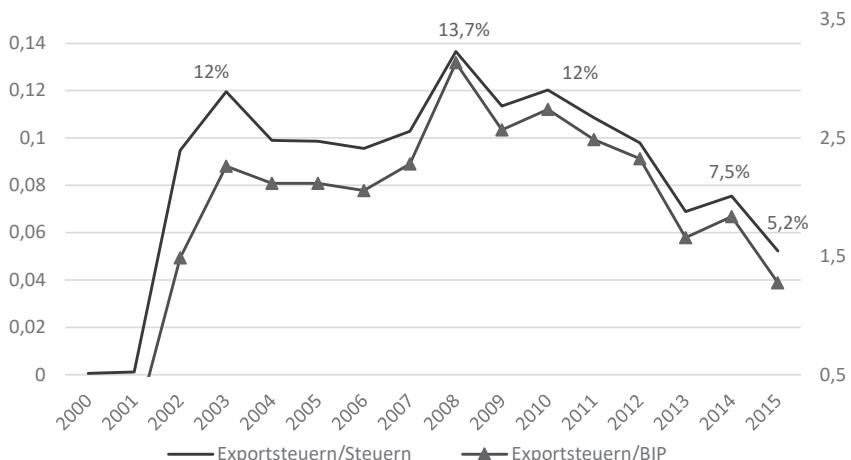
4.4.2.1 Die Exportbesteuerung als Instrument der primären Rentenallokation

Mit dem schockartigen Ende des schuldenbasierten Modells der Rentenan-eignung 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 ermög-lichte 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 Rohstoff-expo- rte in doppelter Hinsicht. Einerseits hat sie einen preisdämpfenden Ef-fekt 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 Verteilungskoalition (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.

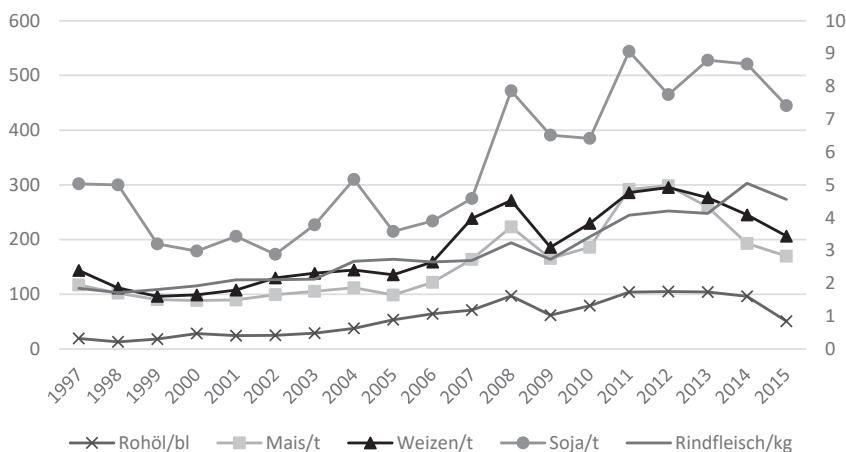
Abbildung 20 zeigt die rasante Preisentwicklung für argentinische *wage goods* und Energieexporte auf dem Weltmarkt. Die Preise für Mais und Weizen verdoppelten sich zwischen 2003 und 2011 auf fast 300 Dollar je Tonne. Auch der Preis für Rindfleisch verdoppelte sich im gleichen Zeitraum und stieg 2014 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 Verteilungskoalition (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 Rohölexporte, 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						
26.05.2004	Decreto N° 645						
18.05.2005	Resolución						15%
14.07.2006	Resolución 534						
01.11.2007	Resolución 394	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				
07.11.2007	Resolución 369						
10.03.2008	Resolución 127						
23.12.2008	gem. Resolución 26/08 und 28/08						
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.ciaraece.com.ar>).

4. Kirchneristische Verteilungskoalition (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 (GE-ENAP) 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 brasiliische: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 (Telám 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 Krisenjahrs 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 Verteilungspolitik 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).

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 Barelpreis 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 Verteilungskoalition (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 Verteilungskoalition 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 Gaspionenzentren 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 urbarer 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 unbedeutenden 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, sondern auch zu einer unverzichtbaren Einnahmenquelle des Staates und insbesondere der Regierung auf nationaler Ebene.

Die Exportsteuern sollten im Krisenkontext 2001/2002 zunächst eine Teuerung landwirtschaftlicher Nahrungsmittel auf dem Binnenmarkt verhindern 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

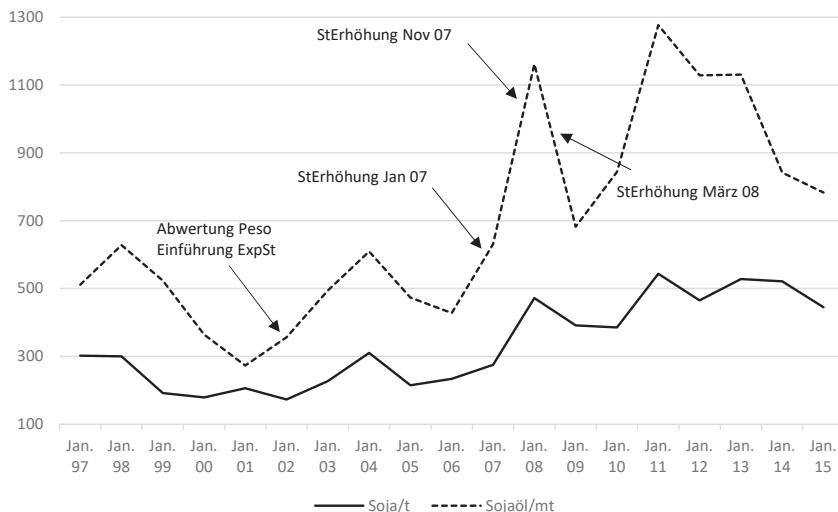
4. Kirchneristische Verteilungskoalition (2003-2015)

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 off-

4. Kirchneristische Verteilungallianz (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 Rentabilitätsfordernis 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 Differenzialrente, 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 Verteilungskoalition (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, 137f.). 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 durfte ihm bekannt gewesen sein, wann und wem welche Exportgenehmigung zu 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 einigte 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 einführte (*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 *pooles 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 Verteilungskoalition (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 Verteilungskoalition (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 Verteilungallianz (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 gewerkschaftsnahe Abgeordnete 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 Wert schöpfung, 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 schlichtweg 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 zudem 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 subalterne 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 Verteilungskoalition (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, 81f.).

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 Verteilungallianz (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 Verteilungallianz 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, Solosebstständigen 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

Tabelle 9: Steuerprogressionsstufen im argentinischen Einkommensteuergesetz 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-

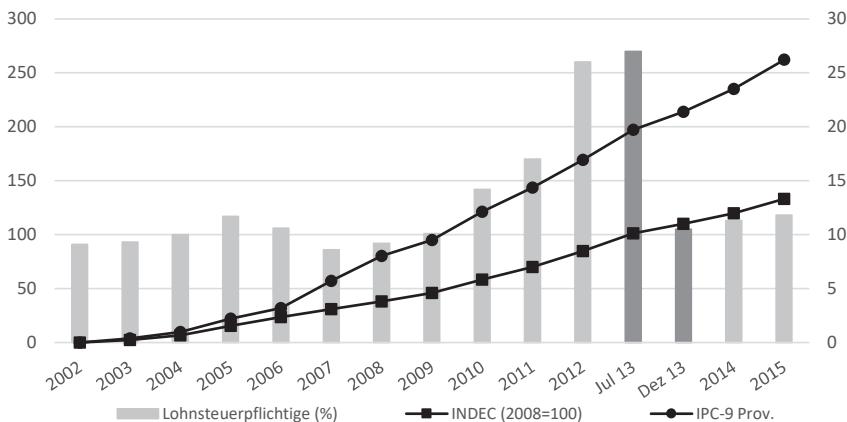
Körperschaftssteuer bezeichnet und die progressive Einkommensbesteuerung auch für Einzelunternehmer:innen als Einkommensteuer.

197 Bis heute gilt der auch im Folgenden zugrunde gelegte Inflationsindex des gewerkschaftsnahen Forschungsinstituts CIFRA, das unter der Leitung des renommierten

4. Kirchneristische Verteilungskoalition (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.



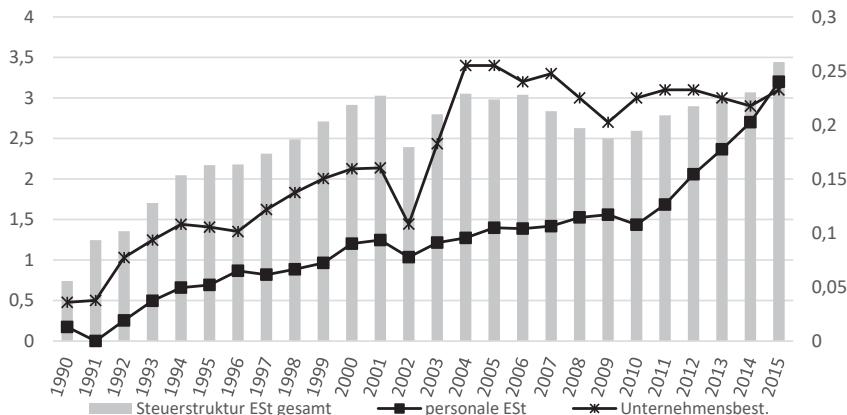
Quelle: Inflation IPC-9 Prov. von CIFRA (www.centrocifra.org.ar); Inflation IPC-INDEC von INDEC (2008=100) und INDEC (oct13-sep14=100). Für Lohnsteuerpflichtige siehe Tabelle 10. Anm.: Die Unterschiede in der Inflation bis 2006 gehen auf nachträgliche Anpassungen der Indizes zurück. Ab 2007 sind die 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 Verteilungskoalition (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 Verteilungskoalition (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 Verteilungskoalition (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 Chronista 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.

4. Kirchneristische Verteilungskoalition (2003-2015)

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 Chequedado (März 2015); iProfessional (02.08.2013); Valente (2016). Anm.: 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 Imitrizaldo (2014).

4. Kirchneristische Verteilungskoalition (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 Unternehmenssteuer 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 Spitzensteuersatz 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 betrugen, 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 zugunsten 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 Verteilungskoalition (2003-2015)

durch das Gesetzesdekret 1242/13 vom Juli 2013 noch einmal massiv verstrkrt. 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 im 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 Spitzensteuersatzes 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 Spitzensteuersatz 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 Verteilungskoalition (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 Verteilungallianz (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 übereuerten 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.

in seinen Bilanzen geltend machen, seine Steuerschuld damit verringern. Die Gewinne können dadurch problemlos in Niedrigsteuerländer transfiert werden (Grondona 2014, II). 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 konzerninternen 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 hineinstecken, [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).

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 Públicos*) 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 geltend gemacht oder von der

4. Kirchneristische Verteilungskoalition (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 Verteilungskoalition (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 contribuyentes*) 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 zulasten 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 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 Verteilungskoalition (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 Steuerstraferichtsbarkeit 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 den 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).

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 unkorrumptbar 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 übereuerten 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 finanzierte

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 hatte. 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 Verteilungskoalition (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 Haushaltspol 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 zusammengestanden 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 zusammengestanden, 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 Verteilungskoalition (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 wiederholt 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 Verteilungskoalition (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 Bundesebene 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 Kabinettschef 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 Verteilungskoalition (2003-2015)

Verteilung der Rente eingebunden ist und Verteilungskoalitionen 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 Cornapesa 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 Regierungsmitgliedern 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 Verteilungskoalition (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 Verteilungskoalition (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 Verteilungskoalition (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 erklärt 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 erklärt 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-Milliardär gebracht hat.

4. Kirchneristische Verteilungskoalition (2003-2015)

chardson 2009), innerhalb dessen die großen Agrarindustrie- und Exportunternehmen, insbesondere im Sojaexport, zu zentralen wirtschaftlichen Akteur:innen und Nutznießer:innen der kirchneristischen Verteilungskoalition wurden.

Der Stellenwert der Steuern für die Mobilisierung und Kanalisierung von Ressourcen war in dieser Verteilungskoalition 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 Verteilungskoalition, 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 Verteilungskoalition 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 Verteilungskoalition 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 Verteilungskoalition 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 Verteilungskoalition. Nach dem starken Rückgang industrieller Aktivität und einem relativ geringen Beschäftigungsstand in den 1990er Jahren, erlaubt

4. Kirchneristische Verteilungskoalition (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 differenzierter 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

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 tiefen 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 Machtkonzentration 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 Machtkonzentration im Rahmen der demokratischen

4. Kirchneristische Verteilungskoalition (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 Verteilungskoalition (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 Verteilungskoalition (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.