

Neopopulismus als Folge von Institutionenkrise und Staatsversagen am Beispiel Argentiniens

Zwanzig Jahre nach dem Ende der Diktatur in Argentinien stellt sich die Frage, ob der zurückgelegte, von starken Turbulenzen begleitete Weg zu einer wirklichen Demokratisierung des Landes geführt hat oder ob nicht die in der politischen Kultur Lateinamerikas tief verwurzelten populistischen Tendenzen nach wie vor dominant sind. Eine Bilanz des ersten halben Jahres des neuen Präsidenten Néstor Kirchner fällt zwiespältig aus: Einem verwirrenden Kurs in der Außenpolitik und fehlender Reformbereitschaft in der Innenpolitik stehen positive Ansätze lediglich in der Sozialpolitik gegenüber, deren Erfolge indes angesichts zahlreicher Negativfaktoren offen sind. Neben der schwindenden inneren Kohärenz der beiden Traditionsparteien UCR und PJ sind hier vor allem die mächtigen, feudalistisch auftretenden Provinzgouverneure sowie die Protestbewegung der *piqueteros* zu nennen. Will Kirchner, dem nicht nur Autoritarismus und Hegemoniestreben, sondern auch energisches Handeln und Pragmatismus nachgesagt werden, das Land konsolidieren, ist es seine Aufgabe, zunächst die wirtschaftliche und die soziale Krise zu überwinden. Erst dann öffnet sich ihm das Tor zur Lösung der Probleme auch der politischen Krise.

■ Executive Summary

Neo-populism, meaning that form of populism that is mainly rooted in the political culture of Latin America, is commonly regarded as symbolising a general contempt for institutions, the decline of intermediary formal institutions, an anti-oligarchical phraseology invoking national development and redemption, a charismatic style of leadership, and the mantra of perfect harmony between a leader and his people. As far as Argentina is concerned, the question is whether and to what extent the political style that is characterised by these features has indeed decreased in importance while this South American country proceeded on its way towards democracy from 1983 to 2003 or, in other words, whether and to what extent democracy may be said to have stabilised.

On general principles, a vast majority of Argentinians – 87 percent – favour democracy, a fact which helps to explain the immense amount of trust placed in every new government by the population as it appears. Argentinians, it seems, entrust their leaders with near-magical powers to solve any problem that arises – a thought-provoking fact that might be interpreted as indicating the presence of neo-populist leaders.

Today, at the end of two decades of evolution towards democracy that was anything but placid, Argentina is confronted by a vast array of problems: A quarter of the population live in absolute poverty, jurisdiction appears largely permeated by political in-

fluences and far from true power separation, the two major political parties, the UCR and the PJ, are characterised internally by *personalismo* and *caudillismo*, and corruption flourishes thanks to the weakness of the institutional structures.

It was against this background that presidential elections took place in 2003, from which Néstor Kirchner emerged victorious, having received well above 70 percent of the votes – a result which is due at least in part to his use of populist attitudes and devices both before and during the campaign.

It is not surprising, therefore, that after five months in office, the performance of the Kirchner administration appears mixed on balance, fuelling the suspicion that his populist style may extend not only to the election campaign but also to his management of the country later on. In the field of economic policy, the conclusion of a three-year agreement with the IMF has given the country a much-needed breather, while in foreign policy, confusion reigns, particularly as far as relations with Europe and the United States are concerned. In the domestic field, it appears legitimate now to challenge the credibility and sustainability of the reforms as well as the steps to combat corruption that have recently been initiated. Social policy is the only field where genuine attempts to launch make-work programmes and combat poverty have been made, although it is not yet clear whether the money for these programmes can be found.

Obstacles blocking Kirchner's way to successfully implementing his efforts might include a number of Argentina's current power factors: Not only is the internal coherence of the two traditional parties, the UCR and the PJ, dwindling continually, the results of recent provincial elections have given the PJ a clear numerical majority in congress. At the provincial level, governors – some of them apparently all-powerful – lord it over everybody in a neo-populist, feudal style. After a drastic upheaval of functions and values which ruined many a print enterprise, the Argentinian media seem to be rather government-friendly at the moment. The *piqueteros*, a class already boosted by Carlos Menem, have been accorded successively greater importance first by Duhalde and now by Kirchner. On the other hand, certain classical power factors, including the entrepreneurs, the mili-

tary, the trade unions and the church can no longer be taken seriously.

In view of all these uncertainties, the question is how long the trust with which Argentinians have credited their new President in advance will endure, and what Kirchner himself is doing with this advance credit. The personality of the new head of state includes positive as well as negative elements determining the way in which he uses the bonus that was given him. His strengths include an ability to act swiftly and energetically which contrasts with de la Rúa's rather hesitant style, a feeling for public opinion and, finally, pragmatism and social sensitivity. Furthermore, he is favoured by external factors including the current positive cyclical situation, a generally favourable atmosphere, and the near-absence of opposition forces. On the other hand, Kirchner's authoritarianism, his hegemonial tendencies and his ideological awareness of his own mission number among his weaknesses – factors whose negative clout might be reinforced by the powerful potential of social unrest and the country's oppressive foreign debt burden.

The initial crisis which Argentina's new strong man has sworn to tackle results first and foremost from a general lack of confidence in the country's democratic institutions and transactors. This crisis of confidence served to exacerbate a political crisis which, in turn, is responsible for the economic and societal crisis. Should Kirchner succeed in sustainably improving the economic and social situation he will be able to master the political crisis as well.

■ **Begriffsdefinition und Fragestellungen**

Mit dem Begriff des Populismus oder neuerdings Neopopulismus wird in der sozialwissenschaftlichen Forschung eine breit gefächerte Terminologie assoziiert. Faszination auf der einen, radikale Ablehnung auf der anderen Seite, je nach wissenschaftssoziologischen, weltanschaulichen, regional- oder fachspezifischen Positionen des Betrachters.

Mit dem Schlagwort des Neopopulismus zur Beschreibung vor allem des Politikstils eines Hugo Chávez oder Alberto Fujimori wird ein Bezug zur Tradition des lateinamerikanischen Populismus (z.B. Getulio Vargas in Brasilien und Juan Domingo Perón

in Argentinien) hergestellt. Gemeinsame Merkmale beider Phänomene sind ein charismatischer Führungsstil, der Aufbau massenklientelistischer Bindungen durch eine verteilungsorientierte Sozialpolitik und ein besonderes Pathos in der Anrufung des Volkes.¹⁾

Angesichts der Unterschiede, die zwischen der Politik von Chávez, Fujimori oder Néstor Kirchner erkennbar sind, stellt sich allerdings die Frage, ob eine Subsumierung unter den Begriff Neopopulismus sinnvoll und auch politikwissenschaftlich haltbar ist. Es kann und soll nicht Gegenstand dieses Beitrags sein, die Unschärfen, die mit dem Begriff Neopopulismus verbunden sind, zu bereinigen.

Vielmehr geht es darum, die Charakteristika, die im Allgemeinen in der Literatur mit dem Begriff des Neopopulismus in Verbindung gebracht werden,

- Missachtung von Institutionen und politischen Kontrollmechanismen,
- Bedeutungsverlust der intermediären formalen Institutionen (Gewerkschaften, Parteien) und Ersatz durch massenklientelistische Bindungen,
- Anti-oligarchische Entwicklungs- und Erlösungsrhetorik sowie
- Charismatischer Führungsstil mit der „Bewehrung einer geradezu mythischen Einheit von Führer und Volk“²⁾,

auf die argentinische Realität hin zu überprüfen und dabei vor allem das Augenmerk auf die Demokratieentwicklung von 1983 bis 2003 im Allgemeinen und den Regierungswechsel 2003 im Besonderen zu richten. Dabei geht es um die zentrale Frage, ob sich im Zuge dieses Regierungswechsels tatsächlich ein Wandel der bisher stark populistisch geprägten Politik über politische, wirtschaftliche und soziale Reformen hin zu einer Demokratiestabilisierung mit nachhaltiger Entwicklung abzeichnet.

Im Folgenden wird deshalb der Begriff „Neopopulismus“ mit dieser Einschränkung weiter verwendet.

■ Gesellschaftliche Ursachen

Gerne und im Falle Argentiniens mit besonderer Hingabe wird die Frage gestellt, inwieweit die Ausgestaltung der Politik, des politischen Systems und

1) Peter Peetz, Neopopulismus in Lateinamerika, Institut für Iberoamerika-Kunde 2001

2) Andreas Boeckh: <http://www.uni-tuebingen.de/uni/qvo/pd/pd2003/pd-2003-5>

der Regierungsformen vor allem gesellschaftliche und sozialstrukturelle Ursachen hat. „Jedes Land hat die Regierung, die es verdient“ oder „die Regierenden reflektieren lediglich die Denkstrukturen und Verhaltensweisen der Gesellschaft“ sind in diesem Zusammenhang oft verwendete Vereinfachungen.

Im Kontext dieses Beitrages ist aber zumindest die Frage erlaubt, ob der Neopopulismus eine *Folge* von Institutionenkrise und Staatsversagen (wie der Titel es suggeriert) oder nicht vielmehr die *Ursache* derselben ist.

Aber letztlich ist diese Diskussion relativ unerheblich, da es schließlich in erster Linie darauf ankommt, wie die definitiv entwicklungshemmenden Faktoren des Neopopulismus reduziert, wenn nicht beseitigt werden können. Nur so besteht eine reelle Chance, den fatalen Zyklus der extrem personenbezogenen Politik, schwachen Institutionalisierung und hohen politischen Ineffizienz zu durchbrechen.

■ **Demokratieverständnis Argentinien**

Ein erster Erklärungsansatz liegt in der Frage nach dem Demokratieverständnis bzw. der Beziehung der Argentinier zur Demokratie.

In der letzten Ausgabe des *Latinobarómetro*³⁾ wird die hohe Zustimmung der Argentinier zur Demokratie einerseits bestätigt (78 Prozent), auf der anderen Seite lehnt ein relativ hoher Anteil (46 Prozent) andere politische Systeme (also auch eine Militärdiktatur) nicht ebenso deutlich ab, sondern steht ihnen lediglich gleichgültig gegenüber.

Ebenso besteht eine Diskrepanz zwischen der hohen Unterstützung der Demokratie (68 Prozent) und einer relativ geringen Zufriedenheit (34 Prozent) mit ihr. Angesichts des dramatischen Verlusts des Vertrauens in die demokratischen Institutionen (z.B. finden die Parteien nur bei acht Prozent der Befragten Glaubwürdigkeit) und der wirtschaftlichen und sozialen Krise seit 2001 ist dies auch nicht verwunderlich.

Aus der prinzipiellen Zustimmung zur Demokratie resultiert der Vertrauensvorsprung, der einer neuen Regierung entgegengebracht wird. Auch de la Rúa startete bekanntlich mit über 60 Prozent Zustimmung, und Néstor Kirchner scheint mit 86 Prozent

3) Siehe www.latinobarometro.org; Version 2003

(laut Latinobarómetro, andere Umfragen tendieren zu 70 Prozent) in dieser Hinsicht geradezu Rekorde zu erringen.

Aber gerade diese hohen Ziffern belegen auch, dass die Argentinier ihren führenden Politikern, wie es scheint, magische Kräfte zutrauen. Die Dimension und Komplexität der argentinischen Krise und die Erfahrungen aus der Vergangenheit würden eigentlich bei rationaler Betrachtung eine vorsichtiger Bewertung der neuen Regierung nahe legen. Die argentinische Gesellschaft scheint aber bereit zu sein, ihren Regierenden diese reichlichen Vorschusslorbeeren mit den begleitenden Illusionen und den Erwartungen einer raschen und schmerzfreien Lösung der Probleme zu übergeben. Dies stimmt bedenklich und kann als Indiz, dass der Nährboden des Neopopulismus fruchtbar ist, gewertet werden.

■ **Demokratieentwicklung 1983–2003**

Die 20 Jahre Demokratie in Argentinien nach Ende der Militärdiktatur im Jahr 1983 waren geprägt von einem Spannungsbogen, welcher von einer anfangs großen politischen und wirtschaftlichen Instabilität sich zunächst hin zu einer Stabilisierung und zu positiven wirtschaftlichen Trends entwickelte, um dann ab Mitte der neunziger Jahre wieder abzufallen und Anfang 2001 einen erneuten Tiefpunkt zu erreichen. Von diesem Tiefpunkt an zeigt die Entwicklung nun wieder zaghaft aufwärts. Wie nachhaltig diese Kehrtwende ist, soll in diesem Beitrag analysiert werden.

Bei allen Unterschieden zwischen den Präsidenten der Jahre 1983 bis 2003 war ihnen mit Ausnahme Alfonsins eines gemeinsam: Alle hatten Regierungserfahrung auf Provinz- bzw. Stadtebene (de la Rúa), kannten von daher das politische System „von innen“. Es waren keine Neulinge oder Quereinsteiger wie Fujimori oder Chávez, die erst im Amt ihren Politikstil entwickelten. Im Falle der argentinischen Präsidenten gab es somit weniger Überraschungen (bei nüchterner Betrachtung). Allerdings wirkten sich die Schwächen des Systems und der politischen Institutionen in dem Sinne negativ aus, als sie durch ihre Schwäche die populistischen Neigungen der Präsidenten erst zu ihrer tatsächlichen Entfaltung kommen ließen.

Einige Charakteristika dieser 20 Jahre Demokratieentwicklung sollen nachfolgend kurz skizziert werden:

Die wirtschaftliche Entwicklung in diesen 20 Jahren glich einer Achterbahnfahrt. Dramatische Krisen (1989 und 2001) und wirtschaftliche Hochkonjunktur (neunziger Jahre) wechselten einander ab, ohne dass es zu einer nachhaltigen Absicherung der wirtschaftlichen Erfolge gekommen wäre. Hyperinflation, dann Währungsparität 1:1 bis hin zur Abwertung 2002, weitreichende Privatisierung der Dienstleistungen mit einer nun wieder aufkommenden Debatte über Sinn und Verfahren dieses Prozesses, eine kontinuierlich steigende Auslandsverschuldung (vielleicht die einzige Konstante!) auf inzwischen 180 Milliarden US-Dollar und eine auf 20 Prozent gestiegene Arbeitslosenrate (2003).

Trauriger Höhepunkt: Am Ende dieser 20 Jahre Demokratie leben heute rund 54 Prozent der Argentinier in Armut, über 25 Prozent in absoluter Armut.

Im Bereich der Justiz ist Argentinien weit von der Gewaltenteilung entfernt. Das Phänomen der Politisierung der Justiz bzw. Judizialisierung der Politik ist weit verbreitet. Spätestens seit der Vergrößerung des Obersten Gerichtshofes von fünf auf neun Richter unter Menem hat dieser seine Unabhängigkeit verloren. Die derzeitigen Bemühungen Kirchners und des Kongresses, dies wieder rückgängig zu machen, weisen sicher in die richtige Richtung.

Argentinien ist ein Land mit einem föderalen Staatsaufbau. Die 23 Provinzen, zu denen die autonome Stadt Buenos Aires hinzukommt, führen ein ausgeprägtes Eigenleben, so weitgehend, dass selbst die Währungshoheit der Zentralbank zunehmend unterlaufen wurde (Parallelwährungen). Fachleute sprechen von einem räuberischen Föderalismus (*predatory federalism*)⁴⁾, der sich durch einen feudalistischen Herrschaftsstil der Gouverneure und eine zum Bankrott (für die Nation) führende Haushaltspolitik auszeichnet: „föderal und autonom bei den Ausgaben, national bei der Verschuldung“ lautet kurz gefasst das Motto des Finanzausgleichs (*coparticipación*) in Argentinien .

Das politische System war bisher durch eine Zweiparteienkonkurrenz gekennzeichnet. Die UCR auf der einen und der PJ auf der anderen Seite bestimm-

4) Andreas Boeck: Die politische Seite der Globalisierung in Lateinamerika

ten weitgehend das politische Geschehen, so dass auch der Begriff der *partidocracia* (Parteiherrschaft) Anwendung auf das System findet. Innerhalb der Parteien waren Personalisierung und *caudillismo* typische Phänomene. Neue Parteien (UCEDE in den neunziger Jahren, ARI und zuletzt RECREAR) hatten bisher keine echte Chance.

Die Korruption ist eines der gravierenden Probleme des Landes. Wie die jüngsten Daten von Transparency International aus dem Jahr 2003 zeigen,⁵⁾ ist Argentinien inzwischen mit dem Index 2,4 auf den 92. Rang (Vorjahr 70 Platz) abgerutscht, in Lateinamerika liegen nur noch Länder wie Guatemala, Venezuela, Bolivien, Honduras, Ecuador, Paraguay, Haiti hinter Argentinien. Vor allem die institutionellen Schwächen und das Versagen der Justiz sind die ausschlaggebenden Faktoren, wobei Polizei und Justiz in vielen Fällen nicht nur keine wirksame Bekämpfung leisten, sondern Teil des Problems sind.

■ 2003: Erfolgreiche Wende oder verflogene Illusionen?

Mit der Präsidentschaftswahl im Jahr 2003 erfolgte eine signifikante Kehrtwende, zumindest was die Erwartungen und die allgemeine Stimmungslage angeht. Ohne an dieser Stelle auf Einzelheiten der Wahl einzugehen,⁶⁾ war es bemerkenswert, wie nach der im Jahr 2001 allgemein erhobenen Forderung *que se vayan todos* jetzt bei der Präsidentschaftswahl und bei den diversen Provinzwahlen doch überwiegend wieder die bekannten und traditionellen Politiker gewählt wurden.⁷⁾

Positiv gewendet heißt dies aber auch, dass Argentinien im Unterschied zu Peru und Venezuela weniger anfällig zu sein scheint für systemfremde Gestalten des Typs falscher Messias. Die argentinische Gesellschaft hat bei dieser Wahl wesentlich mehr demokratische Bodenhaftung bewiesen und letztlich auch das Gespenst der hohen Wahleuthaltung (Kongresswahl 2001) vertrieben. Insofern haben die Argentinier bei dieser Wahl durchaus politische und demokratische Verantwortung bewiesen und letztlich ihre Stimmen nach politischer Überzeugung gestreut.

Das Ergebnis, vor allem aber die Weigerung Menems, an der Stichwahl teilzunehmen, stellten den

5) Siehe www.transparency.org

6) Vergl. dazu: Blomeier, Hans-Hartwig: Argentinien hat gewählt – neuer Präsident, alte Probleme. In: *KAS-Auslandsinformationen* 6/03

7) Die ersten fünf Kandidaten bei der Präsidentschaftswahl 2003 waren alles Politiker mit entsprechender „Laufbahn“: Menem zehn Jahre Präsident und vorher Gouverneur in La Rioja, Kirchner zehn Jahre Gouverneur von Santa Cruz, vorher Bürgermeister von Rio Gallegos, Rodriguez Saa, lange Jahre Gouverneur in San Luis, Carrió, Abgeordnete, López Murphy, Minister unter de la Rúa.

Zweitplatzierten, Néstor Kirchner, aber vor ein nicht unerhebliches Dilemma: Mit lediglich 22 Prozent der Stimmen (einschließlich der Unterstützung Duhaldes in der Provinz Buenos Aires) galt es, eine eigene und substanzielle Legitimationsbasis zu schaffen, ohne die keine der notwendigen Reformen in Angriff genommen werden könnte.

Was in den fünf Monaten nach der Wahl folgte, war eine gezielt auf die öffentliche Meinung gerichtete Strategie, die letztlich sehr erfolgreich war: Von 22 Prozent der Stimmen auf 70 Prozent Zustimmung.

Also – ein gutes Ergebnis, aber durchaus mit Fragezeichen versehen, was die Methoden angeht. Hier erhoben sich kritische Stimmen, die Kirchner in diesen ersten Monaten durchaus populistische (oder neopopulistische) Attitüden vorwarfen und die Frage stellten, ob die von ihm eingeleitete Wende wirklich ein neuer und zukunftsfähiger Politikstil oder bloßes Marketing in eigener Sache war. Schwarz-Weiss-Denken hilft hier nicht weiter. Bei nüchterner Betrachtung blieb Kirchner gar nichts anderes übrig (ohne eigene Machtbasis, einem dünnen Wahlergebnis, dem noch das Manko der Leihstimmen anhaftete, und mit einem ganzen Paket geerbter Probleme), als seine Legitimation auf dem von ihm gewählten Weg zu erweitern. Die entscheidende Frage ist, ob und wie er das angesammelte Kapital (70 Prozent) einsetzen wird, um sein Wahlkampfmotto *Argentina: Un país en serio* auch als Regierungsprogramm umzusetzen.

■ Aktuelle Stimmungslage

Zur Verdeutlichung und vor allem zur Aufschlüsselung der Stimmungslage einige Daten aus jüngeren Umfragen. Als Hauptprobleme wurden genannt (Angaben in Prozent):⁸⁾

Unsicherheit	60,0
Arbeitslosigkeit	50,7
Armut	19,3
Korruption	15,7
Gesundheitsversorgung	10,3
Erziehung	10,2
Justiz	5,2
Inflation	4,7

8) Umfrage Carlos Germano, Juli 2003 Gran Buenos Aires in: www.carlosgermano.com.ar

Was die Einschätzung der wirtschaftlichen Lage angeht, ist der Optimismus besonders deutlich spürbar: Während 50,8 Prozent der Befragten die heutige Lage als besser denn im Vorjahr einschätzten (nur 19,8 Prozent als schlechter), gingen 73,4 Prozent der Befragten sogar davon aus, dass sich die Situation im nächsten Jahr noch weiter verbessern werde (nur 5,7 Prozent sahen hier negative Tendenzen).

Was das Image einzelner Personen angeht, so bestätigte sich die positive Beurteilung des Präsidenten Kirchner (pos.: 65,6 Prozent neg.: 9,8 Prozent; bei einer Umfrage von Rouvier y Asociados schwankte die positive Beurteilung sogar zwischen 76 und 80 Prozent und die negative zwischen 2,4 und 7,1 Prozent). Der „Hurricane K“ droht in der öffentlichen Meinung so alles hinwegzufegen. Bei seinen Vorgängern Duhalde (pos.: 20,6 Prozent neg.: 47,0 Prozent) und Menem (pos.: 15,4 Prozent neg.: 73,3 Prozent) fällt vor allem das unverändert hohe Negativimage Menems auf – nicht zuletzt auch eine Konsequenz der Tatsache, dass Kirchner seit dem Wahlkampf permanent mit der Regierung, der Politik und der Person Menems polemisch und polarisierend umgeht. Unter den positiven Imagerägern ist noch der alte und neue Wirtschafts- und Finanzminister Roberto Lavagna zu nennen (pos.: 52,8 Prozent neg.: 14,0 Prozent), dem die erfolgreichen Verhandlungen mit dem IWF zugerechnet werden.

■ Bilanz der Regierung Kirchner

Wie steht Argentinien heute, nach fünf Monaten Kirchner-Regierung da? Für eine eindeutige Festlegung auf der positiven (Kehrtwende) oder negativen Seite (verflogene Illusionen) ist es sicherlich noch zu früh. Anzeichen gibt es (leider) in beide Richtungen. So ist es zwar in vielen Bereichen gelungen, positive Signale im Sinne einer Trendwende zu setzen, andererseits deutet aber auch einiges auf politische Praktiken im Sinne einer populistischen Ausrichtung der neuen Regierung hin, die unweigerlich zu einer erneuten Frustration mit ungewissem Ausgang führen würden.

Einige dieser Aspekte sollen kurz skizziert werden.

- 9) Im Wahlkampf beschimpfte Kirchner Bush zunächst noch heftig (Bush habe seine Hände mit Blut beschmiert – in Anspielung auf die Irak-Krise) und kritisierte die Politik Menems der „relaciones carnales“, um dann kurz nach Amtsantritt eine rasche Reise in die USA, geprägt von intensiven Harmonietönen, zu absolvieren. Später wurde ein gemeinsames Manöver mit Amerikanern und lateinamerikanischen Nachbarstaaten in Mendoza zunächst zugesagt und dann wieder kurzfristig abgesagt (auf Grund ungeklärter Fragen zur Immunität für die amerikanischen Soldaten).
- 10) Erst waren keine Definitionen erkennbar, dann erfolgten mehrere Reisen mit intensiven politischen Kontakten auf der einen, aber heftigen Attacken und Affronts gegen Unternehmer in Spanien und Frankreich auf der anderen Seite.
- 11) Erst erfolgte eine Zusage von Kirchner, dann, zehn Tage vor der Reise, seine Absage. Als Ersatz sollte erst seine Frau Cristina Kirchner fahren. Zwei Tage später sagte diese ebenfalls ab und schließlich reiste dann Vizepräsident Scioli – allerdings nur nach Hamburg zum Iberoamerikatag mit vorher festgelegtem Redemanuskript!
- 12) Im Rahmen des Besuches von Lula in Argentinien sprach dieser eine Einladung an Kirchner zu seinem Geburtstag in Rio inkl. Teilnahme an einer Sitzung der IS aus. Kirchner sagte erst zu, koppelte dies aber mit seiner Zusage, am Amerika Forum in Miami teilzunehmen, wohl um ein gewisses parteipolitisches Gleichgewicht zu wahren (!?) Wenige Tage später sagte er die Miami-Tagung aus Sorge vor Cuba-Protesten ab und als „Ausgleich“ beschloss er dann, auch nicht nach Rio zu fliegen – zur entsprechenden Verwunderung Lulas!

Im Bereich der *Wirtschaftspolitik* ist es gelungen, durch das Dreijahresabkommen mit dem IWF zumindest Zeit zu gewinnen (nicht mehr, aber auch nicht weniger) und somit die Gefahr der allgemeinen Zahlungsunfähigkeit abzuwenden. Frische Kredite, um Investitionen anzukurbeln und damit nachhaltig Arbeitsplätze zu schaffen, fehlen aber auch weiterhin. Allerdings ist die Binnennachfrage gestiegen, als Folge des gestiegenen Optimismus, vor allem aber ermöglicht durch das Anzapfen informeller Reserven außerhalb des Finanzsystems (private Sparguthaben in Schließfächern, etc.). Diese vorläufige Erholung (insbesondere in der Baubranche und im Einzelhandel) müsste jedoch durch einen stringenten wirtschaftlichen Entwicklungsplan ergänzt werden, der bisher jedoch nicht vorliegt. Die wirtschaftlichen Akteure warten deshalb noch überwiegend ab, verweisen jedoch (zu Recht) mit fortlaufender Zeit immer skeptischer auf die fehlende Planung und damit Vorhersehbarkeit der Wirtschaftspolitik.

Im Bereich der Außenpolitik herrscht überwiegend Verwirrung. Dies gilt sowohl für das Verhältnis zu den USA⁹⁾ als auch für das zu Europa¹⁰⁾ und nicht zuletzt im Kontext der ursprünglich geplanten Deutschlandreise.¹¹⁾ Aber auch das Verhältnis zu Brasilien und Staatspräsident Lula unterliegt manchen Schwankungen.¹²⁾ Besonders auffällig gestaltet sich das Verhältnis zu Castro bzw. zu Kuba. In krassem Gegensatz zur Anti-Castro-Politik vor allem Menems, aber auch de la Ruas, ging Kirchner bei seinem Amtsantritt zur regelrechten Hofierung Castros mit Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen zu Kuba über (bei entsprechender Verärgerung in Washington). Bei der jüngsten Reise Außenminister Bielsas nach Kuba erfolgte einerseits keinerlei Kontakt zu Dissidenten der innerkubanischen Opposition, dafür aber ein Abkommen über den Erlass der kubanischen bilateralen Auslandsverschuldung mit einem *haircut* von 75 Prozent und Zahlung des Saldos in Naturalien. Die europäischen Bondhalter (und wahrscheinlich auch die argentinischen Rentner) werden es mit einiger Verwunderung zur Kenntnis genommen haben, dass Argentinien zwar anderen Ländern die Schulden erlässt, seinen eigenen Verpflichtungen aber nicht nachkommt.

Alle diese Widersprüchlichkeiten belegen letztlich eindeutig den Primat der Innenpolitik bzw. der Umfragen im eigenen Land vor einer auf Stabilisierung und internationalen Vertrauensgewinn ausgerichteten Außenpolitik.

In der Innenpolitik besteht ein gewisser Widerspruch zwischen Ansätzen zu echten und notwendigen Reformen und einer nachhaltigen Korruptionsbekämpfung (Justiz, Polizei, Pensionsfonds) auf der einen Seite und dem Vorwurf auf der anderen Seite, dass es sich hier lediglich um eine Strategie handelt, bei der Feindbilder konstruiert und mit Blick auf die Umfragen angegriffen werden.

An einem Beispiel verdeutlicht: Kirchners Absicht, den obersten Gerichtshof zu reformieren, stieß aus guten Gründen auf breite Zustimmung. Er setzte dabei zunächst korrekterweise auf eine Änderung des Verfahrens zur Ernennung der Obersten Richter. Öffentliche Anhörungen und eine breite Beteiligung der Zivilgesellschaft sollten Transparenz in das Verfahren bringen. Dies gelang auch – sogar soweit, dass der von Kirchner vorgeschlagene Kandidat Eugenio Zaffaroni als Steuerhinterzieher entlarvt wurde. Anstatt aber auf Grund dieser Sachlage seinen Vorschlag zurückzuziehen (damit zwar eine politische Niederlage einzustecken, aber so in seiner Reformabsicht glaubwürdig zu bleiben), hielt Kirchner an seinem Vorschlag fest, der dann auch vom Senat bestätigt wurde. Die Reformabsicht war also da, das Verfahren und das Ergebnis zeigten aber wieder in die alte Richtung.

Von einer wirksamen Sozialpolitik wird in hohem Maße die politische Stabilität abhängig sein. Mit inzwischen 2250000 Sozialhilfeprogrammen *planes Jefas y jefes* (à jeweils 150 Pesos), die allerdings teilweise erheblich politisch missbraucht werden, ist keine nachhaltige Linderung der sozialen Lage zu erreichen. Zumal bleibt die Finanzierbarkeit durch die angespannte Haushaltslage und den geplanten Wegfall der Exportsteuer ab dem 1.1.2005 ausgesprochen fragwürdig. Mit rund 1,5 Millionen Jugendlichen zwischen 15 und 24 Jahren, die derzeit weder arbeiten noch studieren, tickt ebenfalls eine Zeitbombe.

Es gibt allerdings auch erste Anzeichen einer Umorientierung. Zunehmend werden diese Sozialhilfeprogramme in Beschäftigungsprogramme eingebettet

und zeigen so Ansätze zu einer echten Arbeitsmarktpolitik und Armutsbekämpfung.

■ **Welche Machtfaktoren bestimmen zur Zeit die argentinische Politik und Institutionenlandschaft ?**

Angesichts der schwachen Institutionen und ihrer jüngsten Krisen ist ein Blick auf die derzeit dominierenden Machtfaktoren wesentlich, um die Zukunftsperspektiven realistisch einschätzen zu können:

- Nachdem die beiden traditionellen Parteien UCR und PJ schon im Vorwahlkampf gezeigt hatten, dass ihr innerlicher Zusammenhalt verschwunden ist (bei der UCR durch die Austritte von Carrió und Lopez Murphy; beim PJ durch den Verzicht auf die *primarias* und damit auf eine offizielle PJ-Kandidatur mit der nachfolgenden Fragmentierung der Wählerschaft), stellt sich die Situation nach der Wahl noch kurioser dar: Die UCR stand zunächst am Abgrund, hat dann aber wieder in einigen Provinzen Boden gut gemacht, RECREAR und ARI haben nach den guten Ergebnissen bei der Präsidentschaftswahl bei den Provinzwahlen deutlich an Boden verloren (auch hier wurde die persönliche Stärke ihrer Führungsfiguren Carrió und Lopez Murphy zur Achillesferse, da ihre Stimmen nicht auf die übrigen Kandidaten ihrer Parteien übertragen werden konnten).

Andererseits ist aber auch der PJ nach der Wahl alles andere als eine geschlossene Partei. Die fehlende *interna* vor der Wahl und die schwelenden Machtkämpfe nach der Wahl (Kirchner-Menem, Menem-Duhalde, Duhalde-Kirchner) sowie die fehlende eindeutige Führungsstruktur im PJ (die CAP¹³⁾ ist nur eine Übergangslösung) stellen die nach der Wahl häufig beschworene *PRI-isierung* (in Anspielung auf die Dominanz des mexikanischen PRI) des PJ eindeutig in Frage. Der PJ ist heute *keine* geschlossen agierende Partei und steht ebenso wenig eindeutig und geschlossen hinter *einer* Führungsfigur. Er stellt vielmehr zur Zeit Regierung und Opposition zugleich.

- Durch die im Rahmen der Provinzwahlen erfolgte Teilerneuerung im Kongress zeichnet sich

13) CAP: Comisión de Acción Política, ein vorläufiges, mit der Parteiführung beauftragtes Gremium, welches sich aus den amtierenden PJ-Gouverneuren, den PJ-Fraktionsvorsitzenden im Kongress sowie den PJ-Oppositionsführern in den übrigen Provinzen zusammensetzt.

auf dem Papier eine klare Mehrheit für den PJ in beiden Kammern des Kongresses ab. Von dieser Tatsache jedoch auf eine klare *Regierungsmehrheit* zu schließen wäre trügerisch. Die Abgeordneten und insbesondere die Senatoren agieren und stimmen nicht auf Grund von Parteizugehörigkeit ab, sondern befolgen zuallererst die Linie ihrer jeweiligen politischen Führung, d.h. der Gouverneure ihrer Provinzen. Ein jüngstes Beispiel: Die schon erwähnte Abstimmung im Senat zur Bestätigung der Neubesetzung im Obersten Gerichtshof. Der Vorschlag Kirchners (Zaffaroni) wurde (trotz deutlicher PJ-Mehrheit im Senat) nur mit Mühe und Not angenommen, was in erster Linie auf die Disziplinierung der PJ-Senatoren der Provinz Buenos Aires durch Duhalde zurückzuführen ist. Ohne Duhaldes Machtwort hätte Kirchner eine erste außerordentlich empfindliche politische Niederlage erlitten. Dies lässt durchaus Schlussfolgerungen auf zukünftige schwierige Entscheidungen im Kongress zu und wirft ein bezeichnendes Licht auf die wahren politischen Machtverhältnisse.

- Die Gouverneure sind der eigentliche Machtfaktor in der politischen Landschaft Argentiniens. De la Rúa scheiterte an der fehlenden Unterstützung der Provinzfürsten, Rodríguez Saa musste aus dem gleichen Grund vorzeitig das Handtuch werfen. Duhalde musste in diesem Machtkampf ebenfalls klein begeben und bei Kirchner steht diese Machtprobe noch aus. Dabei ist alles andere als klar, wie dieser Machtkampf aussehen wird, ob Kirchner politisches Geschick im Umgang mit seinen ehemaligen Kollegen haben wird und welche Allianzen und Zweckbündnisse sich auf dieser Ebene bilden werden. Die in vielen Provinzen herrschenden neopopulistischen, ja feudalistischen Strukturen sind ein Faktor, der schon in der Vergangenheit die Frage nach einer möglichen „Balkanisierung“ Argentiniens hervorgerufen hat. Argentinien braucht einen neuen Föderalismus, bei dem die regionale Autonomie zwar gewahrt bleibt, aber in eine gesamtstaatliche Verantwortung und gegenseitige Verpflichtung eingebettet werden muss.

- Die argentinischen Medien haben auch einen drastischen Wandel hinter sich: Während sie unmittelbar nach dem Zusammenbruch der Regierung de la Rúa noch die Helden waren, die dem Mann auf der Straße ein Sprachrohr boten und sich durch die bekannteren Journalisten auch gelegentlich zu Richtern und Allwissenden emporschwangen, wird heute ihre Rolle zunehmend in Frage gestellt. Nachdem die wirtschaftliche Krise (Rückgang der Anzeigen, Papierkosten) viele der Printmedien de facto in den Ruin getrieben hat, der nur durch Finanzspritzen des Staates abgewendet wurde, stehen sie heute in einer erheblichen wirtschaftlichen Abhängigkeit vom Staat.¹⁴⁾ Dies ist unmittelbar an der fast durchweg regierungsfreundlichen Berichterstattung abzulesen und drang vor kurzem durch einzelne Fälle¹⁵⁾ von massivem Regierungsdruck auf Medien und Journalisten an die Öffentlichkeit. Auch hierin zeigen sich Indizien für neopopulistische Züge der gegenwärtigen Regierung.
- Die schon unter Menem existierenden *piqueteros* haben zunächst unter Duhalde (der die Finanzierung dieser Gruppen über die Sozialhilfeprogramme einleitete) und zuletzt ganz eindeutig unter Kirchner (der zusätzlich zur Finanzierung die *piqueteros* durch seine persönlichen Gespräche und Empfänge im Regierungssitz regelrecht „hoffähig“ machte) stark an Gewicht gewonnen. Sie haben die Gewerkschaften ganz klar in Fragen der Mobilisierung von Protestpotenzial abgelöst und zeigen jetzt deutliche Tendenzen zur Fragmentierung und Anarchisierung. Die leicht sozialromantische Sicht in Teilen der Öffentlichkeit und in der Regierung müsste eigentlich, spätestens seit der „Geiselnahme“ des Arbeitsministers Tomada durch *piqueteros* (über zwölf Stunden war er in seinem Ministerium eingesperrt), hinfällig sein. Den normalen Bürgern platzt wegen der ständigen Straßensperren ohnehin immer öfter der Kragen und die Regierung hat durch den Verzicht auf repressive Maßnahmen auch das Signal einer gewissen Nachlässigkeit gegeben und darf sich deshalb nicht wundern, wenn ihr dieses Thema zunehmend aus den Händen gleitet.

14) Diese wird vor allem durch das Anzeigenvolumen (und den damit verbundenen Einnahmen), welches der Staat bzw. die Regierung in den Medien schaltet, bestimmt.

15) Vergl. Titelgeschichte der Zeitschrift *NOTICIAS* vom 10.10.2003 „El Apriete“

- Unternehmer, Militärs, Gewerkschaften, Kirche. Die klassischen Machtfaktoren entfallen zur Zeit in Argentinien: Die Gewerkschaften sind von den *piqueteros* abgelöst, die Unternehmer entweder zahm oder von Kirchner massiv unter Beschuss genommen, die katholische Kirche hält sich selbst in sozialen Fragen zurück und die Militärs sind seit dem verlorenen Malvinenkrieg ohnehin kein nennenswerter Machtfaktor und kein demokratiedestabilisierendes Element mehr.¹⁶⁾

■ Wie lange hält der Optimismus?

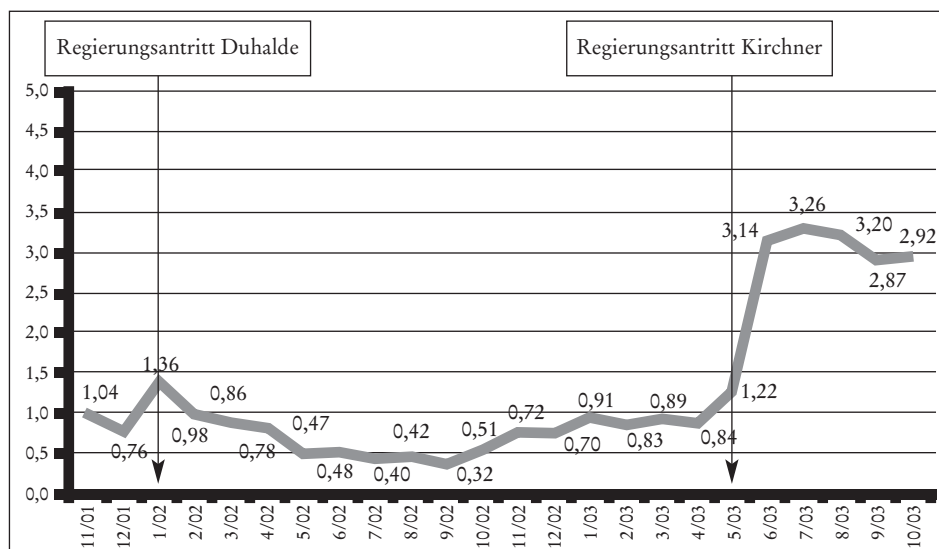
Diese Frage ist natürlich nur schwer zu beantworten, obwohl diesem Aspekt eine Schlüsselfunktion zukommt, da ja Kirchners Stärke zum gegenwärtigen Zeitpunkt in erster Linie in der Zustimmung und damit der optimistischen Stimmung (Erwartung, Hoffnung, Illusion) begründet liegt.

Ein Blick auf den Vertrauensindex ICG der Universidad di Tella¹⁷⁾ gibt einen interessanten Hinweis: Eindeutig erkennbar ist der Optimismusanstieg unmittelbar nach dem Regierungsantritt Kirchners (auch zum Zeitpunkt des Regierungsantritts von Duhalde ist ein solcher *peak* – wenn auch geringer und nur von kurzer Dauer – erkennbar).

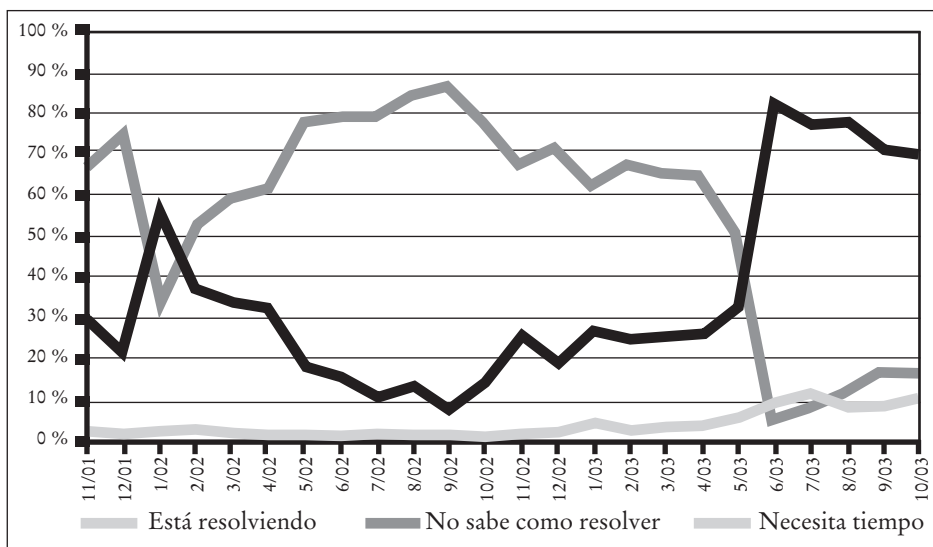
16) Umso verwunderlicher war ja Kirchners Schritt gleich zu Beginn seiner Amtszeit rund 50 hohe Offiziere in den vorzeitigen Ruhestand zu schicken. Ein reines Muskelspiel, mutmaßen viele, durch das er in der Öffentlichkeit Punkte sammeln konnte, ohne ein ernsthaftes Risiko einzugehen oder auf Widerstand zu stoßen. Deshalb aber auch eine überflüssige Tat, die sicher nicht dazu beigetragen hat, die Streitkräfte noch nachhaltiger in das demokratische System aktiv einzubinden.

17) Daten, Grafik und Details aus: <http://www.utdt.edu/departamentos/gobierno/icg.htm>

■ Regierungsvertrauensindex ICG



Entscheidend ist jedoch die Aufschlüsselung dieser Spitze: Sie beruht im Wesentlichen auf der Aussage „er braucht mehr Zeit“ (*necesita tiempo*), ist also ein klarer Vertrauensvorschuss, da die Kurve „gute Regierungspolitik“ (*está resolviendo*) relativ flach bleibt und vielmehr die Kurve „er kann die Probleme nicht lösen“ (*no sabe como resolver*) langsam ansteigt.



Der Faktor Zeit wird somit entscheidend: wie lange hält dieser Vertrauensvorschuss, wie geduldig sind die Argentinier mit diesem neuen Präsidenten, wie lange sind sie bereit, das Ausbleiben konkreter Verbesserungen zu ertragen, in der Erwartung und Hoffnung, dass sich in naher Zukunft Änderungen einstellen werden?

Die zweite zentrale Frage ist, wie Kirchner mit diesem Vertrauensvorschuss umgeht. Wird er das angesammelte Kapital „investieren“, d.h. gezielt für (auch unpopuläre) Maßnahmen nutzen und das nachfolgende Absinken der Popularitätskurve als „Kosten“ in Kauf nehmen? Oder wird er schon bei geringem Absinken heftig gegensteuern und die Kurve auch dann mit immer fragwürdigeren Aktionen auf dem hohen Niveau zu halten versuchen? Damit würde dann allerdings der latente Hang zum Populismus unweigerlich die Oberhand gewinnen. Noch ist es zu früh, um dies voraussagen zu können. Man sollte diese Möglichkeiten jedoch im Auge behalten.

■ Aussichten

Um die Erfolgsaussichten der Regierung Kirchner einzuschätzen, ist es hilfreich, die zur Zeit erkennbaren Stärken und Potenziale auf der einen und die Schwächen und Risiken auf der anderen Seite einander gegenüberzustellen:

Stärken und Potenziale

- Kirchner hat bewiesen, dass er bereit und in der Lage ist, schnell und energisch zu handeln, er ist also kein Phlegmatiker in der Art de la Ruas.
- Er (bzw. seine Berater) haben ein ausgeprägtes Gespür für die öffentliche Meinung (was de la Rua am Ende deutlich fehlte).
- Kirchner hat durchaus einen gewissen Pragmatismus erkennen lassen, ist also nicht so ideologisch verbohrt, wie einige seiner Gegner ihn gerne darstellen.
- Die soziale Sensibilität ist bisher keine bloße Rhetorik. Der Haushaltsentwurf 2004 (vor allem die von Kirchner vorgenommenen Nachbesserungen) zeigen eine klare Prioritätensetzung bei den Sozialausgaben (Gesundheit, Erziehung, öffentliche Investitionen).
- Die gegenwärtige Wirtschaftskonjunktur, vor allem die hohen Weltmarktpreise für argentinische Agrarprodukte (z.B. Soja), haben einen Exportboom zur Folge, der dem Staat durch die Exporterlössteuer sehr hohe Einnahmen beschert.
- Die positive Gesamtstimmung trägt ganz wesentlich dazu bei, dass Kirchner zur Zeit der Nimbus des Erfolgreichen anhaftet (siehe auch Wahlergebnisse in den Provinzen) und somit die Erwartung noch weiter aufgebaut wird, dass es mit ihm einfach klappen *muss*.
- Noch stellen sich Kirchner keine nennenswerten Widerstände entgegen. Die politische Opposition ist geschwächt, die sozialen Proteste werden *noch* von der Regierung beruhigt und kontrolliert und innerparteilich lautet die Devise seines potenziell stärksten Widersachers Duhalde zur Zeit: Nichtangriffspakt und Unterstützung bei Abstimmungen im Kongress – wohl auch, um einer „Dolchstoßlegende“ vorzubeugen.

Schwächen und Risiken

- Eindeutig erkennbar ist bei Kirchner ein gewisser Hang zum Autoritarismus. Die Dominanz des „Küchenkabinetts“ (drei Personen), die Tatsache, dass keine Kabinettsitzungen stattfinden, die Behandlung seiner Minister und des Vizepräsidenten sind deutliche Anzeichen dafür.
- In einigen Bereichen und Entscheidungen ist bei Kirchner so etwas wie ein ideologisches Sendungsbewusstsein erkennbar. Insbesondere seine verbalen Ausfälle in Richtung der Unternehmer, die Behandlung der *piqueteros* und der Vergangenheitsbewältigung unterstreichen dies. Dies steht durchaus im Widerspruch zum oben erwähnten Pragmatismus, beide Aspekte sind jedoch erkennbar und machen Kirchner damit zusätzlich unkalkulierbar.
- Kirchners Strategie der *transversalidad*, d.h. die gezielte Unterstützung von Kandidaten auch außerhalb des PJ hat ihm zwar eine große Bandbreite von Anhängern verschafft. Diese Allianzen sind jedoch letztlich außerordentlich labil. Er müsste sich von daher eine konsistentere Unterstützung sichern und die kann zur Zeit nur innerhalb des PJ liegen (das Trauma der Alianza ist noch allzu präsent). Hier müsste er dann aber den Machtkampf mit Duhalde austragen, wozu beide im Moment aber nicht bereit zu sein scheinen, auch wenn sich der Konflikt in der Provinz Buenos Aires in den letzten Tagen¹⁸⁾ deutlich verschärft hat.
- Das Potenzial von sozialen Unruhen ist auf Grund der Armutssituation und hohen Arbeitslosigkeit ohnehin gegeben. Wenn dann aber noch durch die Hofierung protestierender *pressure groups* (*piqueteros*, Mitarbeiter von Konkursunternehmen wie zuletzt LAPA etc.) und nachfolgender konkreter finanzieller Unterstützung diese sozialen Protestausbrüche geschürt werden, dann muss man hinsichtlich dieses Risikos in hohem Maße besorgt sein.
- Die enorm hohe Auslandsverschuldung (180 Milliarden US-Dollar), die nur in einem geringen Umfang umgeschuldet wurde (IWF, 21 Milliarden) und die in einem hohen Masse im Default und im Streit mit den privaten Gläubigern liegt,

18) Gemeint sind die Diskussionen und gegenseitige Schuldzuweisungen Anfang November 2003 zum Thema Innere Sicherheit zwischen Kirchner und seinem Justizminister Beliz auf der einen und Felipe Sola (Gouverneur der Provinz Buenos Aires) und seinem Sicherheitsminister Alvarez auf der anderen Seite.

ist ein Damoklesschwert. Wenn der Staatspräsident eine offizielle Auslandsreise (Deutschland) mit dem (inoffiziellen) Hinweis absagt, dass seine Dienstmaschine beschlagnahmt werden könnte, so ist das entweder eine außenpolitische Posse oder zeigt, wie eng der Handlungsspielraum für die Regierung durch das ungelöste Problem der Auslandsverschuldung ist.

- Auch wenn die momentane Lage ausgesprochen positiv für Argentinien ist, bleibt die unsichere Weltkonjunktur (Commoditiespreise) ein erheblicher Risikofaktor auf Grund der damit für die Regierung verbundenen Einnahmeunsicherheiten (Export Erlöse). Von diesen Einnahmen hängt jedoch das Wohl und Wehe der Sozialprogramme ab, die andernfalls im derzeitigen Umfang nicht finanziert werden könnten (auch wenn teilweise BID- und Weltbankmittel dafür zur Verfügung stehen).

■ Schlussfolgerung

Die argentinische Krise war und ist in erster Linie eine Vertrauenskrise. Das mangelnde Vertrauen in die demokratischen Institutionen und handelnden Personen hat die politische Krise verschärft und diese wiederum (durch die Ineffizienz und Handlungsunfähigkeit) hat die wirtschaftliche und soziale Krise verursacht. Auf Grund dieser Problemhierarchie ist bei der Suche nach Lösungen die umgekehrte Logik angebracht. Nur wenn es gelingt, kurzfristig die wirtschaftliche und damit die soziale Situation signifikant zu lindern oder zu verbessern, dürfte sich auch die politische Situation stabilisieren. In dem Maße, wie dies gelingt, also die Politik wieder den Nachweis der Problemlösungsfähigkeit erbringt, wird auch die Vertrauenskrise langfristig und nachhaltig zu bewältigen sein.¹⁹⁾

Aus dieser Logik ergäbe sich auch eine klare Prioritätenliste für die Regierung in den nächsten zwölf Monaten, die zu befolgen ihrem eigenen Überleben und Argentinien insgesamt zuliebe oberstes Gebot sein sollte.

19) Die hohe Zustimmung zu Kirchner ist, wie schon erwähnt, in erster Linie eine Hoffnung und Erwartung und demzufolge nur ein Vorschuss auf Vertrauen. Dieses wird sich erst einstellen, wenn eine spürbare Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Faktoren eintritt.