

**Die Auswirkungen von ‚bad‘ governance
am Beispiel der argentinischen Wirtschaftsentwicklung
unter besonderer Berücksichtigung des Systemvertrauens**

DISSERTATION

zur Erlangung des Grades eines Doktors der Philosophie
der Universität Hamburg, Department Sozialwissenschaften

vorgelegt von

David Eberhart

aus Teheran / Iran

Hamburg, im Juli 2006

Verfasser: David Eberhart

Hochschule: Universität Hamburg, Department Sozialwissenschaften

Dissertationsschrift: Eingereicht im Januar 2006

Disputation: Durchgeführt und bestanden am 3. Juli 2006

Prüfungskommission:

Prof. Dr. Detlef Nolte (Erstgutachter)

Prof. Dr. Rainer Tetzlaff (Zweitgutachter)

Prof. Dr. Klaus Eichner

Prof. Dr. Cord Jakobeit

Prof. Dr. Katharina Holzinger

Meinen Eltern Lieselotte und Adolf.

**Die Auswirkungen von ‚bad‘ governance
am Beispiel der argentinischen Wirtschaftsentwicklung
unter besonderer Berücksichtigung des Systemvertrauens**

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung.....	12
1. Ausgangspunkt	12
2. Ziele der Arbeit.....	14
3. Aufbau, Methode und Vorgehen der Arbeit.....	15
3.1 Aufbau	15
3.2 Methode und Vorgehen	17
II. Die Krise der 90er Jahre und das „miracle of Argentina underdevelopment“	20
1. Die argentinische Wirtschaftsgeschichte im historischen Überblick	21
1.1 Die Entwicklungen bis 1989.....	21
1.1.1 Unabhängigkeit und nationale Konsolidierung (1816-1880).....	21
1.1.2 „El progreso“(1880-1930).....	21
1.1.3 Importsubstitutionsindustrialisierung (1930-1976).....	23
1.1.4 Wirtschaftskrise und Verfall (1976-1989)	25
1.2. „La Gran Década“ und ihre Folgen (1989-2002).....	26
1.2.1 1989-1995.....	26
1.2.2 1995-2002.....	31
a) 1995-1999	31
b) 1999-2002	34
1.3 Fazit.....	38
2. „To rags from riches“: Kontinuitäten der argentinischen Wirtschaftsentwicklung ...	38
2.1 Hauptproblemfelder der argentinischen Wirtschaftsentwicklung.....	39
2.1.1 Geldwertinstabilität	39
2.1.2 Volatile Wirtschaftsentwicklung.....	42
2.1.3 Auslandsverschuldung, Zahlungsbilanzkrisen und Wechselkursinstabilität	44
2.1.4 Produktivitätsmängel.....	48
2.2 Investitionsproblematik als Gemeinsamkeit gesamtwirtschaftlicher Entwicklungsprobleme	51
2.2.1 Gesamtwirtschaftliche Bedeutung von Investitionen.....	51
a) Investitionen und Inflationsraten.....	51
b) Investitionen und volatile Wirtschaftsentwicklung	53
c) Investitionen und Auslandsverschuldung	54

d) Investitionen und Produktivitätsmängel	56
2.2.2 Besonderheiten der Investitionsentwicklung in Argentinien	57
a) Allgemeine Investitionsentwicklung.....	57
b) Investitionsquellen	63
c) Investitionsmotive	66
2.3 Investitionsproblematik und die Entwicklungen der 90er Jahre.....	68
2.4 Fazit.....	72
3. Traditionelle Erklärungs- und Lösungsansätze: Staatszentriertheit vs. Staatskritik . 72	
3.1 Staatszentrierte Ansätze	73
3.1.1 Problemanalyse	73
3.1.2 Lösungsstrategie und historische Perzeption	74
3.1.3 Problemanalyse für die 90er Jahre	75
3.2 Staatskritische Ansätze.....	77
3.2.1 Problemanalyse	77
3.2.2 Lösungsstrategie und historische Perzeption	80
3.2.3 Problemanalyse für die 90er Jahre	81
4. Bewertung der traditionellen Ansätze..... 84	
4.1 Erklärungsgehalt hinsichtlich der allgemeinen Entwicklungen.....	84
4.1.1 Widersprechende empirische Befunde.....	84
4.1.2 Ursachenanalyse der empirischen Befunde.....	87
a) Umsetzungsdefizite als Erklärung?.....	87
b) Theoretische Defizite als Erklärung?.....	90
4.2 Erklärungsgehalt hinsichtlich der Krise 1999-2002.....	96
4.2.1 „Profundización de la dependencia“ als Ursache?	96
4.2.2 „Irresponsabilidad fiscal“ als Ursache?.....	101
5. Ergebnis: Besonderheiten, Kontinuitäten und unbefriedigende Erklärungen 104	
III. Governance-Debatte und Neoinstitutionalismus: Alternative Erklärungsansätze? 106	
1. Die governance-Diskussion..... 107	
1.1 Allgemeine Definition.....	107
1.2 Die governance-Definitionen von Weltbank und OECD	108
1.2.1 ‚Good‘ und ‚bad‘ governance	110
1.2.2 Vertiefung des Weltbankansatzes	112
1.3 Perzeption des governance-Konzepts.....	113
1.4 Bewertung des governance-Konzeptes der Weltbank	115
1.4.1 Systematisierung	116
1.4.2 Zusammenhänge zwischen governance und Wirtschaftsentwicklung.....	118
1.4.3 Widersprüchliche empirische Befunde	119
1.4.4 Datengrundlagen	121
1.5 Der governance-Ansatz der Weltbank: Ein Erklärungsmodell für Argentinien?	125
1.6 Das geringe Gewicht des Politischen und Historischen.....	132
1.7 Fazit.....	133

2. Neoinstitutionalismus und Transaktionskostenanalyse.....	134
2.1 „Rational choice“ oder soziologischer Institutionalismus?	135
2.2 Neue Institutionenökonomie	142
2.2.1 Definition des Institutionenbegriffs	142
2.2.2 Eigentumsrechte, Transaktionskosten und das Funktionieren von Märkten.....	143
2.2.3 Effiziente Institutionen und der Staat	147
2.2.4 Trennung zwischen Organisation und Institution	149
2.2.5 Institutioneller Wandel und „path dependency“	150
2.3 Empirische Befunde zur Neuen Institutionenökonomie	151
2.4 Fazit.....	158
3. NIÖ-basierte governance-Konzepte	159
3.1 Darstellung.....	159
3.2 Bewertung.....	162
3.3 NIÖ-basierte governance-Konzepte: Ein Erklärungsmodell für Argentinien?.....	172
3.4 Fazit.....	179
4. Der „political credibility“-Ansatz: Grundlage eines umfassenden governance-Konzepts?	180
4.1 „Political Credibility“ und „Credible Commitments“	180
4.2 Probleme des „political credibility“-Ansatzes	183
4.2.1 Rolle der Institutionen.....	183
4.2.2 Quellen politischer Glaubwürdigkeit	185
4.2.3 Sicht des Staates und zu starke Konzentration auf die Exekutive.....	188
4.3 Der „political credibility“-Ansatz: Ein Erklärungsmodell für Argentinien?	190
4.4 Fazit.....	201
5. Ergebnis: Entwurf einer vorläufigen governance-Hierarchie	201
IV. Governance und Systemvertrauen	204
1. Vertrauen als Determinante von Transaktionsbeziehungen.....	205
1.1 NIÖ und Vertrauen.....	205
1.2 Vertrauen, Transaktionskosten und Organisationen	210
1.2.1 Eigentumsrechte und Transaktionsprozesse.....	210
a) Eigentumsrechte als Verhaltensoptionen	210
b) Transaktionsbeziehungen und Transaktionsumfelder.....	213
1.2.2 Transaktionen und Vertrauen	214
1.2.3 Transaktionen und Macht.....	219
a) Definition von Macht	219
b) Macht als transaktionskostenrelevanter Faktor.....	222
1.2.4 Institutionen und Macht	226
1.2.5 Organisationen und Macht	229
a) Organisationen als Transaktionsbeziehungen	229
b) Organisationen und Machttransformation	231
c) Organisationen, Institutionen und Machtgefälleregulierungen.....	233

1.2.6 Systemvertrauen, seine Entstehung und seine Bedeutung	235
a) Institutionen, Organisationen und die Entstehung von Systemvertrauen	235
b) Störungen von Systemvertrauen und ihre Auswirkungen	240
1.3 Fazit.....	251
2. Die besondere Rolle des Staates	252
2.1 <i>Der Staat als machtgefälleregulierende Organisation</i>	252
2.2 <i>Transaktionsrelevanz staatlicher Machtgefälleregulierungen</i>	255
2.3 <i>Der Staat als Träger von Systemvertrauen</i>	258
2.3.1 <i>Passive Enteignung durch staatliche Implementierungsschwäche</i>	260
a) Erscheinungsformen.....	260
b) Ursachen	262
2.3.2 <i>Aktive Enteignung durch den Staat</i>	264
a) Erscheinungsformen.....	264
b) Ursachen	270
2.4 <i>Fazit</i>	275
3. Ergebnis: Entwicklung eines Arbeitskonzepts von governance	276
3.1 <i>Die Herstellung von Systemvertrauen als oberste governance-Priorität</i>	278
3.1.1 <i>Inhalte und Gegenstände des governance-Begriffs</i>	278
3.1.2 <i>Governance und Institutionen</i>	280
3.1.3 <i>„Good“ und „bad“ governance</i>	286
3.1.4 <i>Governance und Wirtschaftsentwicklung</i>	289
3.2 <i>Einordnung empirischer Befunde</i>	293
3.3 <i>Fazit</i>	301
V. Die argentinische Wirtschaftsentwicklung im Spiegel des Systemvertrauens.....	302
1. Rekapitulation: Langfristige Entwicklungsdefizite und traditionelle Erklärungsansätze.....	303
2. Geringes Systemvertrauen als Kontinuum der argentinischen Wirtschaftsentwicklung bis 1989	307
2.1 <i>Der argentinische Staat als Gestalter von Machtgefällen</i>	309
2.2 <i>Der argentinische Staat als Quelle von Enteignungserfahrungen</i>	312
2.3 <i>Der argentinische Staat als Träger von Systemvertrauen</i>	322
2.4 <i>Anzeichen und Folgen geringen Systemvertrauens in Argentinien</i>	327
2.4.1 <i>„Path dependency“</i>	327
2.4.2 <i>Zusammenhänge mit politischen Entwicklungsbesonderheiten</i>	330
2.4.3 <i>Zusammenhänge mit wirtschaftlichen Entwicklungsbesonderheiten</i>	337
2.5 <i>Fazit</i>	341
3. Die Menem-Reformen aus Sicht des Systemvertrauens	342
3.1 <i>Die Ausgangssituation der Menem-Reformen</i>	342
3.2 <i>Vom personalen zum systemischen Vertrauen?</i>	345
3.2.1 <i>Systemvertrauenswirkungen der Menem-Reformen</i>	349

a) Privatisierungen.....	350
b) Konvertibilitätsmodell	354
c) Weitere Aspekte	361
aa) Allgemeine Investitionsentwicklung und ihre Besonderheiten.....	361
bb) Zinsentwicklung.....	363
cc) Informalisierungstendenzen	365
dd) Korruptionsvorwürfe.....	367
ee) Soziale Unruhen	371
ff) Kriminalitätsraten.....	374
gg) Bildungswesen	375
hh) Krise traditioneller Parteien	376
d) Zusammenfassung.....	378
3.2.2 Entwicklung anderer Glaubwürdigkeitsquellen während der 90er	378
a) Die Stärkung personalen Vertrauens.....	379
b) „Openess“-Option	383
3.2.3 Ergebnis.....	384
3.3 Fazit.....	385
4. ‚Bad‘ governance während der 90er Jahre.....	386
4.1 Erscheinungsformen von ‚bad‘ governance.....	387
4.1.1 Missachtung des Gewaltenteilungsprinzips	387
4.1.2 Privatwirtschaftliche Enteignungserfahrungen	390
4.1.3 Weitere enteignungsrelevante Aspekte	397
4.1.4 Durchführung von Reformen in einem Umfeld niedriger institutioneller Produktivität	399
4.2 Bewertung.....	401
4.2.1 Bewertung der Erscheinungsformen von ‚bad‘ governance	401
4.2.2 Bewertung bisheriger Auseinandersetzungen mit der Regierungszeit Menem ...	403
4.3 Fazit.....	405
5. Systemvertrauensfundiertheit der Krise 1999-2002	406
5.1 Unmittelbare Systemvertrauenswirkungen	406
5.2 Mittelbare Systemvertrauenswirkungen.....	408
5.3 „A Crisis of Unprecedented Scale“	411
5.4 Fazit.....	412
6. „La nueva Argentina“	413
7. Ergebnis: Mangelndes Systemvertrauen als Determinante argentinischer Entwicklung	417
VI. Schlüsse.....	420
1. Die argentinische Wirtschaftsentwicklung und ihre Perspektiven.....	421
1.1 Bisheriger Entwicklungsverlauf.....	421
1.2 Perspektiven	423
2. Schlüsse hinsichtlich der governance-Debatte.....	426

3. Folgerungen für Entwicklungsstrategien.....	427
VII. Quellen.....	431
1. Verwendete Bücher und Artikel.....	431
2. Verwendete Zeitungen und Zeitschriften	447
2.1 Zeitungen.....	447
2.2 Zeitschriften.....	447
3. Gesprächspartner	448
Ausbildung	450
Universität Hamburg.....	450
<i>„Die Auswirkungen von bad governance am Beispiel der argentinischen Wirtschaftsentwicklung unter besonderer Berücksichtigung des Systemvertrauens“ als Stipendiat der Humboldt-Universität zu Berlin</i>	<i>450</i>
Berufserfahrung.....	451
Referent in der Marketingabteilung (Januar 2000-Juni 2001).....	451
Midat AG, Potsdam.....	451
Assistent des Vorstandes mit Verantwortungsbereich Marketing	451
Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für Völker- und Europarecht.....	451
Johanssen + Kretschmer Strategische Kommunikation, Berlin	451
Sonstige Qualifikationen	451

Abstract

Argentinien erlebte in den Jahren 2001 und 2002 die schwerste Wirtschaftskrise seiner jüngeren Geschichte. Doch auch diese schwere Krise war nur Teil eines Jahrzehnte alten Entwicklungsmusters. In seinem Verlauf führten chronische Inflation, Leistungsbilanzprobleme, Produktivitätsmängel und konjunkturelle Stop-and-Go-Erscheinungen - alle im Kern Folge einer anhaltenden Investitionszurückhaltung privater nationaler Wirtschaftssubjekte - zu einem Verfall der sozioökonomischen Leistungsfähigkeit des Landes. Auch wenn die argentinische Wirtschaft seit 2003 wieder stark wächst, deuten niedrige Investitionsquoten und ansteigender Inflationsdruck darauf hin, dass auch diese Erholung nicht nachhaltig ist.

Zu den Ursachen dieser besonderen Entwicklung gibt es eine umfangreiche Debatte. Bei den wirtschaftspolitisch besonders einflussreichen Strömungen vermögen aber weder die lange Zeit dominierenden strukturalistischen Ansätze, noch die neoklassischen Erklärungsbeiträge, die seit den 80er Jahren auch in Argentinien stark an Boden gewinnen, erschöpfende Erklärungen zu geben. Dabei sind es vor allem theoretische Schwächen, die ihre Anwendbarkeit für die Erklärung des Fallbeispiels Argentinien einschränken. Sie beleuchten zwar jeweils wichtige Aspekte des „argentinischen Wirtschaftsrätsels“, sind aber insgesamt zu technokratisch, ahistorisch und mechanistisch. Darüber vernachlässigen sie die Bedeutung des Staates in Entwicklungsprozessen und der gesellschaftlichen Dynamiken, die sein Funktionieren beeinflussen. Hier setzt diese Arbeit an.

Eine Möglichkeit zur Berücksichtigung dieser Einflüsse bietet die von der Weltbank initiierte Public-governance-Debatte. Im Rahmen der Untersuchung wird sie zu einer eigenen, systemvertrauensbasierten Definition von Governance erweitert, wofür Luhmanns Systemvertrauenskzept, die Arbeiten von Putnam sowie der Political-Credibility-Ansatz von Borner, Brunetti und Weder hinzugezogen werden. Die Definition, die auf einem weit gefassten Eigentumsrechtsbegriff fußt, geht davon aus, dass die grundlegende Voraussetzung für eine stabile positive Entwicklung in Wirtschaft und Politik das Vertrauen in das staatliche System sowie in sein Funktionieren im Sinne eines Schutzes vor passiven und aktiven Enteignungen ist. ‚Bad‘ governance ist in diesem Sinne ein Staatshandeln, das der Schaffung und Stärkung von Systemvertrauen zuwider läuft.

Das Systemvertrauen wurde in Argentinien über viele Jahrzehnte durch staatliche Maßnahmen erschüttert. Der Staat war im Rahmen von Erscheinungsformen institutioneller Degeneration und des Massenprätorianismus sowohl Quelle als auch Gegenstand geringen Systemvertrauens, das auf diese Weise stetig abnahm. Dies war wesentliche Ursache der geringen privaten Investitionstätigkeit, und darüber auch der weiteren Entwicklungsprobleme Argentiniens. Menems Wirtschaftsreformen in den 90er Jahren zielten deshalb im Kern darauf ab, personales Vertrauen in die Exekutive zu stärken sowie dem als vertrauensunwürdig empfundenen System Staat dauerhaft Kompetenzen zu entziehen. Da seiner Regierung aufgrund einer Fülle von Erscheinungsformen von ‚bad‘ governance die Generierung von Systemvertrauen jedoch ebenfalls misslang, konnten die langfristigen Entwicklungsmuster nicht durchbrochen werden.

Auch die wirtschaftliche und politische Krise der Jahre 2001 und 2002 kann deshalb als Folge geringen Systemvertrauens interpretiert werden. Sie zeigt damit die große Bedeutung der systemvertrauensrelevanten Erfahrungen, die von privaten Wirtschaftssubjekten langfristig mit dem Staat gemacht werden.

Danksagung

Am Entstehen dieser Arbeit waren viele Menschen beteiligt, denen ich auf diesem Wege meine Dankbarkeit erweisen möchte.

An erster Stelle gilt mein Dank meinen Eltern, und hier vor allem meiner Mutter Lotta. Ohne ihre finanzielle und ideelle Unterstützung hätte diese Arbeit nicht entstehen können.

An zweiter Stelle möchte ich Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. Christian Tomuschat danken. Er unterstützte die Vergabe eines Promotionsstipendiums der Berliner Humboldt-Universität, das mir bei der Erstellung der Arbeit eine große Hilfe war.

Bedanken möchte ich mich auch bei der Stiftung Preussischer Kulturbesitz, die in Berlin die Staatsbibliothek und die Iberoamerikanische Bibliothek unterhalten. Großen Nutzen durch zuverlässige Versorgung mit aktueller Literatur brachte mir auch die Bibliothek der Freien Universität Berlin.

Wichtig waren auch meine Freunde, die mich in Zeiten des Zweifelns und Verzagens immer wieder aufgerichtet haben. Besonderen Dank schulde ich hier Dr. jur. Torsten Grumbach, Jörg Heindrichs und Kai Breitling.

Danken möchte ich auch meiner Schwester, Dr. med. vet. Regina Eberhart, und meiner Tante Hildegard Eberhart, die mir beim Korrekturlesen eine große Hilfe waren.

Und schließlich gilt mein Dank auch Berlin. Die Stadt, die mich immer wieder an Buenos Aires erinnert hat, war mir in den Jahren der Anfertigung dieser Arbeit eine gute Heimat, die mich immer wieder gern und warm an meine Promotionszeit zurückdenken lassen wird.

*„Wir stolzen Menschenkinder
Sind eitel arme Sünder
Und wissen gar nicht viel;
Wir spinnen Luftgespinste
Und suchen viele Künste
Und kommen weiter von dem Ziel.“
(Matthias Claudius)*

I. Einleitung

1. Ausgangspunkt

Das 21. Jahrhundert begann für Argentinien mit der schwersten Wirtschaftskrise seiner bisherigen Geschichte.¹ 2002 nahm das argentinische BIP um 10,9% ab, nachdem es bereits seit 1998 stagniert hatte. Begleitet wurde dieser Kollaps von einer starken Zunahme der Arbeitslosigkeit und Armut: Nach Regierungsangaben lebten vorübergehend mehr als 40% der Argentinier unterhalb der Armutsgrenze, wobei mehr als ein Drittel dieser Gruppe als extrem arm galten.² Bilder von bettelnden und in Mülltonnen der Wohlhabenderen nach Essbarem suchenden Kindern gehören in Buenos Aires nunmehr ebenso zum Straßenbild wie in vielen anderen lateinamerikanischen Metropolen.

Dabei hatte das Land während der „Gran Década“³ der 90er noch als „Musterschüler des IWF“ gegolten.⁴ Ökonomische und politische Reformen brachten die jahrelang galoppierende Hyperinflation unter Kontrolle und der argentinischen Wirtschaft beeindruckende Wachstumserfolge. Mittels der umfangreichen Privatisierung von Staatsunternehmen entledigte sich die öffentliche Hand nicht nur notorischer Verlustbringer, sondern erreichte auch eine Modernisierung der Infrastruktur bei Telekommunikation, Energie und Verkehr. Obschon Präsident Carlos Menem sein Land vor dem Hintergrund neuer Autobahnen, Hafenanlagen, Kraftwerke und Büroparks bereits auf dem Weg in die Erste Welt sah⁵ und die Weltöffentlichkeit Argentinien als Modell für gelungene wirtschaftliche und politische Transformationsprozesse feier-

¹ Federico del Peral: *Argentina: ¿Más pobreza y anarquía, o desarrollo auténtico? El camino hacia su desarrollo institucional y socioeconómico*, Buenos Aires 2003, S. 11. Freilich sollte man sich im Falle Argentinien vor dergleichen Superlativen hüten. So hatte beispielsweise Natale 1993 geschrieben: „El gobierno de Alfonsín terminaba en la más profunda crisis económica que se recuerda.“ Alberto Natale: *Privatizaciones en privado. El testimonio de un protagonista que desnuda el laberinto de las adjudicaciones*, Buenos Aires 1993, S. 15.

² Zahlen zu Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung und Armut aus: www.indec.mecon.ar: Síntesis de coyuntura, März 2003.

³ Jorge Castro: *La gran década. Del abismo al crecimiento*, Buenos Aires 2000.

⁴ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3.1.2002: „Ende der Dollarbindung in Sicht“

⁵ Heinrich Jaeneke: *Die Nation, die ihre Kinder fraß*, in: *Geo Spezial Argentinien* vom Juni 1994.

te, erfolgte gut zehn Jahre nach seiner Amtsübernahme der Absturz. Er betraf nicht nur Millionen Argentinier, die in Folge dieses „meltdown“⁶ Arbeit und Lebensgrundlage verloren, sondern auch Hunderttausende in- und ausländischer Kleinanleger. Sie büßten durch die vorübergehende Einstellung der Bedienung öffentlicher und privater Auslandsschulden und die zwangsweise Umstellung von Dollarguthaben auf den abgewerteten argentinische Peso 2002 oft große Teile ihrer Ersparnisse ein, die sie zuvor - angelockt durch hohe Zinsen und die Verheißungen weiteren Wachstums - argentinischem Staat und argentinischen Unternehmen in Milliardenhöhe zur Verfügung gestellt hatten.

Dass die argentinische Wirtschaft sich seit 2003 in einem Prozess fortgesetzter Erholung befindet und darüber nunmehr auch Arbeitslosigkeit und Armut sinken legt nahe, dass die Phasen hohen Wachstums vor allem zu Beginn der 90er Jahre mit anschließendem tiefen Abfall ab 1999 Teil eines sich in Argentinien seit Jahrzehnten wiederholenden Musters waren, bei dem „short bursts of economic expansion“⁷ in Stagnation und schließlich tiefe Krise münden, auf die dann alsbald ein neuer kräftiger Aufschwung folgt. Problematisch sind dabei sowohl die sich verkürzenden Abstände zwischen den einzelnen Krisen, als auch deren Tiefe, als auch eine solcherart langfristig sowohl relativ als auch absolut negative Wachstumstendenz. So wurde Argentinien, das noch um 1900 als eines der reichsten Länder der Welt galt und ein Wohlstandsniveau ähnlich dem Frankreichs oder Österreichs aufwies,⁸ ab den 1930er Jahren von anderen agrarisch geprägten Wirtschaften wie Australien und Neuseeland, seit den 1960er Jahren von Japan und ab den 1980er Jahren schließlich auch von den zuvor deutlich ärmeren Staaten Südostasiens überholt.⁹ In der Aktualität hat sich der Abstand selbst zu den vormals weit abgeschlagenen lateinamerikanischen Nachbarn Chile oder Brasilien stark verringert.¹⁰

Diese Persistenz negativer Entwicklungsmuster über Jahrzehnte hinweg macht Argentinien als Untersuchungsgegenstand besonders interessant.¹¹ Was sind ihre Ursachen? Das Land durchlebte seinen langanhaltenden wirtschaftlichen und sozialen Verfall unter einer Verfassung, die seit ihrer Verabschiedung 1853 weitgehend unverändert blieb: Regelrechte Revolu-

⁶ Ernesto Zedillo: Argentina or the „Principles“? im Internet unter: http://www.forbes.com/columnists/free_forbes/2005/0523/037.html.

⁷ Colin Lewis: Cycles and Macroeconomic Policy since the 1930s, in: Colin Lewis/Nissa Torrents (Hrsg.): Argentina in The Crisis Years (1983-1990), London 1993, S. 109.

⁸ Peter Waldmann: Der Peronismus 1943-1955, Hamburg 1974, S. 9 f.

⁹ Marie-Ange Véganzonès/Carlos Winograd: Argentina in the 20th Century. An Account of Long-Awaited Growth, Paris 1997, S. 22.

¹⁰ Colin Lewis: Cycles and Macroeconomic Policy since the 1930s, in: Ders. (Hrsg.): Argentina in The Crisis Years (1983-1990), a.a.O., S. 110.

¹¹ Marie-Ange Véganzonès: Argentina in the 20th Century. An Account of Long-Awaited Growth, a.a.O, S. 17.

tionen oder andere plötzliche Brüche in der Entwicklung scheiden als Erklärungsmöglichkeiten so weitgehend aus. Anders als etwa in Chile oder Brasilien, waren hier sowohl autoritäre als auch demokratische Regimes hinsichtlich der langfristigen wirtschaftlichen Entwicklung gleichermaßen erfolglos; dabei wechselten sich in der Wirtschaftspolitik im Verlauf der Jahrzehnte eher angebotsorientierte mit eher nachfrageorientierten Ansätzen ab, ohne den Abwärtstrend dauerhaft durchbrechen zu können. Gleichzeitig gehört das Land hinsichtlich der natürlichen Rahmenbedingungen mit seinen Ressourcen, des über weite Teile seiner Oberfläche gemäßigten, feuchten Klimas, der Fruchtbarkeit seiner Böden und der weitgehenden Abwesenheit von geologischen Störungen weltweit zu den besonders begünstigten Regionen. Auch eine gut ausgebildete, ethnisch homogene, Europa stämmige Bevölkerung und eine für lateinamerikanische Verhältnisse noch immer breite Mittelschicht stellen ebenfalls günstige Entwicklungsvoraussetzungen dar. Eine im Vergleich zum übrigen Iberoamerika früh einsetzende Industrialisierung brachte ebenso eine qualifizierte Facharbeiterschaft hervor wie eine Vielzahl kleiner und mittlerer Handwerks- und Industriebetriebe, aber auch mehrere global operierende Großunternehmen.

Dass Argentinien trotz dieser zahlreichen entwicklungsfreundlichen Parameter im internationalen wie im historischen Vergleich immer stärker in hintere Positionen geriet, stellt den Kern des „miracle of Argentine underdevelopment“¹² und den Ausgangspunkt dieser Arbeit dar.

2. Ziele der Arbeit

Im Mittelpunkt dieser Arbeit stehen vor allem zwei Dinge: die argentinische Wirtschaftsentwicklung und die entwicklungspolitische Rolle des Staates.

Diese Arbeit verfolgt drei Ziele: Erstens der Versuch, einen Beitrag zum Verständnis insbesondere der schweren Krise gegen Ende der 90er Jahre zu leisten. Auf der Grundlage der hierzu anzustellenden Überlegungen lassen sich zweitens auch Schlüsse für den langfristigeren Verlauf der argentinischen Wirtschaftsentwicklung ziehen; dies zu tun, ist ein weiteres Anliegen der Arbeit. Drittens schließlich ergeben sich aus der Beschäftigung mit dem Fall Argentinien interessante Folgerungen für die Entwicklungsrolle des Staates insgesamt sowie, damit eng zusammenhängend, die angesichts grassierender Armut in weiten Teilen der Welt nach wie vor hoch aktuelle Frage nach den Möglichkeiten zur Induzierung nachhaltiger Entwicklungsprozesse.

¹² Carlos Escudé: „Argentina, a ‚Parasite State‘ on the Verge of Desintegration“, in: Cambridge Review of International Affairs Nr. 3/2002, S. 453.

Wie der letztgenannte Punkt bereits andeutet, steht die Auseinandersetzung mit der Entwicklungsrolle des Staates im Zentrum dieser Arbeit. Ausgangspunkt ist dabei die Überlegung, dass die Behandlung dieser Entwicklungsrolle in den bisherigen Erklärungsansätzen zum „largo período de estancamiento y declinación“¹³ Argentiniens aus noch zu erörternden Gründen Defizite aufweist, die ihren Erklärungsgehalt einschränken. Kern ist dabei die Auffassung, dass weniger punktuelle wirtschaftspolitische Entscheidungen, ja noch nicht einmal längerfristige wirtschaftspolitische Strategien im Vordergrund der Betrachtungen stehen sollten, sondern vielmehr die mit einem Staat, seinem Funktionieren und seinen Erscheinungsformen in Vergangenheit und Gegenwart gesammelten Erfahrungen. So wäre zu überlegen, ob in erster Linie nicht Reforminhalte - gleichviel ob auf wirtschaftlichem, sozialem oder politischem Gebiet, ob in Richtung auf Demokratisierung oder Autoritarisierung, Marktwirtschaft oder Staatsinterventionismus - sondern eher die Umstände ihrer Umsetzung, vor allem aber auch das langfristige Auftreten des Staates und das hiervon gespeiste Systemvertrauen von entscheidender Bedeutung für langfristiges Gelingen oder Scheitern nachhaltiger Entwicklung sind.

Die im Verlauf der 90er Jahre und ihren neoklassisch inspirierten Reformen gemachten Erfahrungen bieten durch ihre Einordnung in den langfristigen argentinischen Entwicklungsverlauf für eine Auseinandersetzung mit dieser These wertvolle Ansatzpunkte.

3. Aufbau, Methode und Vorgehen der Arbeit

3.1 Aufbau

Im Folgenden soll in Teil II eine Aufarbeitung des Standes der Forschungen zu Argentiniens Entwicklung „from riches to rags“¹⁴ erfolgen. Hierzu werden zunächst die Grundzüge der argentinischen Wirtschaftsentwicklung bis zur Krise der Jahre 1999 bis 2002 nachgezeichnet, um in einem weiteren Schritt nach den übergreifenden Entwicklungsbesonderheiten zu fragen. Diese sind dann die Fundamente für eine Auseinandersetzung mit den wichtigsten traditionellen Erklärungsströmungen für die langfristig krisenhafte Entwicklung des Landes, deren Stärken und Defizite herauszuarbeiten sind.

Vor dem Hintergrund der dabei festzustellenden Erklärungsschwächen wird in Teil III der Frage nachgegangen, in wie weit das governance-Konzept der Weltbank bzw. der Neoinstitu-

¹³ Roberto Cortés Conde: Progreso y declinación de la economía argentina, Buenos Aires 1998, S. 81.

¹⁴ Mauricio Rojas: The Sorrows of Carmencita. Argentina's Crisis in a Historical Perspective, Kristianstad 2002, S. 49.

tionalismus alternative oder ergänzende Erklärungsmodelle anbieten. Neben einer theoretischen Auseinandersetzung mit diesen Konzepten erfolgt dabei jeweils auch ein kurzer Blick auf den Fall Argentinien, um die Erklärungskraft dieser Konzepte zu überprüfen. Auch dabei wird festzustellen sein, dass sich Mängel und Unklarheiten ergeben, die einer detaillierteren Prüfung bedürfen.

In einem vierten Teil schließlich geht es dann im Lichte dieser Überlegungen um die Erarbeitung eines eigenen, systemvertrauensbasierten governance-Ansatzes. Im Mittelpunkt steht dabei die Überlegung, dass zwar die traditionellen Erklärungsansätze für die argentinischen Entwicklungsbesonderheiten ohne Zweifel jeweils wichtige Aspekte der Problematik beleuchten. Angesichts der sowohl historischen als auch aktuellen Beobachtungen wird jedoch deutlich, dass es sich bei diesen um zwar notwendige, aber letztlich nicht hinreichende Faktoren zum Verständnis der seit langem krisenzeichneten Entwicklung handelt. Was fehlt, ist ein verbindendes Element, auf dessen Grundlage die Defizite der bisherigen Erklärungsströmungen kompensierbar wären.

Dieses Element kann in Luhmanns Systemvertrauensansatz gesehen werden. In Verbindung mit den Überlegungen Borners, Brunettis und Weders zur fundamentalen Bedeutung der „political credibility“ für die Induzierung nachhaltiger Entwicklungsprozesse ist er in der Lage, die Besonderheiten des Falles Argentinien umfassender zu beleuchten. Sie werden aus verschiedenen Blickwinkeln betrachtet, um einzelne, als besonders fruchtbar erachtete Elemente zu einem neuen Gesamtbild zu fügen. Die Plausibilität dieser neuen theoretischen Konstruktion wird in den abschließenden Abschnitten des vierten Teils überprüft.

Auf dieser Grundlage wird der systemvertrauensbasierte governance-Ansatz im fünften Teil auf Argentinien angewandt. Zum einen wird dabei hergeleitet sein, wie die Systemvertrauensproblematik sich im Verlauf wenigstens der neueren argentinischen Geschichte: also vor allem in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, auf die (wirtschaftliche) Entwicklung auswirkte. Zum anderen geht es dann vor allem um die konkrete Auseinandersetzung mit der Systemvertrauensentwicklung während der 90er Jahre sowie die Analyse der Auswirkungen ihres Verlaufs auf die sozioökonomischen Parameter.

In einem abschließenden sechsten Teil werden im Hinblick auf die als Zielsetzungen dieser Arbeit formulierten Fragestellungen Schlüsse gezogen.

3.2 Methode und Vorgehen

Bei der Arbeit handelt es sich um eine Fallstudie über Argentinien. Eine eingehende Auseinandersetzung mit diesem Land ist aus mehreren Gründen von besonderem Interesse. Zum einen aus der Perspektive Argentiniens: ist doch angesichts des jahrzehntelangen, nachgerade traumatischen Abstiegs von der einstmals führenden und potenzialreichsten Volkswirtschaft Lateinamerikas zu einem chronischen Krisenfall die Erlangung von Erkenntnissen hinsichtlich der Ursachen dieser Entwicklung besonders wichtig. Zum anderen lassen sich gerade vor dem Hintergrund der – nüchtern anhand volkswirtschaftlicher Kennzahlen betrachtet – noch bis in die 30er Jahre hinein scheinbar ausgesprochen günstigen Ausgangsbedingungen für eine nachhaltig positive Entfaltung des Landes an seinem Beispiel Faktoren nachvollziehen, die jenseits wirtschaftspolitischer, geographischer oder klimatischer Parameter Entwicklungsverläufe beeinflussen. Selbst in Anbetracht der eingeschränkten Verallgemeinerungsfähigkeit einer Fallstudie können so anhand argentinischen Beispiels Aufschlüsse hinsichtlich der Entwicklungsverläufe auch anderer Volkswirtschaften gewonnen werden.

Die Arbeit geht bei ihren Untersuchungen qualitativ vor¹⁵ und setzt sich mit ihrem Untersuchungsgegenstand historisch-analytisch auseinander.¹⁶ Es geht ihr um die Interpretation von politischen Maßnahmen anhand ihrer Ergebnisse, die sich in sozioökonomischen Indikatoren: u.a. Informalitätsgrade, Inflation, Kriminalität, Korruptionswahrnehmung, ablesen lassen.¹⁷ Ihre Grundlagen sind dabei vor allem die Auswertung und Interpretation von Literatur und Statistiken, sowie Gespräche mit Experten.

Dabei fußt sie auf vielfältigen Grundlagen. Werden im zweiten Teil vor allem Werke zur argentinischen Wirtschaftsentwicklung ausgewertet und hinsichtlich der im Rahmen dieser Arbeit zunächst interessierenden Fragestellungen: die langfristigen Entwicklungsprobleme und ihre gängigen Erklärungen, analysiert, so treten im dritten Teil zunächst vor allem Untersuchungen von Weltbank und OECD, in den weiteren Abschnitten dieses Teils dann Arbeiten vor allem von North, Olsen, Knack, Keefer, Lane und Ersson sowie Borner, Brunetti und

¹⁵ Vgl. zu den Vorteilen des qualitativen Vorgehens bei der Erforschung sozialwissenschaftlicher Fragestellungen etwa Anselm Strauss: Methodologische Grundlagen der Grounded Theory, in: Jörg Strübing, Bernt Schnettler (Hrsg.): Methodologie interpretativer Sozialforschung. Klassische Grundlagentexte, Konstanz 2004, S. 429 ff., oder Herbert Blumer: Der methodologische Standort des symbolischen Interaktionismus, in: ebd., S. 321 ff.

¹⁶ Vgl. hierzu etwa Georg Simonis, Helmut Elbers: Studium und Arbeitstechniken der Politikwissenschaften, Opladen 2003, S. 111 ff.

¹⁷ Wenngleich auch nur für den Fall Argentinien, so weist sie hier einen sehr ähnlichen Ansatz auf wie etwa die große international vergleichende Studie von Lane und Ersson, die vor allem die Interpretation von Politikergebnissen als Grundlage ihrer Untersuchungen zur Qualität institutioneller Rahmen machen. Jan-Erik Lane, Svante Ersson: The New Institutional Politics, London 2000.

Weder als Grundlage für eigene Analysen in den Vordergrund. Hintergrund ist dabei letztlich immer der Fall Argentinien, so dass die Überlegungen dieser Autoren anhand des Blicks auf die Entwicklungen in diesem Land nachvollzogen und auf ihren Erklärungsgehalt hin überprüft werden.

Fundament der im vierten Teil erarbeiteten theoretischen Fundamente sind vor allem Analysen Luhmanns und Putnams, aber auch eine Reihe weiterer Wissenschaftler, die sich zu den Bereichen Macht oder Vertrauen geäußert haben. Vor dem Hintergrund der Feststellung von Erklärungsdefiziten bei den in den vorhergehenden Teilen untersuchten Ansätzen wird versucht, die Lücken durch Rückgriff auf die Überlegungen dieser Autoren sowie eigene Erwägungen zu kompensieren. Dabei soll eine möglichst hohe Abstraktionsstufe gewahrt bleiben, um der so erarbeiteten systemvertrauensbasierten governance-Theorie einen weiten Anwendungsfokus zu ermöglichen. Ihre Überprüfung auf Plausibilität erfolgt anhand der Auseinandersetzung mit den Defiziten der zuvor untersuchten Ansätze; Leitfaden ist dabei die Frage, in wie weit die Defizite unter Zuhilfenahme der erweiterten Systemvertrauensperspektive beseitigt werden können.

Bei der Anwendung dieser systemvertrauensbasierten Theorie auf Argentinien erfolgt im fünften Teil mit der mit ihrer Hilfe vorgenommenen Einordnung der Auffälligkeiten der jüngeren argentinischen Geschichte eine weitere Plausibilitätsprüfung dieses Ansatzes. Ist er in der Lage, die in Teil II herausgearbeiteten Besonderheiten vor dem Hintergrund der historischen Daten nachvollziehbar zu erklären, bzw. können mit seiner Hilfe die bei anderen Erklärungsansätzen gebliebenen Unklarheiten besser bewältigt werden? Unter Abwägung verschiedener systemvertrauensrelevanter Indikatoren wird dann der Frage nachgegangen, ob und in wie weit sich während der Menem-Regierung hinsichtlich politischer Glaubwürdigkeit im allgemeinen, vor allem aber systemischen Vertrauens im besonderen Veränderungen erkennen lassen. Grundlagen dieser Analyse sind volkswirtschaftliche Statistiken von argentinischen Behörden, privaten Wirtschaftsforschungsorganisationen und der CEPAL. Eine große Rolle spielen auch bereits veröffentlichte Untersuchungen zu Investitionsverhalten, Sozialindikatoren, dem politischen System, Korruption, Bürokratie und der wirtschaftlichen Entwicklung. Ergänzt werden diese textbasierten Quellen durch Gespräche mit Politikern, Wirtschaftsvertretern und Wissenschaftlern. Dieses Material wird hinsichtlich seiner Aussagen zur Glaubwürdigkeits- und Systemvertrauensentwicklung interpretiert und ausgewertet, um vor diesem Hintergrund die Genese der Krise ab Ende der 90er Jahre erklären zu können.

Bei der Auswahl des Materials wurde besonderer Wert auf Ausgewogenheit und Detailvielfalt gelegt. Aus diesem Grunde wurden Statistiken verschiedener staatlicher, privater und internationaler Organisationen verwendet, sowie sowohl reformkritische¹⁸ als auch reformfreundliche Autoren und Gesprächspartner als Quellen herangezogen.

Die Entscheidung für eine qualitative Vorgehensweise erfolgte vor allem aufgrund von drei - teilweise miteinander zusammenhängenden - Überlegungen. Erstens erscheint sie einer Annäherung an die komplexe Thematik der langfristigen defizitären Wirtschaftsentwicklung Argentiniens als besonders angemessen. Angesichts der Vielzahl von Faktoren, die auf die wirtschaftliche Entwicklung einer Volkswirtschaft einwirken, wäre bei einem eher quantitativen Vorgehen entweder eine rigorose Simplifizierung, oder aber ein Scheitern angesichts der schier Unmöglichkeit der Berücksichtigung sämtlicher möglicher Variablen in Kauf zu nehmen gewesen. Gerade aufgrund der Eigenschaft als Fallstudie erscheint ein qualitatives Vorgehen als zur Erfassung eines Gesamtbildes in seinen Nuancen und Teilen sehr viel besser geeignet als ein sich um zwar zahlenbasierte, aber dennoch meist nur vermeintliche Objektivität bemügender quantitativer Ansatz. Zudem zeigt nicht zuletzt die in Teil III dieser Arbeit vorgenommene Analyse Weltbank- und NIO-basierter governance-Ansätze erklärungsgehalt-einschränkende Schwächen quantitativ ausgerichteter Modelle auf: allen anderen voran die bei der Einordnung größerer Fallgruppen in Zahlenverhältnisse fast notwendigerweise auftretenden Unschärfen.

Bei einem eher quantitativen Vorgehen wäre zudem die für diese Arbeit wichtige Einbeziehung historischer Grundlagen nur sehr eingeschränkt möglich gewesen. So bietet das qualitative Vorgehen zweitens den besonderen Vorteil, dass auf die große Fülle der bereits zum Thema Argentinien und seine Wirtschaftsentwicklung vorliegende Literatur zurück gegriffen werden kann. Die Ergebnisse früherer Forschungen sind auf diese Weise besonders gut verwertbar und als Grundlage für eigene Überlegungen unmittelbar nutzbar.

Drittens schließlich ist das qualitative Vorgehen in der Erforschung der argentinischen Wirtschaftsproblematik weit verbreitet und so als Standard anzusehen. Zentrale Werke etwa zu den Wechselbeziehungen zwischen wirtschaftlicher und politischer Entwicklung von O'Donnell, Smith, Rock oder Lewis beziehen ihre Erkenntnisse insbesondere aus der Beo-

¹⁸ Bei den Reformgegnern wiederum kann zwischen eher staatskritisch-marktliberalen und eher marktkritischen unterschieden werden, die im Rahmen dieser Arbeit zu Wort kommen.

bachtung der Entwicklungen und der interpretierenden Auswertung von Literatur und Statistiken. Auch wenn diese dritte Überlegung bei den Entscheidungen hinsichtlich des Vorgehens nicht ausschlaggebend sein konnte, so untermauert sie doch die Legitimität der beiden vorhergehenden Erwägungen.

II. Die Krise der 90er Jahre und das „miracle of Argentine underdevelopment“¹⁹

Zum Stand der Aufarbeitung der jüngsten argentinischen Krise merkt Calvo kritisch an:

„Yo creo que el objetivo que se persigue, que es tratar de entender qué nos pasó, al menos de tener un poco de claridad sobre nuestras perspectivas, es fundamental. El tema es muy importante, pero, hasta el momento ha quedado mucho en el ámbito de la prensa, en un nivel relativamente superficial (...).²⁰

Was waren die Gründe, die Ursachen für „the biggest economic debacle in Argentina’s history“?²¹ Bereits anhand des Calvo-Zitates zeigen sich die besonderen Schwierigkeiten bei der Beschäftigung mit dieser Frage. Entsprechend meldete sich bereits während der unmittelbaren Genese der Krise eine Vielzahl von Stimmen zu Wort, die sich in Diagnosen und Abhilfeschlägen übten.

Im Folgenden erfolgt zunächst eine kurze Darstellung des Verlaufs der argentinischen Wirtschaftsgeschichte. Dabei sollen zum einen die Besonderheiten der Entwicklung der 90er Jahre und ihrer Krise herausgestellt werden; zum anderen aber geht es dabei auch darum, diese jüngste argentinische Krise im Spiegel von Entwicklungsmustern zu betrachten, die sich seit Jahrzehnten tradieren und deren Durchbrechung auch der Regierung Menem mit ihren ehrgeizigen Reformprojekten nicht gelang.

Im Anschluss daran erfolgt eine Auseinandersetzung mit den gängigen Erklärungsansätzen für „das argentinische Wirtschaftsrätsel“²² und sein jüngstes Kapitel, um auf dieser Grundlage deren Stärken und Schwächen zu analysieren.

¹⁹ Carlos Escudé: „Argentina, a ‚Parasite State‘ on the Verge of Desintegration“, in: Cambridge Review of International Affairs, Vol. 15, No. 3/2002, S. 453.

²⁰ Carlos Bruno, Daniel Chudnovsky (Hrsg.): ¿Por qué sucedió? Las causas económicas de la reciente crisis argentina, Buenos Aires 2003, S. 111.

²¹ Mauricio Rojas: The Sorrows of Carmencita. Argentina’s Crisis in a Historical Perspective, a.a.O., S. 137.

²² Juan Alemann: Das argentinische Wirtschaftsrätsel, Buenos Aires 1985.

1. Die argentinische Wirtschaftsgeschichte im historischen Überblick

Im Verlauf der letzten knapp 200 Jahre zeigt die argentinische Wirtschaftsgeschichte einen an Krisen reichen Verlauf. Aufgrund von Struktur- und Wachstumsmerkmalen lassen sich dabei mehrere große Phasen unterscheiden.²³

1.1 Die Entwicklungen bis 1989

1.1.1 Unabhängigkeit und nationale Konsolidierung (1816-1880)

Die erste Phase wurde von wirtschaftlicher Stagnation und stark regional ausgerichteten Schwerpunkten geprägt. Nach der Unabhängigkeit von Spanien 1816 und dem Ende der Kolonialkriege 1819 kam es erst 1853 zur endgültigen Verabschiedung einer nationalen Verfassung. Auch wenn dennoch andauernde innere und äußere Kriege die Wirtschaftsentwicklung weiterhin hemmten, so zeichnete sich ab 1860 eine unter dem Eindruck der europäischen Industrialisierung voranschreitende Weltmarktintegration ab. In diesem „Wollzyklus“ erlebten vor allem die Schafzüchter der Pamparegion ein Anziehen der Wollexporte nach Frankreich, Belgien und Großbritannien.²⁴

Jedoch schufen erst die definitive nationale Befriedung durch die Föderalisierung der Hauptstadt Buenos Aires einerseits und die Integration mehrerer Millionen Hektar fruchtbarer landwirtschaftlicher Nutzflächen im Zuge der sog. „Conquista del Desierto“ andererseits, gemeinsam mit dem Aufstieg Großbritanniens zur führenden Weltwirtschaftsmacht, um 1880 die Voraussetzungen für einen lang anhaltenden Wirtschaftsboom in Argentinien.

1.1.2 „El progreso“²⁵ (1880-1930)

Ab ca. 1880 setzte ein nachhaltiger, von einem stetig zunehmenden Export von Agrarprodukten gespeicherter Aufschwung ein, der sich, unterbrochen durch die Jahre des Ersten Weltkrieges, bis kurz nach dem Ausbruch der Weltwirtschaftskrise 1929 fortsetzte.

²³ In diesem Zusammenhang soll hinsichtlich der verwendeten Zahlen im allgemeinen und der BIP-Zahlen im besonderen darauf hingewiesen werden, dass sich bei diesen je nach Quelle Unterschiede ergeben können. So geben Skidmore und Smith, ohne Nennung ihrer Bezugsstellen, für die Jahre 1988 und 1989 ein Wachstum von minus drei bzw. minus sechs Prozent an. Lewis, der sich auf Zahlen der Zentralbank beruft, beziffert die BIP-Abnahme dieser Jahre jedoch lediglich mit -2,5 bzw. -3,6%. Das Wirtschaftsministerium wiederum gibt die Raten für diese beiden Jahre mit -1,4% bzw. -6,3% an. Thomas Skidmore, Peter Smith: *Historia contemporánea de América Latina*, Barcelona 1996, S. 122; Colin Lewis: *Cycles and Macroeconomic Policy since the 1930s*, in: Colin Lewis/Nissa Torrents (Hrsg.): *Argentina in The Crisis Years (1983-1990)*, a.a.O., S. 109; Ministerio de Economía y Producción (Hrsg.): *Análisis No. 1: Crecimiento, empleo y precios*, Buenos Aires 2004, S. 24. Véganzonès und Winograd stellen auch fest, dass in den 80er Jahren eine amtliche Neuberechnung des BIP unter Einbeziehung der Schätzungen des informellen Sektors vorgenommen worden sei, ohne jedoch eine rückwirkende Berichtigung der Werte durchzuführen. Eine Vergleichbarkeit der BIP-Angaben vor und nach den 80er Jahren sei daher nur sehr eingeschränkt möglich. Marie-Ange Véganzonès/Carlos Winograd: *Argentina in the 20th Century. An Account of Long-Awaited Growth*, a.a.O., S. 25.

²⁴ Laura Randall: *A Comparative Economic History of Latin America 1500-1914*. Columbia 1977, S. 203.

²⁵ Roberto Cortés Conde: *Progreso y declinación de la economía argentina*, a.a.O., S. 19.

In diesen Jahren erlebte Argentinien nicht nur eine auch im internationalen Vergleich aufseherregende Zunahme seines BIP, sondern auch einen massiven Zustrom von Auslandskapital und Immigranten, den raschen Ausbau seiner Infrastruktur zur mit Abstand modernsten und weit spannendsten Lateinamerikas und erste Anfänge einer Industrialisierung. In dieser Zeit entwickelte sich Großbritannien zum eindeutig wichtigsten Wirtschaftspartner Argentiniens. Es war nicht nur Hauptabnehmer argentinischer Produkte - Getreide und zunehmend auch tiefgefrorenes oder -gekühltes Rindfleisch -, sondern auch Hauptlieferant von Fertigwaren und Energie, sowie auch wichtigster Investor im Land. Diese engen außenwirtschaftlichen Verflechtungen trugen Argentinien seinen Ruf als das sechste britische Dominion ein.²⁶

Zusammen mit dem starken Zufluss von Kapital und Einwanderern und einer steten Vergrößerung der landwirtschaftlich genutzten Flächen in der Pamparegion führte die nachhaltige Ausweitung der argentinischen Exporttätigkeit zu einem raschen wirtschaftlichen Aufschwung, der Argentinien in jener Zeit zu einer der dynamischsten und entwicklungsstärksten Volkswirtschaften der Welt machte. Zwischen 1880 und 1914 wuchs sie pro Kopf - bei gleichzeitig hoher Immigration - mit einer durchschnittlichen Jahresrate von 3,9%.²⁷ Regelmäßig gingen zwischen 50 und 70% der landwirtschaftlichen Produktion in den Export, der zwischen 25 und 30% des argentinischen BIP ausmachte.²⁸

Der Erste Weltkrieg brachte mit seiner drastischen Verknappung von Kapital und Schiffsraum einen ersten längeren Einbruch dieses weltmarktorientierten Entwicklungsmodells. Gleichzeitig aber begünstigte und gebot der Wegfall der Konkurrenz von Importen aus den kriegsführenden Staaten eine Beschleunigung der Importsubstitutionsindustrialisierung in Argentinien. Nach Beendigung des Krieges erfolgte dennoch eine Anknüpfung an die überkommene Arbeitsteilung zwischen Argentinien und Großbritannien, wenngleich der sekundäre Sektor auch weiterhin ein hohes Wachstum aufwies.

1929 war Argentinien weltgrößter Exporteur von gefrorenem Fleisch, Mais, Linsen, Hafer sowie Leinsamen, nahm in der Rangfolge der größten Exportwirtschaften den elften Platz ein und zählte zu den zehn wohlhabendsten Volkswirtschaften der Welt.²⁹

²⁶ Norberto Galasso: De la banca Baring al FMI. Historia de la deuda externa argentina, Buenos Aires 2002, S. 111.

²⁷ Roberto Cortés Conde: Progreso y declinación de la economía argentina, a.a.O., S. 23.

²⁸ Aldo Ferrer: La economía argentina. Las etapas de su desarrollo y problemas actuales, Buenos Aires 1997, S. 118 f.

²⁹ Mauricio Rojas: The Sorrows of Carmencita. Argentina's Crisis in a Historical Perspective, a.a.O., S. 43.

1.1.3 Importsubstitutionsindustrialisierung (1930-1976)

In dieser dritten Phase erfolgte eine allmähliche Abkehr vom agroexportbasierten Entwicklungsmodell. Trotz entgegengesetzter Bemühungen insbesondere der argentinischen Regierung³⁰ kollabierte die bislang erfolgreiche Arbeitsteilung zwischen Argentinien und Großbritannien unter dem Eindruck der weltwirtschaftlichen Verwerfungen als Konsequenz des Schwarzen Freitags von 1929 schließlich.³¹ Unter Anknüpfung an die seit dem Ersten Weltkrieg erzielten Industrialisierungsfortschritte erfolgte vor diesem Hintergrund ab den 30er Jahren, intensiv verstärkt ab den 40er Jahren eine Hinwendung zu teilweise nationalistisch eingefärbten Strategien der Importsubstitutionsindustrialisierung.

In Folge von Weltwirtschaftskrise und Importsubstitutionsindustrialisierung steigerte der argentinische Staat im Verlauf der 30er Jahre seine wirtschaftlichen Interventionen auf vielfältige Weise. So wurde nach 1933 zur Stützung der Agrarproduktion angesichts dramatisch gefallener Preise und Exporte eine Reihe von „Juntas“ eingerichtet, welche etwa für Fleisch, Getreide, Baumwolle oder Milch Mindestabnahmepreise garantierten. Zudem kam es zur Implementierung einer umfassenden Devisenbewirtschaftung und darüber zu Eingriffen in Struktur und Volumen des Außenhandels. 1936 erfolgte auch die Gründung der argentinischen Zentralbank. Mit dem „Plan de Acción Económica“ von 1933 bzw. dem „Plan de Reactivación Económica“ von 1940 legte der Staat unter Finanzminister Pinedo zwecks Stimulierung der wirtschaftlichen Erholung mehrere Investitionsprogramme auf, bei denen die Förderung privater und öffentlicher Bauvorhaben einen bedeutenden Platz einnahm.³² Vor diesem Hintergrund ist verständlich, dass für die trotz der tiefen Einschnitte zu Beginn der 30er Jahre im Verlauf dieses Jahrzehnts mit 1,8% Jahresdurchschnitt immerhin moderat positiven Wachstumsraten vor allem das industrielle Wachstum und die Bauwirtschaft verantwortlich waren.³³

Dies war das Fundament für die dezidiert auf eine forcierte Industrialisierung setzende Wirtschaftspolitik der 1943 an die Macht gekommene Militärregierung sowie die 1946 im Anschluss daran ins Amt gewählte Regierung des Präsidenten Juan Perón. Unter dem Eindruck

³⁰ Vom D´Abernon-Yrigoyen-Abkommen von 1929 wurden für den Zugang argentinischer Fleischexporte zum britischen Markt Zollerleichterungen für Kunstseide und weitere Textilien vereinbart. Arturo O´Connell: D´Abernon e Yrigoyen. Un prólogo al bilateralismo anglo-argentino, in: Instituto del Servicio Exterior de la Nación (Hrsg.): Documentos de Trabajo N° 29 vom Oktober 1999, ohne Seitenangabe. Das Roca-Runcinman-Abkommen von 1933 gewährte Argentinien zugesicherte Kontingente des britischen Fleisch- und Getreidemarktes, während Argentinien britischen Firmen Vergünstigungen beim Export von Textilien, Kohle und Eisenbahnmaterial einräumte.

³¹ Aldo Ferrer: La economía argentina. Las etapas de su desarrollo y problemas actuales, a.a.O., S. 151.

³² Ministerio de Hacienda y Agricultura de la Nación: Plan de reactivación económica nacional, Buenos Aires 1934, S. 90.

³³ David Rock: Argentina, 1930-1946, in: Leslie Bethel (Hrsg.): Argentina Since Independence, New York 1993, S. 195.

der landwirtschaftlichen Sonderkonjunktur der Kriegs- und unmittelbaren Nachkriegszeit sowie in Erwartung ihrer Fortsetzung aufgrund eines vermeintlich unmittelbar bevorstehenden Dritten Weltkrieges, aber auch unter Zugrundelegung sicherheits- und gesellschaftspolitischer Überlegungen wurden die Agrarexporte durch das eigens zu diesem Zweck geschaffene staatliche „Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio“ (IAPI) monopolisiert. Der Staat erschloss sich hierdurch nicht nur eine direkte eigene Devisenquelle, sondern konnte aus der Differenz zwischen den zunächst hohen Weltmarktpreisen und den niedrigeren Preisen, die er den Produzenten zahlte, zusätzliche Einnahmen erzielen. Durch verbilligte Kredite, bevorzugte Devisenzuteilungen und die Stärkung der Binnennachfrage durch kräftige Lohnerhöhungen in seiner Entwicklung stark begünstigt, überstieg im Verlauf der 40er Jahre der sekundäre Sektor in seiner Wertschöpfung erstmals den primären. Das durchschnittliche Wachstum lag während der 40er Jahre mit 1,7% pro Jahr dennoch unterhalb der Rate der 30er Jahre.³⁴

In den 50er und 60er Jahren wurde die Importsubstitutionsstrategie unter den zivilen Präsidenten Frondizi, Guido und Illia fortgesetzt. In ihrem Mittelpunkt stand dabei der Ausbau der technokratischen Lenkungsfähigkeiten des Staates, der zu diesem Zweck eine Reihe von beratenden und forschenden Gremien schuf. Romero beschreibt einige der wichtigsten:

„El Consejo Federal de Inversiones debía regular las desigualdades regionales mientras que el Consejo Nacional de Desarrollo, creado en 1963, asumiría la planificación global y la elaboración de planes nacionales de desarrollo. En suma, un conjunto de instituciones debían poner en movimiento, planificadamente, la palanca de la inversión pública, la ciencia y la técnica.“³⁵

Die Regierung des 1966 durch einen Staatsstreich an die Macht gelangten Generals Onganía knüpfte an diese Tradition an. Smith konstatiert:

„The modernization and rationalization (...) was to be complemented with the establishment of a new planning system (...) - the so-called ‚System for National Planning and Action for Development and Security‘. (...) The ultimate goal of the Sistema was to design a new ‚national project‘ to guide Argentina into the twenty-first century. (...) [T]he Sistema was not to be merely another layer of bureaucracy grafted onto existing structures, but rather the core of a novel type of state uniquely capable of coordinating economic development and national security.“³⁶

Innerhalb des „Sistema“ wurde im „state-led project of capitalist restructuring“³⁷ dem fortbestehenden „Consejo Nacional de Desarrollo“ (CONADE) der „Consejo Nacional de Seguridad“ (CONASE) zur Seite gestellt. Wie bereits seit den 40er Jahren, übernahm der Staat bei

³⁴ Felipe de la Balze: *Remaking the Argentine Economy*, New York 1995, S. 169.

³⁵ Luis Alberto Romero: *Breve historia contemporánea de la Argentina*, Buenos Aires 2001, S. 152.

³⁶ William Smith: *Authoritarianism and the Crisis of the Argentine Political Economy*, Stanford 1989, S. 54.

³⁷ Ebd., S. 74.

den Investitionen auch weiterhin eine klare Führungsrolle;³⁸ große Summen flossen vor allem in den Ausbau der Infrastruktur. Romero stellt für die Zeit der Diktatur der „Revolución Argentina“ 1966-73 fest:

„Pese al declamado liberalismo de los sectores propietarios, desde 1955 no habían disminuido ni los atributos del Estado ni su capacidad para definir las reglas del juego. Por allí pasaban grandes decisiones, como la transferencia de ingresos del sector exportador agrario al industrial, pero también otras más específicas, a través del uso del crédito subsidiado, la promoción, las compras de empresas estatales o los contratos de las obras públicas.“³⁹

Die Wachstumserfolge während der 50er und 60er Jahre waren insgesamt positiv. Mit einem jährlichen Durchschnittswachstum⁴⁰ von 2,5% für die 50er und 4,7% für die 60er waren diese beiden Jahrzehnte eine Phase der Expansion, wie Cortés Conde feststellt.⁴¹ In diesen Jahren erlebte auch die argentinische Landwirtschaft eine stetige Produktionsausweitung, während die Industrie einen Diversifizierungsprozess durchlief. Es wuchsen vor allem die Erdölverarbeitung, die chemische, die Zellstoff-, die eisenverarbeitende und die Automobilindustrie. 1965 operierten im Land 21 Produktionsstätten für Fahrzeuge; zahlreiche internationale Marken ließen mit großer Produktionstiefe in Argentinien Automobile bauen.⁴²

1.1.4 Wirtschaftskrise und Verfall (1976-1989)

In dieser vierten Phase erfolgte eine allmähliche, immer wieder abgebremste und daher stockende Abkehr vom Importsubstitutionsmodell.

Kennzeichnender als wirtschaftspolitische Richtungsentscheidungen waren für diese 15 Jahre jedoch vielmehr ihre gravierenden und sich zuspitzenden Krisenerscheinungen. Vor dem Hintergrund während der 70er Jahre eskalierender politischer Gewalt und wirtschaftlicher Öffnungsbemühungen vor allem unter der Militärregierung 1976-83 nahmen Inflation und Auslandsverschuldung rapide zu, während das Wachstum in den 70er Jahren mit einer Durchschnittsrate⁴³ von 3,3% pro Jahr deutlich unter dem Wert des Vorjahrzehnts lag. In den 80er Jahren erfuhr dieser Negativtrend sogar noch eine deutliche Verstärkung; hier lag das Durchschnittswachstum bei -0,9%. Entsprechend weisen Skidmore und Smith darauf hin,

³⁸ Luis Alberto Romero: Breve historia contemporánea de la Argentina, a.a.O., S. 173.

³⁹ Romero trifft diese Feststellung für die 70er Jahre. Luis Alberto Romero: Breve historia contemporánea de la Argentina, a.a.O., S. 193.

⁴⁰ Zahlen nach Colin Lewis: Cycles and Macroeconomic Policy since the 1930s, in: Colin Lewis/Nissa Torrents (Hrsg.): Argentina in The Crisis Years (1983-1990), a.a.O., S. 109.

⁴¹ Roberto Cortés Conde: Progreso y declinación de la economía argentina, a.a.O., S. 75.

⁴² Luis Alberto Romero: Breve historia contemporánea de la Argentina, a.a.O., S. 209.

⁴³ Zahlen nach Colin Lewis: Cycles and Macroeconomic Policy since the 1930s, in: Colin Lewis/Nissa Torrents (Hrsg.): Argentina in The Crisis Years (1983-1990), a.a.O., S. 109.

dass das argentinische pro Kopf-BIP in den 80ern um 25% sank.⁴⁴ Zwei heterodoxe Stabilisierungsversuche - der Plan Austral 1985 und der Plan Primavera 1988 - brachten keine Verbesserung der wirtschaftlich zunehmend chaotischen und von einer bislang selbst in Argentinien beispiellosen Hyperinflation gezeichneten Lage, so dass Präsident Raúl Alfonsín 1989 die Amtsgeschäfte vorzeitig an seinen gewählten Nachfolger Carlos Menem übergeben musste.

1.2. „La Gran Década“⁴⁵ und ihre Folgen (1989-2002)

1.2.1 1989-1995

Am Ausgangspunkt der Reformen der Regierung Menem stand so die akute wirtschaftliche und politische Krise des Jahres 1989.⁴⁶ Zu ihren herausstechendsten Merkmalen gehörten neben Anomieerscheinungen und Anzeichen einer umfassenden wirtschaftlichen Erschöpfung vor allem auch Inflationsraten von bis zu 200% im Monat. Auch die Devisenreserven der Zentralbank gingen vor allem aufgrund einer massiven Kapitalflucht ihrer Erschöpfung entgegen, sowie der BIP-Rückgang mit 6,3% tiefer ausfiel als zu keinem anderen Zeitpunkt in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Unter dem Eindruck der Hyperinflation, „que literalmente provocó el colapso de las finanzas públicas“,⁴⁷ war die Stabilisierung des Geldwertes einerseits und der öffentlichen Finanzen andererseits vordringliches Ziel der neuen Regierung.

Ihre Maßnahmen standen dabei von Anfang an unter dem Eindruck des „Washington Consensus“. Mit diesem Begriff benannte Williamson 1990

„the lowest common denominator of policy advice being addressed by the Washington-based institutions to Latin American countries as of 1989.“⁴⁸

Hauptgegenstände des „Consensus“ waren traditionelle neoklassische Forderungen nach Haushaltsdisziplin, einer Fokussierung öffentlicher Ausgaben, Steuerreformen, Zinsliberalisierungen, Privatisierungen, Handelsliberalisierungen, Kapitalmarktderegulierungen, stabilen Wechselkursen und gesicherten Eigentumsrechten.⁴⁹ Williamson betont dabei, dass der von ihm geprägte Ausdruck nicht etwa dahingehend missverstanden werden dürfe, dass die Bretton Woods-Organisationen mit Sitz in Washington den lateinamerikanischen Staaten Reform-

⁴⁴ Thomas Skidmore, Peter Smith: *Historia contemporánea de América Latina* a.a.O., S. 122.

⁴⁵ Jorge Castro: *La gran década. Del abismo al crecimiento*, a.a.O.

⁴⁶ Norberto Zeller: *Reseña del proceso de reforma del Estado en la Argentina*, Buenos Aires 1997, S. 2.

⁴⁷ Pablo Gerchunoff, Juan Carlos Torre: *La Política de liberalización económica en la administración de Menem*, in: *Desarrollo Económico* Nr. 36/1996, S. 735.

⁴⁸ John Williamson: „What Should the World Bank Think About the Washington Consensus?“, *World Bank Research Observer* Nr. 2/2000, S. 251.

⁴⁹ Vgl. hierzu Center for International Development at Harvard University: *Washington Consensus*, im Internet unter: <http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/washington.html>.

inhalte diktiert hätten. Vielmehr hebt er hervor, dass der „Consensus“ als Ergebnis einer „intellectual convergence“⁵⁰ aufgefasst werden könne, die während der 90er Jahre nicht nur in Lateinamerika, sondern weltweit feststellbar gewesen sei.

Menem - „the man from La Rioja“,⁵¹ der sich kurz zuvor überraschend als Präsidentschaftskandidat der Peronistischen Partei gegen gewichtige und bekanntere parteiinterne Konkurrenten durchgesetzt und einen von traditionellen peronistischen Parolen geprägten Wahlkampf geführt hatte - trat mit dem Anspruch auf, nicht nur die ihm von seinem Vorgänger überlassene Wirtschaftskrise zu bewältigen, sondern die negative argentinische Entwicklungsdynamik generell zu durchbrechen. Vor dem Hintergrund eines „mood of general chaos“⁵² unternahm Menem unmittelbar nach seiner Amtsübernahme einen ersten Stabilisierungsversuch mit dem „Plan BB“. Dieser war nicht nur nach dem erfolgreichen argentinischen Konzern „Bunge & Born“ benannt, sondern wurde in den ersten Monaten der Regierung Menem auch durch Wirtschaftsminister vertreten, die zuvor Direktoren bei diesem Unternehmen gewesen waren. Keinem der drei zwischen 1989 und 1991 eingesetzten Wirtschaftsministern gelang jedoch eine Stabilisierung der makroökonomischen Entwicklung. „[E]n sólo seis meses, el ‚Plan BB‘ (...) se agotó totalmente.“⁵³

Daneben leitete Menem ab August 1989 radikale strukturelle Reformen ein, die sich in der „Ley de Reforma del Estado“⁵⁴ und der „Ley de Emergencia Económica“⁵⁵ ausdrückten. Diese aufgrund ihres Umfangs und ihrer Reichweiten auch als „Leyes Ómnibus“ bezeichneten Gesetze statteten den Präsidenten nicht nur mit umfangreichen Sondervollmachten aus, sondern bildeten zudem die Grundlage für

- die Privatisierung der Staatsunternehmen,
- die Deregulierung der Märkte, vor allem in Form der Auflösung einer Reihe staatlicher Regulierungsorganismen,
- die Abschaffung der meisten Subventionen und Subsidien,
- die außenwirtschaftliche Öffnung, vor allem mittels der vielfach drastischen Senkung tarifärer und nichttarifärer Handelshemmnisse,
- die Ankündigung einer „Reforma de la Carta Orgánica del Banco Central“

⁵⁰ John Williamson: „What Should the World Bank Think About the Washington Consensus?“, World Bank Research Observer Nr. 2/2000, S. 251.

⁵¹ Mauricio Rojas: The Sorrows of Carmencita. Argentina’s Crisis in a Historical Perspective, a.a.O., S. 103.

⁵² Ebd., S. 104.

⁵³ Ángel Jozami: Argentina. La destrucción de una nación, Buenos Aires 2003, S. 130 f.

⁵⁴ Gesetz Nr. 23.696.

⁵⁵ Gesetz Nr. 23.697.

sowie eine Reihe weiterer Modifizierungen, u.a. die Ermächtigung zur Entlassung und Abfindung öffentlicher Bediensteter und eine Angleichung der Rechtspositionen nationaler und ausländischer Investoren.⁵⁶ Menem war nunmehr in der Lage, nicht nur die Privatisierungen, sondern auch eine Reihe weiterer Reformmaßnahmen weitgehend ohne Mitwirkung des Parlaments per Dekret zu regeln.

Im Dezember 1989 erfolgte die völlige Aufhebung von Preis- und Wechselkurskontrollen. Gleichzeitig bewirkte die zwangsweise Umwandlung eines Großteils der argentinischen Sparguthaben in Staatsanleihen mit zehnjähriger Laufzeit im Rahmen des „Plan Bonex“ die Festlegung von gut 60% der argentinischen Geldmenge, deren Volumen damit drastisch reduziert wurde. Eine Folge dieser von Menem selbst als solche bezeichnete „surgery with no anaesthetic“⁵⁷ war ein rascher Rückgang der Inflation ab April 1990. Eine weitere Konsequenz war, dass

„[a] copious and much-needed flow of dollars entered the country’s banking system, because many Argentinians were forced to dispose of their dollar savings in order to cope with their day-to-day expenditure. In this way the Central Bank more than doubled its exchange reserves between January and December 1990.“⁵⁸

Begleitet wurden diese weit reichenden geldpolitischen Maßnahmen durch eine harte Haltung der Regierung gegenüber den Gewerkschaften, versinnbildlicht in der Entlassung zahlreicher Streikender beim damals noch staatlichen Telefonunternehmen ENTEL im September 1990. Im öffentlichen Sektor, so führt Rojas aus, seien Streiks nach diesem Ereignis „practically forbidden“⁵⁹ gewesen. Tatsächlich ging die Streikaktivität vorübergehend deutlich zurück.

Eine weitere Vertiefung erfuhr der Reformprozess mit der Ernennung des unter der letzten Militärdiktatur bereits als Präsident der Zentralbank dienenden Domingo Cavallo zum Wirtschaftsminister im Januar 1991. Bereits zum 1. April 1991 trat eine umfassende Währungsreform in Kraft, in deren Rahmen der bisherige Austral im Verhältnis 10.000 zu eins vom Peso abgelöst und die neue Währung per Gesetz im Verhältnis eins zu eins an den US\$ gekoppelt wurde. Kernstück dieser „Ley de Convertibilidad“⁶⁰ war die Bildung eines „Currency Board“ und die gesetzliche Bestimmung, dass die argentinische Zentralbank für 70% der umlaufenden Peso eine entsprechende Summe an US\$ in Reserve halten müsse. Ebenfalls wurde der

⁵⁶ „Ley de Emergencia Económica“, im Internet unter: <http://www.cadie.org.ar/Ley23697.htm>; vgl. auch: Ricardo Aronskind: *¿Más cerca o más lejos del desarrollo? Transformaciones económicas en los 90*, Buenos Aires 2001, S. 30 ff.

⁵⁷ Mauricio Rojas: *The Sorrows of Carmencita. Argentina’s Crisis in a Historical Perspective*, a.a.O., S. 107.

⁵⁸ Ebd., S. 108.

⁵⁹ Ebd., S. 108.

⁶⁰ Gesetz Nr. 23.928.

Regierung die bis dahin geübte Praxis der Defizitfinanzierung durch geldschöpfende Notenbankkredite untersagt und die Indexierung von Preisen und Einkommen verboten. „Argentina began to resemble a market economy again.“⁶¹

In dieser ersten Präsidentschaft Menems wurde ab November 1991 auch eine groß angelegte Reform des Arbeitsmarktes auf den Weg gebracht. Ziel war hier insbesondere eine stärkere Nutzung der Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik, vor allem aber auch eine Reduzierung der Schattenwirtschaft und darüber eine Verbreiterung der Basis der Steuer- und Abgabenzahler. Im September 1993 erfolgte auch die Verabschiedung einer ehrgeizigen Reform des Rentensystems in Form des Gesetzes 24.241 („Creación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones“), bei dem das de facto zahlungsunfähige überkommene staatlich verwaltete Umlagemodell durch eine Mischfinanzierung mit starker privater Komponente ersetzt wurde. Aufgrund der Überschneidungen von altem und neuem System erwies sich diese Reform für die öffentliche Hand als ausgesprochen kostspielig, da sie bei verringerter Beitragsbasis die Ansprüche aus dem vormaligen System teilweise aus Steuermitteln finanzieren musste.⁶² Hinzu kamen noch zahlreiche anhängige Prozesse um säumige Rentenzahlungen aus der Zeit vor der Reform.

Vor dem Hintergrund weltweit wieder steigender Zinsen und der sich daraus ergebenden Finanzierungsschwierigkeiten für das u.a. solcherart verursachte Haushaltsdefizit, lancierte Minister Cavallo 1994 eine „Segunda Reforma del Estado“.⁶³ Sie beinhaltete weitere große Privatisierungsvorhaben - u.a. der Post - und bemühte sich um eine Reform der Finanzstrukturen zwischen Bund und Provinzen. Bis 1994 waren so die grundlegendsten Reformen der Menemzeit auf den Weg gebracht und das Gros der Staatsunternehmen im Wert von gut 24 Mrd. US\$ privatisiert.⁶⁴ Als sich die welt- und volkswirtschaftliche Situation im Zusammenhang der „Tequila-Krise“ 1995 weiter verschärfte, reagierte die Regierung Menem mit weiteren Anpassungsmaßnahmen, indem sie die Ausgaben kürzte, die Einkommen der Staatsbediensteten reduzierte und die Steuern erhöhte.

Die Erfolge der Reformanstrengungen der Regierung Menem in der hier betrachteten Zeitspanne zwischen 1989 und 1995 waren uneinheitlich. Angesichts des Liquiditätsentzugs mit-

⁶¹ Mauricio Rojas: *The Sorrows of Carmencita. Argentina's Crisis in a Historical Perspective*, a.a.O., S. 107.

⁶² Rodolfo Díaz: *¿Prosperidad o ilusión? Las reformas de los 90 en la Argentina*, Buenos Aires 2002, S. 227 f.

⁶³ Luis Alberto Romero: *Breve historia contemporánea de la Argentina*, a.a.O., S. 286.

⁶⁴ Julia Burmann: *Der Einfluss politischer Institutionen auf die Wirtschaftsentwicklung am Beispiel Argentiniens unter Menem*, in: KAS-AI Nr. 6/03, S. 38.

tels der Umwandlung von Sparguthaben in Staatsanleihen 1990 und der Verabschiedung des Konvertibilitätsgesetzes 1991 wies die Inflation ab 1991 eine deutlich rückläufige Tendenz auf. Dennoch erreichte sie 1991 mit 171,7%, 1992 mit 24,9% und 1993 mit 10,6% im internationalen Vergleich weiterhin hohe Werte, die vor allem im Zusammenhang mit der seit April 1991 geltenden Kopplung an den Dollar auffällig sind. Erst ab 1994 sank die Rate mit 4,2% erstmals seit der Reform - und bis 2002 dauerhaft - unter die Marke von zehn Prozent.⁶⁵ So bestand noch mehrere Jahre nach Implementierung der wesentlichen monetären Reformen eine erhebliche Differenzialinflation zu den USA, die zu einer Überbewertung des Peso gegenüber der US-Währung führte. Dennoch kann festgestellt werden, dass die Regierung Menem bei der Inflationskontrolle sehr erfolgreich war.

Dies gilt auch für die Effizienz der vormaligen Staatsunternehmen. In Folge der Privatisierungen nahm die Qualität bei zahlreichen vormals durch die öffentliche Hand erbrachten Dienstleistungen deutlich zu. Nach Jahren, oft Jahrzehnten sehr geringer Investitionstätigkeit in Telekommunikation, Energieversorgung und Verkehrswege, die so in ihrer Substanz verfielen, erfolgten vor allem in der ersten Hälfte der 90er Jahre Sanierung, Modernisierung und Ausbau der Netze. Hatte man zuvor oft Jahre auf einen Telefonanschluss warten müssen, so reduzierte sich die Wartezeit nun auf allenfalls Wochen; auch die Zahl der Stromausfälle in Folge maroder Generierungs- und Leitungssysteme nahm deutlich ab, sowie eine Reparatur und vor allem Erweiterung des Autobahnnetzes voran getrieben wurden. Freilich betrafen diese unbestreitbaren Fortschritte insbesondere die Ballungszentren: So investierten private Unternehmen vornehmlich in den Großräumen Buenos Aires, Rosario und Córdoba in den Straßenbau, da vor allem hier das Verkehrsaufkommen die Erzielung hoher Mautumsätze versprach.

Hinsichtlich des Wirtschaftswachstums fallen die Jahre 1989 und 1990 mit Abnahmen von 6,3% bzw. 2,1% negativ auf. 1991 und 1992 wuchs die Wirtschaft allerdings mit Raten von 9,7% bzw. 9,1% so kräftig wie seit 1964 nicht mehr. Ab 1993 schwächte sich dieser Trend zwar ein wenig ab, doch blieb das Wachstum mit 5,7% (1993) und 5,8% (1994) weiterhin hoch. Im Gefolge der „Tequila-Krise“ von 1995, die zwar von Mexiko ausging, jedoch weltweit die Finanzmärkte erschütterte und dabei besonders die „Emerging Markets“ traf, erlebte Argentinien jedoch bereits wieder eine starke Kapitalflucht, die im Zusammenhang mit dem „Currency Board“-System zu einer Liquiditätskrise und ersten deflationären Erscheinungen

⁶⁵ Zahlen bei Indec: Serie histórica del Índice de Precios al Consumidor (IPC) en el Gran Buenos Aires, im Internet unter: www.indec.gov.ar.

führte. In Folge eines starken Rückgangs von Konsum, verfügbarem Kredit und Produktion brach das BIP 1995 um 2,8% ein.⁶⁶

Ein gemischtes Bild zeigt sich auch im Hinblick auf die Entwicklung der Zahlungsbilanz. Zwar wies sie mit Ausnahme des Jahres 1995 einen Überschuss auf. Dabei fällt jedoch negativ ins Auge, dass die Handelsbilanz infolge eines liberalisierungsbedingten starken Anstiegs der Importe zwischen 1992 und 1994 ein hohes Defizit zeigte, das sich für diese drei Jahre mit steigender Tendenz auf 12,1 Mrd. US\$ summierte.⁶⁷ Und obschon die Handelsbilanz 1995 mit 839 Mio. US\$ einen vergleichsweise hohen Überschuss auswies, nahmen die argentinischen Devisenreserven - und das trotz eines umfangreichen IWF-Stabilisierungspakets - in jenem Jahr um 69 Mio. US\$ ab und spiegelten damit eine Kapitalflucht von rund sechs Milliarden US\$ wider, die innerhalb weniger Wochen das Land verließen.⁶⁸ Auch die Außenverschuldung stieg stark an; hatte sie sich 1989 noch bei 65 Mrd. US\$ bewegt, so nahm sie bis 1995 auf 99 Mrd. US\$ zu.⁶⁹

Hinsichtlich der Arbeitsproduktivität zeitigten die Reform des Arbeitsmarktes, die Schwächung der Position der Gewerkschaften, vor allem aber die Modernisierung des Produktionsapparats sowie Sanierung und Ausbau der Infrastruktur positive Auswirkungen. Der starke Produktivitätsanstieg im Rahmen der von Menem propagierten „*revolución productiva*“ ging freilich einher mit einer massiven Ausweitung der Arbeitslosigkeit, deren Quote zwischen 1991 und 1994 von 6,0% auf 11,5% kletterte; unter dem Eindruck des BIP-Einbruchs von 1995 stieg sie schließlich sogar auf 18%. Diese „*paradoja del crecimiento económico con desempleo*“⁷⁰ hatte eine starke Zunahme der Armut zur Folge.

1.2.2 1995-2002

a) 1995-1999

Auch in Widerspiegelung seiner Stabilisierungserfolge mit niedriger Inflation und weitgehend robustem Wirtschaftswachstum, erzielte Präsident Menem bei seiner Wiederwahl 1995 mit einem Stimmenanteil von nahezu 50% ein robustes Ergebnis.

⁶⁶ Zahlen bei Ministerio de Economía y Producción (Hrsg.): Análisis No. 1: Crecimiento, empleo y precios, a.a.O., S. 28.

⁶⁷ Zahlen bei Tendencias Económicas y Financieras: Anuario 1998, S. 138.

⁶⁸ Luis Alberto Romero: Breve historia contemporánea de la Argentina, a.a.O., S. 287.

⁶⁹ Eric Toussaint: Argentinien: Schwaches Glied in der weltweiten Schuldenkette?, im Internet unter: <http://www.otherdavos.net/PDF/Toussaint-de.pdf>.

⁷⁰ Alieto Guadagni: Contradicciones de la modernización. ¿Crecimiento económico y exclusión social? Los años 90 en Argentina, Buenos Aires 2000, S. 255.

Ermöglicht worden war seine Kandidatur unmittelbar im Anschluss an seine erste Amtszeit durch die Verfassungsreform von 1994, die das bis dahin geltende Verbot einer sofortigen zweiten Amtszeit bei gleichzeitiger Verkürzung der Präsidentschaft von sechs auf vier Jahre aufhob. Die Reform, die durch den 1993 im Wesentlichen zwischen Alfonsín und Menem geschlossenen „Pacto de Olivos“ umsetzbar wurde, sah neben der einmaligen Wiederwahlmöglichkeit des Präsidenten auch eine Reihe weiterer Verfassungsmodifikationen vor, die auf dem Wege der Stärkung parlamentarischer Elemente im argentinischen Präsidialsystem u.a. eine bessere Regulierung exekutiver Macht,⁷¹ eine tiefere Verankerung demokratischer Stabilität und eine Verbesserung der administrativen Qualität bewirken sollten. So wurde nicht nur die Position eines Kabinettschefs eingeführt, der dem Kongress regelmäßig Bericht erstatten musste; zudem führte die reformierte Verfassung eine Reihe administrativer Neuerungen ein und gewährte der Bevölkerung ein ausdrückliches Widerstandsrecht im Falle eines Bruchs der Verfassungsordnung.⁷²

Auf Grundlage der reformierten Verfassung, die dem Präsidenten erstmals auch offiziell das Recht zum Erlass von Notstandsdekreten einräumte, sowie der grundlegenden Reformmaßnahmen bis 1994 kam es nach Überwindung der „Tequila-Krise“ nicht mehr zur Einleitung weiterer großer Reformprojekte; im Wesentlichen handelte es um eine Weiterverfolgung, Implementierung und Modifizierung der bereits auf den Weg gebrachten Maßnahmen. Cavallo bzw. sein Nachfolger als Wirtschaftsminister, Roque Fernández, stellten dabei insbesondere die Privatisierungen der letzten großen Staatsbeteiligungen, eine Fortsetzung des Stellenabbaus in der Bundesverwaltung, die Reduzierung des Bundesdefizits und die Stärkung der öffentlichen Einnahmen mittels Steuererhöhungen in den Mittelpunkt ihrer Anstrengungen.

Noch unter Cavallo kam es im März 1995 zur Verabschiedung des Gesetzes Nr. 24.463 („Ley de Solidaridad Previsional“), das die Rentenreform umfangreichen Modifizierungen unterzog und dabei u.a. - wie bereits Präsident Alfonsín 1986 per Dekret - die Möglichkeiten zur Einklagung säumiger Rentenansprüche einschränkte.

Fernández stieß mit seinen Vorstößen zur weiteren Liberalisierung des Arbeitsmarktes 1996 auf zunehmende Widerstände im Kongress, so dass Menem verstärkt zur Umgehung des Ge-

⁷¹ Julia Burmann: Der Einfluss politischer Institutionen auf die Wirtschaftsentwicklung am Beispiel Argentiniens unter Menem, in: KAS-AI Nr. 6/03, S. 51.

⁷² Vgl. insbesondere zu den administrativen Regelungen der reformierten Verfassung Teil III Pkt. 1.5.

setzungsprozesses mittels des Erlasses von Notstandsdekreten übergang.⁷³ Insgesamt kann für die Zeit nach 1995 konstatiert werden, dass die Unterstützung für Reformvorhaben sowohl im Kongress als auch in der Bevölkerung zunehmend erlahmte und sich bei etlichen Projekten der Eindruck ergab, als liefen sie sich tot bzw. versanken inmitten der Komplexität des Alltagsgeschäftes.

Zusätzlich erschwert wurde die Situation ab Juli 1998 durch Zahlungsbilanzkrisen in Russland, Südostasien und Brasilien, durch die das gesamte Weltfinanzsystem abermals unter erheblichen Druck geriet und die Kapitalströme in die „Emerging Markets“ plötzlich stark an Volumen verloren. Argentinien wurde hiervon in doppelter Hinsicht getroffen: Denn zum einen war es in besonderem Maße auf den Zufluss externen Kapitals angewiesen, während zum anderen mit Brasilien der wichtigste Außenhandelspartner des Landes seine Währung gegenüber dem US\$ abwertete. Durch diese Maßnahme verteuerten sich argentinische Exporte nach Brasilien, während brasilianische Exporte nach Argentinien verbilligt wurden. Im Gefolge dieser Entwicklung fiel beispielsweise die exportwichtige Automobilproduktion 1998 um gut 50%.⁷⁴

Auch vor dem Hintergrund dieser generellen Eintrübung des weltwirtschaftlichen Umfeldes gestaltet sich die makroökonomische Bilanz dieser Phase zwischen 1995 und 1999 deutlich schwächer als diejenige der Jahre 1989-1995. Besonders herausstechend ist dabei immerhin, dass die Inflation zwischen 1995 und 1999 durchweg Jahreswerte von deutlich unter einem Prozent aufwies; 1999 herrschte mit einer Rate von -1,2% sogar Deflation.

Hinsichtlich des Wirtschaftswachstums konnte 1996 mit 5,5% und 1997 mit 8,1% zwar noch einmal an die Wachstumserfolge von 1991-1994 angeknüpft werden. Doch bereits 1998 kam es mit einer BIP-Zunahme von nur noch 3,9% zu einer rezessiven Abkühlung, die ab 1999 in eine Abnahme von 3,4% mündete.

Auch die Handelsbilanz- und Zahlungsbilanzproblematik setzte sich fort. Während 1996 im Nachspiel der Krise von 1995 die Handelsbilanz mit 49 Mio. US\$ noch einen Überschuss auswies, explodierte das Defizit bereits 1997 auf 4,1 Mrd. US\$. Bis 1999 stieg es kontinuierlich auf dann 6,5 Mrd. US\$; in den drei Jahren von 1997 bis 1999 summierte sich der Fehlbetrag auf 16,2 Mrd. US\$. Auch wenn die Zahlungsbilanz selber aufgrund weiterhin umfangrei-

⁷³ Luis Alberto Romero: Breve historia contemporánea de la Argentina, a.a.O., S. 289.

⁷⁴ Ebd., S. 290.

cher Kapitalzuflüsse aus dem Ausland aktiv blieb, so war diese Position vor diesem Hintergrund doch noch prekärer als in der ersten Hälfte der 90er Jahre. Dies zeigte sich auch in der Entwicklung der Auslandsverschuldung, die zwischen 1995 und 1999 abermals kräftig von 99 Mrd. US\$ auf dann 148 Mrd. US\$ stieg.⁷⁵ Auch Arbeitslosigkeit und Armut verharrten auf hohem Niveau und stiegen vor allem im Zuge der konjunkturellen Abkühlung ab 1998 weiter deutlich an.

b) 1999-2002

Inmitten heftiger Lagerkämpfe innerhalb des Peronistischen Lagers gelang es Fernando de la Rúa von der UCR als Kandidat der oppositionellen Alianza, den peronistischen Präsidentschaftskandidaten Duhalde bei den Wahlen 1999 mit knapp 50% der Stimmen klar zu schlagen. Zuvor hatte sich Präsident Menem intensiv aber erfolglos bemüht, die Möglichkeit einer zweiten Wiederwahl zu erhalten.

Auch wenn die wirtschaftliche Situation 1999 nicht annähernd so chaotisch und instabil war wie diejenige, die Menem 1989 von seinem Vorgänger übernommen hatte, so gestaltete sie sich dennoch als schwierig. Hohe Arbeitslosigkeit, ein rückläufiges BIP, hohe Armutswerte, ein umfangreiches Haushaltsdefizit und eine massiv angewachsene Außenverschuldung bildeten ein Umfeld, das die Handlungsspielräume der neuen Regierung stark einengte.

Angesichts dieser komplexen Herausforderungen verfolgte die Regierung de la Rúa in ihrer Wirtschaftspolitik einen Kurs, bei dem sie auf Ausgabenkürzungen und Einnahmensteigerungen setzte. Wesentliche Ziele waren die Stabilisierung der Haushaltssituation, die unbedingte Aufrechterhaltung der Konvertibilität und die pünktliche Bedienung der Außenschuld, worin sie jeweils von den internationalen Geberorganisationen unterstützt wurde.⁷⁶ Nachdem mehrere Steuererhöhungen - allen anderen voran der „impuestazo“ von 2000 - die Mehreinnahmen nicht in dem erhofften Umfang brachten, wurde ab 2000 vor allem auf das Mittel der Reduzierung der Staatsausgaben zurückgegriffen. Um die angesichts der Höhe des Defizits und der gesamtwirtschaftlichen Situation ehrgeizigen Einsparungsziele von zwei Mrd. US\$ 2001 und 2,5 Mrd. US\$ 2002 erreichen zu können, wurden mehrfach Kürzung der Renten sowie der Gehälter öffentlicher Bediensteter vorgenommen. Da auch die Überweisungen des Bundes an die Provinzen weiter reduziert wurden, verschlechterte sich auch bei diesen die Haushaltssitu-

⁷⁵ Eric Toussaint: Argentinien: Schwaches Glied in der weltweiten Schuldenkette?, im Internet unter: <http://www.otherdavos.net/PDF/Toussaint-de.pdf>.

⁷⁶ Ángel Jozami: Argentina. La destrucción de una nación, a.a.O., S. 24.

ation zusehends. Mehrfach stellten sie daher vorübergehend die Gehaltszahlungen an Provinzangestellte ein, bzw. griffen auf die Emission von provinzeigenem Quasi-Geld in Form von weitgehend unkonvertierbaren Schuldverschreibungen zurück, die vielfach nur in der jeweiligen Provinz Gültigkeit besaßen.

Die Regierungszeit de la Rúa erlebte zahlreiche Wechsel der Wirtschaftsminister, die jeweils nur wenige Monate, teilweise sogar auch nur Wochen im Amt blieben. Obschon er zuvor Mitglied der Regierung Menem und damit im Lager des politischen Gegners gewesen war, wurde im März 2001 Cavallo abermals zum Wirtschaftsminister ernannt. Mit Sondervollmachten ausgestattet, kündigte der „superministro“ schon kurz nach seiner Ernennung eine erste Aufweichung der Konvertibilität an. Der Peso sollte fürderhin nicht mehr nur an den US\$, sondern auch an den Euro gekoppelt werden, sobald dieser die Parität zur US-Währung erreicht habe. Angesichts der sich zuspitzenden Situation bei den Devisenreserven wurde dieses Vorhaben bereits im April 2001 - und damit noch vor Erreichen der Parität - für die Exporteure umgesetzt. Dies kam einer verdeckten ersten Abwertung des Peso gleich.⁷⁷

Da die Finanzierung des Bundesdefizits infolge ständig steigender Zinsen und geringer Kreditverfügbarkeit aus dem In- und Ausland an immer engere Grenzen stieß, verfolgte Cavallo ab Juli 2001 das Ziel eines Null-Defizits und folgte hierin dem IWF, der an die Erreichung dieser Vorgabe die Gewährung einer weiteren Kredittranche in Höhe von acht Mrd. US\$ knüpfte. Die hierzu erforderlichen umfangreichen Einsparungen sollten abermals vor allem durch eine Kürzung der Gehälter und Pensionen öffentlicher Bediensteter - diesmal um 13% - erzielt werden. Dennoch gelang die Ausgabenreduzierung nicht im erforderlichen Umfang. Mehrere Umschuldungsbemühungen: kurzfristig fällige Titel wurden in großem Umfang in solche mit längeren Laufzeiten getauscht, brachten dem Bund zwar vorübergehende Zahlungserleichterungen; diese jedoch um den Preis steigender Zinsbelastungen und damit einer weiteren Steigerung der Gesamtschuldenlast.

Inmitten eines allgemeinen Klimas der Panik und massiver Kapitalflucht erfolgte am 1. Dezember 2001 mit der Verhängung des „corralito“ eine teilweise Einfrierung privater Bankguthaben. Pro Monat durfte von den Konten nur noch ein Höchstbetrag von 1.000 Peso oder US\$ abgehoben werden, während der bargeldlose Zahlungsverkehr weiterhin ohne Einschränkungen möglich war. Auch wenn auf diese Weise die Liquidität des Finanzsektors vorübergehend

⁷⁷ Ángel Jozami: Argentina. La destrucción de una nación, a.a.O., S. 28.

gesichert und ein weit reichender Bankenkrach verhindert werden konnten, so schürte diese Maßnahme den Eindruck der bedrohlichen wirtschaftlichen Ausnahmesituation weiter.

Der wirtschaftlichen und finanziellen Destabilisierung folgte die soziale und politische. Im Dezember 2001 kam es zu massiven Unruhen, die sich vor allem auf die städtischen Zentren konzentrierten. Die Plünderungen von Supermärkten, Überfälle auf Polizeistationen und Erstürmungen öffentlicher Gebäude erreichten am 19. und 20. Dezember einen Höhepunkt; in jenen Tagen entglitten ganze Stadtteile von Buenos Aires und anderen Großstädten polizeilicher Kontrolle. In Massenprotesten forderten und erreichten demonstrierende Arbeitslose, Studenten, Gewerkschaftler und Privatpersonen schließlich unter dem Motto „que se vayan todos, que no quede ni uno solo“⁷⁸ den Rücktritt de la Rúas und seiner Regierung.

In der zweiten Dezemberhälfte 2001 wechselten sich innerhalb von zwei Wochen drei jeweils vom Kongress bestellte Übergangspräsidenten ab. Unmittelbarer Nachfolger de la Rúas wurde zunächst Ramón Puerta, der jedoch bereits am 23. Dezember durch Adolfo Rodríguez Saá ersetzt wurde. Dieser hatte die Präsidentschaft jedoch lediglich sieben Tage inne, um inmitten weiterhin andauernder Massenproteste am 30. Dezember für wenige Stunden von Puerta abgelöst zu werden. Am 1. Januar 2002 schließlich wählte der Kongress Eduardo Duhalde, vormaliger Vizepräsident unter Menem und in der Wahl von 1999 unterlegener Präsidentschaftskandidat, zum neuen Übergangspräsidenten. Er übte dieses Amt bis zur Abhaltung regulärer Wahlen 2003 aus.

In dieser Übergangspräsidentschaft Duhaldes erfolgte am 7. Januar 2002 die Verabschiedung einer weiteren „Ley de Emergencia Económica“,⁷⁹ die den Präsidenten nicht nur abermals mit weit reichenden Sondervollmachten ausstattete, sondern vor allem auch eine Abwertung des Peso um knapp 29% bestimmte und eine Reihe von Preiskontrollen einführte. Entgegen der Bestimmungen der Privatisierungsverträge wurden die Tarife der vormaligen Staatsunternehmen eingefroren, so dass diese die Pesoabwertung nicht an ihre Preise weitergeben konnten. Bis Mitte Januar fiel der Pesokurs von den gesetzlich festgesetzten 1,40 \$ je US\$ im freien Handel auf dann 1,80 \$. Um die Kapitalflucht einzudämmen, wurde der „corralito“ am 11. Januar 2002 durch weitere Restriktionen zum „corralón“ erweitert. Der solcherart verursachte extreme Liquiditätsengpass verschärfte die Wirtschaftskrise weiter, während gleichzeitig aufgrund der Pesoabwertung die Importpreise stiegen und importierte Waren zusehends - preis-

⁷⁸ Ángel Jozami: Argentina. La destrucción de una nación, a.a.O., S. 57.

⁷⁹ Gesetz Nr. 25.561.

treibend - knapp wurden. Die Inflationsrate sprang daher 2002 - trotz der tiefen Wirtschafts- und Konsumkrise und der Einfrierungen wichtiger Versorgungspreise bei Kommunikation, Energie und Wasser - auf 25,9%, nachdem sie noch 2001 bei -1,1% gelegen hatte. Bis Ende März fiel der Pesokurs nahe vier Peso je Dollar, was einem Wertverlust um 75% in nur drei Monaten entsprach.

Am 20. Januar kündigte Duhalde schließlich mit der „pesificación“ das Ende der Konvertibilität an; fortan sollte der Peso floaten. Da nach der Feststellung des damaligen Wirtschaftsministers Remes „los dólares no están en el sistema“,⁸⁰ wurden im Zuge der „pesificación“ sowohl die auf US\$ lautenden Kreditverträge als auch die in der US-amerikanischen Währung gehaltenen Inlandsdepositen zwangsweise auf Peso umgestellt. Dies kam einer „confiscación“ gleich.⁸¹ Dieser Schritt fiel um so drastischer aus, als da ein beträchtlicher Teil des argentinischen Finanzsystems de facto „dollarisiert“ war.⁸²

Obschon der Dollar zum Zeitpunkt der „pesificación“ im freien Handel bereits auf 2,20 Peso geklettert war, erfolgte die Umstellung der Kreditverträge im Verhältnis 1:1, und die der Depositen zu 1,40 \$ je US\$. Der Peso wurde damit weit über seinem tatsächlichen Wert gehandelt, was die Enteignungswirkung sowohl gegenüber den Banken als auch gegenüber den Guthabeninhabern noch empfindlicher machte. Da die Banken vom Staat für die Verluste bei ihren Krediten teilweise entschädigt wurden und zudem Nutznießer der hohen und wachsenden Differenz zwischen den je Guthabendollar zu zahlenden 1,40 \$ und dem tatsächlichen Wechselkurs von bis zu vier Peso je US\$ waren,⁸³ traf die „pesificación“ Kleinsparer besonders hart. Begünstigt sahen sich freilich vor allem große Schuldner, für die sich der reale Wert ihrer Verpflichtungen deutlich reduzierte:

„Así completada, (...) la pesificación significó una licuación sin precedentes de las deudas de los grandes grupos económicos locales y extranjeros.“⁸⁴

Das 1991 auf den Weg gebrachte Konvertibilitätsprojekt Cavallos war so endgültig gescheitert und in einem Strudel aus sozialer, politischer und wirtschaftlicher Zerrüttung versunken.

⁸⁰ Zit. bei Ángel Jozami: *Argentina. La destrucción de una nación*, a.a.O., S. 70.

⁸¹ Roberto Alemann, zit. bei Ángel Jozami: *Argentina. La destrucción de una nación*, a.a.O., S. 70.

⁸² José María Fanelli: *El sistema financiero argentino: la crisis y los desafíos*, in: Carlos Bruno, Daniel Chudnovsky (Hrsg.):

¿Por qué sucedió? Las causas económicas de la reciente crisis argentina, a.a.O., S. 137 ff.

⁸³ Ángel Jozami: *Argentina. La destrucción de una nación*, a.a.O., S. 72.

⁸⁴ Ebd., S. 73.

1.3 Fazit

Vor dem Hintergrund dieser Darstellungen ergibt sich der Eindruck einer Dreiteilung der argentinischen Wirtschaftsgeschichte. Einer lang andauernden Phase der Stagnation nach der Unabhängigkeit von Spanien folgte ein rasanter Aufstieg, der Argentinien im Verlauf von gut 50 Jahren zu einer der prosperierendsten Volkswirtschaften der Welt machte. An diesen Aufschwung schloss sich nach etwa 1930 als dritte eine lange Phase der erratischen, von Stagnation schließlich in Dauerkrise übergehenden Entwicklung an, die 1989 in Hyperinflation und allgemeinem wirtschaftlichen Verfall einen ersten Höhepunkt erlebte. In jenem Jahr trat die Regierung Menem mit dem Ziel an, diese Entwicklung zu reversieren, womit sie zunächst auch scheinbar ausgesprochen erfolgreich war.

Spätestens gegen Ende des Jahrzehnts machten sich jedoch bereits wieder deutliche Erschöpfungserscheinungen bemerkbar, die schließlich in einer „prolongada crisis [de] una intensidad sin precedentes“⁸⁵ kulminierten. Auch wenn die argentinische Wirtschaft seit 2003 wieder kräftig wächst, so darf diese jüngste argentinische Krise auf dieser Grundlage keinesfalls relativiert werden. Obwohl sich Lewis' Aussagen eigentlich auf die Zeit bis 1990 bezogen, so scheinen sie vor dem Hintergrund auch der jüngsten Entwicklungen allen Anstrengungen zum Trotz nichts von ihrer Gültigkeit eingebüßt zu haben:

„Since 1945 the Argentine economy appears to have become locked into a sequence of shortening five-to-three year cycles with phases of low and negative growth, cancelling gains made during individual years when the economy was buoyant. (...) Short busts of economic expansion were registered with decreasing frequency.“⁸⁶

2. „To rags from riches“⁸⁷: Kontinuitäten der argentinischen Wirtschaftsentwicklung

Vor diesen Hintergründen betrachten viele Autoren die jüngste argentinische Krise als Teil einer Entwicklung, die sich seit Jahrzehnten tradiert.⁸⁸ Während Rojas in diesem Zusammenhang davon spricht, dass

„[f]or a hundred years Argentina had allowed itself to tolerate a great deal of inefficiency in both the private and the public sectors“⁸⁹,

konstatiert Ferrer, dass

⁸⁵ CEPAL: Estudio económico de América Latina y el Caribe 2001-2002, Santiago de Chile 2002, S. 101.

⁸⁶ Colin Lewis: Cycles and Macroeconomic Policy since the 1930s, in: Colin Lewis/Nissa Torrents (Hrsg.): Argentina in The Crisis Years (1983-1990), a.a.O., S. 109.

⁸⁷ Mauricio Rojas: The Sorrows of Carmencita. Argentina's Crisis in a Historical Perspective, a.a.O., Einband.

⁸⁸ So geht etwa Fraga davon aus, dass die jüngste argentinische Krise Teil einer seit 60 Jahren andauernden Langzeitkrise war. Rosendo Fraga, einflussreicher Publizist und Vorsitzender der Stiftung „Nueva Mayoría“, im Gespräch am 22.7.2005 in Buenos Aires.

⁸⁹ Mauricio Rojas: The Sorrows of Carmencita. Argentina's Crisis in a Historical Perspective, a.a.O., S. 123.

„[I]a enfermedad argentina reconoce orígenes remotos, es crónica y se ha agravado dramáticamente en la última década.“⁹⁰

Andere gehen gar von einem „mal argentino“⁹¹ aus, während Romero im Hinblick auf die argentinische Wirtschaftsgeschichte von einer

„sucesión de arranques y detenciones, de promesas no cumplidas y frustraciones acumuladas“⁹²

spricht. Escudé bringt dies in die besonders scharfen Worte:

„Cynics wonder why Argentina is a land of a chronically unfulfilled future of welfare and prosperity. Her successful insertion in the world economy towards the end of the 19th century, her natural resources per capita, the relatively high (albeit decreasing) education of her citizens, have sparked sarcastic remarks from wits ever since her decline began. Such academic banter has gone on long before the present, seemingly terminal crisis of a failed state on the verge of financial collapse and political disintegration.“⁹³

Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die Krise der 90er Jahre nicht adäquat zu verstehen ist, wenn sie nicht im Licht historischer Dynamiken gesehen wird. Denn auch die Reformen der 90er Jahre waren Antworten auf die lang anhaltende krisenhafte Entwicklung der argentinischen Wirtschaft, so dass sie in deren Spiegel betrachtet werden müssen. Um die Analyse der Hauptelemente dieser krisenhaften Entwicklung geht es in den folgenden Abschnitten.

2.1 Hauptproblemfelder der argentinischen Wirtschaftsentwicklung

Im Verlauf der argentinischen Wirtschaftsentwicklung lassen sich in Gestalt von Geldwertinstabilität, volatiler Wirtschaftsentwicklung, Auslandsverschuldung und schließlich Produktivitätsmängeln insbesondere vier Hauptproblemfelder identifizieren. Ihre Entwicklung und Bedeutung soll nun nachgezeichnet werden. Die 90er Jahre sind dabei jeweils mit einbezogen.

2.1.1 Geldwertinstabilität

Die Inflation stellt in Argentinien ein sehr langfristiges Problem dar. 1881 - und damit 65 Jahre nach Erklärung der Unabhängigkeit von Spanien und 28 Jahre nach Verabschiedung einer nationalen Verfassung - kam es mit der Verabschiedung des Gesetzes Nr. 1.130 überhaupt erst zur Festlegung des Peso als einheitlicher nationaler Währung. Zuvor hatte es eine Viel-

⁹⁰ Aldo Ferrer: La enfermedad argentina, in: Marcelo Lascano (Hrsg.): La economía argentina hoy. Un análisis riguroso de un país en crisis, Buenos Aires 2001, S. 163.

⁹¹ Víctor Massuh: La Argentina como sentimiento, Buenos Aires 1983, S. 9.

⁹² Luis Alberto Romero: Breve historia contemporánea de la Argentina, a.a.O., S. 190.

⁹³ Carlos Escudé: „Argentina, a ‚Parasite State‘ on the Verge of Desintegration“, in: Cambridge Review of International Affairs, Vol. 15, No. 3/2002, S. 453.

zahl von provinziellen, aber auch privat emittierten Zahlungsmitteln gegeben; teilweise waren auch noch Münzen aus der Kolonialzeit im Umlauf. Da Provinzregierungen, allen anderen voran die von Buenos Aires, zur Deckung ihrer Defizite immer wieder auf Geldemission zurückgriffen, stieg das allgemeine Preisniveau zwischen 1826 und 1840 um mehr als 2.100%, im rechnerischen Jahresdurchschnitt also um über 150%.⁹⁴ Vitelli stellt fest:

„A diferencia de los países de mayor crecimiento, la Argentina económica de gran parte del siglo XIX no dispuso, estructurados de modo estable, instrumentos monetarios y financieros. Según la propia Bolsa de Comercio, en la Argentina anterior a 1880 predominaba el caos monetario y financiero.“⁹⁵

Bis zur Festlegung eines garantierten Umtauschverhältnisses von Papier- in Goldpeso durch die Einrichtung eines staatlichen „Fondo de Conversión“ 1899 blieb der Wert der Währung jedoch auch weiterhin volatil. Insbesondere der Papierpeso verlor durch stetige Emission gegenüber dem Goldpeso stark an Wert,⁹⁶ was auch zu einer Erosion der Realeinkommen führte⁹⁷ und eine wesentliche Ursache der schweren Wirtschaftskrise war, die Argentinien um 1890 tief erschütterte.⁹⁸

Die Goldbindung sicherte zwischen 1899 und dem Ausbruch des Ersten Weltkrieges 1914 die Stabilität des Pesowertes. In Folge des kriegsbedingt starken Rückgangs der argentinischen Exporttätigkeit mit der entsprechenden Abnahme der Goldreserven wurde die Konvertibilität 1914 aufgehoben. Bis 1920 bewegte sich die Inflation im Gleichklang mit den - kriegsbedingt hohen - Raten in Großbritannien, um sich zwischen 1920 und 1923 im Vergleich zu jener zu beschleunigen.⁹⁹ In ihrer Folge gingen die Realeinkommen zurück, erholten sich zwischen 1923 und 1929 jedoch wieder.¹⁰⁰ Erst im August 1927 kam es vor dem Hintergrund bedeutender, exportbedingter Devisenzuflüsse zu einer Wiedereröffnung der „Caja de Conversión“ und damit einer erneuten Bindung des Papier- an den Goldpeso. 1929 wurde diese jedoch bereits wieder - und diesmal dauerhaft - aufgehoben. Auch wenn sich die Geldentwertung trotz der Beendigung der Goldbindung bis in die 40er Jahre hinein im internationalen Mittel bewegte,¹⁰¹ so zeigt diese wiederholte An- und Abkopplung der Währung vom Goldstandard

⁹⁴ Aldo Ferrer: La economía argentina. Las etapas de su desarrollo y problemas actuales, a.a.O., S. 72 ff.

⁹⁵ Guillermo Vitelli: Los dos siglos de la Argentina. Historia económica comparada, Buenos Aires 1999, S. 66.

⁹⁶ Aldo Ferrer: La economía argentina. Las etapas de su desarrollo y problemas actuales, a.a.O., S. 83.

⁹⁷ Thomas Skidmore/Peter Smith: Historia contemporánea de América Latina, a.a.O., S. 87.

⁹⁸ Juan Alemann: Das argentinische Wirtschaftsrätsel, a.a.O., S. 135, 137.

⁹⁹ Zwischen 1899 und 1920 erhöhte sich das Preisniveau in Argentinien um gut 150% und damit um 7,5% p.a. Guillermo Vitelli: Los dos siglos de la Argentina. Historia económica comparada, a.a.O., S. 413.

¹⁰⁰ Roberto Cortés Conde: Progreso y declinación de la economía argentina, a.a.O., S. 35.

¹⁰¹ Bis 1943 bewegte sie sich dabei etwa im Gleichklang mit der Inflationsrate in den USA und Australien. Guillermo Vitelli: Los dos siglos de la Argentina. Historia económica comparada, a.a.O., S. 413. In der ersten Hälfte der 40er Jahre bewegte sich die Jahresrate in Argentinien um zwei Prozent.

doch die wenigstens latente Prekarität des Geldwertes bereits vor Beginn der Hochinflationszeit gegen Mitte der 40er Jahre.

Nach 1946 verfestigte sich die Inflation mit steigender Tendenz.¹⁰² Vor allem zwischen 1974 und 1991 erreichte sie phasenweise hyperinflationäre Ausmaße von mehreren hundert und sogar tausend Prozent im Jahr. Drei Währungsreformen und die Streichung von insgesamt 13 Nullen¹⁰³ zwischen 1969 und 1985 konnten an der grundlegenden Entwertungstendenz nichts ändern. Die durchschnittlichen jährlichen Inflationsraten betrug zwischen 1975 und 1980 206%, stiegen zwischen 1980 und 1985 auf 369% und kletterte zwischen 1985 und 1990 weiter auf 1.382%.¹⁰⁴ Wie Dornbusch feststellt, handelte es sich hierbei um „la hiperinflación más larga que haya jamás existido en toda la historia monetaria.“¹⁰⁵

Mit der Ablösung des Austral von 1985 durch den Peso 1991 und dessen gesetzliche Bindung an die Dollarbestände der argentinischen Zentralbank wurde ab jenem Jahr eine deutliche Senkung der Inflationsrate erreicht. Mit einer Durchschnittsrate von 12,6%¹⁰⁶ bewegte sich die Geldentwertung zwischen 1991 und 1999 nicht nur weit unterhalb der Raten der vorangegangenen Jahrzehnte. Gegen Ende der 90er Jahre tendierte sie sogar um null Prozent oder darunter, und war damit niedriger als in den USA. Nach Aufhebung der Konvertibilität sprang die Geldentwertung 2002 auf 25,9%,¹⁰⁷ ging seither jedoch wieder zurück. Vor dem Hintergrund zahlreicher kontrollierter oder eingefrorener Preise bei gleichzeitig starker wirtschaftlicher Expansion zeichnet sich jedoch nach einer Aufwärtsentwicklung 2005 auch für 2006 ein weiteres deutliches Anziehen der Inflation ab.¹⁰⁸

Auf der Grundlage dieser Zahlen kann festgestellt werden, dass die im Verlauf der 90er Jahre sehr niedrigen Inflationsraten historisch gesehen eine Ausnahmeerscheinung darstellen. Seit der Unabhängigkeit 1816 haben argentinische Zahlungsmittel immer wieder deutliche Anzei-

¹⁰² Roberto Cortés Conde: Progreso y declinación de la economía argentina, a.a.O., S. 119.

¹⁰³ Ein gegenwärtiger Peso entspricht so 10 Bio. Pesos Moneda Nacional von 1899.

¹⁰⁴ Vicente Donato: Incertidumbre ambiental y procesos productivos „de alta densidad contractual“: La dinámica estructural de la industria argentina durante el período de la megainflación (1975-1990), in: Desarrollo Económico Nr. 140/1996, S. 611.

¹⁰⁵ Dornbusch zit. bei Vicente Donato: Incertidumbre ambiental y procesos productivos „de alta densidad contractual“: La dinámica estructural de la industria argentina durante el período de la megainflación (1975-1990), in: Desarrollo Económico Nr. 140/1996, S. 611.

¹⁰⁶ Zahlen aus: Coyuntura y Desarrollo Nr. 254 vom Dezember 1999: La inflación en América Latina y los Estados Unidos, S. 15.

¹⁰⁷ Zahlen aus: INDEC: Serie histórica del IPC en el Gran Buenos Aires 1943-2004, im Internet unter www.indec.gov.ar.

¹⁰⁸ La Nación vom 5.8.2005: „Prevén alzas en los precios más rezagados desde 2001“.

chen von Wertinstabilität aufgewiesen. Für den Peso von 1881 trifft diese Aussage auf 65 Jahre seiner 122jährigen Geschichte zu.¹⁰⁹

2.1.2 Volatile Wirtschaftsentwicklung

Neben der wenigstens bis 1991 chronisch hohen Inflation fallen die „Stop and Go“-Erscheinungen¹¹⁰ der argentinischen Wirtschaftsentwicklung auf. So wurden erstens starke Expansionsbewegungen oft abrupt von Phasen mit sehr geringen und teilweise auch stark negativen Wachstumsraten abgelöst. Da sich diese Wechsel oft auch von einem Jahr auf das andere ergeben konnten, ist die Folge eine an extremen Ausschlägen nach oben wie nach unten reiche Wirtschaftsgeschichte. Auf Hochkonjunktur konnte plötzlich eine Krise folgen; die Phasen des allmählichen Auf- und Abschwungs fehlen meistens. Véganzonès und Winograd sprechen in diesem Zusammenhang auch von einer „extreme macroeconomic volatility“.¹¹¹

Bereits gegen Ende des 19. Jahrhunderts kam es zu mehreren Abfolgen starken Aufschwungs mit anschließenden tiefen Einschnitten.¹¹² Nach kräftiger Expansion brach das BIP zwischen 1889 und 1891 um 20% ein, stieg jedoch schon 1892 wieder um 24%. Zwischen 1896 und 1897 sank die gesamtwirtschaftliche Leistung um 8,7%, nahm zwischen 1898 und 1899 um 29% zu, um dann bis 1900 erneut um 8,3% zu sinken. Die scharfen Schwankungen mit starkem Wachstum einerseits und tiefem Abgleiten andererseits setzten sich auch nach der kriegsbedingten Wachstumsflaute nach 1914 fort.¹¹³ Hatte das BIP 1920 noch um 7,3% zugelegt, sank die Rate 1921 auf 2,6%, stieg 1922 jedoch wieder auf acht Prozent. 1924 nahm das BIP um 7,8% zu, schrumpfte aber 1925 um 0,4%, um bereits 1926 wieder mit beachtlichen 4,8% zu wachsen. Zwischen 1924 und 1925 etwa nahm das BIP um 4,2% ab, stieg 1926 jedoch bereits wieder um 6,5%. Sehr deutlich sind diese starken Schwankungen auch Ende der 1940er Jahre,¹¹⁴ wo einer BIP-Zunahme von 13,8% 1947 schon 1949 eine Abnahme um 4,5% folgte. Von 1958 auf 1959 fiel der Abschwung noch klarer aus, als sich einer Zunahme von 6,1% eine Abnahme um 6,4% anschloss. Auch während der relativ wachstumsstarken Jahre zwischen 1964 und 1975 können solche starken Ausschläge verzeichnet werden. Einem kräftigen

¹⁰⁹ Präsident Menem stellte in einer Botschaft an den Kongress anlässlich des zweiten Jahrestages der Einführung der Convertibilität 1993 fest: „La larga inestabilidad de nuestra moneda nacional se remonta a más de cien años.“ CEI Nr. 42/1993: „Dos años de la Ley de Convertibilidad“.

¹¹⁰ Luis Alberto Romero: Breve historia contemporánea de la Argentina, a.a.O., S. 211.

¹¹¹ Marie-Ange Véganzonès/Carlos Winograd : Argentina in the 20th Century. An Account of Long-Awaited Growth, a.a.O., S. 38.

¹¹² Zahlen für 1875-1935 aus: Roberto Cortés Conde: La economía argentina en el largo plazo, Buenos Aires 1997, S. 230 f.

¹¹³ Zahlen bei: Elfas Salama: La Argentina y el abandono del patrón oro, in: Universidad Nacional de La Plata (Hrsg.): Documento de Trabajo Nro. 28, La Plata 2000, S. 2.

¹¹⁴ Zahlen ab 1945 aus: Colin Lewis: Cycles and Macroeconomic Policy since the 1930s, in: Colin Lewis/Nissa Torrents (Hrsg.): Argentina in The Crisis Years (1983-1990), a.a.O., S. 109.

Wachstum von 9,1% 1965 folgte 1966 ein sehr schwaches von nur 0,6%. 1971 wuchs die Wirtschaft mit einer Rate von 8,6%, die jedoch 1972 auf 1,6% zurückging. In den besonders volatilen 80er Jahren schließlich wechselten sich - wenngleich auch relativ schwache - Wachstumsspitzen nahezu jährlich mit Wachstumseinbrüchen ab; so etwa zwischen 1980 (+0,7%) und 1981 (-6,2%), 1982 (-5,2%) und 1983 (+3,1%) oder 1985 (-4,2%) und 1986 (+5%). Noch deutlicher wird die Heftigkeit der Ausschläge, wenn Jahreswachstumsraten zu längerfristigen Wachstumsdurchschnitten in Bezug gesetzt werden.¹¹⁵

Bei einer insgesamt deutlich positiveren Wachstumstendenz, setzte sich diese Entwicklung in den 90er Jahren fort.¹¹⁶ So folgte zwischen 1994 (+5,8%) auf 1995 (-2,8%) ein tiefer Einbruch, auf den sich bereits 1996 (+5,5%) wieder ein starker Anstieg anschloss. Ähnlich heftig war der Ausschlag zwischen 1998 (+3,9%) und 1999 (-3,4%). Die wirtschaftliche Entwicklung blieb somit auch nach den Reformen der 90er sehr volatil.¹¹⁷ Dies gilt um so mehr, wenn die besonders tiefen Einschnitte 2001/2002 mit den anschließenden starken Expansionsbewegungen berücksichtigt werden.

Dabei fallen insgesamt jedoch nicht nur diese starken Ausschläge ins Auge. Von besonderer gesamtwirtschaftlicher Bedeutung ist auch, dass sich zweitens die Abstände zwischen den einzelnen Rezessionen und Krisen im Falle Argentiniens lange Zeit über stetig verringerten. So kam es in den 20 Jahren zwischen 1880 und 1900 zu fünf Jahren mit BIP-Abnahmen, was einem Schnitt von einer Rezession alle vier Jahre entspricht. Zwischen 1900 und 1930 kontrahierte sich die Wirtschaft in insgesamt sieben Jahren, so dass das Intervall hier sogar auf 4,2 Jahre stieg.¹¹⁸ In den 30 Jahren zwischen 1960 und 1990 verzeichnete Argentinien hingegen elf mit einer Abnahme des BIP, so dass hier im Schnitt alle 2,7 Jahre eine Rezession erfolgte. Werden nur die besonders krisenhaften Jahre zwischen 1980 und 1990 betrachtet, so schrumpft der statistische Abstand zwischen den Rezessionen sogar auf nur 1,7 Jahre.¹¹⁹ In den 90ern wiesen drei Jahre Negativwachstum auf, so dass die statistische Relation hier immerhin wieder auf 3,3 Wachstumsjahre auf ein Krisenjahr stieg.

¹¹⁵ Vgl. für die Zeit von 1951 - 1972 hierzu etwa Mario Brodersohn: Sobre „modernización y autoritarismo“ y el estancamiento inflacionario argentino, in: Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales Nr. 51/1973, S. 601.

¹¹⁶ Zahlen aus: Ministerio de Economía y Producción (Hrsg.): Análisis No. 1: Crecimiento, empleo y precios, a.a.O., S. 24.

¹¹⁷ Aronskind spricht in diesem Zusammenhang von „violentas alzas y bajas“. Ricardo Aronskind: ¿Más cerca o más lejos del desarrollo? Transformaciones económicas en los 90, a.a.O., S. 57.

¹¹⁸ Zahlen für 1875-1935 aus: Roberto Cortés Conde: La economía argentina en el largo plazo, a.a.O., S. 230 f.

¹¹⁹ Colin Lewis: Cycles and Macroeconomic Policy since the 1930s, in: Colin Lewis/Nissa Torrents (Hrsg.): Argentina in The Crisis Years (1983-1990), a.a.O., S. 109.

Im Vergleich dazu erlebte etwa Deutschland in den Jahren zwischen 1960 und 1990 nur drei Jahre mit Minuswachstum; in Großbritannien waren es in im selben Zeitraum vier und in Frankreich, Italien und Japan sogar nur eines. Die statistische Relation zwischen Wachstums- und Rezessionsjahren bewegt sich vor diesem Hintergrund in Deutschland bei zehn, in Großbritannien bei 7,5 und bei Frankreich, Italien und Japan bei 30 Jahren.¹²⁰

Drittens schließlich waren die Rezessionen in Argentinien nicht nur häufiger, sondern fielen auch tiefer aus als etwa in europäischen Volkswirtschaften. Sank die gesamtwirtschaftliche Produktion in Argentinien während der Jahre zwischen 1960 und 2000 je Rezession im Schnitt um 2,9%, so waren es in Deutschland 0,8%, in Großbritannien 1,1%, in Frankreich 0,3%, in Italien 2,1% und Japan 1,2%.

2.1.3 Auslandsverschuldung, Zahlungsbilanzkrisen und Wechselkursinstabilität

Eine umfangreiche Auslandsverschuldung ist in Argentinien eine Erscheinung, die sich in ihren ersten Ansätzen bereits in der Zeit vor der Integration des Landes in die Weltwirtschaft ab den 1870er Jahren beschreiben lässt. Besonders betroffen war dabei von Anfang an die öffentliche Hand.¹²¹ Eine Besonderheit ist dabei, dass der Bundes- oder Provinzialstaat diese Schulden teilweise gar nicht primär - etwa zur Finanzierung von Haushaltsdefiziten - selber verursachte. Bei bedeutenden Teilen der Schulden handelte es sich um die Gewährung von Garantien auf in Argentinien getätigte Auslandsinvestitionen, denen der Staat auch immer wieder Mindestrenditen zusicherte, sowie später um die Übernahmen privater Auslandsschulden durch die öffentliche Hand.

So stieg in Folge des raschen wirtschaftlichen Aufschwungs des Landes, der zu weiten Teilen durch Auslandskapital in Form von Direktinvestitionen, aber auch Krediten finanziert wurde,¹²² die Auslandsverschuldung bis 1928 auf 143 Mio. Pfund.¹²³ Die Größenordnung dieser Summe wird dabei anhand zweier Relationen deutlich. Erstens war Großbritannien gegen Ende des Ersten Weltkrieges bei den USA mit 800 Mio. Pfund verschuldet und galt damit als wirtschaftlich extrem belastet. Diese Summe ist im Vergleich zur argentinischen zwar mehr als fünfmal so hoch; dennoch ist zu beachten, dass es sich bei Großbritannien zum damaligen

¹²⁰ Zahlen für Europa und Japan aus: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Statistisches Taschenbuch 1997, Bonn 1997.

¹²¹ Universidad de los Trabajadores de América Latina: Análisis estadístico de la deuda externa. Años 1980 a 2002, unter: <http://www.atal.org/analisisdeuda7.htm#Argentina>.

¹²² 1913 waren 31% der britischen Investitionen in Argentinien in Form öffentlicher Anleihen festgelegt, womit dieser Posten knapp hinter den Eisenbahnbesitzungen den zweiten Platz belegten. Luis Alberto Romero: Breve historia contemporánea de la Argentina, a.a.O., S. 20.

¹²³ Norberto Galasso: De la banca Baring al FMI. Historia de la deuda externa argentina, a.a.O., S. 129.

Zeitpunkt um eine weltweit führende Wirtschaftsmacht handelte, die in Heimatland und Empire - anders als das dünn besiedelte und auf Arbeitskräftemigration angewiesene Argentinien - über gewaltige Ressourcen an Bevölkerung und Industrie verfügte. Zudem war die Verschuldung im Falle Großbritanniens Folge eines kostenintensiven Krieges und damit auf eine vorübergehende, außergewöhnliche Überstrapazierung der Finanzmittel des Landes zurückzuführen, während sie sich in Argentinien inmitten eines zwar vom Weltkrieg gebremsten, insgesamt aber doch zwischen 1880 und 1929 lang andauernden Aufschwungs angesammelt hatte.¹²⁴ Noch eindrücklicher wird das Ausmaß der Auslandsverschuldung freilich, wenn man sich zweitens vergegenwärtigt, dass ihre Bedienung regelmäßig zwischen 30 und 40% der Staatsausgaben band und teilweise auch durch die Emission neuer Schulden refinanziert werden musste.¹²⁵ Zwischen 1910 und 1914 waren durchschnittlich 58% der exportgenerierten Deviseneinnahmen für den Schulddienst und Gewinnübertragungen aufzuwenden.¹²⁶

Während die Schuldenbelastung im Verlauf der 30er Jahre vor allem aufgrund des weltwirtschaftskrisen- und weltkriegbedingten Rückgangs des international verfügbaren Kapitals abnahm,¹²⁷ trieb Perón während seiner ersten Präsidentschaft ab 1946 eine dezidierte Entschuldungspolitik voran. Vor dem Hintergrund hoher offener Forderungen vor allem gegenüber Großbritannien reduzierte Argentinien seine Auslandsschulden bis 1948 auf nur noch zwölf Mio. US\$.¹²⁸ Der Anteil der Devisenaufwendungen für Schulddienst und Gewinnübertragungen sank - bei gleichzeitigem starkem Rückgang der Exporte - bis 1955 auf lediglich zwei Prozent der Exporterlöse.¹²⁹ Unter dem Eindruck einer tiefen Wirtschafts- und Zahlungsbilanzkrise setzte hier jedoch bereits 1949 eine Gegenbewegung in Richtung auf eine erneute Zunahme der Auslandsschulden ein.

In den 60er Jahren pendelte der Schuldenstand zwischen 2,6 und 2,9 Mrd. US\$; erst 1969 übersprang er die Marke von drei Mrd. US\$. Die Dynamik der Verschuldung nahm mit - und

¹²⁴ Mauro, Sussman und Yafeh sprechen etwa auch davon, dass „[t]he ratio of Argentina’s debt to Britain’s GDP in 1905 was orders of magnitude larger than the ratio of Russia’s debt to U. S. GDP in 1998“ gewesen sei. Paolo Mauro, Nathan Sussman, Yishay Yafeh: Emerging Market Spreads: Then Versus Now, in: Quarterly Journal of Economics Nr. 117 vom Mai 2002, S. 699.

¹²⁵ Alemann spricht in diesem Zusammenhang von einer „Kette, durch die die Rückzahlung alter Schulden durch die Aufnahme neuer Kredite gedeckt wurde.“ Juan Alemann: Das argentinische Wirtschaftsrätsel, a.a.O., S. 137. Vgl. auch Roberto Cortés Conde: The growth of the Argentine economy, in: Leslie Bethel (Hrsg.): Argentina Since Independence, a.a.O., S. 66 f.

¹²⁶ Aldo Ferrer: La economía argentina. Las etapas de su desarrollo y problemas actuales, a.a.O., S. 231.

¹²⁷ Zur ordnungsgemäßen Bedienung der Außenschuld war die Regierung jedoch genötigt, geldmengenreduzierend Teile der Goldreserven zu verkaufen. Roberto Cortés Conde: Progreso y declinación de la economía argentina, a.a.O., S. 39.

¹²⁸ Norberto Galasso: De la banca Baring al FMI. Historia de la deuda externa argentina, a.a.O., S. 172.

¹²⁹ Aldo Ferrer: La economía argentina. Las etapas de su desarrollo y problemas actuales, a.a.O., S. 231.

auch aufgrund -¹³⁰ der Ausweitung der internationalen Kapitalmärkte und -ströme seit dem Ende des Bretton-Woods-Systems im Jahre 1971 deutlich zu.¹³¹ 1972 kletterte sie auf über fünf Mrd. US\$, 1975 erreichte sie bereits über acht Mrd. US\$. Nach einem großen Sprung 1979 um 19 Mrd. US\$ erreichte die Verschuldung 1980 27,2 Mrd. US\$, um bis zur Redemokratisierung 1983 auf 46,5 Mrd. US\$ und damit um erneut mehr als 70% zuzulegen. 1990 schuldete Argentinien ausländischen Gläubigern schließlich 62,8 Mrd. US\$, und damit abermals 35% mehr als 1983. Die Verschuldung erreichte 420,5% der Exporterlöse und 44% des argentinischen BIP. In den 30 Jahren zwischen 1960 und 1990 vergrößerte sich die Schuldenlast um mehr als 2.100%, wobei sich das Tempo der Zunahmen ab Beginn der 70er Jahre signifikant beschleunigte.

Diese Entwicklung erlebte auch in den 90er Jahren eine Fortsetzung. Zwischen 1990 und 1999 nahm die Verschuldung um weitere 85,2 Mrd. US\$ auf 147,9 Mrd. US\$, und damit um 135,9%, zu. In Relation zu den Exporten waren dies 470,7%, in Relation zum argentinischen BIP 51,2%. Unter den großen lateinamerikanischen Volkswirtschaften belegte Argentinien damit einen deutlichen Spitzenplatz vor Brasilien (366% bzw. 28,7%), Chile (158,8% bzw. 48,7%), Kolumbien (232,3% bzw. 36,8%) und Mexiko (82,5% bzw. 32,4%). Auch unter den kleineren lateinamerikanischen Volkswirtschaften gibt es nur wenige, die die argentinischen Werte übertreffen. Dabei legte - vor allem auch unter dem Eindruck der Privatisierungen - der Anteil der privaten Verschuldung gegenüber demjenigen der öffentlichen deutlich zu und stieg von 2,9% (1990) auf 17,9% (2000).¹³² Nach wie vor bleibt „Argentinien (...) abhängig von kontinuierlichen externen Kapitalzuflüssen“.¹³³

Vor allem als Folge dieser - auch im internationalen Vergleich - sehr hohen Auslandsverschuldung kam es in der Vergangenheit immer wieder zu schweren Zahlungsbilanz- und Wechselkurskrisen. Auch sie lassen sich bereits für das 19. Jahrhundert feststellen. So konfiszierte im Jahr 1826 die Regierung der Provinz Buenos Aires inmitten von Bürgerkriegswirren die aus der ersten überhaupt von einem argentinischen Staatswesen aufgelegten Auslandsanleihe stammenden Goldreserven der provinziellen Emissionsbank und erklärte die kurzzeitig

¹³⁰ Lucas Llach, Pablo Gerchunoff: Entre la equidad y el crecimiento. Ascenso y caída de la economía argentina, 1880-2002, Buenos Aires 2004, S. 55 f.

¹³¹ Zahlen bei: William Smith: Authoritarianism and the Crisis of the Argentine Political Economy, a.a.O., S. 261; Eric Toussaint: Argentinien: Schwaches Glied in der weltweiten Schuldenkette?, im Internet unter: <http://www.otherdavos.net/PDF/Toussaint-de.pdf>.

¹³² Entsprechend sank der Anteil der öffentlichen Schulden an der Gesamtverschuldung von 75,3% (1990) auf 59,2% (2000). Zahlen bei: Universidad de los Trabajadores de América Latina: Análisis estadístico de la deuda externa. Años 1980 a 2002, unter: <http://www.atal.org/analisisdeuda7.htm#Argentina>.

¹³³ Dirk Messner: Wirtschaft und Entwicklung in Argentinien in den 90er Jahren: Ein schwieriger Neuanfang, in: Dirk Messner (Hrsg.): Lateinamerika: Der schwierige Weg in die Weltwirtschaft, Duisburg 1998, S. 64.

goldgedeckte Papierwährung anschließend für unkonvertierbar.¹³⁴ 1874 fand Präsident Avelaneda bei seinem Amtsantritt eine derart hohe Auslandsverschuldung und als Folge hiervon zerrüttete Devisenreserven vor, dass er zur Abwendung der Einstellung des Schuldendienstes und zur Erhaltung der argentinischen Kreditwürdigkeit harte Sparmaßnahmen durchführen musste.¹³⁵ Im Zuge einer großen Wirtschaftskrise kam es Anfang der 1890er Jahre zu einer weiteren gravierenden Schulden- und Zahlungsbilanzkrise, in deren Folge der Bund abermals beinahe die Bedienung seiner Auslandsschulden einstellen musste. Den argentinischen Exporteuren fehlten damals aufgrund der Aufzehrung der Devisenreserven und der Verweigerung neuer Auslandskredite vorübergehend die Finanzmittel zur Bezahlung ihrer internationalen Transporte, wodurch die Situation eine weitere Verschlimmerung erfuhr. Erst nach der Ordnung des Währungssystems durch die Schaffung der „Caja de Conversión“ 1890, des „Banco de la Nación Argentina“ 1891 und schließlich des „Fondo de Conversión“ 1899 einerseits und der dauerhaften Erzielung hoher Außenhandelsüberschüsse andererseits stabilisierte sich der Devisenmarkt für mehrere Jahre, bevor zwischen 1914 und 1927 die Konvertibilität zur Verhinderung von Goldabflüssen erneut aufgehoben wurde. 1920 kam es dennoch abermals zu einer Zahlungsbilanzkrise, in deren Verlauf

„el gobierno prohibió a los particulares disponer de sus divisas, lo que provocó una generalizada desconfianza y una depreciación del peso que continuó hasta 1923.“¹³⁶

Ende 1929 wurde die erst 1927 wieder eingeführte Konvertibilität des Peso erneut aufgehoben und die Währung um 25% abgewertet. Eine weitere Abwertung folgte 1933, als der Peso nur noch 60% seines Außenwertes von 1929 aufwies;¹³⁷ gleichzeitig implementierte die Regierung eine strenge Devisenbewirtschaftung, um den weiteren Abfluss von Zahlungsmitteln ins Ausland zu verhindern. In den folgenden Jahrzehnten kam es zu zahlreichen weiteren Zahlungsbilanz- und Wechselkurskrisen, so 1949, 1952, 1956, 1959, 1962, 1966, 1975, 1978, 1981/1982, 1985 und 1989. Allein in den 24 Jahren zwischen seinem Beitritt zum IWF 1956 und 1980 musste Argentinien in Folge solcher Krisen zehn Mal – und damit alle 2,4 Jahre und so oft wie kein anderes lateinamerikanisches Land - Stabilisierungskredite des IWF in Anspruch nehmen.¹³⁸

¹³⁴ Roberto Cortés Conde: La economía argentina en el largo plazo, a.a.O., S. 92.

¹³⁵ Juan Rafael Llerena Amadeo: Dos siglos de política nacional, Buenos Aires 2000, S. 325.

¹³⁶ Roberto Cortés Conde: Progreso y declinación de la economía argentina, a.a.O., S. 35.

¹³⁷ Angaben aus David Rock: Argentina, 1930-1946, in: Leslie Bethel (Hrsg.): Argentina Since Independence, a.a.O., S. 188 ff.

¹³⁸ Mauricio Rojas: The Sorrows of Carmencita. Argentina's Crisis in a Historical Perspective, a.a.O., S. 80.

Auch die Wirtschaftskrisen der 90er Jahre gingen mit schweren Zahlungsbilanzschwierigkeiten einher. 1994/95, vor allem aber ab 2000 kam es zu umfangreichen Kapitalfluchtbewegungen, in deren Folge aufgrund der Vorschriften des Konvertibilitätsgesetzes das Pesoangebot verknappt und so die ohnehin bereits manifesten konjunkturellen Probleme weiter verschärft wurden. Unter dem Eindruck der massiven „fuga de capitales“ wurde 2002 die Dollarkopplung des Peso schließlich aufgegeben. Auf Grundlage eines stabilen Handelsbilanzüberschusses einerseits¹³⁹ und der vorübergehenden Einstellung bzw. starken Reduzierung der Bedienung der öffentlichen und privaten Auslandsschulden andererseits ist der Pesokurs nach einer anfänglichen drastischen Abwertung um gut 70% seit 2002 relativ stabil.¹⁴⁰

2.1.4 Produktivitätsmängel

Alle drei vorgenannte Punkte: Inflation, volatile Wirtschaftsentwicklung und Auslandsverschuldung, lassen sich letztlich mit Produktivitätsmängeln in Verbindung bringen. Auch sie bilden eine wichtige Konstante der argentinischen Wirtschaftsgeschichte.

Da es sich bei den Produktivitätsmängeln wiederum im Wesentlichen um Folgeerscheinungen geringer Investitionstätigkeit handeln kann, wird auf die Zusammenhänge zwischen geringer Produktivität einerseits und den Erscheinungen Inflation, volatile Wirtschaftsentwicklung und Auslandsverschuldung andererseits im Zusammenhang mit der Analyse der Investitionsentwicklung in Argentinien detaillierter eingegangen.

Am sichtbarsten betrafen die Produktivitätsmängel vor allem den handwerklichen und industriellen Bereich.¹⁴¹ Doch auch in der Landwirtschaft, obschon durch klimatische und geographische Bedingungen begünstigt, machte sich - bei gleichzeitigem kontinuierlichen Produktionswachstum - im Verlauf der Jahrzehnte ein relativer Verlust von Produktivität und damit Wettbewerbsfähigkeit gegenüber wichtigen Konkurrenten bemerkbar. So nahm etwa beim Mais der Ertrag je Hektar¹⁴² zwischen 1934 und 1959 um 11,6% ab, während die USA im selben Zeitraum die Produktivität ihrer Böden um 89,3% steigern konnten. Beim Weizen

¹³⁹ Außer einem steilen Abfall der Importe im Zuge der Krise von 2001/2002 mit einer anschließenden geringeren Erholung sind gute Ernten und das Anziehen der Rohstoffpreise auf den Weltmärkten wichtigste Ursachen dieser positiven Entwicklung der argentinischen Handelsbilanz.

¹⁴⁰ Tatsächlich bemüht sich die Zentralbank, zur Begünstigung der Exporte eine Abwertung des Dollars zu verhindern. La Nación vom 6.8.2005: „Demandó US\$ 565 millones sostener el dólar esta semana“. Andererseits ist insbesondere der Überschuss in der Handelsbilanz zu weiten Teilen positiven Sondereinflüssen geschuldet, so insbesondere einer starken Ausweitung der internationalen Nachfrage nach Rohstoffen und Agrarprodukten. 90% der des Anstiegs der argentinischen Exporte bis zum Jahr 2003 geht auf das Anziehen der Agrarlieferungen zurück. El Clarín vom 6.12.2003: „Las exportaciones agrarias“.

¹⁴¹ Guillermo Vitelli: Los dos siglos de la Argentina. Historia económica comparada, a.a.O., S. 572.

¹⁴² Zahlen bei: Ebd., S. 208.

nahm die Ertragskraft Argentiniens in diesem Zeitraum zwar um 35,7% zu; die USA konnten sie jedoch um 111,3% ausbauen. In dieses Bild fügt sich ein, dass Romero für die 60er Jahre einerseits konstatiert:

„Lo más notable fue el crecimiento del sector agropecuario pampeano, que revirtiendo el largo estancamiento y retroceso anterior se inició a principios de los años sesenta y se prolongó hasta el comienzo de los ochenta.“¹⁴³

Andrerseits führt er aber aus, dass erst im Verlauf der 70er auch in der Landwirtschaft „criterios empresariales modernos“¹⁴⁴ in der Breite eingeführt worden seien, ebenso moderne Produktionsmethoden wie der Einsatz von Kunstdünger, Pflanzenschutzmitteln oder neuen Anbausorten. Die Mechanisierung blieb jedoch auch weiterhin vergleichsweise schwach. 1973 setzte Argentinien je 1.000 ha. bestellten Landes 40% weniger Traktoren ein als der internationale Durchschnitt; im Vergleich zu Uruguay waren es 57%, und zu den USA sogar 72% weniger.¹⁴⁵ So blieben die erzielten Fortschritte in Relation zu den Wettbewerbern schwächer, was sich auch in dem Abstieg Argentiniens von Platz elf (1929) auf Platz 42 (2001)¹⁴⁶ auf der Rangliste der größten Exportwirtschaften niederschlug. Die sehr viel kleinere chilenische Volkswirtschaft belegt nur knapp hinter Argentinien Platz 48.

Noch stärker als die Landwirtschaft zeichnete sich das argentinische verarbeitende Gewerbe sehr frühzeitig durch eine im Vergleich zu Industriestaaten deutlich schwächere Produktivität aus.¹⁴⁷ Diese äußerte sich nicht nur in vor allem im Verlauf von wirtschaftlichen Expansionsphasen immer wieder auftretenden „problemas de oferta“ und „cuello[s] de botella“,¹⁴⁸ sondern auch in der langanhaltenden direkten oder indirekten Subventionierung vor allem der Industrieproduktion in Form von Investitionsbeihilfen, Steuernachlässen, Schutzzöllen, Importverboten oder Exportbeihilfen.¹⁴⁹ Denn trotz dieser immer wieder über lange Zeiträume eingesetzten Unterstützungen erfolgten nach einer Reduzierung der Protektionsmauern regelmäßig tiefe Einbrüche in der argentinischen Industrieproduktion, da zahlreiche Unternehmen des sekundären Sektors dem plötzlichen Wettbewerbsdruck ausländischer Konkurrenten nicht gewachsen waren.¹⁵⁰ Qualitätsprobleme, eine bis in die Gegenwart hinein bestehende Abhän-

¹⁴³ Luis Alberto Romero: *Breve historia contemporánea de la Argentina*, a.a.O., S. 190.

¹⁴⁴ Ebd., S. 191.

¹⁴⁵ Guillermo Vitelli: *Los dos siglos de la Argentina. Historia económica comparada*, a.a.O., S. 527.

¹⁴⁶ Hartmut Sangmeister: *Lateinamerikas internationale Wettbewerbsfähigkeit*, in: *Brennpunkt Lateinamerika* Nr. 2 vom Januar 2002, S. 10.

¹⁴⁷ Guillermo Vitelli: *Los dos siglos de la Argentina. Historia económica comparada*, Buenos Aires 2001, S. 522.

¹⁴⁸ Roberto Cortés Conde: *Progreso y declinación de la economía argentina*, a.a.O., S. 55.

¹⁴⁹ Juan Alemann: *Das argentinische Wirtschaftsrätsel*, a.a.O., S. 87; S. 99 f.

¹⁵⁰ Vgl. für die 70er Jahre: Luis Alberto Romero: *Breve historia contemporánea de la Argentina*, a.a.O., S. 217; für die 90er Jahre Dirk Messner: *Wirtschaft und Entwicklung in Argentinien in den 90er Jahren: Ein schwieriger Neuanfang*, in: Dirk Messner (Hrsg.): *Lateinamerika: Der schwierige Weg in die Weltwirtschaft*, a.a.O., S. 65.

gigkeit von Fertigwaren- und hier vor allem Investitionsgüterimporten, die bis heute klare Dominanz von Produkten des primären Sektors - verarbeitete und unverarbeitete Nahrungsmittel, Rohstoffe und Energie - bei den argentinischen Exporten¹⁵¹ sowie die vor allem in wirtschaftlichen Expansionsphasen immer wieder aufgetretenen hartnäckigen Handelsbilanzdefizite sind ebenfalls deutliche Hinweise in dieser Richtung.

Dabei zeichnete sich der sekundäre Sektor in Argentinien durch eine vergleichsweise schwache Maschinerisierung und kleine Betriebsgrößen aus. Diese Situation vertiefte sich vor allem während der starken industriellen Entwicklung im Verlauf der 40er und 50er Jahre, als zwar die eingesetzten Pferdestärken sich absolut erhöhten, je Betrieb bzw. Arbeitnehmer aber durchschnittlich abnahmen.¹⁵²

Obschon im Verlauf der 90er Jahre beträchtliche Produktivitätsfortschritte erzielt werden konnten,¹⁵³ die sich auch in einem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit infolge des Abbaus von Arbeitsplätzen vor allem im industriellen Sektor niederschlugen,¹⁵⁴ so liegen die Produktivitätszugewinne der argentinischen Industrie doch unterhalb etwa derjenigen der brasilianischen.¹⁵⁵ Zudem weisen die über weite Teile der 90er Jahre hinweg deutlich passiven Handelsbilanzen Argentiniens auf das Fortdauern von ernststen Produktivitätsproblemen hin, selbst wenn der drastische Anstieg der Importe in jenem Jahrzehnt zu weiten Teilen durch Zunahmen bei Investitionsgüterimporten erklärbar ist.¹⁵⁶ Zudem spricht Messner im Falle Argentiniens der 90er Jahre von einer „Patchwork-Modernisierung“ und konstatiert, dass die produktivitätssteigernden Investitionen „überwiegend in oligopolische, wettbewerbsfreie Segmente und ‚passive Modernisierungsmaßnahmen‘ der Unternehmen“¹⁵⁷ geflossen seien. Vor diesem Hintergrund konnten zwar in einzelnen Industrie- und Dienstleistungsbereichen - allen ande-

¹⁵¹ Julio César Neffa: *Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina (1880-1996)*, Buenos Aires 1998, S. 494; El Clarín vom 6.12.2003: „Las exportaciones agrarias“.

¹⁵² Rubén José Mercado: *Historia económica argentina. Desde 1900 al 1955*, a.a.O., S. 291.

¹⁵³ Jorge Castro: *La gran década. Del abismo al crecimiento*, a.a.O., S. 122.

¹⁵⁴ Guadagni führt in diesem Zusammenhang aus, dass die verdeckte Arbeitslosigkeit gegen Ende der 80er auf 23% geschätzt werden könne, weit oberhalb der offiziellen Quote von acht Prozent. Unter dem in den 90ern stark gestiegenen Wettbewerbsdruck hätten die Unternehmen sich von vielen dieser nicht benötigten Arbeitskräfte trennen müssen, so dass der scharfe Anstieg der Beschäftigungslosigkeit nach Umsetzung der Wirtschaftsreformen nicht überraschte. Alieto Guadagni: *Contradicciones de la modernización. ¿Crecimiento económico y exclusión social? Los años 90 en Argentina*, a.a.O., S. 259.

¹⁵⁵ Während die argentinische Industrie hinsichtlich ihrer Produktivität zwischen 1991 und 1998 um 70% zulegte, waren es bei der brasilianischen 88%. Damit verstärkte sich sogar noch die während der 80er Jahre beobachtbare Entwicklung, da der brasilianische Vorsprung in der Produktivitätsentwicklung sich von 12,5% (1981-1990) auf 25,7% (1991-1998) vergrößerte. Zahlen bei Alieto Guadagni: *Contradicciones de la modernización. ¿Crecimiento económico y exclusión social? Los años 90 en Argentina*, a.a.O., S. 105.

¹⁵⁶ Diese trugen zwischen 1990 und 1998 45% des Importwachstums bei. Ebd., S. 69.

¹⁵⁷ Dirk Messner: *Wirtschaft und Entwicklung in Argentinien in den 90er Jahren: Ein schwieriger Neuanfang*, in: Dirk Messner (Hrsg.): *Lateinamerika: Der schwierige Weg in die Weltwirtschaft*, a.a.O., S. 70 f.

ren voran in den privatisierten ehemaligen Staatsunternehmen - weit reichende Produktivitätssteigerungen erreicht werden; nach wie vor aber sind

„die argentinischen Unternehmen im internationalen Vergleich in ihrer Mehrzahl klein, mit entsprechend negativen Auswirkungen auf ihre Fähigkeit, massiv in F&E zu investieren oder eigenständig in die Weltwirtschaft vordringen zu können.“¹⁵⁸

2.2 Investitionsproblematik als Gemeinsamkeit gesamtwirtschaftlicher Entwicklungsprobleme

Die bislang angeführten wesentlichen Problemfelder der argentinischen Wirtschaftsgeschichte: Geldwertinstabilität, volatile Wirtschaftsentwicklung, Auslandsverschuldung und Produktivitätsmängel, können auf eine Vielzahl von Ursachen zurückgeführt werden. In Form der Entwicklung der Investitionstätigkeit in Argentinien lässt sich allerdings mit den Besonderheiten bei der Investitionsentwicklung ein verbindendes Element feststellen, das als Grundlage dieser Problemfelder in Betracht kommt.

2.2.1 Gesamtwirtschaftliche Bedeutung von Investitionen

Die Investitionstätigkeit ist nach herrschender Ansicht eine wesentliche Determinante wirtschaftlichen Wachstums. Produktion und damit das globale Angebot können langfristig nur dann nachhaltig zunehmen, wenn zuvor entsprechende Mittel in die Verbesserung von Arbeitstechniken, die Implementierung von Innovationen und/oder die Erweiterung von Produktionskapazitäten investiert werden.¹⁵⁹ Investitionen sind daher von zentraler volkswirtschaftlicher Bedeutung. Lewis führt aus:

„As a rule-of-thumb, economists anticipate about one percentage point of growth for every 3,5-5 per cent of GDP invested.“¹⁶⁰

Vor dem Hintergrund der besonderen volkswirtschaftlichen Bedeutung von Investitionen lassen sich enge Zusammenhänge zwischen Investitionsschwäche einerseits und den hier analysierten langfristigen Entwicklungsschwierigkeiten der argentinischen Volkswirtschaft andererseits herstellen.

a) Investitionen und Inflationsraten

Inflation ist im Wesentlichen Folge von Nachfrageüberhängen; hier spricht man von der Erscheinung der nachfrageinduzierten Inflation.¹⁶¹ Das Geldangebot und mit ihm die Nachfrage

¹⁵⁸ Dirk Messner: Wirtschaft und Entwicklung in Argentinien in den 90er Jahren: Ein schwieriger Neuanfang, in: Dirk Messner (Hrsg.): Lateinamerika: Der schwierige Weg in die Weltwirtschaft, a.a.O., S. 56 f.

¹⁵⁹ Hermann Adam: Wirtschaftspolitik und Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 1992, S. 77.

¹⁶⁰ Colin Lewis: Cycles and Macroeconomic Policy since the 1930s, in: Colin Lewis/Nissa Torrents (Hrsg.): Argentina in The Crisis Years (1983-1990), a.a.O., S. 116.

nehmen schneller zu als das Warenangebot, so dass es zu Angebotsengpässen kommt. Folge des Nachfrageüberhangs sind eine „inflationäre Lücke“ und in Konsequenz hiervon Preissteigerungen, die, betreffen sie weite Teile der Wirtschaft, zu einer relativen Verringerung der Kaufkraft und damit zu Inflation führen.

Auch wenn diese Engpässe im Einzelnen vielfältige Ursachen haben können, so sind sie doch im Kern auch auf eine mangelnde Investitionstätigkeit zurückführbar. Denn würden Investitionen in eine Ausweitung der Produktion und damit des Angebots getätigt, so würde auf diese Weise der Inflationsdruck wenigstens eine Verringerung erfahren. Nimmt die gesamtwirtschaftliche Produktionskapazität aufgrund langfristig niedriger Investitionen jedoch nicht bzw. in Relation etwa zum Bevölkerungswachstum nicht ausreichend zu, so steigt die Wahrscheinlichkeit, dass in Phasen der Nachfrageexpansion Kapazitätsgrenzen rasch erreicht werden und das Angebot fortan nur noch geringe Wachstumsspielräume hat. Eine weiterhin hohe oder vielleicht sogar steigende Nachfrage kann dann zu preistreibenden Verknappungsercheinungen führen. Die Folge ist Inflation.

Tatsächlich können die hohen Inflationsraten in Argentinien als Resultat von Nachfrageüberhängen interpretiert werden. Besonders augenscheinlich ist dies in Form der lange geübten Praxis der Finanzierung von Defiziten in öffentlichen Haushalten durch geldschöpfende Zentralbankkredite. Der Staat besorgte sich auf diese Weise über sein Geldschöpfungsmonopol die Mittel zur Ausweitung seiner Nachfragekapazitäten: nach Arbeit, Gütern, Dienstleistungen. Dabei trat er hinsichtlich der Nachfrage nach Arbeit sogar sowohl direkt als auch indirekt als Nachfrager auf: direkt in Form eines Auftretens am Arbeitsmarkt als Nachfrager nach Arbeit für seine Verwaltung und seine Sicherheitskräfte, indirekt als Zahler von Bezügen, welche seine Mitarbeiter ihrerseits in Nachfrage nach Arbeit, Gütern oder Dienstleistungen umwandeln.

Eine geldschöpfungsfinanzierte Nachfrageausweitung durch den Staat wirkt so in mehrfacher Weise tief in die Volkswirtschaft hinein, so dass sie in besonderem Maße preistreibend ist: wird doch nicht nur das globale Nachfragevolumen mehr oder weniger stark ausgeweitet, sondern gleichzeitig dem solcherart - wenigstens vorübergehend - verknappten Angebot auf den Märkten ein aufgeblähtes Geldvolumen gegenüber gestellt. Theoretisch wäre es in einer solchen Situation denkbar, dass das Angebot in Folge von Investitionen so stark ausgeweitet

¹⁶¹ Jörn Altmann: Wirtschaftspolitik, Stuttgart 1995, S. 145.

wird, dass es mit der gesteigerten Nachfrage Schritt halten und Inflation mittel- und längerfristig verhindern könnte. In solchen Fällen käme es nur zu vorübergehenden Anpassungsinflationen, bis die Lücke zwischen Nachfrage- und Angebotsituation wieder geschlossen wäre. Doch sind verschiedene, an dieser Stelle jedoch nicht näher zu erörternde Konstellationen denkbar, in denen ein solches Nachziehen des Angebots gegenüber der Nachfrage zu langsam und/oder zu unvollkommen geschieht, als dass es die Erscheinung dauerhafter Inflation vermeiden könnte.

Daneben traten Inflationsspitzen in Argentinien immer wieder auch als Folge von Angebotsengpässen in Phasen starken Nachfragewachstums auf.¹⁶² Rojas brachte diese Zusammenhänge in sein Bild von den „populist cycles“;¹⁶³ in eine ganz ähnliche Richtung gehen die von O'Donnell beschriebenen „ciclos“.¹⁶⁴ In beiden Fällen führten expansionistische Maßnahmen - Zinssenkungen, immer wieder aber vor allem allgemeine Lohnerhöhungen - zu einer Ausweitung der Gesamtnachfrage bis zu dem Punkt, an dem die Angebotsausweitung an Kapazitätsgrenzen stieß. In Folge stieg u.a. die Inflationsrate, was zusammen mit anderen makroökonomischen Überhitzungserscheinungen die Einleitung von nachfragedämpfenden Stabilisierungsmaßnahmen nach sich zog. Durch Austeritätsmaßnahmen: Senkungen der Staatsausgaben, Lohneinfrierungen, Abwertungen, nahm die Gesamtnachfrage wieder ab und sank in der Konsequenz auch wieder die Inflation. Im Kern waren diese „populist cycles“ oder „ciclos“ also vor allem Variationen der Gesamtnachfrage, während sich das Niveau des Gesamtangebots bzw. der Produktionskapazitäten innerhalb vergleichsweise starrer Grenzen bewegte.

b) Investitionen und volatile Wirtschaftsentwicklung

Hinsichtlich der volatilen Wirtschaftsentwicklung sind niedrige Investitionsraten sowohl Ursache als auch Folge.

Zusammenhänge ergeben sich hier aus der Überlegung, dass im Rahmen des traditionellen argentinischen Konjunkturmusters aus expansiver Wirtschaftspolitik, Nachfrageausweitung, konsumgetriebener konjunktureller Überhitzung, Inflationsanstieg und Zahlungsbilanzschwierigkeiten, Krisenerscheinungen und schließlich Einleitung restriktiver wirtschaftspolitischer Maßnahmen (die bereits angeführten „populist cycles“ von Rojas bzw. die „ciclos“ von

¹⁶² Vgl. Roberto Cortés Conde: Progreso y declinación de la economía argentina, a.a.O., S. 55; Luis Alberto Romero: Breve historia contemporánea de la Argentina, a.a.O., S. 122.

¹⁶³ Mauricio Rojas: The Sorrows of Carmencita. Argentina's Crisis in a Historical Perspective, a.a.O., S. 73.

¹⁶⁴ Guillermo O'Donnell: Estado y alianzas en la Argentina. 1956-1976, in: Desarrollo Económico Nr. 64/1977, S. 533 ff.

O'Donnell) insbesondere der Anstieg der Geldentwertungsrate sowie der zahlungsbilanzbelastenden Handelsbilanzdefizite wirtschaftspolitische Wendemarken darstellten, an denen die Einleitung nachfrage- und konjunkturdämpfender Maßnahmen die teilweise drastischen Wachstumseinbrüche bewirkten.

Hieraus folgt dass, hielte die argentinische Produktionskapazitäten- und damit die Angebotsentwicklung aus nationalen Quellen in Folge von produktivitäts- und produktionssteigernden Investitionen wenigstens weitgehend Schritt mit der Entwicklung der Nachfrage, die inflationstreibenden und zahlungsbilanzbelastenden Effekte sich eher in Grenzen hielten und in Folge stabilisierungskriseninduzierende Maßnahmen nicht oder doch wenigstens nicht in den beobachteten Reichweiten zu implementieren gewesen wären.

Aufgrund einer im Zeitverlauf aber nur geringen Ausweitung der Produktionskapazitäten bzw. des Gesamtangebots führten Nachfrageausweitungen in Folge einer expansiven Politik regelmäßig zu Inflationsspitzen und außenhandelsbilanzinduzierten Zahlungsbilanzkrisen. Auf dieser Grundlage eingeleitete Austeritätsmaßnahmen führten zu einer oft abrupten Dämpfung der globalen Nachfrage, so dass nicht nur die Außenhandelsproblematik und Inflation unter Kontrolle gebracht werden konnten, sondern die Verringerung der Gesamtnachfrage auch eine Drosselung des Gesamtangebots und damit der Produktion nach sich zog. Hieraus ergeben sich dann nicht nur die mitunter sehr heftigen „stop-and-go“-Erscheinungen, sondern auch die immer wieder tiefen BIP-Einschnitte bei im Zeitverlauf insgesamt flachem Entwicklungstrend.

c) Investitionen und Auslandsverschuldung

Eine langfristige Abhängigkeit von Kapitalimporten zur Finanzierung nationaler investiver oder konsumtiver Ausgaben, wie sie sich in einem dauerhaften Zahlungsbilanzdefizit und/oder steigender Auslandsverschuldung niederschlägt, kann ebenfalls als Folge geringer Investitionstätigkeit interpretiert werden.

Im Kern kann auch eine Abhängigkeit von Kapitalimporten als Produktivitätsproblematik interpretiert werden: Die kapitalimportierende Volkswirtschaft konsumiert mehr als sie produziert. Deshalb ist sie auf externe Nachfragebefriedigung angewiesen, sei es in Form von Kapital für die Realisierung von Investitionen oder zur Finanzierung einer passiven Handelsbilanz.

In beiden Fällen gilt, dass im Ausgangspunkt wirtschaftlicher Expansionsprozesse in Anbetracht entwicklungsbedingt niedriger nationaler Produktivität und/oder - damit zusammenhängend - begrenzter nationaler Kapitalmärkte der Rückgriff auf externe Finanzierungsquellen die Entwicklungsdynamik nachhaltig beschleunigen kann. Das Angebot des zunächst in der Regel limitiertesten der drei Produktionsfaktoren: Kapital, wird ausgeweitet, was dessen Kosten senkt und allein darüber schon zu Produktivitätsgewinnen führen kann. Wenn die Kapitalimporte vornehmlich zu investiven Zwecken verwendet würden, müssten nach den Annahmen der neoklassischen Konvergenztheorie¹⁶⁵ aufgrund der Amortisations- und in ihrem Gefolge der Kapitalakkumulationsprozesse mit der Steigerung der Produktion, der Produktivität und damit der Kapitalbildung die Notwendigkeit zur Kapitaleinfuhr langfristig jedoch abnehmen.

Ist dies nicht der Fall: werden die Kapitalimporte also zu bedeutenden Teilen konsumtiven Zwecken zugeführt, dauern die anfänglichen Produktivitätsschwierigkeiten fort. Die Amortisationen und Akkumulationen aus investiertem Kapital reichen dann nicht aus, um das Produktivitätsgefälle gegenüber dem Ausland zu verringern, so dass weiterhin Kapitaleinfuhren zur Deckung der Nachfrangelücke erforderlich sind. Besonders augenscheinlich wird dies im Falle einer anhaltend passiven Handelsbilanz, die volkswirtschaftliche Nachfrageüberhänge plastisch repräsentiert.

Dabei kann sich aus der Verschuldungsdynamik dahingehend ein Kreislauf ergeben, als dass sich diese in ihrem Volumen selber nährt. So stellen Zinsen den Preis für die in einer Vergangenheit einmal nachgefragten Kredite dar; aus dieser Perspektive sind Zinszahlungen konsumtive Ausgaben. Selbst wenn Kredite also für investive Zwecke verwendet werden sollten, so verschieben die für sie zu erbringenden Zinszahlungen die Relation im Zeitverlauf notwendigerweise zu Ungunsten des investiven, und zu Gunsten des konsumtiven Anteils. Steigende Verschuldung geht vor diesem Hintergrund mit steigenden konsumtiven Ausgaben einher.

Auch diese Dynamiken lassen sich im Falle Argentiniens beobachten. Im Verlauf der Jahrzehnte zeigte sich nicht nur eine Tendenz zur Refinanzierung alter durch neue Schulden - wodurch früher eventuell sogar investiv verwendete Kredite über deren Tilgung in konsumtive umgewandelt werden. Zudem kam es in Phasen wirtschaftlicher Expansion in der Regel zur

¹⁶⁵ Silvio Borner, Aymo Brunetti, Beatrice Weder: Political Credibility and Economic Development, New York 1995, S. 3 ff.

Notwendigkeit der Inanspruchnahme externer Finanzierungsquellen für die Realisierung von Investitionen; darüber hinaus aber führte die solcherart bewirkte Ausweitung der nationalen Gesamtnachfrage regelmäßig zu Nachfrageüberhängen, die sich im Aufkommen von Außenhandelsbilanzdefiziten in Phasen wirtschaftlicher Expansion bzw. außenwirtschaftlicher Liberalisierungen niederschlugen.

d) Investitionen und Produktivitätsmängel

Wie bereits unter Punkt 2.2.4 angedeutet, lassen sich Produktivitätsmängel als wichtigster Transmissionsmechanismus zwischen geringer produktiver Investitionstätigkeit einerseits und den zuvor als Folgen von Investitionsschwächen behandelten wirtschaftshistorischen Problemfeldern Inflation, volatiler Wirtschaftsentwicklung und Auslandsverschuldung andererseits auffassen. Denn sowohl bei der inflationstreibenden und auf diese Weise potenziell wirtschaftsentwicklungsdestabilisierenden Unfähigkeit zur angemessenen Schließung von Lücken zwischen Nachfrage und Angebot, als auch bei der Problematik der Auslandsverschuldung handelt es sich im Kern um ein gesamtwirtschaftliches Produktivitätsproblem: Die Volkswirtschaft konsumiert dauerhaft mehr als sie produziert. Daher sind die Zusammenhänge zwischen der Entwicklung der Investitionstätigkeit und Produktivitätsmängeln auch von besonderer Bedeutung.

So führen ausbleibende Investitionen etwa zu einer Überalterung des Produktionsapparates. Die Produktivität leidet in diesem Fall nicht nur aufgrund der Vergrößerung des relativen Innovationsabstandes etwa gegenüber dem Ausland, sondern auch durch zunehmende Ausfälle aufgrund eines maroden Maschinenparks.

Produktivitätshemmend bemerkbar machen können sich ebenfalls Defizite bei Investitionen in die Infrastruktur. Ein Mangel an funktionstüchtigen Telefonanschlüssen, eine unzureichende Energieversorgung oder das Fehlen von Kapazitäten bei Häfen, Straßen und Schienen vermindert die Effektivität und Effizienz der Produktionsfaktoren, da sie zu langen Wartezeiten, dem Stillstand von Maschinen oder der Steigerung von Transportkosten führen. Dies gilt auch für die Zurückhaltung bei Aufwendungen für das Bildungswesen oder Forschungseinrichtungen. Geringe Investitionen in die genannten Bereiche reduzieren so den Wert der Veranlagungen in anderen und können auf diese Weise das Gesamtinvestitionsniveau einer Volkswirtschaft begrenzen, bzw. deren Effizienz behindern.

Tatsächlich erlebte der argentinische Maschinenpark bis Anfang der 90er Jahre eine Veraltungsentwicklung, die 1989 einen Höhepunkt erreichte¹⁶⁶ und damit mit den bisherigen historischen Tiefstständen der Investitionsquote in den Jahren 1989, 1991 und 1992 zusammenfiel. Vor allem auch bei den großen staatlichen Versorgungsunternehmen - Telefon, Energie, Wasser, Transport - machten sich viele Jahre allenfalls mangelhaft getätigter Erhaltungsinvestitionen in Form von sich gegen Ende der 80er Jahre dramatisch zuspitzenden Versorgungsmissständen bemerkbar. Produktivitätsmängel in Unternehmen der Privatwirtschaft als Folge von Veraltungserscheinungen und Ausfällen der Anlagen wurden so durch häufige Stromausfälle, Probleme bei der Gasversorgung oder allenfalls mangelhaft verfügbare Telekommunikationsangebote stark verschlimmert; teilweise wirken diese Schwierigkeiten auch noch in der Gegenwart fort.

2.2.2 Besonderheiten der Investitionsentwicklung in Argentinien

Zwischen dem Ausmaß der Investitionstätigkeit einerseits und den festgestellten Problemfeldern der argentinischen Wirtschaftsentwicklung andererseits lassen sich so also sowohl theoretisch zahlreiche Wechselwirkungen feststellen, als auch aus makroökonomischen Kenndaten sowie Schlussfolgerungen aus der historischen Entwicklung erste empirische Anhaltspunkte ableiten. Demnach könnte davon ausgegangen werden, dass die langfristigen Entwicklungsprobleme des Landes ihre wirtschaftlichen Ursachen insbesondere in einer langanhaltenden Investitionsschwäche haben.

Kann diese Annahme in der weiteren Analyse der langfristigen Investitionsentwicklung in Argentinien und ihrer Besonderheiten erhärtet werden?

a) Allgemeine Investitionsentwicklung

Absolute Angaben zur Entwicklung der Investitionen in Argentinien werden immer problematischer, je weiter man sich auch nur von der jüngsten Vergangenheit entfernt. In einer Wirtschaftsgeschichte, die einerseits so reich an makroökonomischen Instabilitäten und andererseits daher auch so besonders anfällig ist für statistische Ungenauigkeiten wie die argentinische, können bereits die Angaben zu den Investitionsquoten in den 90er Jahre signifikante Unterschiede aufweisen.¹⁶⁷ Dennoch aber kann festgestellt werden, dass sich über lange Zeit-

¹⁶⁶ Alieto Guadagni: *Contradicciones de la modernización. ¿Crecimiento económico y exclusión social? Los años 90 en Argentina*, a.a.O., S. 68.

¹⁶⁷ So werden etwa von Guadagni - der sich dabei auf Zahlen des Wirtschaftsministeriums beruft - die Quoten für 1995 und 1998 mit 18,3% angegeben, während die CEPAL für 1995 17,9% und für 1998 von 20,7% spricht. Für 1990 gibt sie einen Wert von 12,1% an, während Vitelli, Angaben des IWF zu Grunde legend, 13,4% nennt. Auch wenn die Tendenzen gleich

räume der argentinischen Geschichte hinweg Zurückhaltung hinsichtlich der Tätigkeit langfristig produktiver Investitionen erkennen lässt.

Der primäre Sektor - Bergbau und vor allem die Landwirtschaft - war bis in die 40er Jahre hinein über Jahrzehnte hinweg auch hinsichtlich seines relativen Gewichts gegenüber den anderen beiden Sektoren der mit Abstand wichtigste Bereich der argentinischen Volkswirtschaft. Auch wenn im Zuge der voranschreitenden Industrialisierung im Verlauf der 40er Jahre das relative Gewicht des sekundären Sektors das des primären schließlich dauerhaft übertraf, so nimmt der Agrarbereich bis in die Gegenwart eine wirtschaftliche Schlüsselposition ein. Denn auch wenn er hinsichtlich seiner Wertschöpfung einen geringeren Anteil am BIP hatte als sekundärer und tertiärer Sektor, so behielt er doch bis heute seine wichtige Rolle als Generator von Deviseneinnahmen in seiner Eigenschaft als Produzent der argentinischen Hauptausfuhr Güter bei. Ohne diese weitgehend zuverlässige Devisenquelle hätten dem traditionell eher exportschwachen sekundären Sektor Argentiniens die Mittel zum Import von Investitionsgütern, Technologie, Energie und Vorfabrikaten gefehlt. Darüber hinaus war die industrielle Entwicklung von Anfang an eng mit der Landwirtschaft verknüpft. Lebensmittelindustrie und die Veredelung landwirtschaftlicher Vorprodukte für den Export sind bis heute wesentliche industrielle Betätigungs- und Wachstumsfelder geblieben.

Vor diesem Hintergrund wäre anzunehmen, dass der primäre Sektor Argentiniens in der Vergangenheit vornehmliches Ziel umfangreicher Investitionstätigkeiten gewesen ist. Nicht nur, dass auf Grundlage seiner herausragenden volkswirtschaftlichen Bedeutung die Investition von Mitteln in Erhalt und Ausbau seiner Wettbewerbsfähigkeit in einem Umfeld zunehmenden Konkurrenzdrucks auf den Weltmärkten von großer Wichtigkeit gewesen wäre. Zudem verfügte er aufgrund der von ihm generierten Gewinne und Exportüberschüsse auch über gute Finanzierungsmöglichkeiten für Investitionen in chemische, biologische oder technologische Innovationen. Um so bemerkenswerter sind so die Feststellungen zahlreicher Autoren, die diesem Sektor eine über Jahrzehnte andauernde Investitionsschwächen bescheinigen.

sind, so ergeben sich doch in den einzelnen Fällen nicht unbedeutende Abweichungen. Große Diskrepanzen ergeben sich auch bei Angaben zu früheren Quoten. Während Lewis die Werte für 1980 mit 22,2% angibt, spricht die CEPAL von 28,8%; wurden 1985 laut Lewis lediglich 8,5% des BIP investiert, so sind es bei der CEPAL 17,4%; und auch für 1990 ergeben sich mit 8,4% (Lewis) und 14% (CEPAL) erhebliche Abweichungen. Alieto Guadagni: *Contradicciones de la modernización. ¿Crecimiento económico y exclusión social? Los años 90 en Argentina*, a.a.O., S. 74; CEPAL: *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2000*, Santiago de Chile 2001, S. 77; Guillermo Vitelli: *Los dos siglos de la Argentina. Historia económica comparada*, a.a.O., S. 581; Colin Lewis: *Cycles and Macroeconomic Policy since the 1930s*, in: Colin Lewis/Nissa Torrents (Hrsg.): *Argentina in The Crisis Years (1983-1990)*, a.a.O., S. 117.

So zitiert etwa Vitelli in seiner Untersuchung zur langfristigen Entwicklung der argentinischen Wirtschaft eine Reihe von Autoren, welche beim argentinischen agrarischen Großunternehmertum in der historischen Übersicht ein „[p]redominio de la lógica especulativa“¹⁶⁸ feststellen. Diese habe dazu geführt, dass selbst zu Zeiten des agroexportbasierten Booms zwischen 1880 und 1930 sehr viel stärker auf eine - investitionsschwache - extensive Bewirtschaftung der Ländereien gesetzt worden sei. Produktionsgewinne seien in dieser Zeit stärksten Wachstums primär durch die Erschließung neuer Nutzflächen sowie sekundär durch die Beschäftigung zusätzlicher Arbeitskräfte erzielt worden. Technologische Fortschritte - etwa der Einsatz von synthetischen Dünge- und Pflanzenschutzmitteln oder moderner Landmaschinen - seien unter dem Eindruck eines „comportamiento no capitalista y falta de espíritu empresario de los grandes propietarios pampeanos“¹⁶⁹ hingegen erst Mitte der 1920er Jahre und damit im Vergleich zu anderen agrarisch geprägten Wirtschaften spät - und selbst dann noch eher zögerlich - zum Einsatz gekommen.

Aufgrund der sich ab Beginn der Weltwirtschaftskrise und dem mit ihr einhergehenden „cierre de la parábola agropecuaria“¹⁷⁰ 1929/1930 weiter ausprägenden Neigung der großen Landbesitzer zur Verringerung produktiver Investitionen zu Gunsten der Liquidität kurzfristiger und risikoärmerer Anlageformen sowie Spekulationen mit städtischen Bauprojekten, sei auch nach Abebben der lang anhaltenden Agrar-Sonderkonjunktur der notwendige weitere Ausbau der agrarischen Infrastruktur durch Privatunternehmer - Silos, Kühleinrichtungen, Mechanisierung, aber auch Erhalt und Erweiterung der Eisenbahnlinien - vielfach unterblieben.¹⁷¹ In den 20er Jahren pendelten die Investitionen¹⁷² in die Landwirtschaft zwischen 4,5 und sechs Prozent des BIP, und übertrafen damit vielfach diejenigen in den sekundären Sektor. In den 30er Jahren sank die Investitionsquote im primären Sektor in vielen Jahren auf deutlich unter drei Prozent, um in den 40er und 50er Jahren weiter auf fast regelmäßig deutlich unter zwei Prozent abzusinken. Die investiven Anstrengungen in Richtung auf eine angesichts der Verschärfung des internationalen Wettbewerbs erforderliche Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion fielen so über viele Jahrzehnte hinweg vergleichsweise gering aus. Ihren Niederschlag fand diese Entwicklung u.a. in einer bis in die 80er Jahre hinein ständig abneh-

¹⁶⁸ Guillermo Vitelli: Los dos siglos de la Argentina. Historia económica comparada, a.a.O., S. 221.

¹⁶⁹ Ebd., S. 222.

¹⁷⁰ Ebd., S. 183.

¹⁷¹ Vitelli bezieht sich in diesem Zusammenhang auf Autoren wie Halperín, Sábato, Ferrer und Laclau. Guillermo Vitelli: Los dos siglos de la Argentina. Historia económica comparada, a.a.O., S. 221 ff. Rojas schreibt hierzu: „Argentina’s big estates and cattle ranchers (...) developed more extensively, through the uninhibited exploitation of the land, as being the cheapest factor of production, rather than more expensive factors of production. (...) In addition, the big landowners (...) tried to minimise the sort of fixed investment that would tie them to a particular product.“ Mauricio Rojas: The Sorrows of Carmencita. Argentina’s Crisis in a Historical Perspective, a.a.O., S. 31.

¹⁷² Zahlen aus: Guillermo Vitelli: Los dos siglos de la Argentina. Historia económica comparada, a.a.O., S. 417.

menden Partizipation an der Weltproduktion für Weizen und Mais, während der Anteil der USA hingegen, trotz der Etablierung weiterer großer Produzenten wie der EU, weitgehend konstant blieb.¹⁷³

Auch wenn nach dem Investitions-Tiefpunkt der 40er und 50er Jahre mit der „vuelta al campo“ wieder etwas mehr Investitionsmittel in die Landwirtschaft flossen, so blieben die Investitionsanstrengungen doch weiterhin hinter denjenigen vieler Wettbewerber zurück. So stellt Smith für die 60er Jahre fest:

„[W]ith virtually stagnant agricultural production and a growing urban population demanding cheap foodstuffs, Argentina found it almost impossible to increase the surplus available for export. (...) The problem was that many rural producers preferred to reap easy profits derived from large differential rents on a world scale rather than modernize techniques of production that had remained essentially unchanged since the turn of the century.“¹⁷⁴

Im Zuge der Außenhandelsderegulierungen der 90er Jahre nahm zwar der Import landwirtschaftlicher Geräte, vor allem aber auch neuen Saatguts zu. Dennoch beschreibt das argentinische Landwirtschaftssekretariat für 2003 eine Fortsetzung der Investitionszurückhaltung:

„La Agricultura Argentina se encuentra hoy orientada hacia la producción de granos con un predominio del cultivo de soja en desmedro de otras actividades, (...) por que es el negocio de menor inversión y mayor seguridad de rentabilidad que ofrece el sector agropecuario argentino.“¹⁷⁵

Die über Jahrzehnte hinweg aufgelaufenen Investitionsversäumnisse erklären, weshalb Argentinien unter den größten Agrarexporturen bis heute hinter den früher unterlegenen Konkurrenten Brasilien, Kanada und Australien nur noch den zwölften Rang einnimmt. Selbst das bevölkerungsreiche China exportiert mittlerweile mehr Agrarprodukte als Argentinien.¹⁷⁶

Die Feststellung geringer Investitionsneigung gilt auch für den sekundären Sektor, dem Rojas im Hinblick auf die Anfänge der Industrialisierung um 1900 nicht nur bescheinigt: „Argentina’s industrial structure was already old fashioned in the first blush of its youth,“¹⁷⁷ sondern auch, dass sich an dieser Situation aufgrund des Mangels an technologischen Innovationen bis in die 90er Jahre hinein wenig geändert habe.¹⁷⁸ Rock konstatiert, dass die argentinische In-

¹⁷³ Guillermo Vitelli: Los dos siglos de la Argentina. Historia económica comparada, a.a.O., S. 410 ff.

¹⁷⁴ William Smith: Authoritarianism and the Crisis of the Argentine Political Economy, a.a.O., S. 87.

¹⁷⁵ Secretaría de Agricultura Pesca y Alimentación, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria: 2003 – AÑO DE Fuerte reactivación del mercado de maquinaria agrícola argentino, S. 2, im Internet unter: <http://www.inta.gov.ar/actual/temas/2004/maquinaria2003.pdf>.

¹⁷⁶ El Clarín vom 6.12.2003: „Las exportaciones agrarias“.

¹⁷⁷ Mauricio Rojas: The Sorrows of Carmencita. Argentina’s Crisis in a Historical Perspective, a.a.O., S. 37.

¹⁷⁸ Ebd., S. 38.

dustrie sich traditionell durch ihre geringe Investitionstiefe auszeichnete.¹⁷⁹ Nach Angaben Vitellis¹⁸⁰ bewegten sich die Investitionen des sekundären Sektors in den 20er Jahren zwischen 3,5 und sechs Prozent des argentinischen BIP, um in den 30er Jahren auf Werte zwischen 2,5 und fünf Prozent abzusinken. In den 40er Jahren nahmen sie im Zuge der Forcierung der Importsubstitutionsindustrialisierung auf bis zu über sieben Prozent des BIP zu, fielen dann jedoch rasch wieder auf Werte unter fünf Prozent.

Auch wenn hier mit Vitelli nur ein Ausschnitt der gesamten Investitionstätigkeit beleuchtet wird: bleibt der tertiäre Sektor doch unberücksichtigt, so wird dennoch deutlich, dass die Investitionen in den 30er, 40er und 50er Jahren insgesamt von niedrigem Niveau aus einen deutlichen Abwärtstrend aufwiesen. Während der 60er und 70er Jahre erfolgte zwar ein Anziehen auf durchschnittlich 22,8% des BIP (1970-79),¹⁸¹ an das sich in der zweiten Hälfte der 80er jedoch wieder ein deutlicher Abfall anschloss. Zwischen 1980 und 1990 lag die Investitionsquote bei durchschnittlich 19,6% des BIP,¹⁸² womit sie deutlich unterhalb der in Korea oder Taiwan erreichten ca. 30% lag.¹⁸³ Zudem wies sie auch eine deutlich abfallende Tendenz auf. Lag die Quote 1980 bei 25,2%, so fiel sie in der zweiten Hälfte der 80er Jahre bis 1989 auf lediglich 15,5% oder gut 60% des Ausgangswertes;¹⁸⁴ Lewis spricht in diesem Zusammenhang auch von einer „massive decapitalisation“¹⁸⁵ der argentinischen Wirtschaft.

Diese starke Verringerung der Investitionstätigkeit in den 80ern führte zur bereits oben angeführten Veraltung großer Teile des argentinischen Produktivkapitals, das in jenem Jahrzehnt sogar in seinem Bestand abnahm: Die Investitionen reichten noch nicht einmal zur Ersetzung

¹⁷⁹ David Rock: Argentina, 1930-1946, in: Leslie Bethel (Hrsg.): Argentina Since Independence, a.a.O., S. 165.

¹⁸⁰ Guillermo Vitelli: Los dos siglos de la Argentina. Historia económica comparada, a.a.O., S. 417.

¹⁸¹ Colin Lewis: Cycles and Macroeconomic Policy since the 1930s, in: Colin Lewis/Nissa Torrents (Hrsg.): Argentina in The Crisis Years (1983-1990), a.a.O., S. 117.

¹⁸² Zahlen aus Tendencias Económicas y Financieras: Anuario 1995, S.55.

¹⁸³ Dirk Messner: Wirtschaft und Entwicklung in Argentinien in den 90er Jahren: Ein schwieriger Neuanfang, in: Dirk Messner (Hrsg.): Lateinamerika: Der schwierige Weg in die Weltwirtschaft, a.a.O., S. 55.

¹⁸⁴ Auch anhand dieser Zahlen lassen sich die großen Schwierigkeiten darstellen, die sich bei der quantitativen Investitionsanalyse ergeben. So weichen die von Messner für die 80er Jahre angegebenen Werte von „zwischen 9,9% und 15%“ sehr stark von den hier verwendeten Zahlen ab. Da Messner jedoch erstens auf die Angabe von Quellen verzichtet, eine Durchschnittsquote von lediglich ca. 13% für ein ganzes Jahrzehnt zweitens als extrem substanzersetzend erscheint und drittens schließlich die Zahlen aus „Tendencias Económicas y Financieras“ relativ nah an den kumulierten Vergleichszahlen der Subsecretaría de Programación Macroeconómica liegen, wird den „Tendencias“-Angaben mehr Aufmerksamkeit geschenkt. Dennoch bleibt bemerkenswert, dass die Weltbank für 1985 eine Investitionsquote von 8,5% angibt, „Tendencias“ jedoch von 18% ausgeht, damit aber freilich eine größere und die Realität wahrscheinlich glaubwürdiger abbildende Konsistenz in der Entwicklung dieser Quote zeigt. Vgl. für die Weltbankzahlen Colin Lewis: Cycles and Macroeconomic Policy since the 1930s, in: Colin Lewis/Nissa Torrents (Hrsg.): Argentina in The Crisis Years (1983-1990), a.a.O., S. 117.

¹⁸⁵ Colin Lewis: Cycles and Macroeconomic Policy since the 1930s, in: Colin Lewis/Nissa Torrents (Hrsg.): Argentina in The Crisis Years (1983-1990), a.a.O., S. 117.

defekter Anlagen.¹⁸⁶ Dies betraf neben Unternehmen des sekundären Sektors gegen Ende der 80er Jahre vor allem auch die großen staatlichen Versorgungsunternehmen. Strom-, Gas- und Wasserversorgungsfirmen reduzierten ihre Investitionen; in Folge verfielen Generierungskapazitäten und Leitungsnetze.¹⁸⁷

Erst gegen Mitte der 90er Jahre erfolgte wieder ein Anstieg der Investitionsquote.¹⁸⁸ Doch auch wenn der hier erreichte Durchschnitt von 17,9% im Vergleich zu Werten von 14 bzw. 14,5% in den Jahren 1990 und 1991 sehr hoch anmuten mag und in einzelnen Jahren sogar Spitzenwerte von über 20% erreicht wurden, so bleibt doch festzustellen, dass die Investitionstätigkeit sowohl in ihrem Durchschnitt als auch in ihren Spitzenwerten hinter denjenigen selbst der 80er Jahre zurückblieb. Selbst wenn man die vergleichsweise sehr günstigen Werte der investitionsstarken Jahre 1992-1999 als Grundlage nimmt, und solcherart die sehr niedrigen Zahlen von 1990 und 1991 unberücksichtigt lässt, bewegt sich die Quote mit 19,5% doch allenfalls auf dem Niveau der 80er Jahre. Somit sah „la gran década“ 1990-1999 nicht nur die bislang tiefsten Investitionsquoten der jüngeren argentinischen Geschichte, sondern erlebte zudem letztlich eine Fortsetzung der langfristig abwärtsgerichteten Entwicklungstendenz.

Noch bemerkenswerter werden die Zahlen der 90er Jahre vor dem Hintergrund, dass

„nicht vergessen werden [darf], dass es in Argentinien in den 80er Jahren - also der Phase radikaler organisatorisch-technologischer Veränderungen in den dynamischen Ökonomien der Weltwirtschaft - kaum Erweiterungs- oder Modernisierungsinvestitionen gab, der Modernisierungsdruck und -nachholbedarf also sehr hoch ist. Die bisher realisierte Investitionsquote von unter 20% wird sicher nicht ausreichen, um die notwendigen Aufholprozesse umzusetzen (...).“¹⁸⁹

Bisang und Gómez weisen darüber hinaus darauf hin, dass in den 80er Jahren zahlreiche große Investitionsprojekte zwar begonnen, aber aufgrund der extrem ungünstigen makroökonomischen Lage nicht zum Abschluss gebracht worden seien.¹⁹⁰ So ist in der Fortführung und Fertigstellung solcher zuvor aufgeschobener Vorhaben ein weiterer Grund für den relativ starken Anstieg der Investitionsquote in den 90ern zu sehen. Dies gilt auch für den Bausektor

¹⁸⁶ Roberto Bisang, Georgina Gómez: Las inversiones en la industria argentina en la década de los noventa, in: Bernardo Kosacoff, Daniel Heyman (Hrsg.): La economía argentina en los noventa. Desempeño económico en un contexto de reformas, Buenos Aires 2000, S. 363.

¹⁸⁷ Peter Taylor, als Unternehmensberater mit verantwortlich für die Privatisierungen von YPF und die Ausschreibungen des Autobahn-Bauprojekts „Acceso Norte“, im Gespräch am 23.6.2004 in Pilar.

¹⁸⁸ Zahlen der Subsecretaría de Programación Macroeconómica, zitiert bei Alieto Guadagni: Contradicciones de la modernización. ¿Crecimiento económico y exclusión social? Los años 90 en Argentina, a.a.O., S. 66.

¹⁸⁹ Dirk Messner: Wirtschaft und Entwicklung in Argentinien in den 90er Jahren: Ein schwieriger Neuanfang, in: Dirk Messner (Hrsg.): Lateinamerika: Der schwierige Weg in die Weltwirtschaft, a.a.O., S. 71.

¹⁹⁰ Roberto Bisang, Georgina Gómez: Las inversiones en la industria argentina en la década de los noventa, in: Bernardo Kosacoff, Daniel Heyman (Hrsg.): La economía argentina en los noventa. Desempeño económico en un contexto de reformas, a.a.O., S. 361.

als einem der „pilares del crecimiento“.¹⁹¹ Guadagni weist dabei auf die hier in Folge ökonomischer Instabilität und des Fehlens von Kapital bis Ende der 80er Jahre aufgelaufenen Investitionsrückstände hin.

Eine weitere Besonderheit der Entwicklung im vergangenen Jahrzehnt ist auch, dass die Investitionen in den sekundären Sektor zu Gunsten derjenigen im tertiären Sektor um gut 20% abnahmen.¹⁹² Ein sehr bedeutender Teil der getätigten Investitionen floss dabei zudem in Unternehmungen, die eng mit dem primären Sektor verbunden waren; hier vor allem in die Lebensmittelindustrie und die Rohstoffgewinnung.¹⁹³ Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass die dem Hochtechnologiebereich zuzurechnenden Industriesektoren 1999 mit einem Anteil von 20% am Gesamtindustriesektor deutlich unterhalb der Quote von 1980 (gut 27%) lag, während der Anteil der ressourcenverarbeitenden Industrie mit fast 60% klar über das Niveau von 1980 (ca. 52%) gestiegen war.¹⁹⁴ Mithin hat sich zwischen 1980 und 1999 eine Verschiebung der industriellen Schwerpunkte vom im Ausgangspunkt ohnehin schon relativ schwach aufgestellten technologieintensiven- zum ressourcenintensiven Bereich vollzogen.

b) Investitionsquellen

Neben der langfristigen Entwicklung der Investitionstätigkeit ist auch die Herkunft der Investitionen von Interesse. Denn traditionell ist ein bedeutender Teil der in Argentinien getätigten Investitionen nicht nur auslandskreditfinanziert, sondern wird überhaupt erst durch ausländische Firmen geleistet. Diese haben damit bis heute eine wichtige Rolle als Triebfedern der wirtschaftlichen Entwicklung Argentiniens inne.

Zwar mag die Herkunft der Investitionen für ihre Folge: wirtschaftliche Entwicklung, als nicht von primärem Interesse erscheinen. Dennoch ist die sich über Jahrzehnte hinweg fortschreibende zentrale Rolle ausländischen Kapitals und ausländischer Unternehmen bei den in Argentinien getätigten Investitionen von analytischer Relevanz, geht sie doch einher mit einer bereits während des Booms des 19. Jahrhunderts relativ geringen - und im weiteren Entwick-

¹⁹¹ Alieto Guadagni: *Contradicciones de la modernización. ¿Crecimiento económico y exclusión social? Los años 90 en Argentina*, a.a.O., S. 113.

¹⁹² Roberto Bisang, Georgina Gómez: *Las inversiones en la industria argentina en la década de los noventa*, in: Bernardo Kosacoff, Daniel Heyman (Hrsg.): *La economía argentina en los noventa. Desempeño económico en un contexto de reformas*, a.a.O., S. 358.

¹⁹³ Ebd., S. 392.

¹⁹⁴ Mauricio Rojas: *The Sorrows of Carmencita. Argentina's Crisis in a Historical Perspective*, a.a.O., S. 113.

lungsverlauf auch eher abnehmenden - Investitionsneigung privater argentinischer Wirtschaftssubjekte.

So stammten 1913 50% der in Argentinien getätigten Investitionen von britischen Unternehmen;¹⁹⁵ 80% der Eisenbahnen, große Ländereien, weite Teile des öffentlichen Nahverkehrs, zahlreiche Versorgungsunternehmen sowie gut ein Drittel der extrem exportwichtigen Tiefkühlanlagen für Fleisch befanden sich damals in britischem Besitz.¹⁹⁶ Ab den 20er Jahren lösten vor allem US-amerikanische Unternehmen die britischen Firmen als wichtigste Auslandsinvestoren in Argentinien ab. Durch den Bau von Fertigungsanlagen für Konsumgüter leisteten sie einen wichtigen Beitrag zur Beschleunigung der industriellen Entwicklung und zur Diversifizierung der Industriestruktur.¹⁹⁷ Nach einer vorübergehenden starken Abnahme der Bedeutung ausländischer Investitionen im Verlauf der ersten Regierung Perón übernahmen ausländische Unternehmen bereits nach 1952 wieder eine herausragende Position bei den industriellen Investitionen und waren etwa maßgeblich an der Entwicklung der argentinischen Automobilindustrie beteiligt.

Dies setzte sich auch in den folgenden Jahrzehnten fort, da ausländische Investoren bei der Entfaltung der erdöl- und metallverarbeitenden Industrie von besonderer Bedeutung waren. In den 90er Jahren erfuhr dieser Trend noch eine eindruckliche Vertiefung: 1998 befanden sich 65,5% der 200 größten Industrieunternehmen Argentiniens in ausländischem Besitz, während es 1994 erst 34,5% gewesen waren.¹⁹⁸ Dies galt auch für zahlreiche der größten Dienstleistungsunternehmen Argentiniens wie Transport-, Elektrizitäts-, Wasser- oder Telefongesellschaften, die ganz oder teilweise in das Eigentum großer ausländischer Konzerne übergingen. Ebenfalls in der Landwirtschaft nahm der Einfluss ausländischen Kapitals während der 90er Jahre deutlich zu.¹⁹⁹ Vor diesem Hintergrund verwundert nicht, dass die privatisierungsbedingt hohen Zuflüsse an Auslandsinvestitionskapital auch eine bedeutende Rolle beim Anstieg der Investitionsquote im Verlauf der 90er Jahre spielten.²⁰⁰

¹⁹⁵ Aldo Ferrer: *La economía argentina. Las etapas de su desarrollo y problemas actuales*, a.a.O., S. 116.

¹⁹⁶ David Rock: *Argentina in 1914: The Pampas, the Interior, Buenos Aires*, in: Leslie Bethel (Hrsg.): *Argentina Since Independence*, a.a.O., S. 113. Cortés Conde weist darauf hin, dass 1913 allein die Investitionen in den weiteren Ausbau der britisch dominierten Eisenbahnen fünf Prozent des BIP ausmachten. Roberto Cortés Conde: *Progreso y declinación de la economía argentina*, a.a.O., S. 25.

¹⁹⁷ Luis Alberto Romero: *Breve historia contemporánea de la Argentina*, a.a.O., S. 51.

¹⁹⁸ Alieto Guadagni: *Contradicciones de la modernización. ¿Crecimiento económico y exclusión social? Los años 90 en Argentina*, a.a.O., S. 112.

¹⁹⁹ Ricardo Aronskind: *¿Más cerca o más lejos del desarrollo? Transformaciones económicas en los 90*, a.a.O., S. 65.

²⁰⁰ Dirk Messner: *Wirtschaft und Entwicklung in Argentinien in den 90er Jahren: Ein schwieriger Neuanfang*, in: Dirk Messner (Hrsg.): *Lateinamerika: Der schwierige Weg in die Weltwirtschaft*, a.a.O., S. 66. Bisang und Gómez geben an, dass 61% der zwischen 1990 und 1997 getätigten Industrieinvestitionen ausländischen Ursprungs waren. Roberto Bisang, Georgina

Neben ausländischen Investoren spielte - vor allem zwischen den 1940er und den 1980er Jahren - auch die öffentliche Hand eine zentrale Rolle als Investorin. Saútu stellt für die Zeit nach 1940 fest:

„The nature of public involvement (...) shifted over time from the ‚universalistic‘ indirect promotion of domestic production to direct investment of public funds and control of manufacturing firms. (...) Iron and steel, oil refineries and petrochemicals are activities in which the state has been the main or only supplier of basic inputs (...). [T]he state owned, wholly or in part, shipyards and plants that produced vehicles and military equipment. (...) There are areas of the country where private manufacturing companies, regional employment and thus the whole community has depended on the level of activity of these government-owned plants and workshops.“²⁰¹

Der Staat hatte so auch erheblichen Anteil an der Steigerung der Investitionsquoten während der 60er und 70er Jahre auf Werte von bis zu 27,2% des BIP (1977);²⁰² entsprechend vermerkt Guadagni für diesen Zeitraum auch: „Inversión escasa e ineficiente, gran inversión pública“.²⁰³ Auch Alemann konstatiert, dass in den 70er Jahren „der argentinische Nationalstaat mit den Provinzen, Gemeinden, Staatsorganen und Staatsbetrieben verschiedener Art jährlich zwischen 6 und 8% des Bruttoinlandsproduktes“ investierte; „1976, 1977 und 1978 waren es über 12%“.²⁰⁴ Eine wesentliche Rolle spielten dabei auch die Investitionen in große Bauprojekte, u.a. in Straßen, Vorhaben der großen staatlichen Versorgungsunternehmen²⁰⁵ oder den sozialen Wohnungsbau.²⁰⁶ In den 80er Jahren konzentrierten sich 60% der Investitionsprojekte auf solche Bauvorhaben, so dass der Bausektor auch besonderer Nutznießer der öffentlichen Investitionen war.²⁰⁷

Somit dürfte die verschuldungsbedingte drastische Einschränkung der investiven Fähigkeit des argentinischen Staates im Verlauf der 80er Jahre nicht nur Hintergrund des verbreiteten Zustandes allgemeinen Verfalls bei den sich in Besitz der öffentlichen Hand befindlichen Un-

Gómez: Las inversiones en la industria argentina en la década de los noventa, in: Bernardo Kosacoff, Daniel Heyman (Hrsg.): La economía argentina en los noventa. Desempeño económico en un contexto de reformas, a.a.O., S. 392.

²⁰¹ Ruth Saútu: The Role of the Public Sector in the Industrialisation of Argentina, in: Colin Lewis/Nissa Torrents (Hrsg.): Argentina in The Crisis Years (1983-1990), a.a.O., S. 170 f.

²⁰² Colin Lewis: Cycles and Macroeconomic Policy since the 1930s, in: Colin Lewis/Nissa Torrents (Hrsg.): Argentina in The Crisis Years (1983-1990), a.a.O., S. 117.

²⁰³ Alieto Guadagni: Contradicciones de la modernización. ¿Crecimiento económico y exclusión social? Los años 90 en Argentina, a.a.O., S. 65.

²⁰⁴ Juan Alemann: Das argentinische Wirtschaftsrätsel, a.a.O., S. 76 f.

²⁰⁵ So investierten die staatlichen Infrastrukturunternehmen 1983, 1984 und 1987 deutlich über drei Prozent, 1988 sogar über vier Prozent des BIP. Rodolfo Díaz: Prosperidad o ilusión? Las reformas de los 90 en la Argentina, a.a.O., S. 71.

²⁰⁶ Ruth Saútu: The Role of the Public Sector in the Industrialisation of Argentina, in: Colin Lewis/Nissa Torrents (Hrsg.): Argentina in The Crisis Years (1983-1990), a.a.O., S. 171. Dies wird auch von Bisang und Gómez bestätigt; Roberto Bisang, Georgina Gómez: Las inversiones en la industria argentina en la década de los noventa, in: Bernardo Kosacoff, Daniel Heyman (Hrsg.): La economía argentina en los noventa. Desempeño económico en un contexto de reformas, a.a.O., S. 358.

²⁰⁷ Ebd., S. 359.

ternehmen gewesen sein, sondern auch für den Rückgang der Investitionsquote in diesem Zeitraum mit verantwortlich gemacht werden. Der Staat war angesichts der Schuldenkrise der „década perdida“ der 80er nicht mehr in der Lage, seine bisherige Rolle als wesentliche Quelle und Motor von Investitionen²⁰⁸ weiterhin auszufüllen. Dies führte zu der Überzeugung, dass nur der Privatsektor die zur Realisierung der aufgelaufenen Investitionserfordernisse namentlich der großen staatlichen Versorgungsunternehmen erforderlichen Summen würde aufbringen können,²⁰⁹ sowie in einem weiteren Schritt zur Veräußerung der wichtigsten Staatsunternehmen ab Beginn der 90er Jahre und die starke Absenkung öffentlicher Investitionen auf nur noch sieben Prozent des Gesamtaufkommens.²¹⁰

c) Investitionsmotive

Neben der Investitionsentwicklung und den Investitionsquellen ist auch die Frage nach den Investitionsmotiven von Interesse. Dabei ist beobachtbar, dass bereits ab einem frühen Zeitpunkt der argentinischen Wirtschaftsgeschichte immer wieder marktfremde Anreizsysteme für eine zusätzliche Erhöhung der Rentabilitäten sorgten und Investitionen dadurch attraktiver machten.

So spielten vor allem beim bis 1914 erfolgenden raschen Ausbau des Eisenbahnnetzes öffentliche Rentabilitätsgarantien - neben den damals hohen Wachstumsraten der argentinischen Wirtschaft und den sich daraus für die britischen Unternehmen ergebenden Profitchancen - eine wichtige investitionsmotivierende Rolle.²¹¹ Aufgrund der weltwirtschaftlichen Strukturveränderungen nach 1930 und der mit ihnen einhergehenden zunehmenden ökonomischen Schwierigkeiten Großbritanniens, aber auch in Folge des Wegfalls dieser Garantien begann die Substanz der britischen Eisenbahnen in Argentinien aufgrund ausbleibender Investitionen bereits in den 30er Jahren zu verfallen.

Die in den 20er Jahren verstärkt in den lukrativen argentinischen Markt eintretenden US-amerikanischen Unternehmen verfolgten mit dem Bau von Fabriken in Argentinien insbesondere auch das Ziel einer Umgehung der wachsenden Protektionsmauern; angesichts zuneh-

²⁰⁸ Dabei ist nicht nur seine direkte Investitionstätigkeit, die für die 80er Jahre auf etwa ein Drittel der Gesamtinvestitionen geschätzt wird, von Bedeutung. Die staatlicherseits getätigten Investitionen stellten über ihre Nachfragewirkung gleichzeitig einerseits Investitionsanreize für Unternehmen der Privatwirtschaft dar, sowie sie andererseits über die Bereitstellung von Infrastrukturleistungen überhaupt erst Grundlage für solche Investitionen waren.

²⁰⁹ Daniel Azpiazu, Martín Schorr: *Crónica de una sumisión anunciada. Las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la administración Duhalde*, Buenos Aires 2003, S. 17.

²¹⁰ Roberto Bisang, Georgina Gómez: *Las inversiones en la industria argentina en la década de los noventa*, in: Bernardo Kosacoff, Daniel Heyman (Hrsg.): *La economía argentina en los noventa. Desempeño económico en un contexto de reformas*, a.a.O., S. 370.

²¹¹ Colin Lewis: *British Railways in Argentina 1857-1914. A Case Study of Foreign Investment*, London 1983, S. 97 ff.

mender tarifärer und nicht-tarifärer Handelshemmnisse sollte eine nationale Fertigung aufgebaut werden.²¹² Marktabschottungen spielten so eine wichtige Rolle bei der Investitionsstimulierung. Dies galt auch für spätere Jahrzehnte, als etwa die Investitionen im Automobilsektor während der 60er Jahre nicht nur durch eine Fülle staatlicher Förderinstrumente²¹³ favorisiert wurden, sondern weiterhin die sehr guten Profitmöglichkeiten in einem mit 21 national produzierenden Automobilunternehmen zwar tendenziell überbesetzten, jedoch aufgrund hoher Protektionsmauern relativ wettbewerbsarmen und damit sehr gewinnträchtigen Markt lockten.²¹⁴

Im Zuge der Reformen der 90er Jahre fielen zwar viele dieser tarifären und nichttarifären Hemmnisse und mit ihnen die Möglichkeiten zur Realisierung außerordentlicher, protektionismusbedingter Gewinne. Dennoch aber begünstigte die Regierung Investitionen - insbesondere privatisierter Großunternehmen -²¹⁵ durch eine Reihe von Maßnahmen, die bei den nutznießenden Firmen nicht nur trotz nominal hoher Investitionen zu beträchtlichen Profiten, sondern auch zu überdurchschnittlich hohen Rentabilitäten führten.²¹⁶ Zu den wichtigsten gehörten dabei Steuervergünstigungen wie bei der Automobilindustrie,²¹⁷ vor allem aber die Zusicherung befristeter Monopole, die etwa im Falle der privatisierten Telefongesellschaft auf bis zu zehn Jahre liefen. Solche Regelungen, wie sie auch im Wasser-, Gas- und Elektrizitätsbereich und für die Eisen- und Autobahnen vereinbart wurden, bildeten die Grundlage für Tarifierhöhungen um bis zu 600% und die durch sie ermöglichten hohen Gewinnspannen.²¹⁸

²¹² Luis Alberto Romero: Breve historia contemporánea de la Argentina, a.a.O., S. 51.

²¹³ Hierzu zählten u.a. Exortförderungen, Staatsaufträge, Steuervergünstigungen und subventionierte Kredite.

²¹⁴ Juan Carlos Torre/Liliana Ritz: Argentina since 1946, in: Leslie Bethel (Hrsg.): Argentina Since Independence, a.a.O., S. 274.

²¹⁵ Die Privatisierungen der großen vormaligen Staatsunternehmen und die im Anschluss daran erfolgten Aufwendungen für Sanierung und Ausbau der Versorgungsnetze stellten in den 90ern einen wesentlichen Anteil vor allem der Investitionen aus dem Ausland dar. Vgl. hierzu u.a. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos: Inversión extranjera directa en Argentina, 1992-1997, Buenos Aires 1997. Mehr als ein Viertel der Auslandsinvestitionen floss beispielsweise in den bestandsgeschützten Kommunikationsbereich, weitere knapp neun Prozent in den ebenfalls geschützten Elektrizitätssektor; 16,1% gingen in den Öl- und Gassektor und in den Bau von Pipelines. Zahlen bei Alieto Guadagni: Contradicciones de la modernización. ¿Crecimiento económico y exclusión social? Los años 90 en Argentina, a.a.O., S. 89.

²¹⁶ Azpiazu und Schorr führen an, dass der durchschnittliche Rentabilitätsgrad in Argentinien zwischen 1993 und 2001 bei 3,6% gelegen habe. Die privatisierten Staatsunternehmen hingegen hätten aufgrund der ihnen zugesicherten Vorteile einen Grad von 9,7% erzielen können, wobei der Wert zwischen 1993 und 1998 mit 11,4% sogar noch höher ausgefallen sei. Daniel Azpiazu, Martín Schorr: Crónica de una sumisión anunciada. Las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la administración Duhalde, a.a.O., S. 42.

²¹⁷ Gómez, Zeller und Palacios führen in diesem Zusammenhang an, dass die Automobilindustrie im Gegenzug für die ihr gewährte Protektion zwar die Preise senkte, diese jedoch nach wie vor „lejanos a los internacionales“ geblieben seien. Marcelo Gómez, Norberto Zeller, Luis Palacios: La conflictividad laboral durante el plan de convertibilidad en la Argentina (1991-1995), in: Aportes para el Estado y la administración gubernamental Nr.5/1996, S. 249.

²¹⁸ Mabel Rey: La (des)ilusión privatista. El experimento neoliberal en la Argentina, Buenos Aires 2003, S. 39, 41.

2.3 Investitionsproblematik und die Entwicklungen der 90er Jahre

Im Falle Argentiniens kann also über weite Zeiträume seiner Wirtschaftsgeschichte hinweg eine ausgeprägte Investitionsproblematik festgestellt werden.²¹⁹ Zusammenfassend lässt sich dabei sagen, dass insbesondere argentinische private Wirtschaftssubjekte traditionell eine eher verhaltene Neigung zur Tötigung von Investitionen in eine Erhöhung von Produktivität bzw. eine Ausweitung des Produktionsapparats zeigten. Zwar konstatiert Lewis „a basic tendency to favour consumption over accumulation“²²⁰ vornehmlich für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg. Wie die hier durchgeführte Analyse jedoch zeigt, handelt es sich dabei seitens weiter Teile des nationalen Unternehmertums um ein Phänomen, das sich bereits während des agroexportbasierten Booms ab 1880 erkennen lässt. Bauprojekte, (ausländische) Finanztitel, Devisenspekulation und konsumtive Ausgaben waren seit jeher bevorzugte Veranlagungsobjekte argentinischer Kapitalbesitzer.²²¹

Geschlossen werden konnte die solcherart bestehende investive Lücke immer wieder durch ausländische Investoren, im Verlauf der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts vor allem aber durch den Staat. Über eine Fülle von Anreizsystemen, seit den 40er Jahren aber auch zunehmend in Form direkter Mittelaufwendungen für infrastrukturelle und technologische Schlüsselbereiche, übernahm er bei den Investitionen eine zentrale Rolle. Als er diese aufgrund hoher Haushaltsdefizite und Auslandsverschuldung gegen Ende der 80er nicht mehr im bisherigen Umfang wahrnehmen konnte, verfiel das Produktivkapital des Landes rapide, was u.a. Motivation für die Anfang der 90er Jahre durchgeführten Reformen war.

Wie lassen sich nun die Entwicklungen im Verlauf der 90er Jahre und ihr Kulminationspunkt: die Krise zwischen 1999 und 2002, vorläufig in diese Investitionsproblematik einordnen und in ihrem Licht bewerten? Zusammenhänge können hier bislang vor allem auf zweifache Weise festgestellt werden.²²²

Zum einen setzte sich die Investitionsproblematik mit wesentlichen entwicklungshemmenden Auswirkungen während der 90er Jahre fort. Auch wenn für dieses Jahrzehnt insgesamt eine deutliche Steigerung der Investitionstätigkeit erkennbar ist, so attestiert ihr Aronskind insge-

²¹⁹ Vgl. hierzu auch Lucas Llach, Pablo Gerchunoff: *Entre la equidad y el crecimiento. Ascenso y caída de la economía argentina, 1880-2002*, a.a.O., S. 109.

²²⁰ Colin Lewis: *Cycles and Macroeconomic Policy since the 1930s*, in: Colin Lewis/Nissa Torrents (Hrsg.): *Argentina in The Crisis Years (1983-1990)*, a.a.O., S. 116.

²²¹ Ebd., S. 117.

²²² In Teil V wird auf diese Zusammenhänge und ihre Hintergründe noch einmal detaillierter eingegangen.

samt jedoch ein „bajo impacto productivo“.²²³ Er führt in diesem Zusammenhang aus, dass zwischen 1990 und 1999 lediglich 5,3 Mrd. US\$ pro Jahr in den Bau neuer bzw. die Erweiterung bestehender Produktionskapazitäten geflossen seien. Diese „2 ó 3 puntos del PBI por año“²²⁴ stelle „una cifra notablemente baja en relación al tamaño de la economía argentina“²²⁵ dar. Dabei beschränkten sich nationale private Wirtschaftssubjekte der Analyse von Aronskind zu Folge vornehmlich auf die Übernahme von Unternehmen bzw. die Erweiterung bereits bestehender Firmen, was sich u.a. auch in den ausgeprägten Konzentrationserscheinungen während dieses Jahrzehnts ausdrückte. Am Bau neuer Kapazitäten partizipierten sie hingegen nur zu einem Drittel, während zwei Drittel der hierauf verwandten Investitionen von ausländischen Quellen gestellt wurden.²²⁶

Entsprechend erlebte die Industrieproduktion selber im Verlauf der 90er Jahre bei einer globalen Betrachtung tatsächlich auch nur eine vergleichsweise geringe Ausweitung.²²⁷ Zwischen 1991 und 1998 nahm sie um 46,5% zu, was für sich genommen zwar beeindruckend mag. Dabei darf jedoch nicht außer Acht gelassen werden, dass die Industrieproduktion bis 1990 auf den Stand von 1975 zurückgefallen war, und vor diesem Hintergrund 1998 den Stand von 1980 nur um knapp zehn Prozent übertraf.²²⁸ Gerade zur Zeit der stärksten wirtschaftlichen Expansion - den Jahren 1991 und 1992 - wies die Industrieproduktion zwar eine starke Zunahme auf, erreichte aber dennoch nicht den Stand von 1980. Ebenfalls fielen die Fortschritte bei der Verringerung des technologischen Abstandes gegenüber den Industriestaaten gering und langsam aus.²²⁹ Erwartungsgemäß stellt Messner fest:

„Das relativ hohe Wachstum [der Industrieproduktion] seit Anfang der 90er Jahre darf also nicht überbewertet werden. Es reflektiert vor allem eine Wiederauslastung bereits existierender Kapazitäten nach einer tiefen Krise.“²³⁰

Gómez, Zeller und Palacios weisen ebenfalls darauf hin, dass „las firmas reaccionaron (...) expandiendo la capacidad productiva mediante el recurso a la capacidad ociosa.“²³¹ Auch wenn der private Sektor im Verlauf der 90er bei den Investitionen angesichts eines starken

²²³ Ricardo Aronskind: ¿Más cerca o más lejos del desarrollo? Transformaciones económicas en los 90, a.a.O., S. 88.

²²⁴ Ebd., S. 91.

²²⁵ Ebd., S. 90.

²²⁶ Ricardo Aronskind: ¿Más cerca o más lejos del desarrollo? Transformaciones económicas en los 90, a.a.O., S. 90

²²⁷ Roberto Bisang, Georgina Gómez: Las inversiones en la industria argentina en la década de los noventa, in: Bernardo Kosacoff, Daniel Heyman (Hrsg.): La economía argentina en los noventa. Desempeño económico en un contexto de reformas, a.a.O., S. 363.

²²⁸ Alieto Guadagni: Contradicciones de la modernización. ¿Crecimiento económico y exclusión social? Los años 90 en Argentina, a.a.O., S. 97.

²²⁹ Jorge Musetto: Argentina: Del fracaso al éxito. Preludio al imperium, Buenos Aires 2003, S. 27.

²³⁰ Dirk Messner: Wirtschaft und Entwicklung in Argentinien in den 90er Jahren: Ein schwieriger Neuanfang, in: Dirk Messner (Hrsg.): Lateinamerika: Der schwierige Weg in die Weltwirtschaft, a.a.O., S. 67.

²³¹ Marcelo Gómez, Norberto Zeller, Luis Palacios: La conflictividad laboral durante el plan de convertibilidad en la Argentina (1991-1995), in: Aportes para el Estado y la administración gubernamental Nr.5/1996, S. 250.

Nachlassens öffentlicher Veranlagungen immerhin wieder eine klare Führungsrolle übernahm, so bedurfte es dazu doch nach wie vor starker artifizierender Anreize. Die umfangreichsten Investitionen wurden - in Fortführung überkommener Muster - vielfach ganz oder wenigstens unter Federführung ausländischer Investoren in Sektoren geleistet, die

- a) aufgrund vollständigen oder teilweisen Monopolschutzes besonders hohe Gewinnmargen versprachen (privatisierte Staatsunternehmen),
- b) Nutznießer besonderer Förderprogramme waren (Automobilindustrie), oder
- c) in engem Zusammenhang mit der Gewinnung und Veredelung von exportfähigen mineralischen oder agrarischen Rohstoffen standen (Erdöl- und Erdgasförderung, Lebensmittelindustrie).

Aus der sich angesichts eines starken gesamtwirtschaftlichen Wachstums solcherart ergebenden Angebotslücke erklärt sich nicht nur der rasante Anstieg der Importtätigkeit, und in diesem Zusammenhang des Außenhandelsbilanzdefizits und eines Teils der Außenverschuldung. Auch die in den Jahren 1991-93 mit 171,7, 24,9% und 10,6% trotz der Einführung der Konvertibilität noch bemerkenswert hohe Inflation speist sich wenigstens teilweise aus dieser Produktionsdiskrepanz. Das auch aufgrund dieser anfänglichen Differenzialinflation vergleichsweise hohe reale Preisniveau im Argentinien der Konvertibilitätszeit - auch eine Ursache steigender privater Verschuldung und Hinweis auf eine zu schwache Produktivitätsentwicklung - könnte solcherart als eine Form der verdeckten Inflation angesehen werden, die in diesem Fall jedoch zu Lasten der Verbraucher verlief.

Ebenfalls eine weiterhin geringe Entwicklungsdynamik wiesen die Investitionen in den Exportbereich und damit in die Möglichkeit zur Erwirtschaftung von Devisen auf. Aronskind resümiert, dass

„el país exporta relativamente muy poco, (...) ya que sólo una parte reducida de la inversión productiva genera capacidad exportadora adicional. Los decepcionantes niveles alcanzados al fin de la década (26.000 millones de dólares) muestran las severas limitaciones del tipo de inversión que se realizó en el período.“²³²

Schvarzer unterstreicht in diesem Zusammenhang, dass zwar in einigen exportorientierten Wirtschaftszweigen Investitionen und dadurch Wachstum stattgefunden habe. Da der

²³² Ricardo Aronskind: ¿Más cerca o más lejos del desarrollo? Transformaciones económicas en los 90, a.a.O., S. 92.

Schwerpunkt dabei jedoch klar auf der Produktion von „commodities“ gelegen habe, sei festzustellen, dass

„[I]as condiciones de funcionamiento de esas plantas se asemejan más a las que se observan en los antiguos frigoríficos que a los modernos ejemplos de los países exportadores industriales“,

weshalb

„los posibles resultados positivos de ese esfuerzo exportador, medido en volúmenes, se neutralizan en buena medida por los bajos precios que se pueden cobrar.“²³³

Zum anderen beeinflusste die in Argentinien über einen so langen Zeitraum hinweg beobachtbare Investitionsproblematik die Entwicklung der 90er Jahre auch aus einer langfristigen Perspektive heraus negativ. Denn der hohe Kapitalbedarf, der sich aus der privatisierungsbedingten teilweisen Auflösung des Investitionsstaus vor allem der 80er Jahre ergab, sowie die auch produktivitätsmängelverschuldeten Schwierigkeiten zur Bedienung des Konsumanstiegs im Zuge der konjunkturellen Erholung waren wichtige Quellen der ansteigenden Auslandsverschuldung. Verstärkend wirkte sich hierbei der zuvor stattgefundene Prozess einer Deakkumulation von Kapital aus, da der nationale Kapitalmarkt entsprechend nicht nur auf die Erschließung externer Finanzierungsquellen angewiesen war, sondern dabei gleichzeitig von einer bereits hohen Ausgangsverschuldung belastet wurde. Erschwerend kamen auch hier die traditionell „graves problemas para generar (...) propias divisas“²³⁴ der argentinischen Volkswirtschaft hinzu, die sich vor allem aus den überkommenen Produktivitätsmängeln ergaben.

Vor allem vor diesen Hintergründen konnten Fluktuationen in der Verfügbarkeit externer Finanzierung so negativ auf die argentinische Wirtschaftsentwicklung durchschlagen. Sowohl auf Grundlage der Entwicklungen der 90er Jahre selber als auch hinsichtlich der längerfristigen Entwicklungsmuster erklärt sich die besondere Verletzbarkeit Argentiniens, die im Verlauf jenes Jahrzehnts gleich zwei Mal: 1995 sowie zwischen 1999 und 2002, zu Krisenerscheinungen führte.

Somit muss die Frage nach den Ursachen der langfristigen „economic involution“²³⁵ Argentiniens sich insbesondere mit den Hintergründen dieser lang andauernden Investitions- und Produktivitätsproblematik der argentinischen Volkswirtschaft befassen.

²³³ Beide Zitate bei Jorge Schvarzer: La industria en la década del noventa, in: Marcelo Lascano (Hrsg.): La economía Argentina hoy. Un análisis riguroso de un país en crisis, a.a.O., S. 251.

²³⁴ Ricardo Aronskind: ¿Más cerca o más lejos del desarrollo? Transformaciones económicas en los 90, a.a.O., S. 91.

²³⁵ Colin Lewis: Explaining Economic Decline: A Review of Recent Debates in the Economic and Social History Literature in the Argentine, in: European Review of Latin American and Caribbean Studies Nr. 64/1998, S. 55.

2.4 Fazit

Entlang der argentinischen Geschichte sind insbesondere vier Hauptproblemfelder der wirtschaftlichen Entwicklung identifizierbar. Geldwert- und BIP-Instabilitäten sowie Außenverschuldung können hier vor allem als Folge einer andauernden Produktivitätsproblematik aufgefasst werden, die wiederum auf andauernde Besonderheiten der argentinischen Investitionsentwicklung zurückführbar ist. Sie ist so nicht nur für die Produktivitätsproblematik im engeren Sinne verantwortlich zu machen, sondern darüber hinaus auch für eine umfassendere Angebotsproblematik. Auf ihrer Grundlage kam es in Argentinien immer wieder zur Ausbildung von kräftigen und dauerhaften Nachfrageüberhängen, die sich entwicklungshemmend bemerkbar machten.

Dies ist auch für die 90er Jahre feststellbar. Hier wirkten die traditionellen Entwicklungsmuster zum einen unmittelbar: in Form weiterhin andauernder Investitionsbesonderheiten, die überkommene makroökonomische Mängel weiter verfestigten, sowie zum anderen mittelbar: als Fundament, auf das sich die 90er in ihren Reformmaßnahmen und ihren Entwicklungsdynamiken notwendigerweise beziehen mussten.

Somit ist es im Rahmen einer fundierten Auseinandersetzung mit den Ereignissen zwischen 1989 und 2002 zum einen unumgänglich, die Entwicklungen während dieses Jahrzehnts einer detaillierten Betrachtung zu unterziehen. Zum anderen aber reicht eine Beschränkung auf diese Zeitspanne sicherlich nicht aus, um Zusammenhänge adäquat erfassen, verstehen und bewerten zu können.

3. Traditionelle Erklärungs- und Lösungsansätze: Staatszentriertheit vs. Staatskritik

Welche Ansätze liefert also die bisherige Forschung zur Erklärung der lang anhaltenden Erscheinung des „fracaso argentino“,²³⁶ dessen Ursachen, und damit vielleicht auch für diejenigen der Krise zwischen 1999 und 2002?

Zu den tieferen Wurzeln des „argentinischen Wirtschaftsrätsels“ liegt mittlerweile eine umfangreiche Literatur vor. Im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen steht dabei traditionell insbesondere der Staat und seine Rolle im Entwicklungsprozess. Die zahlreichen Veröffentlichungen argentinischer und ausländischer Autoren zu diesem Thema spiegeln internationale

²³⁶ José Gabriel Vazeilles: El fracaso argentino. Sus raíces históricas en la ideología de la oligarquía, Buenos Aires 1997.

„modas intelectuales“²³⁷ wider und können in Anlehnung an Lewis und Evans mit einer staatszentrierten und einer staatskritischen in zwei große traditionelle Strömungen unterschieden werden.²³⁸

3.1 Staatszentrierte Ansätze

3.1.1 Problemanalyse

Zu den staatszentrierten Analyse- und Problemlösungsansätzen können nationalistische, strukturalistische und dependenztheoretische Strömungen gezählt werden. Sie bewegen sich in einer Tradition, die sich in Argentinien gut neun Jahrzehnte zurück verfolgen lässt.²³⁹

Nationalistische, strukturalistische und dependenztheoretische Überlegungen gehen davon aus, dass Entwicklungsdefizite vor allem auch Folge einer zu weit reichenden Abhängigkeit vom Weltmarkt und seinen Volatilitäten ist.²⁴⁰ Diese Dependenz wiederum sei insbesondere Konsequenz meist überkommener wirtschaftsstruktureller Schwächen: etwa eine zu einseitige Exportstruktur mit der Dominanz eines oder weniger einfacher Produkte, deren Nachfrage und damit Preis auf dem Weltmarkt starken Schwankungen ausgesetzt sein kann, oder das Angewiesensein auf den Import von Technologie und höherwertigen Fertigwaren. Erschwerend komme dabei hinzu, dass eine Tendenz zur Verschlechterung der Terms of Trade für technologisch einfachere Produkte feststellbar sei.²⁴¹ Ohne eine Veränderung dieser strukturellen Defizite bestehe vor diesem Hintergrund die Gefahr, dass diese Verschlechterungen, bzw. generelle Preisfluktuationen stark negativ auf die volkswirtschaftliche Entwicklung durchschlagen. Diese Fluktuationen seien u.a. verantwortlich zu machen für die Volatilitäten der wirtschaftlichen Entwicklung. Binnenwirtschaftlich machten sich strukturelle Defizite u.a. in Angebotsrigiditäten bemerkbar.²⁴² In ihrem Gefolge bauten sich bei Nachfrageausweitun-

²³⁷ Peter Evans: El Estado como problema y como solución, in: Desarrollo Económico Nr. 140/1996, S. 530.

²³⁸ So unterscheidet etwa Evans drei Wellen staats- und entwicklungstheoretischen Denkens und konstatiert dabei staatszentrierte, staatskritische und schließlich integrative Ansätze. Peter Evans: El Estado como problema y como solución, in: Desarrollo Económico Nr. 140/1996. Lewis beschreibt für Argentinien mit der nationalistischen, strukturalistischen, dependenztheoretischen, revisionistischen, neoklassischen und neo-politischen sechs Strömungen in der Literatur, die hier jedoch der Übersichtlichkeit halber analog zur Systematik von Evans zusammengefasst werden. Colin Lewis: Explaining Economic Decline: A Review of Recent Debates in the Economic and Social History Literature in the Argentine, in: European Review of Latin American and Caribbean Studies Nr. 64/1998.

²³⁹ Colin Lewis: Explaining Economic Decline: A Review of Recent Debates in the Economic and Social History Literature in the Argentine, in: European Review of Latin American and Caribbean Studies Nr. 64/1998, S. 56 f.

²⁴⁰ Vgl. Martina Metzger: Wirtschaftspolitik und Entwicklung. Eine keynesianistische Kritik des Strukturalismus und Neoliberalismus, Frankfurt a.M. 2003, S. 32 ff.

²⁴¹ Hierauf wies vor allem Prebisch hin. Vgl. Kai Bethke: Strukturalismus, Neostrukturalismus und Monetär-Keynesianismus. Ein Beitrag zur kritischen Rekonstruktion und Erweiterung des lateinamerikanischen Cepalismo, Berlin 1998, S. 115.

²⁴² Martina Metzger: Wirtschaftspolitik und Entwicklung. Eine keynesianistische Kritik des Strukturalismus und Neoliberalismus, a.a.O., S. 40.

gen rasch inflationäre Drücke auf, da die Volkswirtschaft nicht zur zügigen Produktionsausweitung in der Lage sei.

Hintergrund beider Erscheinungen bilde die Investitionszurückhaltung formeller privater Wirtschaftssubjekte. Da Staat und Familie als „bedeutendste Investitionsträger“²⁴³ ihre Investitionsentscheidungen „nicht vorwiegend auf Preis- und Nachfrageveränderungen gründen“²⁴⁴, trete dabei die als Besonderheit auf, dass

„der Aus- und Aufbau von Produktionskapazitäten (...) nicht nur von prinzipiell optimistischen Profiterwartungen abhängig ist und letztere durch marginale Preiserhöhungen nicht wesentlich verbessert werden,“

weshalb

„die Preissteigerungen der von Nachfrageveränderungen betroffenen Güter außergewöhnlich hoch sein [müssen], um die die Investitionstätigkeit dämpfenden sozioökonomischen Faktoren zu kompensieren und positive Mengeneffekte erzielen zu können.“²⁴⁵

3.1.2 Lösungsstrategie und historische Perzeption

Eine Lösung der sich aus hoher Außenexposition und Angebotsrigidität ergebenden Entwicklungsproblematik sehen strukturalistische und dependenztheoretische Ansätze vor allem in einer nachhaltigen Stärkung der Entwicklungsrolle des Staates.²⁴⁶

Dabei wird insbesondere zwei Gedankengängen gefolgt. Zum einen habe nur der Staat inmitten der gewachsenen, entwicklungsbehindernden Wirtschaftsstrukturen die zur Initiierung von Veränderungen auch gegen Gruppenwiderstände erforderliche Durchsetzungskraft. Zum anderen verfüge er in Form der Steuerneinnahmen, vor allem aber auch aufgrund seiner im Vergleich etwa zu Unternehmen des nationalen Mittelstandes höheren Kreditwürdigkeit auch über die zur Finanzierung solcher Entwicklungen erforderlichen Mittel. Besonders entwicklungsrelevante Großprojekte wie Stahlwerke, Raffinerien, Verkehrsinfrastruktur oder Energieversorgung seien so gerade im Ausgangspunkt aufholender Wirtschaftsentwicklung meist nur vom Staat zu leisten. In Anbetracht der überkommenen strukturellen Defizite sei es daher vor allem seine Aufgabe, durch entsprechende aktive und passive Interventionen: Bereitstellung von Kreditkapital, Außenhandelssteuerung, Förderung von Investitionen und Entfaltung eigener unternehmerischer Aktivitäten in Schlüsselbereichen, für die Diversifizierung

²⁴³ Martina Metzger: Wirtschaftspolitik und Entwicklung. Eine keynesianistische Kritik des Strukturalismus und Neoliberalismus, a.a.O., S. 40.

²⁴⁴ Ebd.

²⁴⁵ Beide Zitate bei: Ebd., S. 41.

²⁴⁶ Colin Lewis: Explaining Economic Decline: A Review of Recent Debates in the Economic and Social History Literature in the Argentine, in: European Review of Latin American and Caribbean Studies Nr. 64/1998, S. 57.

der Volkswirtschaft Sorge zu tragen, ihre Abhängigkeit von Kapital- und Technologieimporten zu verringern, ihr Angebotspotenzial zu steigern und sie solcherart von den Volatilitäten des Weltmarktes unabhängiger zu machen.²⁴⁷

Nachdem erste staatszentrierte Analysen mit nationalistischem Tenor Anfang des 20. Jahrhunderts unter dem Eindruck der für Argentinien wirtschaftlich stark negativen Auswirkungen des Ersten Weltkriegs vom argentinischen Historiker Alejandro Bunge veröffentlicht worden waren, entfalteten sie ihren Einfluss vor allem nach dem Staatsstreich des Jahres 1943.²⁴⁸ Unter der Militärregierung, aber auch unter der nachfolgenden Regierung Perón stand die Stärkung der nationalen Industrie zur Umsetzung von Autarkiezielen im Mittelpunkt der Wirtschaftspolitik. In diesem Sinne wurden die großen Infrastrukturunternehmen verstaatlicht, die Außenschuld fast vollständig getilgt und die Verflechtungen mit dem Weltmarkt stark zurückgefahren. Auch wenn diese Strategie unter dem Eindruck einer Zahlungsbilanzkrise ab 1949 in Teilen revidiert wurde, so bestimmte doch während der 50er und 60er Jahre eine „cepalista“ Entwicklungspolitik mit deutlich strukturalistischer Ausrichtung - wenngleich auch mit immer wieder nuancierenden Schwerpunktsetzungen - die Wirtschaftspolitik. Erst in den 70er Jahren erfolgte unter der Militärdiktatur mit Wirtschaftsminister Martínez de Hoz eine allmähliche Abkehr von diesem Kurs, wenngleich er erst mit den großen Privatisierungen, Deregulierungen und Außenwirtschaftsöffnungen ab 1989 einer grundlegenden Modifizierung unterzogen wurde.

3.1.3 Problemanalyse für die 90er Jahre

In dieser Abkehr von überkommenen strukturalistischen Entwicklungsstrategien sehen dependenztheoretische Kritiker des wirtschaftspolitischen Kurses der 90er Jahre denn auch eine wesentliche Ursache der Krise ab 1999. Aus ihrer Sicht ist sie vor allem einer „profundización de la dependencia“²⁴⁹ zuzuschreiben. Als Hinweise auf eine solche Vertiefung der Dependenz werden dabei vor allem das massive Anwachsen der Auslandsverschuldung in jenem Jahrzehnt, die starke Zunahme der Bedeutung ausländischer Firmen innerhalb des argentinischen Unternehmensgefüges, die rasante Ausweitung des Außenhandelsbilanzdefizits im Zu-

²⁴⁷ Adolfo Canitrot: Crisis and Transformation of the Argentine State, 1978-1992, in: William Smith/Carlos Acuña/Eduardo Gamera (Hrsg.): Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America. Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico, London 1993, S. 77.

²⁴⁸ David Rock: Authoritarian Argentina. The Nationalist Movement, Its History and Its Impact, Berkeley 1993.

²⁴⁹ Raúl Cuello: La década de los noventa: profundización de la dependencia en el marco de una recesión estructural, in: Marcelo Lascano (Hrsg.): La economía argentina hoy. Un análisis riguroso de un país en crisis, a.a.O., S. 119.

sammenhang mit den außenwirtschaftlichen Liberalisierungen sowie die zentrale Rolle ausländischer Firmen bei Privatisierungsprozessen und Investitionen angeführt.²⁵⁰

Entsprechend finden sich zahlreiche Stimmen, die einen ganz wesentlichen Part der Verantwortung für die Entwicklungen der 90er Jahre der Abhängigkeit von externen Kapitalzuflüssen und der auch damit zusammenhängenden Angewiesenheit auf internationale Finanzorganisationen zuschreiben.²⁵¹ Vor allem das hartnäckige Beharren des IWF auf der unbedingten Bedienung der Außenschuld und einer Reduzierung der Haushaltsdefizite habe seit 1999 einen maßgeblichen Beitrag zur Vertiefung der Krise geleistet, da zur Gewährleistung dieser Ziele hohe Zinsen, eine stetige Verringerung der Staatsausgaben sowie eine kräftige Anhebung der Steuern - wie etwa im Rahmen des „impuestazo“ des Jahres 2000 - erforderlich gewesen seien. Die ohnehin schon geschwächte argentinische Wirtschaft wurde hierdurch weiter belastet.²⁵² Obschon diese ständigen Kürzungen und Zinserhöhungen und der Abfluss von Devisen in einem Umfeld sich vertiefender Rezession und zunehmender Kapitalflucht volkswirtschaftlicher Logik widersprach,²⁵³ habe der IWF die Regierung de la Rúa durch die Vorenthaltung von dringend benötigten Stabilisierungskrediten erfolgreich unter Druck setzen können. Auch die derzeit amtierende Regierung Kirchner denunziert IWF und Weltbank immer wieder als wichtige Verursacher der Krise.²⁵⁴

Ebenfalls in diesen Bereich gehören Analysen, welche die Rolle der privatisierten Versorgungsmonopole bei der Zunahme der Auslandsverschuldung hervorheben. Anstatt vor allem eigenes Kapital in die erworbenen vormaligen Staatsunternehmen zu investieren, hätten die neuen Eigentümer verstärkt die internationalen Kreditmärkte zur Finanzierung der zugesagten Modernisierungs- und Erweiterungsvorhaben genutzt,²⁵⁵ und das trotz der hohen Gewinne, die sie mit ihren Aktivitäten erzielten. Diese Präferenz schlug sich nicht zuletzt darin nieder, dass der Anteil der privaten gegenüber den öffentlichen Auslandsschulden im Verlauf der 90er Jahre trotz auch deren ansteigender Tendenz stetig zugenommen hat.²⁵⁶ Die Privatisierung der Staatsunternehmen habe so nicht nur zu einer starken Vergrößerung der Auslands-

²⁵⁰ Jorge Schvarzer: La industria en la década del noventa, in: Marcelo Lascano (Hrsg.): La economía argentina hoy. Un análisis riguroso de un país en crisis, a.a.O., S. 244 ff.

²⁵¹ Vgl. hierzu etwa James Petras, Henry Veltmeyer: Argentina: Entre la desintegración y la revolución, in: James Petras, Henry Veltmeyer (Hrsg.): Las privatizaciones y la desnacionalización de América Latina, Buenos Aires 2004, S. 14 ff.

²⁵² Ángel Jozami: Argentina. La destrucción de una nación, a.a.O., S. 29; Ricardo Hausmann, Andrés Velasco: Hard Money's Soft Underbelly: Understanding the Argentine Crisis, in: Brookings Trade Forum 2002. S.2, FN 3.

²⁵³ Mario Teijeiro: Una vez más, la política fiscal..., in: Marcelo Lascano (Hrsg.): La economía argentina hoy. Un análisis riguroso de un país en crisis, a.a.O., S. 280.

²⁵⁴ La Nación vom 1.12.2004: „Kirchner redobló sus críticas al FMI“.

²⁵⁵ Ricardo Aronskind: ¿Más cerca o más lejos del desarrollo? Transformaciones económicas en los 90, a.a.O., S. 80.

²⁵⁶ Universidad de los Trabajadores de América Latina: Análisis estadístico de la deuda externa. Años 1980 a 2002, unter: <http://www.atal.org/analisisdeuda7.htm#Argentina>.

verschuldung beigetragen, sondern darüber auch zu steigenden Devisenabflüssen aufgrund von Schuldendienstzahlungen und Gewinnübertragungen.²⁵⁷

3.2 Staatskritische Ansätze

3.2.1 Problemanalyse

Setzen nationalistische und strukturalistische Erklärungsansätze also auf eine entwicklungsaktive Rolle des Staates, so propagieren staatskritische Ansätze einen anderen Weg. Besondere Bedeutung haben in dieser Gruppe neoklassische Strömungen erlangt.

Im Unterschied zu strukturalistischen Entwicklungsstrategien lehnen neoklassische Ansätze eine entwicklungsaktive Rolle des Staates aus verschiedenen Gründen ab. Sie nehmen dabei Bezug auf die mit staatszentrierten Entwicklungsstrategien bis in die 70er Jahre hinein vielfach gemachten negativen Erfahrungen in Form von „severe losses, misguided interventions and poor results“.²⁵⁸ Hintergrund unbefriedigender wirtschaftlicher Entwicklungen seien nicht unterbleibende, sondern im Gegenteil zu weit reichende staatliche Entwicklungseingriffe. Durch diese Interventionen würden die Allokationsmechanismen der Märkte behindert und die Preisgefüge verzerrt, worunter die gesamtwirtschaftliche Produktivität leide. Konsequenz seien Wachstumsschwächen, deren Ausmaße auch von der Reichweite der Marktverzerrungen abhängen.²⁵⁹ „Thus, neoclassical economics may be defined as the result of a vision of the world that is the opposite of the structural version“.²⁶⁰ Im Mittelpunkt der Kritik stehen dabei regelmäßig auch hohe Steuern und Haushaltsdefizite.

Auch neoklassisch fundierte Überlegungen können in Argentinien auf eine lange Existenz zurückblicken. Zwar bestimmten die Analysen der von Evans so bezeichneten „teorías neoutilitaristas“²⁶¹ den entwicklungspolitischen Diskurs verstärkt erst ab Ende der 70er Jahre. Doch konnten sie dabei auch in Argentinien auf ein breites Fundament an überkommenen wirtschaftsliberalen, gesellschaftspolitisch hingegen eher konservativen Vorstellungen insbesondere bei den Oberschichten bauen.²⁶²

²⁵⁷ Gerardo Tresca: La crisis económica argentina en el año 2001 y su conexión con el modelo de la convertibilidad en aplicación desde 1991, in: Marcelo Lascano (Hrsg.): La economía argentina hoy. Un análisis riguroso de un país en crisis, a.a.O., S. 297.

²⁵⁸ Mark Turner/David Hulme: Governance, Administration and Development. Making the State Work, London 1997, S. 10.

²⁵⁹ Vgl. zur neoklassisch fundierten Kritik des wirtschaftsintervenierenden Staates u.a. Milton und Rose Friedman: Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico, Barcelona 1994.

²⁶⁰ Ian Little, zit. bei Martina Metzger: Wirtschaftspolitik und Entwicklung. Eine keynesianistische Kritik des Strukturalismus und Neoliberalismus, a.a.O., S. 106 f.

²⁶¹ Peter Evans: El Estado como problema y como solución, in: Desarrollo Económico Nr. 140/1996, S. 530.

²⁶² William Smith: Authoritarianism and the Crisis of the Argentine Political Economy, a.a.O., S. 55, 86.

Vor einem neoklassischen theoretischen Hintergrund durchgeführte Analysen betonen in Bezug auf Argentinien insbesondere die wettbewerbsfähigkeitsreduzierenden Auswirkungen der über Jahrzehnte hinweg verfolgten staatszentrierten und binnenmarktorientierten Entwicklungsstrategie. Lewis führt aus:

„Neo-diffusionists,^[263] in particular, point to social and economic costs associated with inward-looking strategies applied from the 1940s to the 1970s that arose from a corruption of market signals.“²⁶⁴

Dabei wird insbesondere auf die in ihrem Zuge erfolgten vielfältigen staatlichen Interventionen in das Marktgeschehen abgehoben. Preiskontrollen, Subventionen, Eingriffe in das Lohngefüge, vor allem aber auch Außenhandelsregulierungen führten zu einem

„jungle of import restrictions and exchange rate interventions. As a result, Argentine industry was able to grow and grow but never to mature (...). What had taken place in Argentina (...) was an abnormal industrialisation (...).“²⁶⁵

Ausgehend von den Beobachtungen der Gleichzeitigkeit von wirtschaftlicher und politischer Instabilität seit etwa 1955 stellt ein weiterer neoklassischer Argumentationsstrang die Zusammenhänge zwischen großem wirtschaftlichen Einfluss des Staates einerseits und dem „pretorianismo de masas“²⁶⁶ andererseits her.

Mit dem Anwachsen des Staatsinterventionismus' sei es zu einer Politisierung der Wirtschaftsentwicklung gekommen,²⁶⁷ da die enorm einflussreiche Wirtschaftspolitik inmitten verbreiteter und erbitterter Verteilungskämpfe „populist patterns“²⁶⁸ gefolgt sei. Die daraus resultierende Volatilisierung wirtschaftspolitischer Maßnahmen sei Hintergrund der „populist cycles“, sowie die in Folge populistischer oder kostspieliger strukturalistischer Maßnahmen ausufernden öffentlichen Ausgaben aufgrund der Defizitfinanzierung durch Auslands- oder Notenbankkredite zahlungsbilanzbelastend bzw. inflationstreibend waren. Aus populistischen Gründen künstlich niedrig gehaltene „tarifas políticas“²⁶⁹ der großen öffentlichen Versorgungsunternehmen - Telefon, Gas, Elektrizität, Wasser - seien bei jenen für die vor allem in den 80er Jahren rasch anwachsenden Defizite verantwortlich zu machen, was nicht nur einen

²⁶³ Lewis verwendet diesen Begriff synonym mit „neo-liberal“ bzw. „orthodox“.

²⁶⁴ Colin Lewis: Explaining Economic Decline: A Review of Recent Debates in the Economic and Social History Literature in the Argentine, in: European Review of Latin American and Caribbean Studies Nr. 64/1998, S. 61.

²⁶⁵ Mauricio Rojas: The Sorrows of Carmencita. Argentina's Crisis in a Historical Perspective, a.a.O., S. 41.

²⁶⁶ Brodersohn verwendet diesen Begriff nach O'Donnell, der ihn in seiner Untersuchung „Modernización y autoritarismo“ prägte. Mario Brodersohn: Sobre „Modernización y autoritarismo“ y el estancamiento inflacionario argentino, in: Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales Nr. 51/1973, S. 591.

²⁶⁷ Adolfo Canitrot: Crisis and Transformation of the Argentine State, 1978-1992, in: William Smith/Carlos Acuña/Eduardo Gamera (Hrsg.): Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America. Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico, a.a.O., S. 75.

²⁶⁸ Ebd., S. 77.

²⁶⁹ Carlos Socci: El fracaso del social-estatismo en la Argentina. De Perón a Duhalde, Buenos Aires 2003, S. 17.

wesentlichen Beitrag zu den gewaltigen Haushaltsdefiziten und damit der Inflation geleistet habe, sondern auch zu den dort weit hinter den Notwendigkeiten zurückbleibenden Investitionen.

Vor dem Hintergrund marktpreisverzerrender staatlicher Interventionen und Protektionsmauern einerseits und der Politisierung wirtschaftspolitischer Entscheidungen andererseits sei es, so dieser Analysestrang, für private Wirtschaftssubjekte vielfach lukrativer und risikoärmer gewesen, produktions- und produktivitätssteigernde Investitionen zurückzustellen und im Gegenzug auf die verschiedenen Formen staatlicher Unterstützung zu setzen.²⁷⁰ Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der solcherart perpetuierten Defizite bilden so nach der neoklassischen Analyse die Grundlage für die „agonía argentina“.²⁷¹

Vielfach wird dabei von Vertretern dieser Richtung eine mehr oder weniger scharfe Trennungslinie zwischen den Entwicklungen vor und nach ca. 1930 gezogen; wobei für die Zeit vor dieser Marke als „the golden age of Argentine growth“²⁷² nicht nur eine wesentlich stärkere Wachstumsdynamik, sondern vielfach auch eine deutlich liberalere Wirtschaftsordnung postuliert wird.²⁷³ Während etwa Rojas den Beginn wettbewerbsverzerrender Markteingriffe in Form protektionistischer Maßnahmen bereits für die Zeit vor 1930 feststellt,²⁷⁴ sieht eine größere Zahl von Autoren insbesondere die erste Regierung Perón (1946-1955) als entscheidende Zäsur in der argentinischen Geschichte.²⁷⁵ Ihre Reformen hätten in Folge einer starken Ausweitung des staatlichen Einflusses auf die Wirtschaft nicht nur aufgrund zahlreicher marktverzerrender Auswirkungen die Wettbewerbsfähigkeit der argentinischen Volkswirtschaft untergraben. Darüber hinaus wird - insbesondere auch seitens der Unternehmerschaft - immer wieder der Vorwurf geäußert, dass ihre sozialen Reformen zu einer Aushöhlung der Arbeitsmoral geführt hätten²⁷⁶ und die Ausweitung der Staatsbürokratie verantwortlich sei für die Verbreitung von Korruption.²⁷⁷

²⁷⁰ Mauricio Rojas: *The Sorrows of Carmencita. Argentina's Crisis in a Historical Perspective*, a.a.O., S. 42.

²⁷¹ Carlos Montaner, zit. auf dem Einband bei José Ignacio Hamilton: *El autoritarismo y la improductividad en Hispanoamérica*, Buenos Aires 1998.

²⁷² Marie-Ange Véganzonès/Carlos Winograd: *Argentina in the 20th Century. An Account of Long-Awaited Growth*, Paris 1997, S. 12.

²⁷³ Colin Lewis: *Explaining Economic Decline: A Review of Recent Debates in the Economic and Social History Literature in the Argentine*, in: *European Review of Latin American and Caribbean Studies* Nr. 64/1998, S. 61.

²⁷⁴ Mauricio Rojas: *The Sorrows of Carmencita. Argentina's Crisis in a Historical Perspective*, a.a.O., S. 39 f.

²⁷⁵ Vgl. hierzu etwa die sehr kritischen Worte von Cortés Conde, für den die erste Regierung Perón Ausgangspunkt für „un largo conflicto distributivo y (...) la pérdida de legitimidad del sistema político“ war. Roberto Cortés Conde: *Progreso y declinación de la economía argentina*, a.a.O., S. 63.

²⁷⁶ Enrique Eskenazi, Inhaber und Präsident der Petersen Inversiones S.A., im Gespräch am 13.5.2004 in Buenos Aires. Ing. Eskenazi war neben seiner Tätigkeit als Unternehmer auch Mitglied in Führungsgremien zahlreicher Wirtschaftsverbände.

²⁷⁷ Carlos Soggi: *El fracaso del social-estatismo en la Argentina. De Perón a Duhalde*, a.a.O., S. 17.

Die Staatskritik neoklassisch fundierter Autoren kann für Argentinien dabei mitunter in regelrechte Staatsfeindlichkeit übergehen. So spricht etwa Socci von einem

„Estado benefactor sobredimensionado, (...) un cáncer para el crecimiento sostenido del país. Un Estado que se comía el esfuerzo del sector privado y productivo imponiéndole nuevos tributos (...).“²⁷⁸

Auch O'Donnell stellt im Zusammenhang mit den Stabilisierungsprogrammen der 60er Jahre fest, dass diese immer wieder als „ofensiva[s] ,antiestatista[s]“²⁷⁹ präsentiert worden seien.

3.2.2 Lösungsstrategie und historische Perzeption

Aus der Analyse: dass vor allem staatliche Eingriffe in das Marktgeschehen dessen ressourcenallokatorische Funktionen verzerrten und behinderten und darüber Investitionsanreize fehlleiteten und verringerten, folgt, dass in der Zurückführung dieser Interventionen der wesentliche Schlüssel für die Ermöglichung nachhaltiger Entwicklung zu sehen ist.

Über Privatisierungen, Deregulierungen und Liberalisierungen sollen die Märkte ihre zentrale Aufgabe als Orte des Ausgleichs von Angebot und Nachfrage, bzw. die Preise als Maßgrade für tatsächliche Knappheitsverhältnisse wieder so effizient wie möglich erfüllen können. Eine zentrale Rolle spielt dabei auch die Forderung nach einer Öffnung gegenüber dem Weltmarkt. Von der hieraus resultierenden Steigerung des Wettbewerbsdrucks werden nicht nur Produktivitätsfortschritte, sondern auch weitere positive Effekte wie Inflationsdämpfung und die verstärkte Konzentration auf die Ausnutzung komparativer Kostenvorteile erwartet. Das damit zusammenhängende Streben nach einer Beschränkung des Staates auf eng zu umgrenzende Kernaufgaben: u.a. die Gewährleistung von innerer und äußerer Sicherheit und die Garantie des Rechtsrahmens, soll nicht nur ein reibungsloses - interventionsarmes - Funktionieren der Märkte sicher stellen, sondern außerdem die Möglichkeiten von Instrumentalisierungen und damit der Politisierung der Wirtschaftspolitik nachhaltig verringern. Als Beispiel für die erfolgreiche Umsetzung neoklassisch inspirierter Reformen innerhalb eines lateinamerikanischen Kontextes wird dabei immer wieder auf Chile verwiesen, das auf ihrer Grundlage „dos décadas de apertura y crecimiento“²⁸⁰ erlebt habe.

Der teilweise sehr harschen Kritik am argentinischen Staat entsprechend, können die neoklassischen Richtungen zurechenbaren Forderungen mitunter sehr radikal ausfallen. So treten bei-

²⁷⁸ Carlos Socci: El fracaso del social-estatismo en la Argentina. De Perón a Duhalde, a.a.O., S. 24.

²⁷⁹ Guillermo O'Donnell: Estado y alianzas en la Argentina. 1956-1976, in: Desarrollo Económico Nr. 64/1977, S. 552.

²⁸⁰ Guillermo Yeatts: Las perversas reglas de juego en América Latina, Buenos Aires 2003, S. 167 f.

spielsweise Wortführer einiger unter liberalen Vorzeichen agierender Stiftungen in Argentinien für eine Beendigung jeglicher staatlicher Sozialpolitik ein. Ihren Platz könnten, wie in vorperonistischer Zeit allgemein üblich, wohltätige Organisationen wirkungsvoller und billiger ausfüllen.²⁸¹ Da der argentinische Staat, so der Tenor vieler solcher Argumentationsstränge, aufgrund von Korruptionerscheinungen, Überdimensionalisierung oder Instrumentalisierung im Kern unfähig zu einer erfolgreichen Entwicklungssteuerung sei und dies seit den 40er Jahren auch immer wieder unter Beweis gestellt habe, sollte er sich so weit als irgend möglich zurückziehen und dem „freien Spiel der Kräfte“²⁸² Raum lassen.²⁸³

An entwicklungspolitischem Einfluss gewinnen konnten neoklassisch fundierte Problemanalysen und Lösungsstrategien in Argentinien vor allem seit der letzten Militärdiktatur zwischen 1976-1983. Insbesondere Wirtschaftsminister Martínez de Hoz propagierte damals einen Kurs wirtschaftlicher Öffnung gegenüber dem Ausland und versuchte auf diese Weise, insbesondere die hohen Inflationsraten einzudämmen. Unter dem Eindruck der gegen Ende der 70er Jahre zunehmenden wirtschaftlichen Probleme, vor allem aber des Malvinenkriegs 1982 erfolgte jedoch hier eine tief greifende Modifizierung der Richtung. Nachdem die Privatisierungsdebatte unter dem Eindruck der akuten Dekadenzzeichen der großen Staatsbetriebe Ende der 80er Jahre wieder mit zunehmender Intensität geführt wurde, kam es erst unter Menem zur nachhaltigen Implementierung neoklassisch fundierter Strategien.

3.2.3 Problemanalyse für die 90er Jahre

Sahen die zuvor dargestellten dependenztheoretischen Strömungen zuzuordnenden Ansätze die „profundización de la dependencia“ als wesentlichen Hintergrund der Krise 1999-2002, so setzt die der neoklassischen Analysetradition zurechenbare „hipótesis ‚fiscalista‘“²⁸⁴ andere Akzente.

Die Reformen der Regierung Menem wurden dabei von Befürwortern einer neoklassisch fundierten Entwicklungsstrategie zunächst breit begrüßt; Argentinien galt ihnen vielfach als „a

²⁸¹ Martín Krause: Acción social voluntaria, in: Política Pública Nr. 8 vom August 2002, im Internet unter: <http://www.atlas.org.ar/Archivos/pp08.pdf>. Krause ist Rektor der Handelsschule ESEADE und ist zudem noch für eine Reihe öffentlicher und privater Stellen lehrend und beratend tätig, unter ihnen mehrere wirtschaftsliberale Stiftungen.

²⁸² Alvara Vargas Llosa, zitiert in der Süddeutschen Zeitung vom 1.7.2005: „Wachstum schützt vor Armut nicht“.

²⁸³ So trat etwa Piekartz unter dem Eindruck des fortschreitenden Zusammenbruchs der Konvertibilität ab 2000 mit der Forderung auf, das argentinische Bankensystem vollständig US-amerikanischem Recht zu unterstellen. Die Gerichtsstandorte sollten dann entsprechend auch in den USA sein. Durch ein solches von ihm so genanntes „Offshore“-Finanzsystem sollten dessen Sicherheit und Stabilität verbessert werden. Julio Piekartz, vormaliges Direktoriumsmitglied der BCRA, im Gespräch am 29.4.2004 in Córdoba, Provinz Córdoba.

²⁸⁴ Ministerio de Economía y Producción (Hrsg.): Análisis No. 1: Crecimiento, empleo y precios, a.a.O., S. 16.

development model“.²⁸⁵ In die Kritik geriet jedoch im weiteren Verlauf der 90er Jahre vor allem die defizitäre Haushaltspolitik von Bund und Provinzen. In diesem Sinne heben Vertreter dieser analytischen Richtung auch die Bedeutung der Haushaltsdefizite als wesentliche Quelle des Schuldenanstiegs im Verlauf der 90er Jahre hervor:

„La política fiscal aplicada en Argentina durante los años noventa es generalmente considerada como uno de los principales factores que explican el fracaso del programa de convertibilidad y la posterior crisis.“²⁸⁶

Vor allem die hohe öffentliche Kreditaufnahme habe zum starken Anstieg der Auslandsverschuldung, darüber zur Steigerung des argentinischen Landesrisikos und damit zu einer stetigen Erhöhung der Zinsen auf argentinische Titel - private wie staatliche - geführt.²⁸⁷ Fanelli verweist in diesem Zusammenhang auch darauf, dass gerade im Umfeld der Manifestierung der Krise die fortgesetzt sehr hohen Kreditbedürfnisse des Staates zu einem „crowding out“ privater Kapitalnachfrager führte, wodurch sich deren Finanzsituation in ohnehin schon schwierigster Lage noch zusätzlich verschlechtert habe.²⁸⁸

Gerade vor dem Hintergrund einer bis 1998 insgesamt guten Wirtschaftsentwicklung hätte, so die Überlegungen, eine grundlegende Sanierung der öffentlichen Haushalte erfolgen können und müssen.²⁸⁹ Als diesem Ziel abträglich habe sich dabei nicht nur die mangelnde fiskalische Disziplin der Bundesregierung erwiesen, der es trotz außerordentlicher Privatisierungserlöse, der Restrukturierung der Außenschuld im Zuge des Brady-Plans zu Beginn der 90er, der deutlichen Verbesserung der Einnahmesituation und der Abstoßung chronischer Defizitquellen in Form der öffentlichen Versorgungsunternehmen nicht gelang, das strukturelle Defizit zu beseitigen. Als problematisch habe sich zudem auch das Verhalten zahlreicher Provinzen erwiesen, für deren - ihre finanziellen Möglichkeiten teilweise weit übersteigenden - Verpflichtungen letztlich der Bund habe aufkommen müssen. Insbesondere die Regierung Menem habe es versäumt, die finanziellen Verbindlichkeiten des Bundes, vor allem aber die fiskalischen Beziehungen zwischen Bund und Provinzen einer grundlegenden Neuordnung zu unterziehen; das seit Jahrzehnten überkommene „sistema de irresponsabilidad fiscal“²⁹⁰ habe sich so weiter perpetuiert. Verschulden des IWF sei es vor diesem Hintergrund vor allem gewesen, dass er

²⁸⁵ Ricardo Hausmann, Andrés Velasco: Hard Money's Soft Underbelly: Understanding the Argentine Crisis, in: Brookings Trade Forum 2002, S. 1.

²⁸⁶ Oscar Cetrángolo, Juan Pablo Jiménez: Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad, Santiago de Chile 2003, S. 5.

²⁸⁷ Gary Becker: „El déficit argentino causó el desastre“, in: Meldung der Agencia Interamericana de Prensa Económica vom 20.2.2002, im Internet unter: <http://www.elcato.org/publicaciones/articulos/art-2002-02-20.html>.

²⁸⁸ José María Fanelli: El sistema financiero argentino: La crisis y los desafíos, in: Carlos Bruno, Daniel Chudnovsky (Hrsg.): ¿Por qué sucedió? Las causas económicas de la reciente crisis argentina, a.a.O., S. 135.

²⁸⁹ Vgl. hierzu etwa Michael Mussa: Argentina y el FMI. Del triunfo a la tragedia, a.a.O., S. 18 ff.

²⁹⁰ Ebd., S. 20.

vor 1998 nicht nachdrücklich genug auf eine Haushaltskonsolidierung auf Bundes- und Provinzebene gedrängt habe.²⁹¹

In diese Richtung gehen auch Analysen, die als Ursache der Krise 1999-2002 herausstellen, dass die Reformen der Regierung Menem in ihren Ansätzen nicht weit reichend genug gewesen seien, bzw. im weiteren Verlauf der 90er Jahre zu sehr an Elan verloren hätten. Angesichts der externen und internen Belastungen des Konvertibilitätsmodells hätten die Märkte schneller reagieren können müssen, um die mehrfachen Schocks adäquat abzufangen und einen Zusammenbruch des Finanzsystems zu verhindern. Zu den Vertretern dieser Ansichten können etwa die Wirtschaftsminister Cavallo und López Murphy gezählt werden:

„[For them] the problem was growth and required a supply response. Here again, a massive attempt was made at fostering competitiveness through assorted sectoral plans.“²⁹²

Vor diesem Hintergrund erklären sich die von diesen beiden Ministern während ihrer kurzen Amtszeiten unter dem Eindruck der sich vertiefenden Krise 2000/2001 unternommenen Anstrengungen in Richtung auf weitere flexibilisierende Reformen insbesondere des Arbeitsmarktes. Auch Menem selber, der 1999 das Projekt einer vollständigen Dollarisierung der argentinischen Wirtschaft propagierte, war an einer Vertiefung der von seiner Regierung implementierten Maßnahmen interessiert.

Kritische Worte für die Bewertung der Wirtschaftspolitik der 90er Jahre findet auch Yeatts. Für ihn hat diese im Kern wenig mit der Verfolgung neoklassischer Zielsetzungen gemein, deren Verheißungen viele fälschlicherweise als das Leitbild der Menem-Regierung sähen. Er attestiert den Reformen hingegen insgesamt einen „espíritu rentista“²⁹³ und verweist dabei insbesondere auf die Privatisierungen, bei denen zum einen „el propósito de recaudar fondos para el Estado“²⁹⁴ sowie zum anderen immer wieder auch die ökonomische Befriedigung von Gruppeninteressen eine Entscheidung zugunsten der optimalen Ressourcenallokation verhindert hätten.²⁹⁵ Einer genuin neoklassischen, marktfreundlichen Politik hätte es entsprochen, wenn etwa bei den Privatisierungen nicht in erster Linie öffentliche durch private Monopole ersetzt worden, sondern tatsächliche und umfassende Deregulierungen der Märkte erfolgt wären. Yeatts bemängelt dabei insbesondere auch das Paradoxon, dass die aus seiner Sicht viel

²⁹¹ Michael Mussa: Argentina y el FMI. Del triunfo a la tragedia, a.a.O., S. 26.

²⁹² Ricardo Hausmann, Andrés Velasco: Hard Money's Soft Underbelly: Understanding the Argentine Crisis, in: Brookings Trade Forum 2002. S. 3.

²⁹³ Guillermo Yeatts: Las perversas reglas de juego en América Latina, a.a.O., S. 133.

²⁹⁴ Ebd., S. 145.

²⁹⁵ Ebd., S. 145 f.

zu zaghaften Reformen „con el mismo Estado“²⁹⁶ durchgeführt wurden, der zuvor über Jahrzehnte mittels einer Fülle verzerrender Markteingriffe für die reformmotivierende wirtschaftliche Misere zu Beginn der 90er verantwortlich gewesen sei.

4. Bewertung der traditionellen Ansätze

Hinsichtlich der Entwicklungsbesonderheiten der argentinischen Volkswirtschaft sind hier zwei traditionelle Hauptströmungen unterschieden worden, deren Analysestränge sich auch in den Überlegungen zur Krise zwischen 1999 und 2002 wiederfinden. In beiden Fällen kann jedoch festgestellt werden, dass die angebotenen Erklärungsansätze die Realität nur teilweise erfassen.

4.1 Erklärungsgehalt hinsichtlich der allgemeinen Entwicklungen

4.1.1 Widersprechende empirische Befunde

Zunächst ist dabei festzustellen, dass die auf der jeweiligen theoretischen Grundlage: Strukturalismus bzw. Neoklassik, implementierten Strategien im Rückblick nicht die erhofften bzw. erwarteten Ergebnisse erbrachten. Sowohl der strukturalistische „social-estatismo“²⁹⁷ als auch die „promesa neoliberal“²⁹⁸ erwiesen sich als offenbar außer Stande, die langfristigen sozio-ökonomischen Probleme Argentiniens einer dauerhaften Lösung zuzuführen. Beide zeitigten sie dabei jeweils anfängliche Stabilisierungserfolge, die jedoch mehr oder weniger rasch Erschöpfungserscheinungen aufwiesen und in Stagnation und schließlich Krise übergingen. Auch wenn beide Erklärungsströmungen ohne Zweifel jeweils wichtige Beiträge zur Beleuchtung zentraler Aspekte der „economic involution“²⁹⁹ Argentiniens leisten, so erscheint ihre Erklärungskraft generell, und damit auch für die Situation der 90er, vor dem Hintergrund dieser Feststellungen als begrenzt.

Einerseits ist die dependenztheoretische bzw. strukturalistische Begründung von wirtschaftlichen Entwicklungsproblemen als Folge einer Lage an der weltwirtschaftlichen Peripherie eingängig und theoretisch nachvollziehbar; dies zumal vor dem Hintergrund, dass solcherart fundierte Analysen auch schlüssige Erklärungen für Erscheinungen wie Angebotsrigiditäten, Inflation und geringe Produktivität liefern. Angesichts der Exponiertheit gegenüber aus eigener Kraft kaum beeinflussbaren Weltmarktfluktuationen bei gleichzeitiger Abhängigkeit von

²⁹⁶ Guillermo Yeatts: Las perversas reglas de juego en América Latina, a.a.O., S. 148 f.

²⁹⁷ Carlos Socci: El fracaso del social-estatismo en la Argentina. De Perón a Duhalde, a.a.O.

²⁹⁸ Ricardo Aronskind: ¿Más cerca o más lejos del desarrollo? Transformaciones económicas en los 90, a.a.O., S. 27.

²⁹⁹ Colin Lewis: Explaining Economic Decline: A Review of Recent Debates in the Economic and Social History Literature in the Argentine, in: European Review of Latin American and Caribbean Studies Nr. 64/1998, S. 55.

Importen aus den wirtschaftlichen Zentren erscheint die Strategie einer staatsgeleiteten, das „interés público“³⁰⁰ als Bezugspunkt nehmenden und industrialisierungszielenden Wirtschaftspolitik als sinnvoll.

Tatsächlich war dieses Projekt in Argentinien teilweise durchaus erfolgreich, konnte doch ab den 40er Jahren eine wirtschaftliche Diversifizierung mit einer deutlichen Verbreiterung des industriellen Angebots erreicht werden. Neben der traditionell stark vertretenen Lebensmittel- und Textilindustrie entwickelte sich unter dem Einfluss staatlicher Programme ab den 50er Jahren u.a. auch die Automobil-, Metallverarbeitungs-, Haushaltsgeräte-, Arzneimittel- und chemische Industrie, sowie auch bedeutende Fortschritte beim Ausbau der Energieversorgung aus nationalen Quellen erzielt werden konnten. Bis in die Gegenwart hinein bietet die argentinische Industrie eine bemerkenswert breite Angebotspalette, die von Autoteilen und Energieträgern über Leuchtmittel, Möbel, Kosmetika und Maschinen bis hin zu Erzeugnissen des Telekommunikations- und IT-Bereichs reicht. Dennoch konnten trotz dieser Erfolge im historischen Überblick weder die Außenexposition reduziert,³⁰¹ noch die Inflation dauerhaft gesenkt,³⁰² noch die Produktivität nennenswert gesteigert werden.

Hier setzen die neoklassischen Erklärungen an wenn sie postulieren, dass eben *aufgrund* des starken staatlichen Einflusses auf die Wirtschaft und die mit diesem zusammenhängenden hohen Protektionsmauern die Notwendigkeit zur Tätigkeit von wettbewerbsfähigkeitssteigernden Investitionen kaum gegeben gewesen sei. Ebenfalls habe der Staat eindringlich bewiesen, dass er nicht zur effizienten Führung etwa der großen Versorgungsunternehmen in der Lage war. Vor dem Hintergrund der stark negativen Entwicklung der makroökonomischen Indikatoren während der 70er und 80er Jahre hat diese Analyse ein durchaus tragfähiges Fundament. Die niedrigen Werte bei Produktivität und Investitionen mit ihren entsprechenden nachteiligen gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen sind zusammen mit zahlreichen argentinischen Autoren zweifellos auch als Folge der Abschottungen des argentinischen Marktes interpretierbar.

³⁰⁰ Rodolfo Díaz: Prosperidad o ilusión? Las reformas de los 90 en la Argentina, a.a.O., S. 26.

³⁰¹ Vgl. zu den Zusammenhängen von Industrialisierung und steigender Importabhängigkeit etwa Guillermo O'Donnell: Estado y alianzas en la Argentina. 1956-1976, in: Desarrollo Económico Nr. 64/1977, S. 534.

³⁰² Auch wenn hierbei die 90er Jahre als Gegenbeispiel genannt werden können, so sei an dieser Stelle doch auf zwei Dinge verwiesen. Zum einen können, wie bereits dargestellt, die Anfang der 90er Jahre trotz der Konvertibilität stattgefundenen kräftigen Preiserhöhungen und das aus ihnen resultierende auch real hohe argentinische Preisniveau als eine Form der verdeckten Inflation betrachtet werden, so dass die Inflation selbst während dieser in den Statistiken weitgehend inflationsfreien Zeit wirksam blieb. Zum anderen stieg die Geldentwertung sofort nach Aufhebung der Dollarbindung wieder deutlich an; auch wenn sie sich zwischenzeitlich beruhigte, so ist doch vor dem Hintergrund der makroökonomischen Entwicklung zu konstatieren, dass die ihr zu Grunde liegenden Entwicklungsmuster auch weiterhin aktiv sind. Entsprechend weist sie derzeit auch wieder einen deutlichen Aufwärtstrend auf.

Dennoch bleiben auch hier etliche wichtige Fragen unbeantwortet. So zeigt zum einen der internationale Vergleich, dass weder eine umfangreiche staatliche Beteiligung an Wirtschaftsprozessen noch Staatseigentum an großen Infrastrukturunternehmen notwendigerweise zu privaten Investitionsschwächen oder Produktivitäts- und Wachstumsschwierigkeiten führen müssen. Gerade in Europa, aber auch in vielen der aufstrebenden Volkswirtschaften Südostasiens spielt oder spielte der Staat sowohl bei der Entwicklungskoordination als auch als Betreiber großer Industrie- und Infrastrukturunternehmen eine sehr aktive Rolle.³⁰³

Dies gilt - wenngleich weniger erfolgreich als die vorgenannten Fälle - auch für lateinamerikanische Nachbarn wie Brasilien oder Venezuela, wo etwa bei der Energieversorgung große Staatsunternehmen anhaltend profitabel und auch international erfolgreich eine Schlüsselrolle übernehmen. Selbst in Argentinien erfüllten öffentliche Unternehmen im Telekommunikations-, Gas- und Elektrizitätsbereich ihre Versorgungsaufgaben über Jahrzehnte hinweg immerhin so zufriedenstellend, dass Privatisierungsforderungen erst gegen Mitte der 80er Jahre mit Nachdruck laut wurden; also dann, als der öffentlichen Hand insbesondere aufgrund der Schuldenkrise endgültig die Mittel zur Finanzierung dringend erforderlicher Investitionen fehlten. Zum anderen sind selbst Weltbank und IWF mittlerweile von ihren vor allem während der 80er Jahre strikt neoklassischen Positionen teilweise abgerückt und bemühen sich um eine etwas differenziertere Sicht der Entwicklungsrelevanz des Staates.³⁰⁴ Denn wie Evans hinweist,

„[g]uste o no guste, el Estado tiene una función central en el proceso de cambio estructural (...). El reconocimiento de este papel retrotrae (...) a las cuestiones vinculadas con la capacidad del Estado.“³⁰⁵

Diese Beobachtungen gelten in besonderer Form auch für die Auseinandersetzung mit den Entwicklungen der 90er Jahre. Denn während strukturalistische Erklärungsmuster angesichts jahrzehntelanger aktiver und wie dargestellt auch wenigstens in Teilen erfolgreicher Entwicklungsbeteiligung des Staates einerseits und einer - wenn auch 1990 durch gut anderthalb Dekaden relativen Verfalls gezeichneten - diversifizierten und industrialisierten Produktionsstruktur andererseits keine rechten Ausgangspunkte für eine Begründung weiterhin hoher

³⁰³ Vgl. hierzu etwa The World Bank (Hrsg.): *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, Washington, D.C. 1995, S. 83.

³⁰⁴ So spricht die Weltbank im Zusammenhang mit den während der 90er Jahre in Lateinamerika durchgeführten Privatisierungen von „false hopes and disappointed expectations that have surrounded private sector participation“ und stellt fest, dass „[g]overnments remain at the heart of infrastructure service delivery“; Marianne Fay, Mary Morrison: *Infrastructure in Latin America and the Caribbean: Recent Developments and Key Challenges*, Washington, D.C., 2005, S. i.

³⁰⁵ Peter Evans: *El Estado como problema y como solución*, in: *Desarrollo Económico* Nr. 140/1996, S. 530.

Außenexposition und manifester Investitionsschwäche mehr finden wollen, so greifen auch neoklassische Ansätze doch nur teilweise. Denn dass es trotz der weit reichenden Marktöffnungen gegenüber dem Ausland, der Beendigung von Preiskontrollen, der massiven Privatisierungen und der auch anderweitigen Reduzierungen des Staatseinflusses auf das Wirtschaftsgeschehen auch in den 90er Jahren - entgegen der theoretischen Vorhersagen - gerade bei der Investitionstätigkeit zu keinen grundsätzlichen Veränderungen der langfristigen Entwicklungsmuster kam, verdient vor diesem Hintergrund besondere Beachtung.

4.1.2 Ursachenanalyse der empirischen Befunde

Was aber ist die Ursache dafür, dass die beiden hier angeführten Erklärungsmodelle letztlich an der argentinischen Realität zerschellten?

Hierbei kommen insbesondere zwei Möglichkeiten in Betracht. So wäre erstens möglich, dass die jeweiligen Problemanalysen - und entsprechend die auf ihrer Grundlage entwickelten Lösungsstrategien - zwar weitgehend zutreffend waren, sich dann jedoch bei ihrer Umsetzung Schwierigkeiten und Defizite ergaben. Zweitens könnten aber auch Unzulänglichkeiten in den theoretischen Grundlagen der jeweiligen Ansätze identifizierbar sein, bzw. anhand der in Argentinien gemachten Erfahrungen identifizierbar werden.

a) Umsetzungsdefizite als Erklärung?

So könnten etwa bei den staatszentrierten Modellen die entwicklungspolitischen Schwerpunktsetzungen irrig gewesen sein, und/oder die administrativen Fähigkeiten des Staates nicht zu ihrer adäquaten Umsetzung ausgereicht haben.

Hierzu ist in Bezug auf die Schwerpunktsetzungen festzustellen, dass strukturalistisch fundierte Entwicklungspolitik im internationalen Vergleich vielfach recht ähnliche Zielsetzungen und Inhalte hatten.³⁰⁶ Dennoch aber führten die Maßnahmen zu ganz unterschiedlichen Ergebnissen. Denn während etwa die Volkswirtschaften Südostasiens langfristige Entwicklungserfolge verbuchen konnten, fielen die Staaten Lateinamerikas, und hier insbesondere Argentinien, weit zurück.

³⁰⁶ Vgl. für den Fall der erfolgreichen „Tigerstaaten“ Südostasiens: The World Bank (Hrsg.): *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, a.a.O., S. 127 ff. Es wird ersichtlich, dass in allen in dieser Untersuchung analysierten fünf NIEs teilweise bis in die 80er Jahre hinein strukturalistische Entwicklungsmodelle verfolgt wurden, bei denen der Staat - direkt oder indirekt, stets aber mit großem Nachdruck - auf die Ausformung der Industriestruktur Einfluss nahm. Im Mittelpunkt stand dabei stets das Streben nach der Schaffung von Zentren der (im Umfeld des jeweiligen Jahrzehnts als solche definierten) Hoch- und Schlüsseltechnologie, sei dies in der Metallverarbeitung, der Elektro-, der chemischen oder schließlich der Elektronikindustrie.

Dabei wird, insbesondere von neoklassischer Seite, den argentinischen Behörden immer wieder der Vorwurf gemacht, die Vorschriften seien aufgrund ihrer Komplexität vielfach undurchschaubar und, etwa aufgrund ihres teilweise zeitlich unbefristeten Charakters, wenig zielgerichtet gewesen.³⁰⁷ In der Auseinandersetzung mit den entwicklungspolitischen Instrumenten der südostasiatischen Volkswirtschaften fällt jedoch auf, dass die - von der Weltbank als besonders investitions- und produktivitätsfördernd bewerteten - Exportförder- und Diversifizierungsprogramme in ihrer alltäglichen Anwendung zweifellos kaum weniger komplex und in einzelnen Bestandteilen teilweise ähnlich defokussiert und marktavers waren wie die argentinischen.³⁰⁸ Wie die Regierungen Südostasiens, so legte auch die Argentinien immer wieder Investitions- und Exportförderprogramme auf; so dass sich auch weiterhin die Frage stellt, weshalb diese in einem Falle so erfolgreich verliefen, während sie im anderen hinsichtlich der Erfüllung ihres eigentlichen Zwecks versagten.

Hinsichtlich des Aspekts der administrativen Qualitäten ist anzumerken, dass der argentinische Staat diese letztlich bis zuletzt immer wieder unter Beweis gestellt hat. Nicht nur, dass er ohnehin nach Ansicht Frieds erst während der ersten Regierung Perón seine volle bürokratische Entfaltung und Reichweite entwickelte.³⁰⁹ Zudem zeigte er bis in die 90er Jahre hinein, dass er selbst ehrgeizige Reformprojekte formulieren, planen und umsetzen konnte. Auch wenn die Währungsreformen der 80er scheiterten und die der 90er längerfristig Schwächen aufweist, so wurde doch in allen drei Fällen innerhalb einer relativ kurzen Zeitspanne die Umstellung auf die jeweils neuen Währungseinheiten bewältigt.³¹⁰ Dies gilt auch für die Privatisierungen, in deren Verlauf zwar immer wieder inhaltliche Mängel kritisiert wurden, die jedoch dennoch innerhalb einer bemerkenswert kurzen Zeitspanne forciert werden konnten.

Ebenfalls hat der argentinische Staat im Verlauf der letzten Jahrzehnte immer wieder gezeigt, dass er bei aller Wechselhaftigkeit seiner wirtschaftspolitischen Entscheidungen doch auch zu deren Umsetzung befähigt ist. Gerade *dass* die häufigen Veränderungen von Vorschriften immer wieder als eine Ursache der volatilen Wirtschaftsentwicklung benannt werden, kann

³⁰⁷ Luis Alberto Romero: Breve historia contemporánea de la Argentina, a.a.O., S. 154 f.

³⁰⁸ Ein Beispiel hierfür mag etwa das Beharren der malaiischen Regierung auf der Schaffung eines nationalen Automobilunternehmens im Umfeld eines durch massive Überkapazitäten gekennzeichneten Weltautomarktes abgeben, oder die gegenüber asiatischen Exporteuren immer wieder erhobenen Vorwürfe des Dumpings.

³⁰⁹ Carina Fried, Dozentin am Colegio de Estudios Históricos der Universität Rosario/Argentinien, im Gespräch am 4.5.2004.

³¹⁰ Auch wenn die Umstellung auf den Euro in der EU 2002 aufgrund der Vielzahl der Währungsunionsteilnehmer zweifellos noch umfangreicher war als die Währungsreformen in Argentinien, so sei in diesem Zusammenhang doch an die in der EU langen Vorbereitungszeiten und die immer wieder aufflammenden Diskussionen über Detailfragen der Euro-Einführung erinnert die illustrieren, welche Menge komplexer Probleme bei der Durchführung einer solchen Reform zu bewältigen ist.

als Indiz für eine trotz aller Brüche infolge von Staatsstreich, und trotz aller Bürokratismus-Vorwürfe im Kern funktionstüchtigen Verwaltung gewertet werden, die diesen wechselnden Bestimmungen überhaupt erst ihr Gewicht gab. Ebenfalls ohne sinnvolle Erklärung blieben andernfalls sowohl die „kaleidoscopic rotation of personnel at ministerial level“³¹¹ als auch der von O’Donnell konstatierte Befund eines „aparato estatal extensamente colonizado por la sociedad civil“;³¹² denn beides spricht dafür, dass der argentinische Staat mit seinem Verwaltungsapparat durchaus zur effektiven Umsetzung von Entscheidungen in der Lage, und eben erst daher die Kontrolle der entscheidungsrelevanten Stellen besonders lukrativ war. Auch wenn Díaz die Entwicklung des argentinischen öffentlichen Dienstes mit den Worten „expansión y deterioro“³¹³ beschreibt, so gilt diese Feststellung doch vor allem für die jüngste Vergangenheit der 80er Jahre und kann vor diesem Hintergrund weder die „economic involuti-on“³¹⁴ seit den 1930er Jahren, noch diejenige der 90er überzeugend erklären.

Hinsichtlich neoklassischer Reformen wäre nun zu fragen, in wie weit diese nicht vielleicht nur ihrer Bezeichnung, nicht aber ihrer Bedeutung nach stattgefunden haben. Denn dann könnte eine unvollständige oder halbherzige Umsetzung der Maßnahmen für den unbefriedigenden Entwicklungsverlauf mit verantwortlich gemacht werden. Tatsächlich ergibt die Auseinandersetzung mit der Wirtschaftspolitik der letzten Militärdiktatur 1976-83 wenigstens starke Zweifel an der immer wieder gemachten Behauptung, diese habe ein im wesentlichen neoklassisches Entwicklungsmodell verfolgt. Auch wenn Außenhandel und Kapitalmarkt phasenweise liberalisiert und eine regressive Einkommensverteilung betrieben wurden, so behielt sich der Staat dennoch eine Fülle von Interventions- und Regelinstrumenten vor. Zahlreiche Preise blieben ebenso Kontrollen unterworfen wie die Einkommensentwicklung, wo Lohnanhebungen staatlicher Genehmigung bedurften. So erfolgte allenfalls eine Teilliberalisierung, die zudem im Umfeld des Malvinenkrieges in vielen Bereichen auch wieder rückgängig gemacht wurde. Díaz spricht in diesem Zusammenhang vom Fortdauern eines marktfernen, staatsabhängigen „capitalismo asistido“, der insbesondere durch die verschiedenen Militärregimes seit den 60er Jahren errichtet und bis Ende der 80er Jahre überdauert habe.³¹⁵ Vor diesem Hintergrund könnten Anhänger neoklassischer Erklärungsrichtungen die aus wirtschaftsliberaler Perspektive deutlichen Unvollkommenheiten der wirtschaftlichen Reformen

³¹¹ Colin Lewis: Cycles and Macroeconomic Policy since the 1930s, in: Colin Lewis/Nissa Torrents (Hrsg.): Argentina in The Crisis Years (1983-1990), a.a.O., S. 110.

³¹² Guillermo O’Donnell: Estado y alianzas en la Argentina. 1956-1976, a.a.O., S. 552.

³¹³ Rodolfo Díaz: Prosperidad o ilusión? Las reformas de los 90 en la Argentina, a.a.O., S. 259.

³¹⁴ Colin Lewis: Explaining Economic Decline: A Review of Recent Debates in the Economic and Social History Literature in the Argentine, in: European Review of Latin American and Caribbean Studies Nr. 64/1998, S. 55.

³¹⁵ Rodolfo Díaz: Prosperidad o ilusión? Las reformas de los 90 en la Argentina, a.a.O., S. 23.

etwa zwischen 1976 und 1983 als wesentliche Quellen für den fortgesetzten sozioökonomischen Verfall Argentiniens benennen.

Anders sieht es jedoch bei den Reformen der 90er Jahre aus. Denn auch wenn u.a. die vor allem in der zweiten Hälfte der 90er Jahre konstant hohen Defizite im Bundeshaushalt zu genereller Kritik und Hinterfragung des neoklassischen Charakters der Wirtschaftspolitik der Regierung Menem führten,³¹⁶ so steht doch außer Zweifel, dass sie in ihren wesentlichen Inhalten und Zielsetzungen ein klares neoklassisches Fundament aufwies. Das Gros der von ihr unternommenen Reformen zielte erklärtermaßen auf die Deregulierung und Liberalisierung von Märkten - für Kapital, Güter, Arbeit - ab. Cavarozzi führt aus:

„(...) [L]a desarticulación de la vieja matriz estado-céntrica achicó al Estado en un triple sentido: 1) reduciendo las actividades productivas y de servicios que aquél desarrollaba directa o indirectamente, 2) desarmando los mecanismos públicos que regulaban los mercados, o limitaban su influencia, y finalmente 3) desplazando decisiones económicas fundamentales hacia afuera de los ámbitos nacionales.“³¹⁷

Auch Rojas anerkennt, dass

„the economy was thoroughly de-regulated, tariffs were substantially lowered and any number of import restrictions were abolished.“³¹⁸

Wenngleich auch eingeschränkt durch die hartnäckige Nichterfüllung der zentralen neoklassischen Forderungen nach Austerität und öffentlichem Nulldefizit, so kann eine eventuelle zu zögerliche Befolgung wirtschaftsliberaler Empfehlungen kaum berechtigterweise als Ursache der ökonomischen Implosion ab Ende der 90er Jahre behauptet werden. Auf diesen Punkt wird im Zusammenhang mit der Auseinandersetzung mit den Erklärungsansätzen speziell für die Krise zwischen 1999 und 2002 noch einmal detaillierter eingegangen werden.

b) Theoretische Defizite als Erklärung?

Somit liegt nahe, die Ursachen für die unzureichenden Antworten staatszentrierter bzw. staatskritischer Ansätze nicht in einer eventuell defizitären Umsetzung ihrer jeweiligen Empfehlungen zu suchen, sondern eher in möglichen inhaltlichen Schwächen.

³¹⁶ Gary Becker: „El déficit argentino causó el desastre“, in: Meldung der Agencia Interamericana de Prensa Económica vom 20.2.2002, im Internet unter: <http://www.elcato.org/publicaciones/articulos/art-2002-02-20.html>.

³¹⁷ Marcelo Cavarozzi: Autoritarismo y democracia (1955-1996). La transición del Estado al mercado en la Argentina, Buenos Aires 1997, S. 127.

³¹⁸ Mauricio Rojas: The Sorrows of Carmencita. Argentina's Crisis in a Historical Perspective, a.a.O., S. 110.

Zu diesen liegt eine umfangreiche Literatur vor. Dem Strukturalismus werden dabei u.a. mit seinem „faith in rational planning“ vorgeworfen, dass er „at once optimistic and ethnocentric“ sei:

„It was optimistic in assuming that the ‚problems‘ of underdevelopment such as poverty, inadequate social services and low levels of industrial production were amendable to straightforward solution by the application of rational management techniques. It was ethnocentric in that modernity was perceived as being Western and that Western technology, institutions, modes of production and values were both superior and desirable.“³¹⁹

Neoklassischen Theorien hingegen werden vielfach eine zu bedingungslose Marktzentriertheit und darüber eine unzureichende Abbildung der Realität attestiert.³²⁰

Dabei ist zunächst das Staatsverständnis der beiden Ansätze von Interesse. Denn bei beiden Konzepten steht der Staat auf die eine oder andere Weise im Mittelpunkt: Nämlich einmal als maßgeblicher Schrittmacher der Entwicklung, ein andermal als zwar passiver, aber dennoch gerade in seiner Passivität nicht minder wichtiger Part.³²¹ Somit kommt hinsichtlich der langfristigen Wirtschaftsentwicklung dem Agieren des Staates sowohl bei strukturalistischen als auch bei neoklassischen Richtungen eine zentrale Bedeutung zu. Hieraus ergeben sich hinsichtlich der theoretischen Fundamente beider Ansätze Gemeinsamkeiten, die für die jeweiligen Begrenzungen ihres Erklärungsgehaltes verantwortlich gemacht werden können. Hierfür sind drei teilweise miteinander zusammenhängende Gründe zu benennen.

Denn obschon beide Ansätze den Staat explizit bzw. implizit in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen stellen, so befassen sie sich erstens kaum mit den Bedingungen, die zu einer erfolgreichen Bewältigung seiner Aufgaben erfüllt sein müssen. Für strukturalistische Konzepte bedeutet dies beispielsweise, dass ein Staat, unter dessen Ägide sich - nach der strukturalistischen Problemanalyse selber - im Falle Argentiniens über Jahrzehnte hinweg eine als defizitär und krisenanfällig definierte Wirtschaftsstruktur herausbildete, auf Grundlage in erster Linie eines Wechsels bzw. einer Erweiterung wirtschaftspolitischer Instrumente und

³¹⁹ Mark Turner/David Hulme: Governance, Administration and Development. Making the State Work, a.a.O., S. 6.

³²⁰ North bemerkte in seiner Nobelpreisrede: „Neoclassical theory is simply an inappropriate tool to analyze and prescribe policies that will induce development.“ Douglass North, zitiert bei Horst Löchel: Institutionen, Transaktionskosten und wirtschaftliche Entwicklung, Berlin 1995, FN 8. Auch Keynes bemängelte, dass „die klassische (...) Theorie nur bei einem Spezialfall und nicht generell anzuwenden“ seien, nämlich dem der Vollbeschäftigung. Marie-Antoinette Gall: John Maynard Keynes. Leben, Werk, Epoche, Stuttgart 2002, S. 100.

³²¹ Metzger spricht hier davon, dass der neoklassische Staat zwar nicht mikroökonomisch, dafür aber makroökonomisch „omnipotent“ sei. Martina Metzger: Wirtschaftspolitik und Entwicklung. Eine keynesianistische Kritik des Strukturalismus und Neoliberalismus, a.a.O., S. 186.

Konzepte fortan zur Forcierung eines positiven Wandels in der Lage sein sollte. Metzger merkt hierzu jedoch an:

„(...) [D]er strukturalistischen Staat [ist] nicht nur aktiver Gestalter von ökonomischen Strukturen, die er permanent zu verändern sucht, sondern auch selbst der politischen Zustimmung der durch die Strukturen benachteiligten Interessengruppen von Haushalten und Unternehmen unterworfen, was die Sicherstellung eines sozialen Konsens mit ihnen erfordert, um weitere Veränderungen überhaupt vornehmen zu können.“³²²

Vor diesem Hintergrund ergibt sich die wichtige Frage, wie ein „innerhalb der Binnenökonomie als wirtschaftlich omnipotent“³²³ gefasster Staat inmitten eines Widerstreits zwischen zunächst mindestens den Nutznießern der überkommenen Wirtschaftsstruktur einerseits und den Befürwortern von Reformen andererseits agieren kann, ohne dabei den von Metzger als wichtige Handlungsvoraussetzung genannten sozialen Konsens zu gefährden. In der strukturalistischen Welt handelt der Staat aufgrund rationaler Einsichten in die Notwendigkeit eines solchen Entwicklungsschritts; womit dem Staat jedoch eine Autonomie unterstellt wird, die mit Blick auf Huntingtons „prätorianische Gesellschaften“³²⁴ bzw. dem von O’Donnell für Argentinien beschriebenen „pretorianismo de masas“ durchaus nicht als selbstverständlich vorausgesetzt werden kann.

Für die neoklassischen Konzepte bringt Evans diesen Zusammenhang in die treffenden Worte, dass

„las recetas ortodoxas (...) contenían la paradójica expectativa de que el Estado (la raíz del problema) sería de algún modo capaz de convertirse en el agente iniciador e instrumentador de los programas de ajuste (o sea, sería la solución).“³²⁵

Der Staat, dem zuvor ein sich über Jahrzehnte erstreckender viel zu weit reichender wirtschaftlicher Interventionismus bei gleichzeitiger Tendenz zur administrativen Inkompetenz bescheinigt wurden - und der eben dadurch oft zum Ziel eines politikverzerrenden „rent-seeking“³²⁶ geworden sei -, soll nun die Kraft zur erfolgreichen Durchführung systemwechselnder Reformen aufbringen. Wie strukturalistische Ansätze, so setzt auch die Neoklassik hier einerseits eine starke staatliche Autonomie voraus, obschon sie diese andererseits zuvor in Form des „rent-seeking“ bezweifelte. Ist es aber plausibel, dass eine eventuelle Veränderung politischen Willens in Richtung auf eine Beschneidung staatlicher Interventionsmaßnahmen

³²² Martina Metzger: Wirtschaftspolitik und Entwicklung. Eine keynesianistische Kritik des Strukturalismus und Neoliberalismus, a.a.O., S. 181.

³²³ Ebd., S. 180.

³²⁴ Samuel Huntington: Political Order in Changing Societies, New Haven 1968, S. 192 ff.

³²⁵ Peter Evans: El Estado como problema y como solución, in: Desarrollo Económico Nr. 140/1996, S. 530.

³²⁶ Vgl. Jörg Faust: Mancur Olson. Warum sind manche Länder arm und andere reich? Die Rolle von Institutionen und Good Governance, in: Entwicklung und Zusammenarbeit Nr. 10 vom Oktober 2002, S. 277-280.

allein schon ausreicht, um über Jahrzehnte gewachsene Mechanismen, Interaktionsmuster und Erwartungen zu verändern?

Für beide Ansätze ergibt sich so ein Bild, das als „Münchhausen-Problematik“ bezeichnet werden könnte: Der aus eigener Unachtsamkeit oder Nachlässigkeit in den entwicklungspolitischen Sumpf geratene Staat soll sich selber gleichsam an seinem eigenen Haarschopf an das feste Ufer ziehen. Vor diesem Hintergrund verbindet beide Ansätze zweitens eine im Kern ahistorische Betrachtungsweise der Gegenwart.³²⁷ Denn auch wenn sie sich beide in ihren Problemanalysen notwendigerweise auf die Vergangenheit beziehen und die Genese der Entwicklungsschwierigkeiten in geschichtlichen Prozessen nachzeichnen, so greifen die daraus für die Gegenwart gezogenen Schlüsse hinsichtlich der Umsetzbarkeit der anvisierten Reformstrategien zu kurz.

Meist nicht beachtet wird nämlich die Frage nach den sich aus dieser Geschichte überhaupt ergebenden Möglichkeiten einer nachhaltigen Korrektur defizitärer Entwicklungen durch den Staat. Da diese Fehlentwicklungen - wie ja auch in den Analysen der beiden Ansätze deutlich wird - vielfach weit zurückreichende politische und soziale Wurzeln haben, stellt sich die Frage, in wie weit sie sich durch eher punktuelle wirtschaftspolitische Neuausrichtungen wie ein Ausbau bzw. eine Zurückdrängung staatlichen Einflusses auf die Wirtschaft überhaupt korrigieren ließen. Vor allem bleibt dabei unberücksichtigt, welches Ansehen der Staat in der Vergangenheit angesammelt hat, für was er stehen könnte, wie er im Alltag seiner Bürger erfahrbar war und was für gegenwärtige und zukünftige Erwartungen an ihn diese aus ihren Erlebnissen ableiten.

Sowohl bei strukturalistischen als auch bei neoklassischen Ansätzen wird implizit davon ausgegangen, dass die mit dem Staat und seinen Handlungen in der Vergangenheit gemachten positiven wie negativen Erfahrungen nur bis zu dem Punkt in der Gegenwart heranreichen, an dem schließlich die Reformen eingeleitet werden. So entsteht der mit der Realität nicht in Übereinstimmung zu bringende Eindruck der Möglichkeit einer „Stunde Null“, in der sämtliche entwicklungsrelevante Parameter auf einen Status quo ante zurückgesetzt und ein neuer Entwicklungszyklus begründet werden könnten.

³²⁷ Vgl. hierzu auch Geoffrey Hodgson: *How Economics Forgot History: The Problem of Historical Specificity in Social Science*, London 2002. Auch North bescheinigt der Neoklassik ein „ahistorical understanding“; Douglass North: *Some Fundamental Puzzles in Economic History/Development*, im Internet unter: <http://econwpa.wustl.edu:8089/eps/eh/papers/9509/9509001.pdf>, S. 10.

Hintergrund, aber auch Folge dieser ahistorischen Betrachtungsweise sozioökonomischer Entwicklungszusammenhänge ist als dritte Gemeinsamkeit die u.a. von Hodgson bei traditionellen Wirtschafts- und Entwicklungsmodellen allgemein kritisierte Tendenz zu extremer Abstrahierung, Generalisierung und darüber auch Simplifizierung.³²⁸ Dabei müsse jedoch die Frage gestellt werden, in wie weit die Konzentration auf die Suche nach vermeintlich universell gültigen wirtschaftstheoretischen Grundlagen überhaupt sinnvoll sei:

„Although universal laws have both scientific appeal and some explanatory power, they are often of limited use when it comes to the detail of specific contexts and situations (...).“³²⁹

Vor diesem Hintergrund seien „(...) particular theories (...) required to explain particular types of socio-economic systems.“³³⁰ Tatsächlich fassen strukturalistische und neoklassische Ansätze volkswirtschaftliche Entwicklungsprozesse als in Details zwar divergierende, in ihren Grundzügen jedoch im Prinzip gleiche und damit vergleichbare Modelle auf. Entwicklung ist in dieser sehr abstrakten und technokratischen Sicht - wenngleich auch stets unter Berücksichtigung zentraler Variablen - im wesentlichen durch die Manipulationen einiger volkswirtschaftlicher Stellgrößen induzierbar; in der Regel werden dadurch auch rasche Resultate in Aussicht gestellt. Hausmann und Velasco fassen solche Erklärungsbemühungen für den Fall Argentiniens mit den Worten zusammen:

„The implication is often clear: had Argentina just done this or that differently, the tragedy surely could have been averted. If only life were that simple.“³³¹

Vor diesem Hintergrund oft vereinfachender Abbildungen der Realitäten mögen diese Ansätze zwar als Analyseinstrumente wertvoll sein; den (historisch bedingten) Dynamiken jeweiliger Landesfälle können sie jedoch in der Regel kaum folgen, so dass sie an den Realitäten und Notwendigkeiten des jeweiligen Landes nicht gerecht werden.³³² Eine möglichst neutrale und sachliche Bestandsaufnahme gegenwärtiger und vor allem auch zukünftiger Entwicklungsaussichten eines jeweiligen Landes ist auf ihrer Grundlage daher schwierig, was auch dazu füh-

³²⁸ Diesen Vorwurf erhob Malthus bereits 1819: „The principal cause of error (...) appears to me to be a precipitate attempt to simplify and generalize.“ Zit. bei Geoffrey Hodgson: *How Economics Forgot History: The Problem of Historical Specificity in Social Science*, a.a.O., S. 5.

³²⁹ Ebd., S. 11.

³³⁰ Ebd., S. 201.

³³¹ Ricardo Hausmann, Andrés Velasco: *Hard Money's Soft Underbelly: Understanding the Argentine Crisis*, in: *Brookings Trade Forum* 2002. S. 1.

³³² Diese Gefahr freilich ergibt sich nicht nur bei wirtschaftlichen Entwicklungstheorien. Die aktuellen Entwicklungen in vielen Staaten Afrikas, vor allem aber in Afghanistan und dem Irak zeigen sehr eindrücklich die enormen Risiken simplifizierender theoretischer Abbildungen komplexer Wirklichkeiten. Auch hier wurden im Ringen um rasche Erfolge über viele Generationen reichende historische Erfahrungen weitgehend unbeachtet gelassen in der irrigen Annahme, durch eine Invasion bzw. den Sturz eines Regimes und seine Ersetzung durch ein anderes könne nach dem Prinzip der „tabula rasa“ verfahren und ein vollständiger Neuanfang gemacht werden.

ren kann, dass unter dem Eindruck akuter Krisen theoriebasierte „Patentrezepte“ mit ihrem Aktionismus mehr Schaden als Nutzen stiften.

Eine solche Simplifizierung stellt bei strukturalistischen Ansätzen beispielsweise die Analyse der Investitionsmotive der privaten Wirtschaftssubjekte dar. Auf der einen Seite wird dabei zwar eine allgemeine Neigung zur Investitionszurückhaltung festgestellt und vor diesem Hintergrund dafür plädiert, dass der Staat die solcherart entstehende Lücke schließen solle. Auf der anderen Seite wird aber nur in unzureichender Weise nach den Ursachen dieser Auffälligkeit gefragt, die als sozial, kulturell und entwicklungsbedingt gegeben akzeptiert wird,³³³ und das, obschon es sich bei dieser Besonderheit um ein außerordentlich entwicklungsrelevantes Faktum handelt, das die volkswirtschaftlichen Potenziale in ganz fundamentaler Form beeinflusst. Diese Notwendigkeit nach einer Auseinandersetzung mit den tieferen Ursachen dieser Erscheinung wird um so drängender wenn man sich vor Augen führt, dass die Investitionsquoten in den vormals relativ zu Argentinien produktionschwächeren Volkswirtschaften Südostasiens selbst im Vergleich zu entwickelten Industrieländern seit Jahrzehnten überdurchschnittlich hoch sind, und dass gerade die Investitionen privater nationaler Wirtschaftssubjekte dabei eine wichtige Rolle spielen. Weshalb waren diese - zunächst strukturell ja sogar deutlich schwächer entwickelten - Volkswirtschaften so viel besser als Argentinien in der Lage, die vermeintlich vor allem strukturell bedingten privaten Investitionsaversionen zu überwinden?

Bei neoklassischen Ansätzen hingegen werden kaum die Bedingungen für das Funktionieren von Märkten beachtet: Der perfekte Markt wird vielfach schlicht als gegeben vorausgesetzt. North stellt in diesem Sinne fest:

„It would be little exaggeration to say that while neo-classical theory is focused on the operation of efficient markets, few Western economists understand the institutional requirements essential to the creation of such markets since they simply take them for granted.“³³⁴

Angebot und Nachfrage, so stellt beispielsweise Weder in einem treffenden Bild dar, würden in der neoklassischen Welt wie durch einen „unsichtbaren Auktionator“³³⁵ zusammengebracht, der die Preise aufrufe, auf diese Weise Markträumungspreise ermittle und so - im Fal-

³³³ Martina Metzger: Wirtschaftspolitik und Entwicklung. Eine keynesianistische Kritik des Strukturalismus und Neoliberalismus, a.a.O., S. 40 f.

³³⁴ Douglass North, zitiert bei Silvio Borner, Aymo Brunetti, Beatrice Weder: Institutional Obstacles to Latin American Growth, San Francisco 1992, S. 12.

³³⁵ Beatrice Weder: Wirtschaft zwischen Anarchie und Rechtsstaat, Zürich 1993, S. 16. Diese Sichtweise drückt sich auch im Gesetz von Sars aus, demzufolge sich jedes Angebot seine Nachfrage schaffe.

le möglichst unregulierter Märkte - immer wieder das Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage herstelle. Dabei gingen die Vertreter der neoklassischen Wirtschaftstheorie von völlig transparenten Märkten und kostenlos verfügbarer Information aus. Allen Wirtschaftssubjekten sei es in diesem Szenario möglich, zu jedem Zeitpunkt und ohne jede Kosten den Überblick über Angebot und Nachfrage zu behalten und auf Grundlage dieser Kenntnisse ihre Investitions- oder Konsumtionsentscheidungen zu treffen.

4.2 Erklärungsgehalt hinsichtlich der Krise 1999-2002

Somit lassen sich bereits deutliche empirische und theoretische Schwierigkeiten bei der Anwendung traditioneller Ansätze zur Erklärung der argentinischen Entwicklungsbesonderheiten im allgemeinen erkennen. Dennoch soll nun eine Auseinandersetzung mit den zuvor dargestellten eher traditionell fundierten Analyseströmungen für die Hintergründe der Krise zwischen 1999 und 2002 erfolgen.

4.2.1 „Profundización de la dependencia“ als Ursache?

Hinsichtlich der strukturalistischen und dependenztheoretischen Strömungen zuzuordnenden Argumentation, wesentliche Ursache der tiefen Krise zwischen 1999 und 2002 sei vor allem eine Vertiefung der Dependenz gewesen, lässt sich die Feststellung nachvollziehen, dass die Außenexposition Argentiniens im Verlauf der 90er Jahre eine Vertiefung erlebte. Vor allem der rasante Anstieg der Auslandsverschuldung, aber auch das dauerhaft hohe Handelsbilanzdefizit, die starke Zunahme der Bedeutung ausländischer Unternehmen innerhalb der argentinischen Wirtschaftsstruktur und nicht zuletzt die Verringerung des Gewichts von Unternehmen des High Tech-Bereichs zu Gunsten solcher des Grundstoffsektors können als deutliche Hinweise in dieser Richtung gewertet werden.

Während die unmittelbaren Auswirkungen dieser „desnacionalización“³³⁶ der argentinischen Wirtschaft im Verlauf der 90er Jahre im Hinblick auf die Genese der Krise zwischen 1999 und 2002 kaum adäquat gemessen werden können, sind die Rollen von Auslandsverschuldung und in diesem Zusammenhang der internationalen Geberorganisationen durchaus darstellbar. Der IWF setzte vor allem die Regierung de la Rúa durch die Kopplung von Kreditzusagen an weitere Reformen und Fortschritte bei der Reduzierung der öffentlichen Haushaltsdefizite massiv unter Druck. Da die Regierung diesen Forderungen nachzukommen sich bemühte, implementierte sie

³³⁶ James Petras, Henry Veltmeyer (Hrsg.): Las privatizaciones y la desnacionalización de América Latina, a.a.O.

„austerity policies (such as cutting nominal public sector wages) that would be very hard to swallow in most democratic societies.“³³⁷

Durch die solcherart ernötigte Erzielung eines primären Haushaltsüberschusses von zwei Prozent des BIP inmitten der bereits tiefen Rezession des Jahres 2001 untergrub diese Fiskalpolitik nicht nur die argentinische Nachfrage- und Liquiditätsbasis weiter. Zudem ergab sich eine zinstreibende Diskrepanz zwischen den Forderungen des IWF sowie den zu ihrer Erfüllung angekündigten und unternommenen Anstrengungen der argentinischen Regierung einerseits und ihrer - rezessionsbedingten - dennoch erwiesenen Unfähigkeit zur Erbringung der geforderten Sparziele andererseits. Vor diesem Hintergrund, vor allem aber auch wegen der solcherart vorenthaltenen weiteren Stabilisierungskredite stieg das argentinische Länderrisiko ständig weiter; und mit ihm nicht nur die Zinsbelastungen für neu aufgenommene Kredite, sondern vor allem auch die Schwierigkeiten bei der privaten und öffentlichen Kreditbeschaffung. Unter diesen Bedingungen war ein Kollaps des argentinischen Finanzsystems, und mit diesem der Volkswirtschaft, „unavoidable“.³³⁸

Tatsächlich ließe sich diese Vertiefung der Dependenz dadurch erklären, dass unter Menem eine nachhaltige Abkehr von strukturalistischen Entwicklungsstrategien erfolgte. Eventuell zuvor erreichte Fortschritte bei der Verringerung der als entwicklungshemmend identifizierten Dependenz hätten dadurch zunichte gemacht worden sein können. Vor allem dadurch, dass der argentinische Staat sich von seinen wichtigsten Aktiva - den „joyas de la abuela“ in Gestalt der großen Versorgungsmonopole - trennte, büßte er seine Funktion als dependenzreduzierende Quelle von Investitionen und Schrittmacher der Wirtschaftsentwicklung im Verlauf der 90er Jahre notwendigerweise ein. Auf diese Weise, sowie freilich auch durch die außenwirtschaftlichen Öffnungen und die binnenwirtschaftlichen Deregulierungen bereiteten die Reformen so einer - aus dieser Sicht erneuten - Vertiefung der Dependenz den Weg, der in den Ereignissen ab 1999 seinen Kulminationspunkt erreichte.

Dieser Auffassung steht jedoch entgegen, dass diese Entwicklung einer Dependenzvertiefung ihren Ausgangspunkt bereits spätestens Ende der 80er Jahre hatte: Nämlich dann, als vor allem in den großen Staatsunternehmen in Folge der hohen öffentlichen Auslandsverschuldung und damit in Konsequenz einer bereits zuvor stark ausgeprägten Dependenz über Jahre hinweg aufgrund des akuten Geldmangels dringend notwendige Investitionen nicht mehr getätigt

³³⁷ Ricardo Hausmann, Andrés Velasco: Hard Money's Soft Underbelly: Understanding the Argentine Crisis, in: Brookings Trade Forum 2002, S. 1.

³³⁸ Ebd., S. 3.

wurden und diese daher in ihrer Substanz zunehmend verfielen. Vor diesem Hintergrund erschien die Mobilisierung privaten Kapitals durch die Privatisierungen als schiere Notwendigkeit, da der Staat zur Leistung dieser Investitionen schlicht nicht mehr in der Lage war. Zudem darf ebenfalls nicht vergessen werden, dass die Privatisierungen in wesentlichen Teilen ihrer Motivation auf „perentorias urgencias de caja“³³⁹ zurückgingen, da im Zuge von Hyperinflation und BIP-Rückgängen die öffentliche Einnahmesituation gerade im Ausgangspunkt der ersten großen Verkäufe ausgesprochen prekär war. Somit erfolgten die großen Privatisierungen der 90er Jahre vielfach in fortführender Reaktion auf die Dependenzvertiefung im Verlauf der - trotz Modifikationen nach wie vor in wesentlichen Zügen von einer strukturalistischen Entwicklungsstrategie geprägten - 80er Jahre.

Auch wenn die Regierung Menem u.a. in Form der Privatisierungen zwar einer neoklassisch fundierten Wirtschaftspolitik folgte, so ist diese vor diesen Hintergründen doch allenfalls teilweise als Ursache der Dependenzvertiefung identifizierbar. Dabei ist nicht nur zu beachten, dass die Fundamente der Privatisierungen bereits vor der „elevación del mercado a la categoría de dogma“³⁴⁰ bereitet wurden. Berücksichtigung finden sollten auch die Bemühungen der Regierung Menem, trotz der vielfältigen Pressionen nationalen Unternehmen eine wesentliche Rolle bei den Privatisierungen zu sichern. Durch die Vorgabe, dass die Bieterkonsortien nicht nur aus einem bereichserfahrenen und solventen international tätigen Konzern, sondern daneben auch aus einem oder mehreren nationalen Unternehmen gebildet werden müssten, sollte trotz der Entstaatlichung eine einflussreiche nationale Beteiligung in volkswirtschaftlichen Schlüsselbereichen sicher gestellt werden.

Der starke Rückgriff auf externe Ersparnisse vor allem seitens der privatisierten Unternehmen wiederum kann mit Blick auf den begrenzten Umfang des argentinischen Kapitalmarkts erklärt werden.³⁴¹ Allein schon aufgrund der unmittelbar vor Beginn der größten Privatisierungen stattgefundenen Hyperinflation, der wiederholten Währungsreformen und mehrerer Wellen massiver Kapitalfluchtbewegungen war die Liquidität des nationalen Kapitalmarktes sehr begrenzt. Eine Befriedigung des hohen Bedarfs an Krediten im Zuge der sich im Verlauf der 90er Jahre relativ stark ausweitenden Nachfragetätigkeit war so aus nationalen Ersparnissen

³³⁹ Mabel Rey: La (des)ilusión privatista. El experimento neoliberal en la Argentina, a.a.O., S. 19.

³⁴⁰ Raúl Cuello: La década de los noventa: profundización de la dependencia en el marco de una recesión estructural, in: Marcelo Lascano (Hrsg.): La economía argentina hoy. Un análisis riguroso de un país en crisis, a.a.O., S. 123.

³⁴¹ Andrés Alcaraz, Wirtschaftsjournalist und Pressesprecher von Telefónica Argentinien, im Gespräch am 27.5.2004 in Buenos Aires.

nicht möglich.³⁴² Auch hier ergab sich die „profundización de la dependencia“ also aus Entwicklungen, die ihre Wurzeln in der Zeit vor den Menemischen Reformen hatten.

Auf der anderen Seite schuf die Regierung Menem durch ihre Reformen freilich aber auch unbestreitbar Mechanismen, durch die die Entwicklung der argentinischen Volkswirtschaft enger als zuvor mit externen Faktoren verknüpft wurde. In Form der faktischen Preisgabe geldpolitischer Instrumente nach der gesetzlichen Festschreibung der Konvertibilität 1991³⁴³ erfolgte eine direkte Kopplung der argentinischen Geldmenge und des Kreditvolumens - und damit zentraler wirtschaftspolitischer Stellgrößen - an den Zufluss externen Kapitals. Die Bindung der Geldmenge an die Devisenreserven bedeutete im Kern nichts anderes, als dass Argentinien nur dann Wirtschaftswachstum ohne - mittelfristig negative - deflationäre Erscheinungen würde verzeichnen können, wenn es in der Lage wäre, durch Überschüsse in seinem Außenhandel und/oder das Anziehen externen Kapitals in Form von Krediten und/oder direkten Investitionen eine aktive Zahlungsbilanz zu erzielen. In Anbetracht der bis in die Gegenwart hinein hohen Abhängigkeit des argentinischen Außenhandels von Exporten des primären Sektors bedeutete dies im ersten Fall - der Außenhandelsbilanz - die abermalige Belebung bzw. Stärkung der Verknüpfung zwischen der Entwicklung auf den volatilen Weltmärkten für Rohstoffe und Agrarprodukte einerseits mit den Wachstumspotenzialen der argentinischen Nationalökonomie andererseits. Im anderen Fall - der Kapitalbilanz - vertiefte sich so die Abhängigkeit Argentiniens von der Liquiditätslage auf den internationalen Finanzmärkten, und hier freilich auch von deren kaum beeinflussbaren Dynamiken.

So stabilisierend die Einführung der Konvertibilität ab 1991 auch wirkte, und wie erfolgreich sie nach diesem Jahr auch bei der nachhaltigen Reduzierung der Inflation war: Volkswirtschaftlich stellte sie ein Korsett dar, das die Entwicklung der argentinischen Wirtschaft kompromittierte und limitierte. Entsprechend beschreibt Rojas sie auch als vorübergehende „emergency solution“,³⁴⁴ von der auch Alcaraz versichert, dass bereits 1993 Pläne zu ihrem Auslaufen entwickelt worden seien.³⁴⁵ Tatsächlich wäre es eine logische Fortsetzung neoklassischer Paradigmen gewesen, die starre Dollarbindung des Peso zu lösen und die argentini-

³⁴² Alieto Guadagni: *Contradicciones de la modernización. ¿Crecimiento económico y exclusión social? Los años 90 en Argentina*, a.a.O., S. 74.

³⁴³ Tresca spricht in diesem Zusammenhang davon, dass das Konvertibilitätsmodell die argentinische Zentralbank in eine „simple Caja de Conversión“ umgewandelt worden sei. Gerardo Tresca: *La crisis económica argentina en el año 2001 y su conexión con el modelo de la convertibilidad en aplicación desde 1991*, in: Marcelo Lascano (Hrsg.): *La economía argentina hoy. Un análisis riguroso de un país en crisis*, a.a.O., S. 306.

³⁴⁴ Mauricio Rojas: *The Sorrows of Carmencita. Argentina's Crisis in a Historical Perspective*, a.a.O., S. 119.

³⁴⁵ Andrés Alcaraz, Wirtschaftsjournalist und Pressesprecher von Telefónica Argentinien, im Gespräch am 27.5.2004 in Buenos Aires.

sche Währung floaten zu lassen, um auf diese Weise auch auf dem Devisenmarkt dem Gesetz von Angebot und Nachfrage zu seiner Gültigkeit zu verhelfen. In der Phase einer ohnehin schon fragilen wirtschaftlichen Verfassung ab Ende der 90er Jahre bewirkten Gehalts-, Renten- und andere von der öffentlichen Hand vorgenommenen Ausgabenkürzungen, schließlich vor allem „corralito“ bzw. „corraln“ eine drastische Liquiditatsverringern und vertieften damit eine Rezession bis hin zur tiefen Krise. So zeigten sich sowohl 1995 im Zuge der „Tequila-Krise“ als auch nach 1999 Prekarität und Gefahren des Konvertibilitatmodells. Gerade in von Abnahmen der Devisenreserven gekennzeichneten Krisensituationen hatte die Regierung zu seiner Aufrechterhaltung

„little alternative but to confiscate as much money as possible, as it has done several times (...). Quite simply, in the words of Steve Hanke, this was a widespread ‚legalised theft‘.“³⁴⁶

Somit kann festgehalten werden, dass die Vorwürfe einer „profundizacin de la dependencia“ als wesentliche Ursache der krisenhaften Entwicklung ab 1999 teilweise durchaus auf einem soliden Fundament stehen. Vor allem das Konvertibilitatmodell kann als starker Transmissionsriemen externer Einflüsse auf die argentinische Volkswirtschaft aufgefasst werden, wodurch der Staat nicht nur wesentliche wirtschaftspolitische Instrumente aus der Hand gab, sondern sich - gerade in Krisenzeiten - der Kooperationsbereitschaft internationaler Geberorganisationen überantwortete. Vor diesem Hintergrund könnte gesagt werden, dass Argentinien mit der Einführung des Konvertibilitatmodells Dependenz - die jedoch eben keine Interdependenzen waren - erstmals seit Aufgabe des Goldstandards 1929 wieder gesetzlich festschrieb und zu einer wirtschaftspolitischen Hauptachse machte. Auch durch die Privatisierungen mit ihrer Überlassung großer Anteile volkswirtschaftlicher Schlüsselbereiche an ausländische Investoren, die außenwirtschaftlichen Liberalisierungen sowie die „desnacionalizacin“ der argentinischen Wirtschaft erfuhr die argentinische Nationalökonomie eine weite Öffnung für die Wechselfälle des Weltmarktes mit ihren u.a. darauf zurückführbaren Folgen, wie ein starkes Ansteigen auch der privaten Auslandsverschuldung oder der Zinsen inmitten einer von Kapitalflucht und Liquiditätsengpässen gekennzeichneten Situation wie 1995 oder ab 1999.

Auf der anderen Seite aber kann dabei doch auch nicht übersehen werden, dass diese Entwicklung hin zu einer Vertiefung der Dependenz bereits vor der Amtsübernahme durch die Regierung Menem begann. Deren neoklassisch fundierte Wirtschaftspolitik ist so in wesentli-

³⁴⁶ Mauricio Rojas: The Sorrows of Carmencita. Argentina’s Crisis in a Historical Perspective, a.a.O., S. 123.

chen Teilen ihrer Motivation und Inhalte als Reaktion auf mehrfach spektakulär fehlgeschlagene Stabilisierungsversuche unter überkommenen strukturalistischen Vorzeichen im Verlauf der 80er Jahre zu verstehen. Paradoxerweise hat so die auf Dependenzreduzierung abzielende, „cepalista“ Wirtschaftspolitik, die in Nuancen bis in die 80er Jahre hinein praktiziert wurde, auf lange Sicht tatsächlich einen wichtigen Beitrag zur Intensivierung der Dependenzproblematik geleistet. Die aus strukturalistischer Sicht empfohlene Strategie einer Überwindung der Schwäche bei privaten Investitionen mittels Staatsinterventionen erwies sich im Falle Argentiniens letztlich als ungeeignet.

Auch wenn also dependenztheoretische Aspekte - etwa in Gestalt der Einführung der Konvertibilität und ihrer langen Verteidigung, oder der passiven Internationalisierung der argentinischen Volkswirtschaft - sicher einen wichtigen Part bei der Genese der Krise ab 1999, vor allem aber bei ihrer Vertiefung innehatten, so greift eine Reduzierung der Betrachtungen auf diese Ursachen zu kurz. Gerade anhand der wirtschaftspolitischen Maßnahmen der Regierung Menem bzw. de la Rúa einerseits und Alfonsíns andererseits zeigt sich eindrucksvoll, wie eng selbst auf den ersten Blick entgegengesetzte Entwicklungsstrategien miteinander verbunden sein und aufeinander Bezug nehmen können; und auch, dass wirtschaftspolitische Richtungswechsel, wie der von Alfonsín zu Menem, aufgrund zahlreicher gewachsener Konditionierungen in der längerfristigen Perspektive gar nicht so tief ausfallen, wie es anfänglich den Anschein haben mag. Denn die Reformmaßnahmen hatten in ihrer Konzipierung, ihren Zielrichtungen, ihren Begrenzungen und entsprechend auch in ihren Konsequenzen ihre Wurzeln tief in der Vergangenheit³⁴⁷ und waren in dieser Hinsicht durchaus nicht der Neuanfang, den Cavallo oder Menem den Argentinern bei Einführung der Konvertibilität 1991 versprochen.³⁴⁸

4.2.2 „Irresponsabilidad fiscal“ als Ursache?

Der fiskalistischen Sicht: dass insbesondere der verantwortungslos seine Ausgaben und damit sein Defizit steigernde argentinische Staat verantwortlich zu machen sei für die Genese und den Ausbruch der Krise 1999-2002, halten Kritiker entgegen, dass die trotz der vielfältigen Entlastungen öffentlicher Haushalte im Verlauf der 90er Jahre nicht verschwundenen Defizite vor allem auch Folge wichtiger Reformprojekte, und damit nachgerade unvermeidbar gewesen seien. Hausmann und Velasco konstatieren vor diesem Hintergrund:

³⁴⁷ Oscar Cetrángolo, Juan Pablo Jiménez: Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad, a.a.O., S. 11.

³⁴⁸ Mauricio Rojas: The Sorrows of Carmencita. Argentina's Crisis in a Historical Perspective, a.a.O., S. 110.

„[T]he simple fiscal explanation is (..) inadequate. There is no evidence of a spending boom: as a share of GDP, primary government expenditures remain roughly constant in 1993–2001. True, public debt grew rapidly. But (...) the accumulation of debt was driven mainly by the transition costs of the Social Security system, recession, and recognition of preexisting debts, not by a lack of adjustment effort.“³⁴⁹

Zudem zeigt sich bei der Betrachtung der Entwicklung des argentinischen Defizits, dass die Fehlbeträge in Relation zum BIP mit Werten zwischen 0,9 und 2,7% (1994-1999)³⁵⁰ deutlich niedriger ausfallen als in der Zeit vor den Reformen, wo sie bis zu 15% des BIP ausmachen konnten. Noch bemerkenswerter werden die Erfolge bei der Reduzierung des Defizits wenn man sich vergegenwärtigt, dass mit der Einführung der Konvertibilität 1991 die Möglichkeit des „impuesto inflacionario“³⁵¹ aufgegeben wurde. Dass das Defizit dennoch so stark abnahm, verdeutlicht die guten Erfolge bei der Verbreiterung der Steuerbasis und der Verbesserung der Steuereffizienz.

Vor diesen Hintergründen kann hinsichtlich der Krise Ende der 90er Jahre mit dem argentinischen Wirtschaftsministerium ein eher „limitado rol del déficit fiscal“³⁵² angenommen werden. Selbst wenn ein

„comportamiento excesivamente pro-cíclico de la recaudación impositiva y el gasto público, los altos y crecientes niveles de evasión y la falta de eficiencia del gasto“³⁵³

einzuräumen sei, so resümieren seine Analysten mit Blick auf die ab 1999 auf den Weltkapitalmärkten generell manifeste Tendenz zur Liquiditätsreduktion, dass fiskalische Ursachen zwar sicherlich bedeutsame, aber doch nicht die auslösenden Faktoren für die argentinische Krise waren.³⁵⁴

Hinsichtlich der Reichweite der Reformen: dass diese zu zaghaft gewesen seien, lassen sich ebenfalls Einwände formulieren. Denn auch wenn u.a. die vor allem in der zweiten Hälfte der 90er Jahre konstant hohen Defizite in den öffentlichen Haushalten zu genereller Kritik und Hinterfragung des neoklassischen Charakters der Wirtschaftspolitik der Regierung Menem Anlass geben könnten, so steht ihr neoklassischer, weitgehend den Empfehlungen des „Washington Consensus“ folgender Charakter - wie bereits weiter oben festgestellt - doch außer

³⁴⁹ Ricardo Hausmann, Andrés Velasco: Hard Money's Soft Underbelly: Understanding the Argentine Crisis, in: Brookings Trade Forum 2002. S. 4.

³⁵⁰ Rodolfo Díaz: ¿Prosperidad o ilusión? Las reformas de los 90 en la Argentina, a.a.O., S. 133.

³⁵¹ Ebd., S. 116.

³⁵² Ministerio de Economía y Producción (Hrsg.): Análisis No. 1: Crecimiento, empleo y precios, a.a.O., S. 15.

³⁵³ Ebd.

³⁵⁴ Ebd., S. 16.

Zweifel. Zu keinem Zeitpunkt in der argentinischen Geschichte wurde in einer solch kurzen Zeitspanne eine so große Zahl tief greifender Reformen angegangen wie vor allem während der ersten Hälfte der 90er Jahre. Eine eventuell zu zögerliche Befolgung wirtschaftsliberaler Empfehlungen kann so nicht berechtigterweise als wesentliche Ursache der ökonomischen Implosion ab Ende der 90er Jahre behauptet werden.

Zwar kann bei einzelnen Reformen sicherlich angemerkt werden, dass sie schließlich nicht in ihrem ursprünglich geplanten Umfang implementiert wurden. Zu nennen sind hier vor allem Arbeitsmarktreformen,³⁵⁵ die Reform der Sozialversicherungssysteme und die des Steuersystems,³⁵⁶ wo die Regierungen Menem bzw. de la Rúa ihre jeweiligen Vorstellungen nicht vollständig umsetzen konnten. Modifizierungen erfolgten dabei aber oft eher in Detailfragen und als Teil eines demokratischen Willensbildungsprozesses; zudem wurden sie vielfach durch den Erlass präsidialer Notstandsdekrete übergangen, gegen die das Parlament kaum eine Handhabe hatte. Vertreter dieser Strömung der Ursachenanalyse müssten sich vor diesem Hintergrund fragen lassen, ob die ihnen vorschwebenden Reformreichweiten in einem demokratischen System überhaupt durchführbar gewesen wären.

Dabei kann im Rückblick und unter dem Eindruck eines Scheiterns freilich stets der Vorwurf erhoben werden, dass Reformen in ihren Inhalten und/oder Reichweiten nicht konsequent genug ausgefallen seien. Gerade im Hinblick auf Argentinien sollte dabei jedoch nicht vergessen werden, dass zum einen die Reformen auch im internationalen Vergleich sehr rasch und drastisch ausfielen, und eine Fülle von politischen und wirtschaftlichen Änderungen vorsahen, sowie zum anderen eben aus diesem Grund auch immer wieder als exemplarisch propagiert wurden. Dass sie unter dem Eindruck zwar Aufsehen erregender, aber dennoch flüchtiger Wachstumserfolge zunächst allgemein als erfolgreich und zukunftsweisend gefeiert und große Kreditsummen zur Verfügung gestellt wurden,³⁵⁷ weist auf die großen Gefahren sowohl ideologisierender wirtschaftspolitischer Empfehlungen als auch einer ideologiegeleiteten und kurzfristigen Betrachtung ihrer Ergebnisse hin.

³⁵⁵ Ricardo Hausmann, Andrés Velasco: *Hard Money's Soft Underbelly: Understanding the Argentine Crisis*, in: *Brookings Trade Forum* 2002. S. 3.

³⁵⁶ Rodolfo Díaz: *¿Prosperidad o ilusión? Las reformas de los 90 en la Argentina*, a.a.O., S. 125 ff.; S. 215 ff.

³⁵⁷ Velasco und Hausmann schreiben hierzu: „Through much of the 1990s, Washington and Wall Street toasted Argentina's success in axing inflation, privatizing, deregulating, and linking its currency to the dollar through the so-called convertibility system.“ Ricardo Hausmann, Andrés Velasco: *Hard Money's Soft Underbelly: Understanding the Argentine Crisis*, in: *Brookings Trade Forum* 2002. S. 1.

Neoklassisch fundierte Kritik am wirtschaftspolitischen Kurs der Regierung Menem beleuchtet so zwar sicherlich eine wichtige Facette der Prozesse bei Entstehung und Vertiefung der Krise zwischen 1999 und 2002. Vor allem die destabilisierende Rolle hoher Verschuldung und die sich aus ihr ergebenden Gefahren für die langfristige Zahlungsfähigkeit des Landes stellen einen gewichtigen Beitrag zur Krisengenese dar. Dennoch aber ergibt sich der Eindruck, dass es sich solcherart fokussierte Erklärungsströmungen letztlich doch zu einfach machen, wenn sie immer wieder nur vermeintlich zu kurz greifende Reformen als Ursachen von Negativentwicklungen identifizieren.

5. Ergebnis: Besonderheiten, Kontinuitäten und unbefriedigende Erklärungen

Die Krise zwischen 1999 und 2002 zeichnet sich durch drei Besonderheiten aus.

Erstens war sie im historischen Vergleich besonders lang anhaltend. Mit gut vier Jahren rezessiver und schließlich krisenhafter Wirtschaftsentwicklung lässt sie sich selbst mit Blick auf Jahrzehnte argentinischer Wirtschaftsgeschichte nur noch mit den „crisis years“³⁵⁸ 1983-1990 vergleichen. Eine zweite Besonderheit ist ihre herausragende Tiefe. Die BIP-Abnahme des Jahres 2002 ist mit 10,9% die stärkste seit der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre; selbst die krisengezeichneten 80er Jahre wiesen keinen derart tiefen Einschnitt auf. Drittens schließlich erfolgte sie im Anschluss an zuvor vielfach als beispielhaft bezeichnete Wirtschaftsreformen, die zu Beginn der 90er Jahre ehrgeizige Ziele verfolgten und dabei auch zunächst gute Erfolge zu zeitigen schienen.

Trotz dieser drei Besonderheiten ist aber auch diese Krise nur Teil eines Entwicklungsmusters, das sich in Argentinien über Jahrzehnte zurückverfolgen lässt. Starken Aufschwüngen folgen tiefe Einschnitte, in aller Regel begleitet von massiven Zahlungsbilanzschwierigkeiten, einem stetigen Anstieg der Auslandsverschuldung und Inflationssprüngen. Diese lang andauernden wirtschaftlichen Entwicklungsauffälligkeiten lassen sich im Kern auch auf eine ebenfalls seit Jahrzehnten beobachtbare Investitionszurückhaltung vor allem der privaten argentinischen Wirtschaftssubjekte zurückführen. Sind die Investitionsquoten bereits in absoluten Größen mit Werten von um die zehn Prozent beispielsweise in der zweiten Hälfte der 80er Jahre sehr niedrig, so fällt die Diskrepanz im Vergleich etwa zu den erfolgreichen Volkswirtschaften Südostasiens noch sehr viel deutlicher aus.

³⁵⁸ Colin Lewis/Nissa Torrents (Hrsg.): Argentina in The Crisis Years (1983-1990), a.a.O.

Die Regierung Menem trat 1989 mit dem Anspruch an, dieses lang andauernde, destruktive Entwicklungsmuster zu durchbrechen. Auch wenn sie dabei vorübergehende Erfolge aufweisen konnte: in der ersten Hälfte der 90er Jahre hohe Wachstumsraten, einströmende Auslandsinvestitionen, die Modernisierung der zuvor höchst maroden öffentlichen Versorgungsunternehmen und, vor allem, die jahrelange Bändigung der Inflation, so war sie doch längerfristig mit diesem Unterfangen erfolglos.

Bei den Forschungen zu möglichen Ursachen dieser negativen langfristigen Entwicklung können vor allem zwei traditionelle Strömungen unterschieden werden. Während staatszentrierte, strukturalistische Ansätze vor allem auf die entwicklungsaktive Rolle des Staates und seine nachhaltige Einbringung in einen vornehmlich industriellen Strukturwandlungs- und Wachstumsprozess setzen, plädieren staatskritische, neoklassische Ansätze für dessen weitestgehende wirtschaftliche Zurückhaltung. Beide Modelle Dabei vermögen jedoch die langfristigen Entwicklungsdynamiken - und damit auch die Entwicklungen im Verlauf der 90er Jahre als deren Bestandteil - nicht erschöpfend zu erklären. Lewis findet in seiner Bewertung des Forschungsstandes so auch sehr kritische Worte:

„Why did the early promise of rapid economic growth at the turn of the century not translate into sustained development? Historians have grappled with this question to little avail. In the process Argentinian economic historeography has become riven by dispute which has tended to demonise rather than inform. Too often the quest for explanations has resulted in a search for scapegoats and polemicised assertion instead of analysis. Partisan ideologues have sought to attribute blame rather than illuminate process and to vindicate favoured projects by reference to an idealised past wilfully destroyed or misguidedly jeopardized by political opponents. The literature is littered with ‚golden eras‘, missed opportunities, watersheds and firmly espoused opinions that defy consensus.“³⁵⁹

Staatszentrierte wie staatskritische Konzepte lassen nicht nur wichtige Fragen unbeantwortet, sondern beschäftigen sich zudem teilweise auch nur allenfalls am Rande mit ihnen. Dies gilt insbesondere für die Entwicklungsrolle des Staates in einer historischen Sicht. Denn obschon beide Strömungen diese explizit (Strukturalismus) oder implizit (Neoklassik) anerkennen und große Forderungen an ihn richten, erfolgt keine Auseinandersetzung mit den Bedingungen, die zu ihrer Bewältigung erfüllt sein müssen. Obwohl dem Staat eine entwicklungspolitische Schlüsselrolle zugewiesen wird, und obwohl in ihrer historischen Problemanalyse beide Ansätze implizit (Strukturalismus) oder explizit (Neoklassik) dessen Versagen in der Vergangenheit konstatieren, werden die Auswirkungen dieses Versagens für Gegenwart und Zukunft

³⁵⁹ Colin Lewis: Explaining Economic Decline: A Review of Recent Debates in the Economic and Social History Literature in the Argentine, in: European Review of Latin American and Caribbean Studies Nr. 64/1998, S. 55.

kaum untersucht. Besonders schwerwiegend ist dabei, dass auch die vielfältigen Erfahrungen der privaten Wirtschaftssubjekte mit dem Staat und seinem Funktionieren in ihrem Alltag, sowie die sich aus ihnen ergebenden Erwartungen für den Charakter seines Handelns in Gegenwart und Zukunft: und hiermit für die Reformfähigkeit wesentliche Punkte, unberücksichtigt bleiben.

Auch wenn strukturalistische Modelle zwar Wechselwirkungen zwischen Staat und gesellschaftlichen Gruppen betonen, so erscheint doch sowohl der strukturalistische als auch der neoklassische Staat als ahistorischer „deus ex machina“ ohne Bezug zur eigenen Vergangenheit, der aufgrund der Veränderung bestimmter Bedienungparameter in kurzer Zeit eine Positivwendung selbst langfristig ungünstiger Entwicklungstrends bewirken könnte. Nicht zuletzt angesichts von Jahrzehnten ungünstigster makroökonomischer Entwicklung in Argentinien muss dieser von beiden Richtungen aufgebrauchte Optimismus erstaunen.

Entsprechend konstatiert die CEPAL, dass „a satisfactory explanation [has not] been given for the case of Argentina (...).“³⁶⁰ Welche ergänzenden Erklärungsansätze können also gefunden werden?

III. Governance-Debatte und Neoinstitutionalismus: Alternative Erklärungsansätze?

Vor dem Hintergrund der Ausführungen zu den bisherigen Hauptklärungssträngen liegt nahe, dass ergänzende bzw. alternative Ansätze deutlich prozessbezogener sein müssten, um so in der Lage zu sein, auch historisch gewachsene Entwicklungsdynamiken zu berücksichtigen. Hierzu bieten sich die etwa seit Beginn der 90er Jahre verstärkt geführte governance-Debatte und der Neoinstitutionalismus als deren wichtigster theoretischer Bezugspunkt an. Als Teil der „tercera ola de ideas acerca del Estado“ zeichnen sie sich u.a. dadurch aus, dass sie

„(...) la admisión de la importancia de la capacidad del Estado, no simplemente en el sentido de la pericia y de la perspicacia de los tecnócratas que lo integran, sino en el sentido de una estructura institucional perdurable y eficaz“³⁶¹

in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen stellen. In diese Richtung geht auch die Feststellung Levis', der für Argentinien mit Blick auf den Entwicklungsgang in vergleichbaren Volkswirtschaften zusammenfassend konstatiert:

³⁶⁰ Fernando Fajnzylber: Industrialization in Latin America: From the ‚Black Box‘ to the ‚Empty Box‘, Santiago de Chile 1990, S. 7.

³⁶¹ Peter Evans: El Estado como problema y como solución, in: Desarrollo Económico Nr. 140/1996, S. 530.

„Nevertheless, as the global environment was not so dissimilar for other countries which managed to sustain growth and effect a shift from growth to development, the key explanation must lie with domestic institutions.“³⁶²

In den folgenden Abschnitten wird es zunächst um die Aufarbeitung des entwicklungspolitisch besonders relevanten governance-Konzepts der Weltbank gehen um überprüfen zu können, in wie weit es auf den Fall Argentinens anwendbar ist bzw. welche Defizite sich bei diesem Konzept ergeben. In einem weiteren Schritt erfolgt dann die Beschäftigung mit dem Neoinstitutionalismus als wichtigem theoretischen Fundament der governance-Debatte. Ziel ist dabei die Suche nach Möglichkeiten einer Erweiterung des governance-Konzepts und seine Anpassung auf den argentinischen Fall.

1. Die governance-Diskussion

1.1 Allgemeine Definition

Beim governance-Konzept handelt es sich um einen relativ jungen wissenschaftlichen Ansatz. Eine einheitliche Definition des Begriffs governance³⁶³ und ihrer Ausdrucksformen liegt bislang nicht vor.³⁶⁴ Sein Einfließen in zahlreiche akademische Disziplinen zeigt, dass es sich hierbei nicht um ein abgeschlossenes Konzept handelt. Vielmehr ist governance ein Sammelbecken, in dem sich eine Vielzahl von Strömungen zusammen findet. Die OECD weist daher folgerichtig darauf hin, dass das Wort „bei weitem nicht eine wesenhafte, vollständige Beschreibung oder Verkörperung all dessen [ist], wofür es steht. Wie fast immer bei Wortbezeichnungen, ist es nur ein Symbol.“³⁶⁵

Sehr allgemein lässt sich governance als Zusammenfassung verschiedener Ausdrucksformen von Art und Leistungsfähigkeit von Planungs-, Lenkungs- und Zielerreichungsfertigkeiten einer Organisation beschreiben, die dabei als Trägerin der governance fungiert; vereinfacht ausgedrückt, geht es also um ihre Fähigkeiten zur Steuerung von Prozessen. Dabei lassen sich verschiedene Formen von governance unterscheiden. Relativ früh zu erheblicher Bedeutung gelangte das betriebswirtschaftliche Konzept der corporate governance, welche die Führung von Unternehmen zum Gegenstand hat; hierzu liegt mittlerweile eine umfangreiche Literatur vor. Beachtung findet auch die global governance, die sich mit dem Management des globa-

³⁶² Colin Lewis: Explaining Economic Decline: A Review of Recent Debates in the Economic and Social History Literature in the Argentine, in: European Review of Latin American and Caribbean Studies Nr. 64/1998, S. 63 f.

³⁶³ Der Begriff governance könnte mit „Gouvernanz“ oder auch „Regierungshandeln“ ins Deutsche übersetzt werden. Da sich in der Debatte jedoch der englische Ausdruck etabliert hat, wird er auch in dieser Arbeit angewandt. Siehe hierzu auch OECD (Hrsg.): Governance im 21. Jahrhundert, Paris 2001, S. 259 f.

³⁶⁴ Klaus König/Markus Adam (Hrsg.): Governance als entwicklungstheoretischer Ansatz, Speyer 2001, S. 2.

³⁶⁵ OECD (Hrsg.): Governance im 21. Jahrhundert, a.a.O., S. 259.

len Zusammenlebens befasst und ein breites Aktionsfeld zwischen internationalen Konflikten, Migrationsströmen und Umweltschutz umfasst. Stark an Interesse gewonnen hat hier in den letzten Jahren der Gedanke der nachhaltigen Entwicklung und ihrer Sicherstellung durch internationale Organisationen.

Im Mittelpunkt dieser Arbeit steht jedoch die public governance, deren Träger vor allem der Staat ist.³⁶⁶ Dabei geht es um seine Fähigkeit, wirtschaftliche und soziale Entwicklungen zu gestalten und maßgeblich zu steuern. Hierbei bewegt er sich in einem Spannungsfeld unterschiedlicher Akteure und Interessen, die auf seine Entscheidungsfindungen Einfluss nehmen und in diesem Sinne das governance-Umfeld bilden.³⁶⁷ Die public governance ist gemeint, wenn im Nachfolgenden von governance gesprochen wird.

1.2 Die governance-Definitionen von Weltbank und OECD

Der governance-Auffassung der großen internationalen Geberorganisationen Weltbank und OECD³⁶⁸ ist aus zwei Gründen besondere Bedeutung beizumessen. Erstens, weil die Weltbank als Vorreiterin und Initiatorin der governance-Diskussion gilt,³⁶⁹ die seither stetig an Bedeutung gewonnen hat. Im weiteren Verlauf der Debatte kam es zu gegenseitiger Befruchtung der sich sehr nahe stehenden Ansätze von Weltbank und Development Assistance Committee (DAC), die in ihren jeweiligen Definitionen auch oft aufeinander Bezug nehmen. Zweitens kann die governance-Diskussion, soll sie einen konkreten Nutzen haben, nicht nur auf den akademischen Bereich beschränkt bleiben. Sein Gewicht entfaltet das Konzept insbesondere im Rahmen der Politikberatung, was mit seinem Hauptgegenstand: dem staatlichen Handeln und seinen Folgen für wirtschaftliche und soziale Entwicklung, in engem Zusammenhang steht. Politikberatung auf Staatenebene wiederum wird in besonderem Maße von den großen entwicklungspolitischen Organisationen betrieben, wobei die Weltbank aufgrund ihrer umfangreichen personellen wie finanziellen Ressourcen eine herausragende Rolle spielt.³⁷⁰ Ihre Positionen in der governance-Debatte nehmen so wenigstens hinsichtlich des Praxisbezuges eine zentrale Stellung ein und finden, wie u.a. auch die Leitlinien der deutschen Entwicklungshilfepolitik zeigen, ihre Entsprechung in nationaler Politik.

³⁶⁶ Jean-Jacques Dethier: *Governance and Economic Performance: A Survey*, Bonn 1999.

³⁶⁷ Ian Marsh: *Economic governance and economic performance*, in: Ian Marsh, Jean Blondel, Takashi Inoguchi (Hrsg.): *Democracy, governance, and economic performance. East and Southeast Asia*, Tokio 1999, S. 51.

³⁶⁸ Bzw. deren Geberorganisation, dem Development Assistance Committee (DAC).

³⁶⁹ Thomas Fuster: *Die „Good Governance“ Diskussion der Jahre 1989 bis 1994*, Bern 1997, S. 11 f.

³⁷⁰ Diese große entwicklungspolitische Rolle der Bretton-Woods-Organisationen ist eine Tatsache, wie die vielen Interventionen von Weltbank und Währungsfonds belegen. Wie wünschenswert dieses Gewicht ist und wie gut diese Organisationen den ihnen gestellten Anforderungen gerecht werden, ist Gegenstand einer eigenen, sehr umfangreich und oft auch sehr kontrovers geführten Debatte. Sie hat zahlreiche Publikationen hervorgebracht, auf die hier jedoch nicht weiter eingegangen werden soll.

Die Weltbank verwandte den Begriff *governance* erstmals in einer Studie aus dem Jahr 1989. Die Bank regierte damit auf die Beobachtung, dass auf die klassische Wirtschaftstheorie Bezug nehmende strukturelle Anpassungsprogramme allein offenbar nicht ausreichten, um nachhaltiges Wirtschaftswachstum in sog. Entwicklungsländern zu bewirken. Stärker in den Mittelpunkt der Betrachtungen gerückt werden sollten daher der Staat und seine Handlungsfähigkeit innerhalb des Entwicklungsprozesses.

Die Weltbank definierte den Begriff *governance* 1989 als „the exercise of political power to manage a nation’s affairs“.³⁷¹ 1992 führte die Bank eine Konkretisierung hinsichtlich der Objekte und Ziele von *governance* durch und übernahm die Begriffserklärung aus Webster’s New Universal Unabridged Dictionary: *governance* könne als „the manner in which power is exercised in the management of a country’s economic and social resources for development“³⁷² beschrieben werden. Dabei unterschied die Bank zwischen drei Ausdrucksformen der *governance* in Gestalt des politischen Regimes, seiner Entscheidungs- und Machtausübungsformen sowie der Politikplanungs- und -implementierungsfähigkeiten der Regierung. Hierin folgte sie der OECD, die ihrerseits als wichtigste Regelgrößen von *governance* identifiziert hatte:

„the form of the political regime; the process by which authority is exercised in the management of a country’s economic and social resources; and the capacity of government to formulate and implement policies and discharge government functions.“³⁷³

Daneben gibt es noch eine Reihe weiterer Definitionsvorschläge,³⁷⁴ die sich teilweise stark an den Vorgaben der Weltbank orientieren. So formulierte das Canada-Asean Governance Innovation Network (CAGIN) 1996 in Anlehnung an die Weltbank:

„[G]overnance refers to the institutions, processes and traditions which define how power is exercised, how decisions are made, and how citizens have their say.“³⁷⁵

³⁷¹ The World Bank: Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth, Washington, D.C. 1989, S. 60.

³⁷² The World Bank: Governance and Development, Washington, D.C. 1992, S. 3.

³⁷³ George Abed in einem Beitrag zum Seminar Capacity Building, Governance, and Economic Reform in Africa, in: Michel Dessart, Roland Ubogu (Hrsg.): Capacity Building, Governance, and Economic Reform in Africa, Washington, D.C. 2001, S. 42.

³⁷⁴ Zu einer Zusammenstellung gängiger *governance*-Definitionen siehe Joachim Ahrens: Governance and Economic Development. A Comparative Institutional Approach, Cheltenham 2002, S. 121.

³⁷⁵ Zit. nach Hermann Hill, Helmut Klages (Hrsg.): Good governance und Qualitätsmanagement. Europäische und internationale Entwicklungen, Speyer 2000, S. 5.

Hinsichtlich des Weltbank-Ansatzes wird hier eine wichtige Konkretisierung vorgenommen, indem nicht nur die Ausdrucksformen - die Kanäle - von governance benannt werden, sondern auch ihre Quellen: Institutionen und Traditionen.³⁷⁶

1.2.1 ,Good' und ,bad' governance

Die Definitionsvorschläge der Weltbank und der OECD sind weit gefasst und daher schwer zu qualifizieren. Sie umfassen nicht nur die breite Vielfalt staatlicher Handlungen, sondern auch die Strukturen und Quellen staatlicher Macht, die nicht nur institutionell begründet sind, sondern sich auch aus dem komplexen und dynamischen Wechselspiel verschiedenster nationaler und internationaler Organisationen mit dem Staat ergeben.

Als besondere Herausforderung stellt sich vor allem die Bewertung von governance im Sinne von ,good' oder ,bad' governance, der insbesondere in der Entwicklungspolitik mittlerweile eine erhebliche Bedeutung zukommt.³⁷⁷ Im Hinblick auf die Anwendbarkeit des Konzeptes - gerade auch in den Studien der Weltbank - war so die Frage zu klären, was unter zu fördernden ,good' governance zu verstehen sei und worin sich diese äußere: ein in Anbetracht der alle Staaten der Erde umfassenden Fallgruppe außerordentlich problematisches Unterfangen. Hill und Kages weisen daher in diesem Zusammenhang auf die Schwierigkeit hin,

„einen, angesichts ihrer Unterschiedlichkeit, für alle gesellschaftlichen und politischen Systeme passenden Rahmen zur Beurteilung guten Staatshandelns zu finden.“³⁷⁸

In der Bemühung um eine möglichst abstrakte und in diesem Sinne breit anwendbare Definition benannte die Weltbank drei Grundelemente von ,good' governance: Einen effizienten Staatsdienst, ein zuverlässiges Gerichtswesen und eine gegenüber der Öffentlichkeit verantwortliche Administration.³⁷⁹

Doch selbst innerhalb der Weltbank bestehen in wichtigen Nuancen unterschiedliche Auffassungen zu den Komponenten von ,good' governance, was die Schwierigkeiten im Ringen um eine klare und einigermaßen verbindliche Definition unterstreicht. So wies etwa Omar Kabaj, Präsident der African Development Bank Group, auf einem Seminar des von der Welt-

³⁷⁶ Zwar gehen die Zusammenhänge zwischen governance und Institutionen implizit auch aus den Definitionen von Weltbank und OECD hervor, wenn es etwa um die Regimeform geht; so klar wurden die Zusammenhänge zwischen Institutionen und governance jedoch in den beiden vorgenannten Definitionen nicht beschrieben.

³⁷⁷ Vgl. hierzu etwa OECD (Hrsg.): DAC orientations on participatory development and good governance, Paris 1994, aber auch die Richtlinien der Bundesregierung zur Entwicklungszusammenarbeit.

³⁷⁸ Hermann Hill/Helmut Klages: Good Governance und Qualitätsmanagement. Europäische und internationale Entwicklungen, a.a.O., S. 4.

³⁷⁹ The World Bank: Governance and Development, a.a.O., S. 28.

bank mit getragenen Joint Africa Institute in überkommener Weltbank-Manier auf die herausragende Bedeutung einer soliden Finanzpolitik hin, die er ausdrücklich zu den konstituierenden Charakteristika von ‚good‘ governance zählte.³⁸⁰ Währungsfondsberater George Abed hingegen definierte governance auf dem selben Seminar als „the manner in which responsibility is discharged“,³⁸¹ und umriss ‚good‘ governance daher ganz allgemein als

„a condition whereby such a responsibility is discharged in an effective, transparent, and accountable manner (...)“.³⁸²

Die Weltbank konzentriert sich hinsichtlich ‚good‘ governance insbesondere auf vier Hauptbereiche:

1. die Verbesserung des **Managements** des öffentlichen Sektors, womit eine Verbesserung sowohl der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung als auch bei der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen gemeint ist (Public Sector Management);³⁸³
2. die Zurechenbarkeit staatlichen Handelns („**accountability**“), was insbesondere auf eine Stärkung der Nachvollziehbarkeit und Kontrolle staatlichen Handelns abzielt und die Forderung nach Dezentralisierung und Demokratisierung beinhaltet;³⁸⁴
3. die Schaffung eines entwicklungsfreundlichen Rechtsrahmens, der Unternehmern und Bürgern vor allem Rechtssicherheit und eine verlässliche Planungsgrundlage liefern soll und als „**rule of law**“ bezeichnet wird;³⁸⁵
4. die Verbesserung von Information und **Transparenz**, womit auf eine Stärkung der Zugangsmöglichkeiten zu Informationen über staatliches und unternehmerisches Handeln, insbesondere zur Bekämpfung von Korruptionerscheinungen, abgehoben wird.³⁸⁶

In eine ganz ähnliche Richtung gehen die von der OECD genannten Bedingungen für ‚good‘ governance, die in erster Linie die Bedeutung von Rechtsstaatlichkeit, einem effizienten „Public Sector Management“ und einer effektiven Korruptionskontrolle, sowie auch der Reduzierung übermäßiger Militärausgaben hervorheben.³⁸⁷ Eine deutlich ausgeprägtere normative Dimension haben jedoch die von der OECD als weiteres Merkmal von ‚good‘ governance

³⁸⁰ Omar Kabbaj: Opening Adress, in: Michel Dessart, Roland Ubogu (Hrsg.): Capacity Building, Governance, and Economic Reform in Africa, a.a.O., S. 6.

³⁸¹ George Abed in einem Beitrag zum Seminar Capacity Building, Governance, and Economic Reform in Africa, in: Michel Dessart, Roland Ubogu (Hrsg.): Capacity Building, Governance, and Economic Reform in Africa, a.a.O., S. 42.

³⁸² Ebd.

³⁸³ The World Bank: Governance: The World Bank’s Experience, Washington, D.C. 1994, viii.

³⁸⁴ The World Bank: Governance and Development, a.a.O., S. 13 ff.

³⁸⁵ Ebd., S. 28 ff.

³⁸⁶ Ebd., S. 39 ff.

³⁸⁷ OECD: DAC Orientations on Participatory Development and Good Governance, a.a.O., S. 14.

formulierten Forderungen nach einer Ausweitung von allgemeinen Partizipationsrechten, einer stärkeren Demokratisierung sowie nach der Respektierung grundlegender Menschen- und Minderheitenrechte.³⁸⁸ Fuster sieht hierin den „politischen Assoziationsbereich von Good Governance“, während sich die Weltbank aufgrund ihres begrenzten Mandats mit ihren Forderungen auf den „administrativen Kernbereich von Good Governance“³⁸⁹ beschränken müsse.

1.2.2 Vertiefung des Weltbankansatzes

Doch auch die Weltbank hat sich seit 1994, dem Erscheinungsjahr von Fusters Untersuchung, verstärkt in diesen „politischen Assoziationsbereich“ vorgewagt und damit auf Kritik reagiert, ihr governance-Konzept sei „somewhat narrow as it ignored the role of civil society and the importance of political institutions and civil liberties.“³⁹⁰ Entsprechend definiert Abed als Kanäle von ‚good‘ governance:³⁹¹

1. Die Einhaltung fester konstitutioneller Prinzipien als Organisationsgrundlage des Staates: Hierdurch müsse die Macht der Regierung - etwa durch den Grundsatz der Gewaltenteilung - begrenzt werden. Die Bevölkerung solle dabei in die Lage versetzt werden, über Wahlen am politischen Willensbildungsprozess teilzunehmen und so auch eine Aufsichtsfunktion ausüben zu können.
2. Effiziente Führung des öffentlichen Sektors: Es müsse sichergestellt werden, dass die Finanzmittel der öffentlichen Hand effektiv eingesetzt würden. Auch wenn Regierungshandeln oft nicht direkt den Marktkräften unterworfen werden könne, so sollten hier doch wo möglich Marktmechanismen Anwendung finden. Hierzu zählt Abed insbesondere öffentliche Ausschreibungen und die Aufgabe von einigen Staatsmonopolen zur effizienzsteigernden Ausweitung des Wettbewerbs. Dies werde auch zu einer Steigerung der Transparenz öffentlichen Handelns beitragen, und darüber auch zu einer Bekämpfung der Korruption.
3. Accountability: Auch Abed bezeichnet die Zurechenbarkeit öffentlicher Handlungen als eine Hauptgrundlage von ‚good‘ governance. Er nennt hierfür Beispiele aus Großbritannien und Australien, bei denen Behördenleiter im Gegenzug für mehr Autonomie persönlich für die Ergebnisse ihrer Handlungen hafteten, wodurch deren Leis-

³⁸⁸ OECD: DAC Orientations on Participatory Development and Good Governance, a.a.O., S. 9-13, 21 ff.

³⁸⁹ Thomas Fuster: Die „Good Governance“ Diskussion der Jahre 1989 bis 1994, a.a.O., S. 90 ff.

³⁹⁰ George Abed in einem Beitrag zum Seminar Capacity Building, Governance, and Economic Reform in Africa, in: Michel Dessart, Roland Ubogu (Hrsg.): Capacity Building, Governance, and Economic Reform in Africa, a.a.O., S. 42.

³⁹¹ Ebd.

tungsmotivation gesteigert und die persönliche Verantwortlichkeit klar definiert würde.

Im Vergleich zu den früheren Weltbank-Ausführungen zu governance-Aspekten zeigt sich hier eine sehr viel stärkere Konkretisierung, vor allem aber auch eine Aufteilung in zwei zentrale governance-Bereiche: die Einhaltung grundlegender Verfassungsnormen einerseits und die Schaffung und Wahrung einer verlässlich funktionierenden Verwaltung andererseits.

1.3 Perzeption des governance-Konzepts

Seit dem Aufgreifen des governance-Ansatzes durch wichtige internationale Geberorganisationen wie der Weltbank oder dem DAC Ende der 80er Jahre hat das governance-Konzept in eine Vielzahl von entwicklungspolitischen Bereichen Eingang gefunden. Dabei sind es vor allem einzelne Bereiche der governance: u.a. Korruption und die Bewältigung technologischen Wandels, aber auch Menschenrechte, Demokratisierung und sustainable development,³⁹² die verstärkt Beachtung finden. Entsprechend nahm die Zahl von Veröffentlichungen zu governance-Themen deutlich zu, wobei in der Literatur zwischen zwei Hauptsträngen unterschieden werden kann.

Zum einen stehen oft einzelne governance-Aspekte im Mittelpunkt von Untersuchungen: Korruption, Menschenrechte, Verwaltungseffizienz, Gerichtswesen. Neben Arbeiten, deren Anliegen insbesondere die Betrachtung von Zusammenhängen zwischen ‚bad‘ governance-Erscheinungen und unbefriedigender Wirtschaftsentwicklung ist, beschäftigen sich andere Studien mit möglichen Hintergründen der Erscheinungen als solchen. Zum anderen gibt es eine Reihe von Arbeiten zum governance-Konzept selbst. Im Zentrum stehen dabei oft die Zusammenhänge zwischen governance und Wirtschaftsentwicklung, wobei hier wiederum ein gewisser Schwerpunkt auf den erfolgreichen Staaten Südost- und Ostasiens einerseits und den wirtschaftlich wesentlich weniger prosperierenden Staaten Afrikas andererseits beobachtbar ist. Ausgangspunkt ist dabei immer wieder die Frage, was den Erfolg der einen bzw. den andauernden Misserfolg der anderen mit verursacht.

So legte etwa Paolo Mauro 1995 eine einflussreiche Arbeit über die Zusammenhänge zwischen Korruption und Wirtschaftsentwicklung vor.³⁹³ Hierin belegt er auf Grundlage eines internationalen Vergleichs Korrelationen zwischen hohen Korruptionsgraden und schleppender

³⁹² Hier erlebte die governance-Debatte im Umfeld des Rio-Prozesses einen starken Aufschwung. Vgl. hierzu u.a. Konrad Ginther, Erik Denters, Paul de Waart (Hrsg.): *Sustainable Development and Good Governance*, Dordrecht 1995.

³⁹³ Paolo Mauro: „Corruption and Growth“, in: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, 1995.

Wirtschaftsentwicklung. Auch eine OECD-Studie von Pranab Bardhan aus dem Jahr 1997 stellt insbesondere den Aspekt der Korruption in den Mittelpunkt ihrer Untersuchung zu Zusammenhängen zwischen governance und Wirtschaftsentwicklung.³⁹⁴ Eine andere Untersuchung, die ebenfalls eine große Gruppe von Landesfällen einbezieht, wurde im Jahr 2000 von Daniel Treisman veröffentlicht.³⁹⁵ Der Autor geht hier den Ursachen für Korruption nach und führt hohe bzw. niedrige Werte auf eine Reihe von Variablen zurück. Einen ähnlichen Schwerpunkt weist eine ebenfalls 2000 veröffentlichte Arbeit von Eric Friedman auf,³⁹⁶ in denen er Zusammenhänge zwischen Steuerbelastung, Steuereffizienz und Informalitätsgrad einer Wirtschaft untersucht.

Mit Transparency International (TI) konzentriert eine international mittlerweile sehr bekannte Nichtregierungsorganisation ihre Tätigkeiten auf den Bereich der Korruption und ihrer Bekämpfung. TI erstellt jedes Jahr einen von Medien und Regierungen viel beachteten „Corruption Perceptions Index“, in dem mittlerweile deutlich über hundert Staaten auf ihre Korruptionsgrade hin untersucht werden. In eine ähnliche Richtung geht auch die Arbeit mehrerer gewerblicher Datenerhebungsunternehmen, die auf Grundlage der Berichte ihrer Landeskorrespondenten Angaben zu Korruption, aber auch einer Reihe weiterer governance-bezogener Aspekte sammeln und für ihre Kunden zusammenstellen. Auch auf dem Gebiet der Demokratieentwicklung und der Achtung der Menschenrechte agieren eine ganze Reihe insbesondere von Nichtregierungsorganisationen. Einige von ihnen - etwa das Freedom House - erstellen Indizes u.a. zu Graden der Pressefreiheit oder der Gewährung bürgerlicher Rechte.

Für den zweitgenannten Strang der Veröffentlichungen kann exemplarisch die Arbeit von Esser, Hillerbrand, Messner und Meyer-Stamer zu governance-Strategien zur Herstellung systemischer Wettbewerbsfähigkeit genannt werden,³⁹⁷ in der die Autoren governance-Strategien für eine erfolgreiche und vorteilhafte Bewältigung raschen technologischen Wandels eruieren. Vor allem aber auch die Weltbank veröffentlicht zu diesem Themenbereich zahlreiche Untersuchungen. Hierzu gehört beispielsweise die Weltbank-Studie „The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy“,³⁹⁸ in der sich die Autoren mit den Grundlagen des wirtschaftlichen Erfolges ostasiatischer Länder befassen. Wenngleich sich diese Publikation, wie

³⁹⁴ Pranab Bardhan: *The role of governance in economic development*, Paris 1997.

³⁹⁵ Daniel Treisman: *The causes of corruption: a cross-national study*, *Journal of Public Economics*, Vol. 76, 2000.

³⁹⁶ Eric Friedman: *Dodging the grabbing hand: the determinants of unofficial activity in 69 countries*, *Journal of Public Economics*, Vol. 76, 2000.

³⁹⁷ Klaus Esser, Wolfgang Hillerbrand, Dirk Messner, Jörg Meyer-Stamer: *Systemic competitiveness. New Governance Patterns for Industrial Development*, London 1996.

³⁹⁸ The World Bank (Hrsg.): *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, a.a.O., S. 167 ff.

auch andere der Weltbank, nicht ausdrücklich mit governance-Fragen beschäftigt, so ist sie doch als Teil dieser Debatte anzusehen: Werden in dieser qualitativen Studie doch vor allem die diversen Strategien der Regierungen dieser Länder auf ihre Beiträge zum ökonomischen Aufschwung hin untersucht und für die einzelnen Fallbeispiele jeweils besonders erfolgreiche Maßnahmen dargestellt. Somit behandeln die Autoren zentrale Fragen des Managements wirtschaftlicher und sozialer Entwicklungsprozesse. Wenn sie dabei den Schluss ziehen, dass u.a. die Abgrenzung der Staatsbürokratie gegenüber mächtigen Partikularinteressen bei gleichzeitiger Etablierung von institutionalisierten Rückkopplungsmechanismen für die Informationsübertragung zwischen Regierung und Privatwirtschaft eine wichtige Ursache für den Erfolg dieser Volkswirtschaften darstellt,³⁹⁹ so beziehen sie dabei bereits den institutionellen Rahmen dieser Staaten mit in ihre Überlegungen ein. In eine ganz ähnliche Richtung geht eine aus dem Jahr 1994 stammende Weltbankuntersuchung zu Afrika,⁴⁰⁰ deren Autoren den Stand der wirtschaftlichen Reformprozesse auf diesem Kontinent und deren Auswirkungen auf die Wirtschaftsentwicklung aufzuarbeiten versuchen.

Daneben gibt es eine Reihe weiterer, nicht von der Weltbank stammenden Publikationen, die sich theoretisch und/oder empirisch insbesondere mit den Zusammenhängen zwischen governance und wirtschaftlicher Entwicklung auseinander setzen. Auf einige von ihnen wird noch einzugehen sein.

1.4 Bewertung des governance-Konzeptes der Weltbank

Die governance-Debatte hat sich so im Verlauf des letzten Jahrzehnts als sehr facettenreich und für viele akademische Bereiche fruchtbar erwiesen. Dennoch ergeben sich aus dem hier dargestellten governance-Konzept von Weltbank und DAC auch etliche Unschärfen, die seine Erklärungskraft einschränken. Hierbei lassen sich vor allem vier Punkte unterscheiden:

1. Eine schwach ausgeprägte Systematisierung,
2. unklare Zusammenhänge zwischen ‚good‘ bzw. ‚bad‘ governance und dem Verlauf der Wirtschaftsentwicklung,
3. teilweise widersprüchliche Befunde zu einzelnen governance-Aspekten und Wirtschaftsentwicklung,
4. die aufgrund der unhinterfragten Vermischung subjektiver und objektiver Elemente problematische Datengrundlage.

³⁹⁹ The World Bank (Hrsg.): *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, a.a.O., S. 167 ff.

⁴⁰⁰ The World Bank (Hrsg.): *Adjustment in Africa. Reforms, results, and the road ahead*, Washington, D.C. 1994.

1.4.1 Systematisierung

Vor allem bei älteren Beiträgen zur governance-Debatte fällt ein umfangreicher Katalog von Merkmalen von ‚good‘ governance bzw. von Forderungen und Empfehlungen zu ihrer Erreichung auf. Administrative Kriterien stehen hier scheinbar gleichberechtigt neben dem Kriterium der Rechtssicherheit, der Achtung der Menschenrechte wird offenbar ebenso viel Bedeutung beigemessen wie moderaten Rüstungsausgaben. Auch wenn zwischen all diesen Punkten Zusammenhänge bestehen - sie alle haben schließlich etwas mit den Handlungen des Staates zu tun -, so ist hier doch keine Priorisierung oder Rangfolge einzelner Punkte zu erkennen. So stellt Fuster bei seiner Aufarbeitung der governance-Debatte bis 1994 fest:

„Der Begriff ‚Governance‘ wurde in der Weltbankstudie ‚From Crisis to Sustainable Growth‘ mit anderen Worten durch einen äußerst umfassenden Katalog unterschiedlichster Elemente aufgefüllt: In unsystematischer Weise reihten sich Empfehlungen über die Ausgestaltung des Rechtswesens an Forderungen über transparente Regierungsprozesse (...).“⁴⁰¹

Diese „unsystematische Aneinanderreihung“ mit einer kaum erkennbaren Schwerpunktsetzung und unklaren Ursache-Wirkung-Ketten ist auch in den bereits genannten Weltbankstudien zu Afrika⁴⁰² und Südostasien⁴⁰³ feststellbar. Insgesamt wird nicht klar benannt, ob und weshalb im Falle dieser Staaten von ‚good‘ oder ‚bad‘ governance gesprochen werden könne; vielmehr wird anhand verschiedenster Indizien eher implizit spürbar, dass Stärken oder Mängel in der public governance vorliegen und auf irgend eine nicht näher spezifizierte Weise positiven bzw. negativen Einfluss auf Entwicklungsverläufe haben könnten. Erscheinungsformen von ‚bad‘ governance, so wird vielfach insinuiert, schlugen sich vor allem in Form von niedrigen, stagnierenden oder negativen BIP-Zuwachsraten nieder, während ‚good‘ governance vor allem anhand einer wachsenden Wirtschaft erkennbar sei. Nach den fallweisen Zusammenhängen wird dabei nicht gefragt.

So werden im Falle Afrikas den Staaten zwar vielfach Reformfolge attestiert. Diese haben jedoch in ihrer großen Mehrzahl weniger mit grundlegenden politischen und wirtschaftlichen Neuordnungen zu tun, sondern erschöpfen sich weitgehend im Bereich eher kurzfristiger wirtschaftspolitischer Maßnahmen. Die Bank hebt so die Reduzierung von Haushaltsdefiziten, die Öffnung von Märkten oder die Privatisierung staatlicher Unternehmen als Reformfolge hervor, auf deren Grundlage sie dem Kontinent eine insgesamt positive Entwicklungstendenz vorhersagt. Sie geht hingegen nicht auf Fragen nach der Dauerhaftigkeit dieser Schritte ein,

⁴⁰¹ Thomas Fuster: Die „Good Governance“ Diskussion der Jahre 1989 bis 1994, a.a.O., S. 9.

⁴⁰² The World Bank (Hrsg.): Adjustment in Africa. Reforms, results, and the road ahead, a.a.O.

⁴⁰³ The World Bank (Hrsg.): The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy, a.a.O.

was einer fundierteren Auseinandersetzung mit den politischen Systemen dieser Länder, vor allem aber auch mit ihrer historischen Entwicklung und den sich aus dieser jeweils ergebenden besonderen Problemstellungen bedurft hätte. Die Frage, *wie* und auf welchen historischen Grundlagen diese Reformen in den einzelnen Fällen geplant, formuliert und schließlich umgesetzt wurden, wird nicht behandelt.

Auch für die „Tigerstaaten“ Ost- und Südostasiens finden sich kaum Unterscheidungen zwischen wirtschaftspolitischen Maßnahmen einerseits und ihren rechtlichen, politischen und historischen Grundlagen andererseits.⁴⁰⁴ Das Nebeneinander aus „enhancement“-Maßnahmen wie Verbesserung der Ausbildung ihrer Bevölkerungen, eher tagespolitischen Entscheidungen wie die Einrichtung von Gremien zur Agilisierung des Informationsflusses zwischen Staatsverwaltung und Wirtschaft und sehr langfristigen Erscheinungen wie makroökonomischer und –politischer Stabilität beinhaltet weder eine klare Entscheidung darüber, welcher der aneinandergereihten Punkte von größerer Bedeutung sein könnte als andere, noch, welche tiefer liegenden Verbindungen zwischen diesen sehr verschiedenartigen Aspekten einerseits und der positiven Wirtschaftsentwicklung andererseits bestehen könnten.

In beiden Fällen leisten die Untersuchungen also in erster Linie eine Zusammenstellung wirtschaftspolitischer Maßnahmen, von deren makroökonomischen Nutzen die Autoren ausgehen und die sie daher als empfehlens- und nachahmenswert empfinden. Aufgrund der weitgehenden Abwesenheit einer Gewichtung und theoretischen Einordnung dürfte sich - entgegen der Zielrichtung der Bank - die Übertragbarkeit dieser Maßnahmen auf andere Länder jedoch bestenfalls als sehr eingeschränkt erweisen. Schwerer noch als diese begrenzte Übertragbarkeit wiegt dabei noch, dass die Vorhersagequalitäten der Bank, denen im Rahmen etwa der Vergabe von Krediten, aber auch als Richtschnur für Investitionsentscheidungen privater Anleger eine außerordentliche Bedeutung zukommt, unter diesem rein wirtschaftspolitischen Blickwinkel leiden. Dadurch, dass kaum nach dem Zustandekommen, der historischen Einordnung und damit der Konsistenz der jeweiligen Maßnahmen gefragt wird, bilden diese Studien vor allem die Gegenwart ab; auf ihrer Grundlage werden die Mittel vergeben. Obschon die Bank selber auf die Bedeutung einer stabilen Rechtsordnung hinweist und feststellt, dass sowohl instabile als auch unklare Rechtsrahmen Investitionen erschweren,⁴⁰⁵ wird ausgerechnet im Zusammenhang mit der Durchführung wirtschaftlicher Reformen auf diese wichtige Frage kaum eingegangen.

⁴⁰⁴ Joachim Ahrens: Governance and Economic Development. A Comparative Institutional Approach, a.a.O., S. 11.

⁴⁰⁵ World Bank: Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth, a.a.O., S. 15.

Ob so Einsparungserfolge in Afrika etwa durch ein Präsidialdekret nach einem Staatsstreich oder dem schwankenden Kompromiss zur Beendigung einer weiteren Bürgerkriegsetappe auf den Weg gebracht wurden, wie es vielleicht schon mehrfach zuvor der Fall war, und wie oft das in Reformen gesetzte Vertrauen zuvor bereits enttäuscht wurde: wie *dauerhaft* sie also in Vergangenheit waren und wie zuversichtlich vor diesem Hintergrund die in ihre Zukunft gesetzten Erwartungen sein können, ist für die Weltbank im Rahmen wenigstens dieser beiden exemplarischen Studien kaum von Interesse. ‚Good‘ governance wird hier zu einem punktuellen Ereignis mit offenbar nur geringen Verbindungen zur Vergangenheit; und Reformen so zu einem immer neuen „faites vos jeux“ in einem immer neuen Roulettespiel, dessen Teilnehmer, so könnte man meinen, sich nicht mehr an den Verlauf des vorhergehenden Durchgangs erinnerten. Wieso nun an der Oberfläche zunächst relativ ähnlich gelagerte Maßnahmen in einzelnen Ländern zu Erfolgen führen und in anderen nicht, bleibt jedoch unklar.

1.4.2 Zusammenhänge zwischen governance und Wirtschaftsentwicklung

Dieser Punkt steht in engem Zusammenhang mit dem vorgenannten einer teilweise nicht erkennbaren Systematik des governance-Konzepts der Weltbank. Zwar wird in ihren Beiträgen zur governance-Debatte immer wieder auf die Art der Zusammenhänge insbesondere zwischen ‚bad‘ governance und unbefriedigender Wirtschaftsentwicklung hingewiesen; so darauf, dass rechtliche Instabilität Investitionen hemme, oder eine unzureichende Kontrolle staatlicher Ausgaben Korruption begünstige.⁴⁰⁶ Ein übergeordneter theoretischer Rahmen, der einerseits eine Einordnung dieser an sich zutreffenden Beobachtungen ermöglichte, sowie andererseits die in mehreren Fällen zu beobachtenden Abweichungen von dieser Regel⁴⁰⁷ erklären könnte, und in diesem Sinne eine fallweise Gewichtung und Einordnung einzelner Einflüsse erlaubte, wird jedoch nicht angeboten. Die Bank führt in ihren Beiträgen immer wieder interessante Fallbeispiele positiver wie negativer Erfahrungen mit einzelnen governance-Aspekten an, die einen Eindruck von den möglichen Auswirkungen von ‚bad‘ governance vermitteln; eine fundierende Theorie aber bietet sie nicht. So vermitteln die Ausführungen zuweilen einen nachgerade intuitiven Charakter.

Dies hat zur Folge, dass sich aus dem governance-Konzept der Weltbank - wie bereits in Folge der unter Punkt 1.4.1 angestellten Beobachtungen - eine fast unüberschaubare Fülle von teilweise höchst unterschiedlichen Ansatzpunkten für eine Verbesserung der governance-

⁴⁰⁶ The World Bank: Governance and Development, a.a.O., S. 4.

⁴⁰⁷ Siehe Punkt 1.4.3 in diesem Teil.

Fähigkeiten eines Staates ergeben. Da man jedoch schwerlich bei allen gleichzeitig mit Veränderungen beginnen kann, stellt sich die Frage, an welchen der zahlreichen so eröffneten Arbeitsfelder am ehesten der Spaten anzusetzen wäre; dies vor allem auch vor dem Hintergrund, dass sich dabei je nach Landesfällen auch beträchtliche Unterschiede ergeben können.

1.4.3 Widersprüchliche empirische Befunde

Da die Zusammenhänge zwischen governance und unbefriedigender Wirtschaftsentwicklung im Konzept der Weltbank theoretisch nicht klar herausgearbeitet sind, ergeben sich hieraus auch widersprüchliche empirische Befunde. Wie dargestellt, erfährt der Aspekt der Korruption in der governance-bezogenen Forschung besondere Beachtung; zahlreiche Arbeiten befassen sich mit ihm und dem damit zusammenhängenden Bereich der wirtschaftlichen Informalität, ihren Ursachen und ihren Auswirkungen.

Auch wenn etwa in der diesbezüglichen Studie Mauros in vielen Fällen Korrelationen zwischen langfristig hohen Korruptionsgraden und unbefriedigender Wirtschaftsentwicklung nachgewiesen werden können, so ergeben sich doch auch zahlreiche - gewichtige - Ausnahmen. So weisen auch Länder mit hohen bis sehr hohen Korruptionsgraden ein nachhaltig hohes Wirtschaftswachstum auf, während weniger korrupte Fälle trotzdem eine vergleichsweise geringe wirtschaftliche Dynamik entfalten.

Zur ersten Fallgruppe gehören beispielsweise China, aber auch andere Staaten des ost- und südostasiatischen Wirtschaftsraumes, in denen hohe Korruptionswerte vielfach ein dauerhaftes Phänomen sind. Von 145 Plätzen des von Transparency International veröffentlichten „Corruption Perception Index 2004“ belegt China Platz 68; Thailand steht mit Platz 66 nur wenig besser da, und auch Südkorea erringt mit dem 47. Platz einen allenfalls mittleren Rang, ganz in der Nähe von Taiwan, das auf Platz 35 steht; Indonesien gar ist weit abgeschlagen auf Platz 133. Freilich auch erklärbar durch eine Reihe weiterer entwicklungsrelevanter Faktoren, weisen all diese Staaten jedoch trotz der grassierenden Korruption, die im Falle Chinas und Thailands sogar nachgerade berüchtigt ist, durchweg hohe Wachstumswerte auf. Dies gilt im europäischen Vergleich auch für Polen und die Tschechische Republik, die auf Platz 67 bzw. 51 und damit ebenfalls im schlechten Mittelfeld der Studie stehen. Das einen vergleichsweise guten 28. Platz einnehmende Uruguay ist hingegen, wie auch Schweden (Platz 6) oder die

Schweiz (Platz 7) hinsichtlich der Wachstumsdynamik deutlich schwächer positioniert als die vorgenannten Länder.⁴⁰⁸

Ähnliche Beobachtungen lassen sich auch für andere governance-Aspekte anstellen. So belegen etliche kräftig wachsende Länder beim „Growth Competitiveness Index“ von 2004, der sich u.a. auch aus Indikatoren zur administrativen Qualität in den untersuchten Ländern zusammensetzt,⁴⁰⁹ teilweise Positionen im schlechten Mittelfeld, während andere, weniger wachstumsstarke, vordere Plätze belegen. Auch hier kann wieder auf das kräftig wachsende China hingewiesen werden, das hier auf Platz 46 von insgesamt 104 liegt, oder auf das ebenfalls stark expandierende Südkorea, das Platz 29 einnimmt. Japan, das seit Jahren von einer Wachstumsschwäche gekennzeichnet ist, wird hingegen auf Platz neun gesehen, und auch Deutschland, notorisches Wachstumsschlusslicht der Europäischen Union, wird mit Platz 13 noch vor vielen europäischen Ländern angesiedelt, die ein deutlich stärkeres Wachstum aufweisen.⁴¹⁰

Dies gilt auch für den Aspekt der Achtung der Menschenrechte oder die Wahrung demokratischer Partizipationsrechte, wo in machen Fällen wirtschaftlicher Erfolg und gutes Abschneiden bei diesen Kriterien weit auseinander klaffen. Aymo, Brunetti und Weder stellen in einer Untersuchung fest, dass sich Zusammenhänge zwischen demokratischen Regimes und guter wirtschaftlicher Entwicklung empirisch nicht nachweisen lassen.⁴¹¹

Vor diesem Hintergrund sei auf die Binsenweisheit hingewiesen, dass ein so komplexer Vorgang wie die wirtschaftliche und soziale Entwicklung eines Landes von einer Fülle unterschiedlicher, vielfach auch noch miteinander im Wechselspiel stehender Faktoren beeinflusst wird. Ihre Messung und Abbildung kann daher von einem einzelnen Indikator - selbst wenn dieser sich aus mehreren anderen zusammensetzen mag - kaum erschöpfend geleistet werden. Freilich stellt sich dabei auch immer die Frage nach der Art der Zusammenhänge:

„Correlations between sets of events are not necessarily indicators of cause and effect. Correlation is not causation. (...) [I]t has been widely accepted (...) that causal relations cannot be discerned in the data themselves. (...) Empirical data cannot on their own provide causal explanations.“⁴¹²

⁴⁰⁸ Zahlen aus: Transparency International: Corruption Perception Index 2004, im Internet unter: <http://www.transparency.org/cpi/2004/cpi2004.en.html#cpi2004>.

⁴⁰⁹ Vgl. zur Zusammensetzung dieses Index' World Economic Forum: Appendix A: Composition of the Growth Competitiveness Index, im Internet unter: http://www.weforum.org/pdf/Gcr/Composition_of_Growth_Competitiveness_Index.

⁴¹⁰ World Economic Forum: Growth Competitiveness Index 2004, im Internet unter: http://www.weforum.org/pdf/Gcr/Growth_Competitiveness_Index_2003_Comparisons.

⁴¹¹ Silvio Borner, Aymo Brunetti, Beatrice Weder: Political Credibility and Economic Development, a.a.O., S. 39, 42.

⁴¹² Geoffrey Hodgson: How Economics Forgot History: The Problem of Historical Specificity in Social Science, a.a.O., S. 9.

Gerade bei einem so weiten Fokus, wie ihn solche nach internationalen Vergleichen strebenden Untersuchungen anwenden, müssen statistische Indikatoren nachgerade zwangsläufig an Schärfe und Aussagekraft verlieren. Diese Problematik zeigt sich u.a. auch anhand der aktuellen Entwicklung Argentiniens: Denn obschon die Wettbewerbsfähigkeit des Landes nach den statistischen Auswertungen des Cato-Instituts abgenommen hat, erlebt seine Wirtschaft derzeit eine Expansionsphase, die sehr viel stärker ist als in der Zeit vor der Verschlechterung dieses Indikators.⁴¹³

1.4.4 Datengrundlagen

Auch hinsichtlich der Datengrundlagen und ihrer Behandlung lassen sich einige Aspekte feststellen, die den Erklärungsgehalt des governance-Konzepts der Weltbank einschränken. Hierbei sind insbesondere zwei Punkte zu unterscheiden.

Erstens könnte es sich als Problem darstellen, dass viele der Daten, die im Rahmen des governance-Konzeptes der Weltbank eine besondere Rolle spielen, auf subjektiven Einschätzungen beruhen. Erhebungen kommen mangels anderer Möglichkeiten in aller Regel durch Befragungen von Unternehmern oder aufgrund der Einschätzungen von Landeskorrespondenten zu Stande. Hierbei besteht das Problem, dass

„these subjective measures may be influenced by outcomes - when economic performance is good, the evaluators may be subtly induced to report that the governance is also good.“⁴¹⁴

Besonders problematisch ist dabei, dass diese Indikatoren auf diese Weise vor allem eine änderungsanfällige Gegenwart abbilden. Dies gilt u.a. auch für die Korruption. Absolute Zahlen könnten hier allenfalls die Menge der zu diesem Thema erscheinenden Medienberichte, der Gerichtsverfahren oder der parlamentarischen Untersuchungsprozesse zu Korruptionsvorwürfen liefern; doch hängen diese wiederum stark von den Formen des politischen Regimes, dem Grad an Medienfreiheit oder der Effektivität des Gerichtswesens ab, so dass auch hohe oder niedrige Werte bei diesen absoluten Werten aufgrund eines fehlenden Vergleichsmaßstabs wenig Aussagekraft entfalten könnten. Zwar bemüht sich etwa Transparency International, durch die Verwendung einer möglichst großen Anzahl unterschiedlicher Einschätzungen zur

⁴¹³ La Nación vom 16.7.2004: „Brusca caída en el país de la libertad económica“. Bezug genommen wird in diesem Artikel auf den jährlich erscheinenden Bericht des Cato-Instituts: El reporte anual de la libertad económica 2004.

⁴¹⁴ Christopher Clague, Philip Keefer, Stephen Knack, Mancur Olson: Contract-Intensive Money: Contract Enforcement, Property Rights, and Economic Performance, in: Stephen Knack (Hrsg.): Democracy, Governance and Growth, Maryland 2003, S. 91.

Korruptionssituation eines jeden untersuchten Landes die subjektiven Komponenten zu kompensieren. Gerade aber die in vielen Fällen stark voneinander abweichenden Mengen eingesetzter Quellen verzerrt dabei aber das Bild zusätzlich, indem einige Angaben so reliabler sind als andere. Denn wenn im Falle Singapurs beispielsweise zwölf unterschiedliche Datensätze verwendet werden, in vielen anderen Fällen aber nur zwischen drei und fünf, so mag das Ergebnis für Singapur tatsächlich besonders belastbar sein. Die Vergleichbarkeit zwischen gut abgestützten Fällen und weniger reichhaltig untermauerten wird jedoch zusätzlich verzerrt.

Diese Unschärfe zeigt sich auch darin, dass die von TI für Argentinien verwendeten elf Quellen um bis zu zwölf Prozent vom Mittelwert abweichen können; beim erstplatzierten Finnland beträgt diese Abweichung weniger als zwei Prozent. Im Falle von noch weiter unten auf der Rangfolge der korruptesten Staaten stehenden Länder kann diese Abweichung mehr als 50% erreichen; doch auch bei Japan, auf Platz 24, liegt die Abweichung bei über acht Prozent.⁴¹⁵ Die Relevanz dieser Problematik lässt sich anhand zweier in kurzem Abstand in der argentinischen Tageszeitung „La Nación“ erschienener Artikel veranschaulichen. Berichtete diese renommierte Publikation noch am 20. Oktober 2004, dass nach einer Studie der Unternehmensberatungsgesellschaft KPMG die Korruption in Argentinien innerhalb eines Jahres um gut 40% und damit sehr deutlich zurück gegangen sei,⁴¹⁶ hieß es am 22. Oktober 2004 in einem Leitartikel bereits wieder, die Korruption sei „un mal que perdura“.⁴¹⁷ KPMG hatte Unternehmer nach ihren persönlichen Erfahrungen mit Korruption gefragt und so festgestellt, dass der Anteil zu Bestechung aufgeforderter Firmen von 55% 2002 auf 33% 2003 gesunken sei, während Transparency International, Quelle des zitierten Leitartikels, in ihren letzten drei Jahresberichten eine kontinuierliche starke Verschlechterung feststellte. Konstatierte KPMG, dass immerhin 67% der in Argentinien tätigen Unternehmen sich nicht mit Korruption konfrontiert gesehen hätten, siedelt TI das Land mittlerweile auf Platz 108 von 143 an und sieht es damit noch unter Uganda, Sambia oder selbst das für seine Korruptionskultur berüchtigte Russland. Díaz bemerkt zum Problem der Korruption in Argentinien:

„Aunque la información fáctica disponible confirma la existencia de actos de corrupción política en la Argentina, no lo es en el grado tal que autorice considerar a la corrupción como una ‚segunda naturaleza‘ del Estado argentino. Los dos informes discutidos más arriba son el resultado de catidades masivas de documentación directa e indirecta, producidas por fuentes muy diversas, amplias y sin restricciones de ningún tipo.“⁴¹⁸

⁴¹⁵ Transparency International: Corruption Perception Index 2004, im Internet unter: <http://www.transparency.org/cpi/2004/cpi2004.en.html#cpi2004>.

⁴¹⁶ La Nación vom 20.10.2004: „Según una encuesta, bajó la corrupción“.

⁴¹⁷ La Nación vom 22.10.2004: „La Corrupción, un mal que perdura“.

⁴¹⁸ Rodolfo Díaz: Prosperidad o ilusión? Las reformas de los 90 en la Argentina, a.a.O., S. 312.

Aufgrund dieser subjektiv gefärbten Bewertungsgrundlagen, die jedoch den Anspruch auf Objektivität und vor allem Allgemeingültigkeit erheben, ergeben sich jedoch nicht nur für individuelle Landesfälle Unschärfen.

Da zwangsläufig ein internationaler Vergleichsmaßstab fehlt - wenn alle Einschätzungen subjektiv sind, orientieren sich diese vornehmlich an nationalen Einstellungen und Erfahrungen -, sind der weltweiten Vergleichbarkeit der Länder Grenzen gesetzt. Was in einem modernen Industrieland wie Deutschland bereits als ausgewachsener Korruptionsskandal gilt und stark negative Bewertungen nach sich zieht, wäre im Tschad vielleicht kaum einer Erwähnung wert. Aufgrund der Verwendung der Indizes auch weltweit tätiger Organisationen und der Berücksichtigung meist einer Vielzahl von Quellen bei der Erstellung der TI-Rangfolge⁴¹⁹ wird dieser Effekt zwar wenigstens sowohl in den besten als auch den schlechtesten Spitzenfeldern teilweise kompensiert, zumal die Punktunterschiede untereinander dort auch nur sehr gering sind und der Gegensatz etwa zwischen Finnland auf der einen und Haiti auf der anderen Seite der Skala scharf genug ausfällt. Anders ist dies im breiten Mittelfeld, wo eine Einordnung weniger klar vorzunehmen ist. Auf Grundlage dieser Daten daher mit Sicherheit feststellen zu können, das Land x sei deutlich korrupter als das Land y, erscheint daher als recht gewagt. Für Argentinien stellt Díaz daher auch fest:

(...) La percepción de corrupción es muy alta, pero las mediciones se encuentran lejos de extremos. (...) La percepción de la corrupción no depende de determinantes fácticas sino de la construcción social.“⁴²⁰

Diese Einschränkungen hinsichtlich der Zuverlässigkeit, vor allem aber der angestrebten Objektivität der so zustande gekommenen Angaben zur Korruptionssituation gelten auch für andere auf diese Weise erhobene Daten, wenngleich hier meist auch bessere Möglichkeiten zum Erhalt absoluter Zahlen bestehen. Hinsichtlich der administrativen Qualität beispielsweise werden u.a. auch subjektive Erlebensangaben von Unternehmern eingeholt, doch können hier auch objektivere Quellen konsultiert werden.⁴²¹ Generell erschwert die subjektive Komponente der Daten die Identifizierung von generalisierbaren Ansatzpunkten für Strategien zur Be-

⁴¹⁹ Zur Erstellung des TI-Index': Transparency International: Verwendete Untersuchungen - Quellen des CPI 2004, im Internet unter: http://www.transparency.de/Verwendete_Untersuchungen_-_Qu.543.0.html.

⁴²⁰ Rodolfo Díaz: Prosperidad o ilusión? Las reformas de los 90 en la Argentina, a.a.O., S. 312.

⁴²¹ Als Maßstab bietet sich hier, wie es etwa in einer Studie der Weltbank gemacht wird, die Anzahl der zur Eröffnung eines Unternehmens erforderlichen Verwaltungsakte und, hierauf aufbauend, die Anzahl der Tage bis zur Niederlassung. Bundesverband Deutscher Banken: Bürokratie hemmt Wachstum, im Internet unter: <http://www.bdb.de/finanzmaerkte/index.asp?channel=121210&art=1057&ttyp=1&tid=1323>. Doch selbst hier ist die Verallgemeinerungsfähigkeit der so gewonnenen Daten eingeschränkt, da für Unternehmen unterschiedlicher Branchen auch unterschiedliche Formalitäten gelten.

gegnung von ‚bad‘ governance-Erscheinungsformen. Problematisch ist dabei nicht in erster Linie die Subjektivität der Daten, sondern vielmehr der mit ihnen verfolgte Objektivitätsanspruch. So verstärkt sich die Bedeutung der Suche nach einem theoretischen Rahmen, der diesen Schwächen Rechnung tragen könnte.

Ein einschränkendes Gewicht entfaltet auch das Problem der zeitlichen Dimension der so gewonnenen Daten. Wie bereits unter Punkt 1.4.1 angedeutet, mangelt es gerade bei den Weltbankstudien mitunter an der Untersuchung der Frage nach dem Zustandekommen von Reformen. Von ihr, aber auch anderen international tätigen Einrichtungen werden auf dieser Grundlage dann oft nur kurzfristige und damit vermeintliche Fortschritte konstatiert. Diese können zwar teilweise nur von kurzer Dauer sein, fließen aber dennoch in die Fallbewertungen dieser Organisationen ein. Neben den bereits angeführten Weltbankstudien, die weder die wenig später aufgetretene tiefe Krise im südost- und ostasiatischen Raum vorhersahen noch mit ihren - wenngleich auch recht verhalten - optimistischen Einschätzungen zu Afrika auch nur annähernd Recht behielten, kann in diesem Zusammenhang auch auf die Fehleinschätzung der lateinamerikanischen Reformen und ihrer Dauerhaftigkeit hingewiesen werden.⁴²² In diesen Fällen wurde eine in als wichtig angesehenen Indikatoren positiv erscheinende Gegenwart abgebildet, die wenig Bezug sowohl zur Vergangenheit und damit notwendigerweise auch zur Zukunft aufwies. Die Prognosen, denen so die historische Verankerung fehlte, erwiesen sich auch deshalb als vielfach nicht zutreffend.

Aber auch bei privaten Instituten fällt mitunter eine stark ausgeprägte, geschichtliche Entwicklungen vernachlässigende Konzentration auf die Gegenwart auf. So zitiert die Tageszeitung „La Nación“ das wirtschaftsliberale Cato-Institut und bemerkt unter der Überschrift „brusca caída en el país de la libertad económica“ über Argentinien: „Un ranking lo ubicaba en el puesto 53; ahora está en el 86“.⁴²³ Das Institut bewertet in seiner Studie Ausmaß und Art staatlicher Wirtschaftsinterventionen, investitionsfreundliche Gesetzesregelungen, den Schutz von Eigentumsrechten und die Wettbewerbsfreiheit und bezieht damit gleich mehrere zentrale governance-Aspekte in seine Untersuchung ein. Der innerhalb nur eines Jahres - verglichen wurden hier die Daten von 2001 und 2002 - erfolgte Absturz der ökonomischen Freiheit in Argentinien um 62% kann hier als klarer Hinweis auf die zweifellos bereits lange vor 2002 bestehende Prekarität des argentinischen Wirtschaftsliberalismus gewertet werden, die einen

⁴²² Diese Fehleinschätzung wird mittlerweile ansatzweise auch eingeräumt; vgl. Marianne Fay, Mary Morrison: Infrastructure in Latin America and the Caribbean: Recent Developments and Key Challenges, a.a.O.

⁴²³ La Nación vom 16.7.2004: „Brusca caída en el país de la libertad económica“. Bezug genommen wird in diesem Artikel auf den jährlich erscheinenden Bericht des Cato-Instituts: El reporte anual de la libertad económica 2004.

solch jähen Absturz überhaupt erst erklärbar macht. Eben jene Fragilität der wirtschaftlichen Öffnung, die - da es 2002 trotz aller Unruhen und häufiger Wechsel an der Staatsspitze nicht zu einem Staatsstreich mit einem radikalen Systembruch gekommen ist - bereits vor dem Jahr 2002 angelegt sein musste und so jederzeit auch vor diesem Zeitpunkt hätte wirksam werden können, wurde vom Ranking des Jahres 2001 nicht erfasst. Die Gefahren, die damit verbunden sind, liegen auf der Hand: Können doch Investoren, zumal wenn es sich - wie bei den zahlreichen ausländischen privaten Käufern staatlicher argentinischer Schuldtitel der Fall - um weitgehend unerfahrene handelt, von der scheinbar glänzenden Gegenwart blenden lassen und von den weiteren Entwicklungen, so vorhersehbar sie in manchen Fällen auch hätten gewesen sein können, überrascht werden.

Selbst bei scheinbar objektiv feststellbaren Daten wie zur Demokratie und zur Ausprägung politischer und bürgerlicher Freiheiten ergeben sich Schwierigkeiten. Zwar kann man für ein demokratisches Regime eine Reihe von konstituierenden Merkmalen definieren, unter denen das Recht auf freie Wahlen und deren tatsächliche Durchführung einen zentralen Stellenwert einnehmen.⁴²⁴ Doch weist O'Donnell darauf hin dass, selbst wenn dieses Recht durch die Verfassung verbrieft ist und sogar auch formell zur Anwendung kommt, es in seinen Erscheinungsformen doch zahllose Schattierungen aufweisen kann. Auch freie und formell faire Wahlen könnten vor dem Hintergrund von klientelistischen Strukturen, Rechtsunsicherheit, vor allem aber auch großer Armut und Analphabetismus mit ihren Konsequenzen für die Möglichkeiten zum Zugang zu politischer Beteiligung in vielen Staaten der Erde daher nicht als Maßstab für echte demokratische Regimes gewertet werden.⁴²⁵

1.5 Der governance-Ansatz der Weltbank: Ein Erklärungsmodell für Argentinien?

Diese für den governance-Ansatz der Weltbank konstatierten Schwächen schränken seinen Erklärungsgehalt für den Fall der Entwicklung Argentiniens im allgemeinen und derjenigen der 90er Jahre im besonderen ein.

Dabei scheint es sich auf den ersten Blick gerade für die 90er Jahre als durchaus erklärungsstark zu erweisen. Denn gerade während der Regierung Menem mit ihren vielfältigen Korruptions-, Misswirtschafts-, Bürokratismus- und Machtmissbrauchsvorwürfen scheinen sich Ausdrucksformen von ‚bad‘ governance in besonders offensichtlicher Weise manifestiert zu

⁴²⁴ Robert Dahl: *Democracy and Its Critics*, New Haven 1989, S. 221.

⁴²⁵ Guillermo O'Donnell: *Another Institutionalization: Latin America and Elsewhere*, Notre Dame 1996; Guillermo O'Donnell: *Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America*, Notre Dame 1998.

haben. Vor allem im Umfeld der vielfach hastig betriebenen Privatisierungen wurden immer wieder harsche Bestechlichkeitsvorwürfe erhoben. Lema merkt an:

„Los entretelones muestran ministros particularmente locuaces y empresarios notablemente emprendedores. No siempre locuacidad y verdad se cruzan con el interés nacional y no siempre tanto dinamismo está al servicio de un negocio legítimo.“⁴²⁶

Ebenfalls galt es noch unter Menem als offenes Geheimnis, dass Minister und zahlreiche hohe Beamte aus schwarzen Kassen „sobresueldos“ erhielten, die teilweise ein Vielfaches ihrer regulären Bezüge ausmachten; dass es sich hierbei um Bestechungsgelder zum Erkaufen politischer Willfährigkeit handelte, wurde freilich immer bestritten. Berüchtigt ist aber auch der Fall der von der zunächst als besonders integer geltenden Regierung des Menem-Nachfolgers de la Rúa, die zur Sicherstellung der zügigen Verabschiedung ihrer Arbeitsmarktreformen durch den Senat zahlreiche seiner Mitglieder bestach. Aus Protest gegen die Affäre trat sogar der als seriös und verlässlich bekannte Vizepräsident, Carlos Álvarez, am 6. Oktober 2000 zurück.

Schwer wiegende Korruptionsvorwürfe waren jedoch nicht die einzigen Hinweise auf ‚bad‘ governance im Sinne der Weltbankdefinition. Auch die öffentliche Verwaltung galt als notorisch ineffizient und extrem anfällig für Vetternwirtschaft und Klientelismus. Berühmt ist dabei etwa das Beispiel der Kongressdruckerei, von der allgemein behauptet wird, sie sei personell derart überbesetzt, dass ihre Räumlichkeiten nicht annähernd Platz zur Unterbringung aller Beschäftigten böten - wenn diese denn tatsächlich einmal alle vorschriftsmäßig zum Dienst erscheinen sollten. Ebenfalls weithin diskutiert werden auch die Fälle von Kongressabgeordneten, die ihre Mandatszeit zur Unterbringung - „enchufe“ - von Freunden und Familienangehörigen im öffentlichen Verwaltungsdienst nutzen. Die Zahl der Parlamentsmitarbeiter steige daher von Legislaturperiode zu Legislaturperiode an, und mit Staunen würden vor diesem Hintergrund etwa die deutschen Gepflogenheiten bestaunt, dass jeder Abgeordnete seine direkten Mitarbeiter aus seiner Aufwandsentschädigung bezahlen müsste, während er sich ansonsten auf den begrenzten Beamtenapparat der Parlamentsverwaltung stütze.⁴²⁷ Immer wieder finden auch die „fantasmas“ in den Medien Behandlung. Hier werden Gehälter an Personen gezahlt, ohne dass diese die dafür vereinbarten Gegenleistungen erbringen.

⁴²⁶ Abel Lema im Klappentext über „Privatizaciones en Privado“; Alberto Natale: Privatizaciones en privado. El testimonio de un protagonista que desnuda el laberinto de las adjudicaciones, a.a.O.

⁴²⁷ Helge Freudentorff, Repräsentant der Friedrich-Naumann-Stiftung in Buenos Aires, im Gespräch am 12. April 2004 in Buenos Aires.

In noch stärkerem Maße als für die Bundesverwaltung gelten diese Feststellungen für die Provinzverwaltungen. Hier stellt der öffentliche Dienst teilweise die Haupterwerbsquelle dar, und gerade kleine, dünn besiedelte und finanziell schwach ausgestattete Provinzen beschäftigen Zehntausende von Angestellten und Beamten. Da diese Bediensteten - allen anderen voran Lehrkräfte und Polizisten - jedoch schlecht oder immer wieder auch gar nicht bezahlt werden, sind Absentismus, Streiks und entsprechend eine schlechte Qualität öffentlicher Dienstleistungen naheliegende Folgen.

Ein näherer Blick aber bringt eine etwas veränderte Perspektive und offenbart dabei abermals die Problematik des governance-Ansatzes von Weltbank und OECD. Zunächst sei in diesem Zusammenhang auf die von ihm genannten wesentlichen Elemente von ‚good‘ governance, bzw. die zu ihrer Herstellung empfohlenen Maßnahmen, erinnert. Hierzu zählen

- Qualität des Managements des öffentlichen Sektors (Weltbank und OECD),
- Zurechenbarkeit des Regierungshandelns (Weltbank und OECD),
- Rechtsstaatlichkeit und Transparenz (Weltbank und OECD),
- Einhaltung der Gewaltenteilung und demokratischer Prinzipien (OECD),
- Reduzierung „übermäßiger“ der Militärausgaben (OECD) sowie
- Korruptionskontrolle (OECD).

Was kann zur Entwicklung dieser Punkte im Verlauf der jüngeren argentinischen Geschichte gesagt werden? Bei der Betrachtung vor allem der letzten 20 Jahre fällt hier eine objektiv positive Entwicklungstendenz auf. Dabei kann ein Tiefpunkt bei der Erfüllung dieser Kriterien für die Phase der letzten Militärregierung 1976-1983 festgestellt werden. Während des „Proceso de Reorganización Nacional“ akzentuierte sich nicht nur der Verfall der Staatsunternehmen (Qualität des Managements des öffentlichen Sektors). Vor dem Hintergrund der besonderen Brutalität und Heimtücke des Militärregimes wurden auch von diesem ‚good‘ governance-Prinzipien wie Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit, Transparenz und Zurechenbarkeit des Regierungshandelns sowie, insbesondere während des Malvinenkrieges, moderate Militärausgaben grob missachtet und verletzt. Im „imperio de la muerte“⁴²⁸ des „Proceso“ herrschte eine in jeder Hinsicht entfesselte Willkür, der nicht nur sämtliche konstitutionell verbrieften Rechte, sondern schätzungsweise auch mehr als 30.000 Menschen zum Opfer fielen.

⁴²⁸ Marcos Novaro, Vicente Palermo: La dictadura militar 1976-1983. Del golpe de Estado hasta la restauración democrática, Buenos Aires 2003, S. 67.

Diese Situation verbesserte sich jedoch nach der Redemokratisierung 1983 in vielerlei Hinsicht.⁴²⁹ Die Erfolge bei Transition und Transformation des Landes hin zu einer stabilen Demokratie sind von der Demokratieforschung weltweit gewürdigt worden. Weder die tiefen wirtschaftlichen Krisenerscheinungen ab Mitte der 80er Jahre, noch die gravierenden Unruhen und Instabilitätserscheinungen Anfang des 21. Jahrhunderts führten zu einer erneuten Intervention der Streitkräfte; die Amtsübergabe von Alfonsín an Menem war 1989 der erste zivile Regierungswechsel seit 1928. Vor allem unter Menem erfuhren die Militärausgaben eine drastische Reduzierung, und das selbst gegen den immer wieder geäußerten Widerstand in der Armee. Anders als unter der Militärregierung wurde seit 1983 das Prinzip der Gewaltenteilung wenigstens formaljuristisch beachtet.

Zwar lassen sich zweifellos vielfältige Formen der Überschreitung insbesondere präsidentieller Machtbefugnisse zu Lasten der anderen beiden Staatsgewalten feststellen; dennoch existieren diese Gewalten immerhin und können agieren, während zwischen 1976 und 1983 die Junta der drei Oberbefehlshaber exekutive, legislative und judikative Gewalt in sich vereinte und das von ihr erlassene „Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional“ über die Verfassungsordnung stellte.⁴³⁰ Und auch wenn Argentinien in Folge von Korruptions- und Ineffizienzvorwürfen in Bezug auf sein Justizwesen gegenwärtig sicherlich kaum als Rechtsstaat im westeuropäischen Sinne gelten kann, so hat sich die Lage doch insbesondere im Vergleich zur Zeit des „Proceso“ mit ihren willkürlichen Verschleppungen und Enteignungen doch dramatisch verbessert, während frei und fair durchgeführte Wahlen immerhin auf politischer Ebene Zurechenbarkeit und Kontrolle ermöglichen. Somit kann festgestellt werden, dass auf Grundlage eines Maximums von Erscheinungen von ‚bad‘ governance ab 1983 eine formelle und auch tatsächliche Verbesserung der Situation in Richtung auf die Beherzigung von ‚good‘ governance-Kriterien erfolgte. Dennoch kennzeichnete sich die wirtschaftliche Situation Argentiniens seit 1983 durch eine ständig zunehmende Instabilität.

Anders als die einleitenden kritischen Worte zu den als Kennzeichen von ‚bad‘ governance bewertbaren Erscheinungen der Regierung Menem nahe legen, erfolgte aber auch im Verlauf der 90er Jahre - nüchtern betrachtet - eine weitere Verbesserung der Situation. Díaz führt hierzu aus:

⁴²⁹ Rodolfo Díaz: Prosperidad o ilusión? Las reformas de los 90 en la Argentina, a.a.O., S. 25.

⁴³⁰ „Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional“, im Internet unter: <http://www.nuncamas.org/document/militar/estatpro.htm>.

„El ‚buen gobierno‘ ha sido uno de los principales objetivos de los cambios estructurales llevados a cabo (...) durante la década del los noventa; el control y la reducción de las prácticas corruptas en el ámbito político fueron, por tanto, metas explícitas a lograrse a través de las reformas.“⁴³¹

So brachten die Privatisierungen der Staatsunternehmen wenigstens in diesem Bereich des Managements des öffentlichen Sektors eine nachhaltige Verbesserung. Hinsichtlich ihrer Effizienz lagen die argentinischen Entstaatlichungen nach Untersuchungen der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IDB) dabei sogar oberhalb des lateinamerikanischen Durchschnitts, während auch die Effektivität der Strukturpolitik und der Finanzpolitik sich oberhalb des Durchschnitts der lateinamerikanischen Vergleichsgruppe bewegten.⁴³²

Auch in der öffentlichen Verwaltung wurde versucht, mittels der Einführung stärker leistungsorientierter Entlohnungsstrukturen, organisatorischer Modifikationen und Modernisierungen für eine Verbesserung ihrer Performanz zu sorgen.⁴³³ Behörden wurden zwecks Bündelung ihrer Aktivitäten zusammengelegt, Kompetenzen neu verteilt, vor allem aber auch Zehntausende Stellen in der Bundesverwaltung gestrichen. In Folge dieser Reformen sanken nicht nur wenigstens auf Bundesebene die Verwaltungsaufwendungen, sondern nahm etwa auch die Effizienz der Steuerverwaltung zu; ebenfalls gestärkt werden konnte der Gedanke der Meritokratie und der Professionalisierung des öffentlichen Dienstes.⁴³⁴ Mit der Einführung des Amtes eines Kabinettschefs und der konstitutionellen Verankerung seiner „responsabilidad política ante el Congreso“⁴³⁵ sowie der Konstituierung einer „Comisión Bicameral de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones“ wurden zudem die Kontrollrechte des Parlaments und damit das Prinzip der Gewaltenteilung wenigstens normativ fester verankert.

Hinsichtlich der Korruption wurden auf technisch-administrativem Gebiet zahlreiche Anstrengungen zu ihrer Bekämpfung unternommen. Hierzu gehörte u.a. die Aufnahme einer „Cláusula Ética“ in Art. 36 der Verfassung, die schwere Korruptionsfälle zu Vergehen gegen

⁴³¹ Rodolfo Díaz: Prosperidad o ilusión? Las reformas de los 90 en la Argentina, a.a.O., S. 289.

⁴³² Vgl. Eduardo Lora: Las reformas estructurales en América Latina. Qué se ha reformado y cómo medirlo, Washington, D.C., 2001, Anhang 2.

⁴³³ Rodolfo Díaz: Prosperidad o ilusión? Las reformas de los 90 en la Argentina, a.a.O., S. 259 ff. Umfangreiche Forschungen hierzu hat auch das Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) durchgeführt; vgl. hierzu etwa Norberto Zeller: Reseña del Proceso de reforma del Estado en la Argentina, Buenos Aires 1997; Norberto Zeller: Empleo público en la administración pública nacional: Estudio de la distribución de cargos y de las características de sus remuneraciones, Buenos Aires 2003; Norberto Zeller: Organización del Estado y de la administración pública nacional de la República Argentina, Buenos Aires 2000.

⁴³⁴ Rodolfo Díaz: Prosperidad o ilusión? Las reformas de los 90 en la Argentina, a.a.O., S. 276.

⁴³⁵ Ebd., S. 242.

Staat und demokratisches System erklärt, sowie die Einrichtung der „Oficina Nacional de Ética Pública“ bzw. ihrer Nachfolgerin, der „Oficina Anticorrupción“. Ebenfalls zu nennen sind in diesem Zusammenhang die Autonomisierung der „Procuración del Tesoro“, die Schaffung der „Auditoría General de la Nación“ und der Funktion des „Defensor del Pueblo“; ihnen allen ist bei der Korruptionsfeststellung und -verfolgung eine zentrale Rolle zugeordnet, was sich teilweise auch in einer ständigen Berichterstattung niederschlägt. Der Stärkung der Justiz mittels Ausweitung ihrer Eigenständigkeit sollte die Einrichtung des „Ministerio Público“ und des „Consejo de la Magistratura“ dienen.⁴³⁶ Dabei stellt Díaz fest, dass anhand der Zahlen aus Berichten der Korruptionsbekämpfungsbehörden von einem wohl tatsächlich deutlich hinter der öffentlichen Perzeption dieses Problems zurückbleibenden realen Ausmaß der Korruption auszugehen sei:

„De todas esas denuncias, un tercio fueron desechadas; otro tercio de ellas se reservaron para examen ulterior por falta de información para determinar si los hechos denunciados efectivamente habían tenido lugar; cerca de 20% fueron remitidas a otras oficinas debido a que no eran actos de corrupción sino irregularidades administrativas; y un poco más del 10% fueron puestas a la disposición de los jueces para su evaluación. La OAC [Oficina Anticorrupción] se comprometió judicialmente en un pequeño número de estos últimos casos.“⁴³⁷

Dass die Zahl der gemeldeten Verdachtsmomente bis zum Jahr 2002 auf 2.206 Fälle und damit um 105% gegenüber 2000 gestiegen war, und die Anzeigequote dann 20% (445 Fälle) betrug,⁴³⁸ kann einerseits auf eine tatsächliche Zunahme des Korruptionsgrades hindeuten; andererseits aber unterstreicht diese Entwicklung auch die Funktionstüchtigkeit der Korruptionsbekämpfungsbehörden und die Bereitschaft der Bürger zur Kooperation, bei gleichzeitig absolut niedrigen Fallzahlen.

So ist erkennbar, dass wenigstens in formal-normativer, teilweise aber auch in durchaus realer Hinsicht auch während der als besonders korrupt geltenden Regierung Menem weitere Fortschritte in Richtung auf die Einhaltung von Kriterien für ‚good‘ governance gemacht und damit eine etwa im Vergleich zur Situation Anfang der 80er Jahre im Kern positive Entwicklungstendenz fortgesetzt wurde.⁴³⁹ Auch vor dem Hintergrund einer den formalen Demokratiekrise in jeder Form entsprechenden politischen Ordnung, politischer Zurechenbarkeit von Regierungshandeln, Maßnahmen zur Stärkung der Gewaltenteilung und -

⁴³⁶ Rodolfo Díaz: Prosperidad o ilusión? Las reformas de los 90 en la Argentina, a.a.O., S. 311.

⁴³⁷ Ebd., S. 309.

⁴³⁸ Oficina Anticorrupción: Pressemitteilung zur Vorstellung des „Informe Anual 2002“ am 20.2.2002.

⁴³⁹ Auch Fraga stellt heraus, dass die Korruption zwar eine bedeutsame, aber sicher nicht zentrale Bürde der argentinischen Wirtschaftsentwicklung sei, handle es sich bei ihr doch letztlich um ein weltweites Problem. Rosendo Fraga, einflussreicher Publizist und Vorsitzender der Stiftung „Nueva Mayoría“, im Gespräch am 22.7.2005 in Buenos Aires.

kontrolle, sinkenden Militärausgaben, umfangreichen Anstrengungen zur Anhebung der Verwaltungsqualität, Privatisierungen sowie den auf technisch-administrativem Wege erfolgten Bemühungen zur Eindämmung der Korruption kann aus der Perspektive des ‚good‘ governance-Katalogs von Weltbank und OECD zwar sicherlich nicht konstatiert werden, dass es sich beim Argentinien der 90er Jahre um ein Musterbeispiel für ‚good‘ governance handelte. Dennoch lässt sich wenigstens feststellen, dass es faktisch den Empfehlungen der beiden großen Geberorganisationen zur governance-Verbesserung folgte und zahlreiche Reformen in dieser Richtung einleitete. In diesem Sinne sollte im Hinblick auf das governance-Konzept von Weltbank und OECD gefolgert werden können, dass sich in Argentinien bezüglich seiner governance-Qualität die Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Entwicklung tatsächlich verbesserten.

Wie bekannt, sieht die Realität aber anders aus. Von besonderer Bedeutung ist dabei nicht nur die tiefe und lang andauernde Wirtschaftskrise ab Ende der 90er Jahre, für die der Weltbankansatz auf Grundlage der feststellbaren Daten und Maßnahmen keine befriedigende Erklärung anbietet. Ins Auge fällt vor allem, dass aller unbestreitbar unternommenen Anstrengungen zum Trotz die Qualität der governance in der *Wahrnehmung* der Menschen in Argentinien nicht nur keine Verbesserung, sondern tatsächlich sogar eine Verschlechterung erfuhr.

In diesem Zusammenhang zu nennen sind nicht nur die im Verlauf der 90er Jahre konsistent hohen Werte, die der Korruption in Umfragen zu den größten Problemen Argentiniens beigemessen wurden,⁴⁴⁰ bzw. die hierzu von Transparency International ermittelten Zahlen mit ihrem deutlichen Abwärtstrend. Die Perzeption einer weit verbreiteten Korruption hat auch Folgen für das Ansehen der öffentlichen Verwaltung, des Erziehungswesens, der Wirtschaftspolitik: also für die Akzeptanz einer breiten Palette staatlichen Auftretens und Handelns, deren Legitimität mit dem unterstellten Ausmaß der Korruption abnimmt. Mit anderen Worten: trotz der unternommenen Anstrengungen in Richtung auf Stärkung von ‚good‘ governance, und trotz der dabei auch durchaus erreichten Erfolge, kam es in der öffentlichen *Wahrnehmung* im Verlauf der 90er Jahre tatsächlich zu einer (weiteren) Verschiebung in Richtung auf ‚bad‘ governance.

⁴⁴⁰ Zwischen 1990 und 1999 nannten durchschnittlich 18,7% der Befragten hier die Korruption, die damit in diesem Zeitraum den zweiten Platz belegte; 1992 und 1997 stand sie sogar jeweils auf Platz eins der Rangfolge. Daten von Gallup Argentina, zit. bei Rodolfo Díaz: *Prosperidad o ilusión? Las reformas de los 90 en la Argentina*, a.a.O., S. 303.

1.6 Das geringe Gewicht des Politischen und Historischen

So wichtig das governance-Konzept der Weltbank als der Initiatorin der entwicklungspolitischen governance-Debatte auch ist und so sehr es auch den Gang der Debatte selbst beeinflusst hat, so können bei ihm doch etliche Schwächen angemerkt werden. Sie sind zu einem nicht unbedeutenden Teil den Begrenzungen der Rolle der Weltbank geschuldet: Ist diese doch durch ihre Statuten an ein strikt ökonomisches Mandat gebunden.⁴⁴¹ Aus diesem Grunde verwundert es nicht, dass gerade die aus Sicht der Weltbank zentralen Ansatzpunkte für die Verbesserung einer ‚bad‘ governance-Situation sich weniger im staatlich-politischen, als vielmehr im technokratisch-administrativen Bereich befinden. Die Bank und andere Geberorganisationen können sich hier auf technische Aspekte konzentrieren und immerhin im Rahmen der von ihnen geförderten Projekte Einfluss nehmen.

Dennoch stellt sich die Frage nach der Nachhaltigkeit dieser Einflussnahme. Dabei ist bemerkenswert, dass ausgerechnet beim governance-Konzept der Weltbank, dem es erklärtermaßen in besonderer Weise auf Dauerhaftigkeit und oft grundlegende Veränderung von Strukturen ankommt, hinsichtlich eben dieses Kriteriums Zweifel angebracht sind. Insbesondere kann dabei die weitgehende Abwesenheit eines konsistenten theoretischen Rahmens bemängelt werden, was mitunter diffuse Zusammenhänge zwischen governance und Wirtschaftsentwicklung und darüber unklare Gewichtungen einzelner governance-Aspekte nach sich zieht. Obschon die Weltbank ihren governance-Ansatz gerade auch zur Einbeziehung der zeitlichen Dimension in ihre Entwicklungspolitik formuliert hat, so findet diese in vielen Studien oft nur am Rande Beachtung.

Besonders schwer wiegt dabei die meist nur geringe Einbeziehung der Frage nach dem Zustandekommen von Reformen, die jedoch von derjenigen ihrer Konsistenz und Dauerhaftigkeit nicht zu trennen ist. Dabei geht es nicht nur beispielsweise um das Ausmaß der öffentlichen Unterstützung der Reformmaßnahmen zum Zeitpunkt ihrer Implementierung, oder ob die Reformen von einer diktatorischen oder einer demokratischen Regierung geplant und umgesetzt wurden. Jenseits ihrer Akzeptanz bei der Bevölkerung kommt der Glaubwürdigkeit der gegenwärtigen und zukünftigen Verankerung dieser Reformen, sowie in diesem Zusammenhang auch den Möglichkeiten und Wahrscheinlichkeiten späterer Veränderungen eine ganz zentrale Bedeutung zu.

⁴⁴¹ Thomas Fuster: Die „Good Governance“ Diskussion der Jahre 1989 bis 1994, a.a.O., S. 79.

Spätestens hier verlässt das governance-Konzept endgültig den technisch-administrativen Bereich und geht in den historisch-politisch-staatlichen über. Dies wird auch in der governance-Definition der damaligen stellvertretenden UN-Generalsekretärin Louise Fréchette aus dem Jahr 1999 deutlich:

„Governance is the process through which institutions, businesses and citizens' groups articulate their interests, exercise their rights and obligations, and mediate their conflicts.“⁴⁴²

In dieser Definition kommt zum Ausdruck, dass die Entwicklungsrolle von governance über die bloße Sicherstellung effizienter administrativer Abläufe, oder auch nur eine effizienzsteigernde Organisation des öffentlichen Dienstes weit hinaus geht; und auch die Formen des Zustandekommens dieser Maßnahmen und ihrer Implementierung sowie, vor diesem Hintergrund, die hinsichtlich ihrer Nachhaltigkeit zu treffenden Aussagen beinhalten muss. Das „Symbol“ governance wird so aus den technischen Zusammenhängen der bloß gestaltenden Ausführung von Politik herausgelöst und erhält eine markant staatstheoretische und in Andeutungen auch historische Dimension.

1.7 Fazit

Der governance-Ansatz bietet hinsichtlich des argentinischen Falles zwar gegenüber traditionellen Erklärungsrichtungen aus Strukturalismus und Neoklassik einige Vorteile.

Zu diesen zählen insbesondere, dass er weniger einzelne (wirtschafts-)politische Maßnahmen in Form von Modifikationen einiger volkswirtschaftlicher Stellgrößen in den Mittelpunkt seiner Überlegungen stellt, sondern größere Ablaufkomplexe beachtet. Bei Kriterien wie Transparenz, Zurechenbarkeit, Rechtsstaatlichkeit oder dem guten Management des öffentlichen Sektors handelt es sich nicht mehr eigentlich um Entwicklungsstrategien, sondern um die Auseinandersetzung mit Voraussetzungen für Entwicklung. Auch wenn Weltbank und OECD in der öffentlichen Wahrnehmung nach wie vor mit einem eher markliberalen und damit neoklassischen Wirtschafts- und Staatsbegriff verbunden werden, so treten sie auf diese Weise doch gleichsam einen Schritt zurück und beschäftigen sich mit den Voraussetzungen für eine erfolgreiche und nachhaltige Implementierung von Reformpolitik.

Dieser Schritt fällt aber nicht groß genug aus; der Kreis aus Reformvorschlägen und Reformmisserfolgen wird sich so kaum durchbrechen lassen. Denn dieses governance-Konzept bleibt

⁴⁴² Louise Fréchette auf der Weltkonferenz zum Thema governance am 31.5.1999, zitiert nach Hermann Hill/Helmut Klages: Good Governance und Qualitätsmanagement. Europäische und internationale Entwicklungen, a.a.O., S. 5.

- wie bereits Strukturalismus und Neoklassik - weitgehend dem technokratisch-administrativen Bereich verhaftet. Zur erfolgreichen Durchführung von Reformen, so geht der hier zu Grunde gelegte Argumentationsstrang, müssen wiederum Reformen durchgeführt werden, die dann ihrerseits zu einer Verbesserung der governance und darüber zu einer im weiteren Verlauf positiven Wirtschaftsentwicklung führen. Auch wenn auf diese Weise tatsächlich eine Erörterung der Grundlagen zufriedenstellend umgesetzter Wirtschaftsreformen erfolgt, so kommt es damit aber noch nicht zu einer Beantwortung der Frage nach den Voraussetzungen für erfolgreiche Reformen insgesamt. Der Erfolg wirtschaftlicher Reformen wird lediglich abhängig gemacht vom Erfolg anderer, vorzulagernder Reformschritte.

Da der governance-Ansatz aber aufgrund seiner Prozessbezogenheit dennoch als sehr potenzialreich erscheint, soll in den folgenden Abschnitten seine Erweiterung und Ergänzung versucht werden. Hierzu erfolgt nun eine ausführliche Auseinandersetzung mit dem Neoinstitutionalismus als dem wesentlichen theoretischen Bezugsrahmen des governance-Konzepts. In diesem Zusammenhang werden auch verschiedene Neoinstitutionalismus basierte governance-Modelle erörtert werden.

2. Neoinstitutionalismus und Transaktionskostenanalyse

Im Mittelpunkt des Neoinstitutionalismus steht die Untersuchung der Institutionen einer Gesellschaft. Seine Wurzeln reichen weit in die Vergangenheit zurück und gehen u.a. auf Charles de Montesquieu, Hans Kelsen, Max Weber, Joseph Schumpeter und Alexander Gerschenkron zurück. Während die Wirtschaftswissenschaften Institutionen erst relativ spät in ihre Überlegungen aufnahmen,⁴⁴³ waren sie in der Politikwissenschaft schon immer wichtige Untersuchungsgegenstände.

Dem vor diesem Hintergrund vereinzelt erhobenen Vorwurf, beim Neoinstitutionalismus solle angesichts einer langen institutionalistischen Tradition „das Rad neu erfunden“⁴⁴⁴ werden, halten Thelen und Steinmo jedoch entgegen, dass durchaus die Bezeichnung „neo“ rechtfertigende Unterschiede zu früheren institutionalistischen Strömungen feststellbar seien. Diese hätten häufig stark normative Züge aufgewiesen und sich dabei vielfach auf die Beschreibung von Institutionen und ihren Abgleich mit hypothetischen Idealzuständen beschränkt, was we-

⁴⁴³ Borner, Brunetti und Weder äußern ihr Erstaunen darüber, dass die - ihrer Meinung nach offensichtliche - herausragende wirtschaftliche Bedeutung von Institutionen so lange kaum beachtet wurde und sprechen in diesem Zusammenhang von „the rise and fall of neoclassical growth theory“. Silvio Borner, Aymo Brunetti, Beatrice Weder: *Institutional Obstacles to Latin American Growth*, a.a.O., S. 11 und 13.

⁴⁴⁴ Kathleen Thelen, Sven Steinmo: *Institutionalism in comparative politics*, in: Sven Steinmo, Kathleen Thelen, Frank Longstreth (Hrsg.): *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge 2002, S. 3.

nig zum Verständnis politischer Prozesse beigetragen habe.⁴⁴⁵ Der Neoinstitutionalismus hingegen konzentrierte sich sehr viel konkreter auf politische Abläufe und Interaktionen, und somit auf die institutionelle Realität und die tatsächliche Anwendung bestimmter institutioneller Parameter.⁴⁴⁶ Arbeiten, die in diesem Sinne dem Neoinstitutionalismus zugerechnet werden können, tauchen verstärkt seit Ende der 70er Jahre auf.⁴⁴⁷

Zusammen mit der governance-Debatte erlebte der Neoinstitutionalismus etwa seit Beginn der 90er Jahre eine starke Bedeutungszunahme.⁴⁴⁸ Dies bezieht sich insbesondere auf die Wirtschaftswissenschaften, wo das lange weitgehend unangefochten wissenschaftliche und öffentliche Debatten dominierende neoklassische Wachstumsmodell durch die Berücksichtigung institutioneller Faktoren herausgefordert wurde. Von besonderem Interesse im Rahmen dieser Arbeit ist dabei das Erstarken der wirtschaftswissenschaftlich ausgerichteten Neuen Institutionenökonomie (NIÖ), die die Aufzeigung von Wechselwirkungen zwischen Institutionen und einer Fülle sozioökonomischer Variablen zum Gegenstand hat. Diese Möglichkeit zur Beschäftigung mit Zusammenhängen zwischen Institutionen und sozioökonomischer Entwicklung machen die NIÖ für das governance-Konzept besonders fruchtbar, weshalb Weltbank und DAC auch immer wieder auf sie als wichtigen theoretischen Bezugspunkt verweisen.

Was aber ist eine Institution? Wie erklärt der Neoinstitutionalismus Beziehungen zwischen institutionellen Rahmen und Wirtschaftsentwicklung? Und wie bietet der Neoinstitutionalismus einen theoretischen Unterbau für das governance-Konzept?

2.1 „Rational choice“ oder soziologischer Institutionalismus?

Eine eindeutige Definition des Begriffs der Institution liegt nicht vor. Auch aufgrund der langen institutionalistischen Tradition gibt es hierzu mittlerweile eine Vielzahl von Überlegungen, die sich in ihren Reichweiten und Herangehensweisen teilweise stark voneinander unter-

⁴⁴⁵ Kathleen Thelen, Sven Steinmo: Institutionalism in comparative politics, in: Sven Steinmo, Kathleen Thelen, Frank Longstreth (Hrsg.): Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis, a.a.O. Dies merkte schon Ronald Coase, „spiritus rector der Neuen Institutionenökonomik“, 1984 an: Nach ihm seien „Amerikanischer Institutionalismus und Deutsche Historische Schule rein deskriptiv geblieben, haben sich nur auf die grundsätzliche Ablehnung der Neoklassik beschränkt und sind zu keiner positiven Theorie gelangt.“ Horst Löchel: Institutionen, Transaktionskosten und wirtschaftliche Entwicklung, a.a.O., S. 21.

⁴⁴⁶ Kathleen Thelen, Sven Steinmo: Institutionalism in comparative politics, in: Sven Steinmo, Kathleen Thelen, Frank Longstreth (Hrsg.): Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis, a.a.O., S. 6 f.

⁴⁴⁷ In diesem Zusammenhang können etwa die Arbeiten Katzensteins, Skocpol, Evans, Rueschemeyer, Halls und Norths genannt werden.

⁴⁴⁸ „The new institutionalism has been hailed as a most promising approach in the social sciences in the 1990s.“ Jan-Erik Lane, Svante Ersson: The New Institutional Politics, a.a.O., S. 36.

scheiden.⁴⁴⁹ Dies spiegelt sich auch im allgemeinen Sprachgebrauch wider, wo der Begriff Institution oft zur Bezeichnung ganz unterschiedlicher Objekte verwendet wird. So sind Parlament, Armee und Kirche hier ebenso „Institutionen“ wie wichtige, allgemein anerkannte Personen oder Gesetze und Rechtskonglomerate.⁴⁵⁰

Bei allen Unterschieden ist den Definitionen jedoch gemein, dass Institutionen einen wichtigen Einfluss auf menschliches Verhalten haben. Ob nun Vorbilder und Meinungsführer, Großorganisationen oder Gesetze: stets handelt es sich dabei um Formen von Verhaltenslenkung. So können Institutionen allgemein definiert werden als

„(...) the humanly devised constraints that shape human interaction.“⁴⁵¹

Jenseits dieser Definition bestehen jedoch erhebliche Meinungsverschiedenheiten darüber, was alles von dieser Definition umfasst ist. Grundsätzlich können dabei mit dem soziologischen und dem „rational choice“ Institutionalismus zwei große neoinstitutionelle Strömungen unterschieden werden.⁴⁵² Obschon sich sowohl „rational choice“ als auch soziologischer bzw. historischer Institutionalismus mit Institutionen beschäftigen, so bezeichnen Lane und Ersson die Unterschiede zwischen beiden Richtungen jedoch als

„so large that adherents of the two approaches hardly speak to each other. (...) The disagreement becomes large enough to create another gulf between the two approaches.“⁴⁵³

Auch wenn eine erschöpfende Darstellung dieser beiden Richtungen in dieser Arbeit nicht erfolgen kann, so ist doch eine kurze Diskussion der Unterschiede zwischen beiden Ansätzen erforderlich, um auf ihrer Grundlage eine Entscheidung darüber treffen zu können, welchem in ihrem Rahmen gefolgt bzw. welche Institutionendefinition ihr zu Grunde gelegt werden soll.

Wesentliche Trennungslinien zwischen den beiden Strömungen verlaufen hinsichtlich der Annahmen zu Handlungsmotivationen und ihrer Untersuchungsfokusse. Der „rational choice“ Institutionalismus konzentriert sich eher auf das Individuum und geht dabei vom Bild des rational handelnden und nach individueller Profitmaximierung strebenden „homo oeconomicus“

⁴⁴⁹ Eine Zusammenstellung der unterschiedlichen Definitionen findet sich z.B. bei Jan-Erik Lane, Svante Ersson: *The New Institutional Politics*, a.a.O., S. 24 ff.

⁴⁵⁰ So wird beispielsweise in der Berichterstattung der Medien immer wieder etwa von der „Institution Ehe“ oder der „Institution Familie“ gesprochen.

⁴⁵¹ Douglass North: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge 1990, S. 3.

⁴⁵² Beim „rational choice“ Institutionalismus handelt es sich um die NIÖ, während beim soziologischen Institutionalismus auch vom „holistischen“ oder „historischen“ Institutionalismus gesprochen wird.

⁴⁵³ Jan-Erik Lane, Svante Ersson: *The New Institutional Politics*, a.a.O., S. 8.

der neoklassischen Wirtschaftstheorie aus. Institutionen stellen in diesem Szenario Restriktionen dar, welche die Entscheidungen hinsichtlich der zur Erreichung dieser Profitmaximierung zu wählenden Strategien bedingen, und sind aus Sicht von Handlungsziel und Handlungsstrategie exogene Variablen.

Der soziologische Institutionalismus postuliert hingegen, dass nicht allein rationale Profitmaximierungserwägungen Motivation für Verhalten sei, sondern daneben auch noch andere Ziele verfolgt würden. Menschen handelten dabei oft nicht nach bewussten Abwägungen, sondern meist in eher unbewusster Befolgung vorgegebener Normen; dies könne selbst dann der Fall sein, wenn die so initiierten Handlungen objektiv den persönlichen Interessen widersprächen. Handlungsmotivationen und -ziele würden dabei vielfach von Organisationen oder anderen dauerhaften komplexen Strukturen hervorgebracht und geprägt, die vor diesem Hintergrund auch wesentlicher Gegenstand der Untersuchungen sind. Beispiele hierfür seien etwa Gesellschaftsklassen, die das Verhalten ihrer Mitglieder in tief greifender Weise prägten und bedingten.⁴⁵⁴ Für den soziologischen Institutionalismus sind daher auch Organisationen bzw. andere dauerhafte komplexe Strukturen als Institutionen begreifbar, da sie menschliches Verhalten definieren und lenken: Institutionen sind in diesem Sinne endogene Entwicklungsvariablen, die nicht nur Handlungsstrategien, sondern auch Handlungsziele determinieren.⁴⁵⁵ Entsprechend definieren Steinmo und Thelen als Institution im Sinne des soziologischen Institutionalismus:

„[B]oth formal organizations and informal rules and procedures that structure conduct. (...) Thus, clearly included in the definition are such features of the institutional context as the rules of electoral competition, the structure of party systems, the relation among various branches of government, the structure and organization of economic actors like trade unions.“⁴⁵⁶

Die Trennung zwischen Normen, Organisationen und anderen komplexen Strukturen ist hier verwischt. So sprechen etwa March und Olsen von

„traditional political institutions, such as the legislature, the legal system, and the state“⁴⁵⁷,

und an anderer Stelle von „institutions, such as law and bureaucracy.“⁴⁵⁸ Es wird deutlich, dass Institutionen ein weites Sammelbecken unterschiedlichster sozialer Erscheinungsformen sind,

⁴⁵⁴ So treffen etwa die Mitglieder gesellschaftlicher Klassen ihre Entscheidungen unter dem Eindruck eines Klassenbewusstseins und unter Einbeziehung der diversen Vermittlungs- und Konfliktlösungswege, die durch die Institution „Klasse“ tradiert und vorgegeben werden.

⁴⁵⁵ Kathleen Thelen, Sven Steinmo: Institutionalism in comparative politics, in: Sven Steinmo, Kathleen Thelen, Frank Longstreth (Hrsg.): Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis, a.a.O., S. 9.

⁴⁵⁶ Ebd., S. 2.

⁴⁵⁷ James March, Johan Olsen: Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics, New York 1989, S. 1.

von denen einige eher abstrakter Natur sind: etwa Gesetze, während andere wiederum eine Rolle als komplexe und sehr aktive Akteure wahrnehmen: wie die Legislative oder der Staat.

Obschon sich beide Strömungen also grundsätzlich mit Institutionen beschäftigen, so wird deutlich, dass sie recht unterschiedliche Untersuchungswinkel einnehmen. So kann sich der soziologische Institutionalismus sehr viel stärker mit sozialen Gruppierungen und ihren Gefügen beschäftigen. Zudem reklamiert der soziologische Institutionalismus für sich, menschliches Verhalten in einer größeren Bandbreite erfassen zu können, wenn seine Vertreter davon ausgehen, die „rational choice“-Annahme, alles menschliche Verhalten sei grundsätzlich Ausdruck von Kosten-Nutzen-Kalkulationen, sei oft „empty“,⁴⁵⁹ in seinen Annahmen „narrow“⁴⁶⁰ und daher wenig geeignet, etwa historische Wandlungsprozesse zu analysieren. Auch Lane und Ersson stellen in diesem Zusammenhang fest, Institutionen würden beim soziologischen Institutionalismus aufgrund der besonderen Beachtung der Rolle von Organisationen zu „actors“⁴⁶¹ und könnten in der Gesamtheit ihrer geschichtlichen Entwicklung abgebildet werden. Aspekte wie jener des Selbstverständnisses komplexer Organisationen und die Wechselwirkungen zwischen diesen und dem kollektiven Handeln ihrer Mitglieder könnte der „rational choice“ Institutionalismus im Gegensatz zum soziologischen bzw. historischen Institutionalismus nicht greifen.⁴⁶²

Auf der anderen Seite sind die Untersuchungsgegenstände des soziologischen Institutionalismus nicht nur sehr weit gefasst, sondern dabei auch noch sehr vielfältig und unterschiedlich. Bei Untersuchungen stehen nicht nur die normativen Rahmen im Mittelpunkt der Betrachtungen, sondern auch die durch sie begründeten Organisationen und die vielfältigen Wechselbeziehungen zwischen ihren Mitgliedern und deren Umfeldern. Die Menge der zu berücksichtigenden Variablen - Strukturen, Einbettung der Organisation in die Gesellschaft, interne Gruppen, etc. - steigt hierdurch deutlich an. Weiter erschwert wird das Analyseunterfangen durch die Einbeziehung der komplizierten und schwer qualifizierbaren Wechselwirkungen zwischen Selbstverständnis der Organisation und dem Handeln ihrer Mitglieder: Wo beginnt, wo endet die Eigenständigkeit der Entscheidungen des Einzelnen? Sind seiner Selbstständigkeit beim Treffen von Entscheidungen nicht durch die Annahme einer umfassenden, überwölbenden und nachgerade autonomen Einflussnahme der Organisationen, in denen er Mitglied ist,

⁴⁵⁸ James March, Johan Olsen: Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics, a.a.O., S. 5.

⁴⁵⁹ Kathleen Thelen, Sven Steinmo: Institutionalism in comparative politics, in: Sven Steinmo, Kathleen Thelen, Frank Longstreth (Hrsg.): Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis, a.a.O., S. 9.

⁴⁶⁰ Ebd., S. 7.

⁴⁶¹ Jan-Erik Lane, Svante Ersson: The New Institutional Politics, a.a.O., S. 8.

⁴⁶² Ebd.

zu enge Grenzen gesetzt? Nach welchen Kriterien erfolgt überhaupt der Austausch zwischen Organisationswerten und den Ansichten und Handlungen des Einzelnen? Denn jeder Mensch ist in aller Regel doch gleichzeitig Mitglied in einer Fülle von Organisationen: Schon das kleine Kind ist Mitglied einer Familie, eines Kindergartens, vielleicht auch eines Sportvereins und anderer Kinder- und Jugendorganisationen. Dabei können sich nicht nur innerhalb dieser Organisationen selber wieder informelle und sehr unterschiedliche Untergruppierungen ausbilden: die Geschwister, die Freunde, „Cliques“, sondern gesellen sich zu deren Einflüssen auch noch weitere wichtige Bezugsgrößen wie die Peer Group, das Fernsehen, Bücher, Idole, etc.

Somit bewegt sich das Individuum innerhalb eines hoch komplexen Feldes aus unterschiedlichen Organisationen, deren Zielsetzungen, Zielerreichungsstrategien und damit auch Werte und Vorgaben durchaus nicht immer im Gleichklang zueinander stehen müssen. Ihre Grenzen, und entsprechend auch ihre Relevanz für den Einzelnen, werden so bis zu einem Punkt fließend, an dem sie ineinander verlaufen können. Wie kann sich das Individuum als letztendlich grundlegender Träger jeder menschlichen Gemeinschaft hier zurecht finden, und wie können inmitten dieses Mit-, Neben- und Gegeneinanders Aussagen getroffen werden, die für gesellschaftliche Entwicklungen insgesamt, und nicht nur für ihre Nischen Gültigkeit haben? Einen Ausweg aus diesem unübersichtlichen Dickicht verschiedener und vielfach eben auch divergierender Interessen und Einflüsse bietet eine Verbindung von Elementen des „rational choice“ mit solchen des soziologischen Institutionalismus.

Was ist der Vorteil einer Verschränkung von soziologischem mit „rational choice“ Institutionalismus? Weshalb nicht etwa eine einfachere Entscheidung für die eine oder die andere Richtung? Vor dem Hintergrund des Gegenstandes dieser Arbeit wäre dann eher dem „rational choice“ Institutionalismus zuzusprechen; dies allein schon deshalb, weil er aufgrund seiner deutlich stärkeren Fokussierung auf Fragen der wirtschaftlichen Entwicklungen das zu ihrer Beleuchtung und Untersuchung besser geeignete Vokabular anbietet. Auch aus diesem Grund ist vor allem er Fundament sowohl des governance-Konzepts der Weltbank, aber auch noch anderer governance-Ansätze.

Im Falle einer solchen einseitigen Entscheidung aber müsste auf die Erkenntniszugänge, die jede der Richtungen anzubieten hat, zu Gunsten der Schwächen der jeweils erwählten Strömung verzichtet werden. Denn aus Sicht dieser Arbeit ist es eine Schwäche des soziologi-

schen Institutionalismus, dass er letztlich keine definitorisch klare Trennungslinie zwischen Form und Struktur, zwischen Organisationen und den diesen zu Grunde liegenden formellen und informellen Regelwerken vornimmt; zumal darüber auch der Blick auf das Individuum in seiner Vielheit wenigstens eingeschränkt würde. Ebenso aber ist es eine unbestreitbare Schwäche der Schule des „rational choice“, dass sie dem Menschen ein stets bewusstes, stets kühl kalkulierendes und stets nach materiellem Vorteil strebendes Verhalten unterstellt, das sich mit vielen Beobachtungen des Alltags nicht vereinbaren lässt. Denn der Mensch ist Teil von Gruppen, die sein Erleben und damit seine Handlungspräferenzen beeinflussen.

So soll in diesem Rahmen von der Überlegung ausgegangen werden, dass die letzte Entscheidungsgewalt über ein Tun oder Unterlassen stets beim Menschen als bewusstseinsbefähigtem Wesen verbleibt. Diese Feststellung ist bei beiden hier dargestellten institutionalistischen Strömungen auch unstrittig. Während der „rational choice“ Institutionalismus sie zum Kern seiner Aussagen macht, hinterfragt der soziologische Institutionalismus ja nicht die menschlichen Wahlmöglichkeiten als solche, sondern lediglich deren stets bewusst profitmaximierenden und in diesem Sinne rationalen Charakter. Ihm stellt er die Feststellung gegenüber, dass vor Entscheidungen vielfach kein bewusstes Abwägen erfolge und so viele Handlungsbeschlüsse unwillkürlich gefasst würden, dabei unterbewusst angeleitet von den Werten und Normen komplexer sozialer Strukturen, innerhalb derer sich das Individuum bewegt.

Dies wiederum kann jedoch durchaus auch mit den Annahmen des „rational choice“ Institutionalismus vereinbart werden; nämlich dann, wenn man „profitmaximierend“ nicht nur in einem rein materiellen und ökonomischen Sinne auffasst. Was vom Individuum als Nutzen bzw. Profit erachtet wird, bewegt sich vor diesem Hintergrund vielfach in Abhängigkeit von dem, was es im Verlauf seines Daseins und seiner damit einhergehenden Mitgliedschaft in verschiedenen Organisationen erlernt hat.⁴⁶³ Nutzen bzw. Profit kann dann auch die Genugtuung über die Zugehörigkeit zu einer Organisation sein, das Behagen aufgrund der Übereinstimmung mit deren Normen und Zielen, die soziale Anerkennung, die ihm von anderen Organisationsmitgliedern oder Organisationsfremden gezollt wird, sowie auch die Befriedigung angesichts der Bewahrung von persönlichen Überzeugungen auch unter dem Eindruck externen Drucks. Kirchenmitglieder versprechen sich von ihrer Frömmigkeit ihre Aufnahme in den Himmel, Parteigänger unterstreichen durch ihre Mitgliedschaft ihre eigene Identität, wollen einen Beitrag leisten zur Umsetzung der von ihnen als wünschenswert erachteten Ziele oder

⁴⁶³ Douglass North: Theorie des institutionellen Wandels, Tübingen 1988, S. 50.

mögen auf Parteiämter, Einfluss oder Protektion hoffen, Vereinsmitglieder schätzen das Zusammengehörigkeitsgefühl und die gemeinsam unternommenen Aktivitäten, usw.

So unterschiedlich die Inhalte auch sind, das Endziel ist stets das gleiche: nämlich Erhalt oder Steigerung des persönlichen Nutzens.⁴⁶⁴ Welche Strategien bei der Erreichung dieses Ziels zur Anwendung kommen: also etwa Almosengeben und Beten, Parteispenden und Teilnahme an politischen Aktionen, Befolgung der Vereinsstatuten und Mitwirkung an Vereinstreffen, etc., wird jedoch in weiten Teilen von der jeweiligen Organisation bestimmt. Auch wenn diese einzelnen Handlungen wohl in der Regel keinen speziellen Kosten-Nutzen-Abwägungen unterworfen werden, so sind sie auf einer übergeordneten Ebene doch immer Teil eines solchen Kalküls.

So kann zusammenfassend gesagt werden, dass Organisationen auf diese Weise durchaus eine verhaltensprägende Relevanz haben, und darin dem soziologischen Institutionalismus zu folgen ist. Über den Umweg der institutionenbasierten Organisationen prägen Institutionen das Erleben des Einzelnen und werden über Lernprozesse internalisiert; institutionelle Rahmen werden über diesen Transmissionsmechanismus von Generation zu Generation weitergegeben.⁴⁶⁵ Organisationen tragen so maßgeblich zur dauerhaften Strukturierung von Lebenswelten bei. Andererseits aber bleibt letztendlich dennoch immer das Individuum mit seinen Präferenzen und seinen ganz persönlichen Kosten-Nutzen-Empfindungen im Mittelpunkt der Handlungen. Auch wenn Organisationen so zwar mitunter als eigenständige „actors“ im Sinne des soziologischen Institutionalismus auftreten können, so ist ihre Eigenständigkeit dabei jedoch begrenzt und kann die Entscheidungshoheit des Einzelnen nur in Extremfällen vollständig überlagern. Daher erscheint es als sinnvoll, das Individuum und sein Erleben in den Betrachtungsmittelpunkt zu stellen. Auch wenn Organisationen zweifellos eine sehr wichtige verhaltensbeeinflussende Rolle spielen, so bleiben sie dabei doch in ihrer Selbständigkeit den Einzelpersonen nachgeordnet.

Somit soll in dieser Arbeit einem Institutionalismus gefolgt werden, der zwar dem „rational choice“ insgesamt näher steht als dem soziologischen Institutionalismus. Die „rational choice“-Richtung wird dabei jedoch dahingehend modifiziert und erweitert, als dass sie erstens die maßgeblich zielbeeinflussenden und verhaltensprägenden Eigenschaften von Organisatio-

⁴⁶⁴ Vgl. hierzu etwa Gary Becker: *Ökonomische Erklärung menschlichen Verhaltens*, Tübingen 1993.

⁴⁶⁵ Stephen Elkin: *Constitutionalism's Successor*, in: Stephen Elkin, Karol Sołtan (Hrsg.): *A New Constitutionalism*, Chicago 1993, S. 124 f.

nen mit in ihre Überlegungen einbezieht. Zweitens wird darüber konstatiert, dass Verhalten vielfach keinen rationalen und bewussten Entscheidungsprozessen folgt, sondern oft unbewussten und routinierten; dennoch aber liegen ihm auf übergeordneter Ebene *immer* Kosten-Nutzen-Erwägungen zu Grunde. Ein solcher dem „rational choice“ nahe stehender Institutionalismus ist - wohl noch treffender als die soziologische Strömung - in der Lage, menschliches Verhalten und seine Beweggründe abzubilden; darüber hinaus bietet er den Vorteil eines übersichtlichen, einheitlichen Begriffsinstrumentariums mit klar umrissenen Analysegegenständen.

Ergänzt um eine Kopplung zwischen Organisationen, Institutionen und Handlungspräferenzen des Einzelnen, verliert der von Vertretern des soziologischen Institutionalismus gegenüber der „rational choice“ Variante erhobene Vorwurf einer alltagsfremden, generalisierenden und abstrakten „ruthless elegance“⁴⁶⁶ an Fundament. Vor diesem Hintergrund soll daher bei den weiteren Überlegungen im Rahmen dieser Arbeit diesem erweiterten „rational choice“-Ansatz, wie er sich in ähnlicher Form etwa auch beim Institutionenökonom und Wirtschaftsnobelpreisträger Douglass North findet, gefolgt werden. Aus diesem Grunde werden im Folgenden die wichtigsten Begriffe des „rational choice“ bzw. der Neuen Institutionenökonomie auf der Grundlage der Arbeiten Norths erläutert.

2.2 Neue Institutionenökonomie

2.2.1 Definition des Institutionenbegriffs

North definiert den Institutionenbegriff als „the rules of the game“.⁴⁶⁷ Auch für Borner, Brunetti und Weder sind Institutionen „sets of rules“, die menschliche Beziehungsmuster bestimmen.⁴⁶⁸ Lane und Ersson definieren den Begriff als „rules that structure the interaction between individuals“⁴⁶⁹ und betonen als weiteres institutionenkonstituierendes Element die Sanktionsbewehrung im Falle von Übertretungen.

Institutionen sind also Regeln, die Optionen menschlichen Verhaltens allgemeinverbindlich begrenzen, Übertretungen und Missachtungen bestrafen und dadurch Interaktionen zwischen Individuen dauerhaft strukturieren. Die Handelnden sind dabei zwar stets Personen;⁴⁷⁰ ihr

⁴⁶⁶ Kathleen Thelen, Sven Steinmo: Institutionalism in comparative politics, in: Sven Steinmo, Kathleen Thelen, Frank Longstreth (Hrsg.): Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis, a.a.O., S. 12.

⁴⁶⁷ Douglass North: Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge 1990, S. 3.

⁴⁶⁸ Silvio Borner, Aymo Brunetti, Beatrice Weder: Institutional Obstacles to Latin American Growth, a.a.O., S. 13.

⁴⁶⁹ Jan-Erik Lane, Svante Ersson: The New Institutional Politics, a.a.O., S. 8.

⁴⁷⁰ Ebd., S. 9.

Handlungsumfeld aber wird institutionell definiert und gestaltet. Hierbei kann vom institutionellen Rahmen gesprochen werden, der Arenen für Interaktionen verschiedenster Art spannt.

Dabei ist zwischen formellen und informellen Institutionen zu unterscheiden. Formelle Institutionen charakterisieren sich dadurch, dass sie in schriftlicher oder mündlicher Form explizit festgelegt werden: Sie umfassen Gesetze, Rechtsverordnungen oder Verträge. Der Verfassungsordnung kommt dabei als Grundlage der übrigen formellen Institutionen (Gesetze, Verordnungen) und institutionellen Arrangements (Verträge) eine zentrale Bedeutung zu;⁴⁷¹ sie nimmt daher innerhalb der Normenhierarchie den obersten Platz ein. Im Gegensatz zu formellen sind informelle Institutionen nicht explizit verfasst und festgehalten. Zu ihnen können Traditionen, Gebräuche und Konventionen gezählt werden.⁴⁷² Auch hier gibt es eine Normenhierarchie mit fundamentalen und weniger wichtigen informellen Institutionen. Formelle und informelle Institutionen weisen oft beträchtliche Schnittmengen auf: Das informelle Tötungsverbot findet so beispielsweise ebenso Eingang in die Gesetzgebung wie informelle Vorstellungen zu Ehe und Familie oder das zivilrechtliche Konzept von „Treu und Glauben“.

2.2.2 Eigentumsrechte, Transaktionskosten und das Funktionieren von Märkten

Auch wenn die Neue Institutionenökonomie vor allem Institutionen zum Untersuchungsgegenstand hat, so gilt ihr Hauptaugenmerk dabei der Wirtschaft und hier insbesondere der Frage nach den Bedingungen positiver Wirtschaftsentwicklung. Dabei geht sie mit der neoklassischen Wirtschaftstheorie davon aus, dass der Markt das leistungsfähigste gesamtwirtschaftliche Stellwerk ist: Hier erfolgt potenziell die effizienteste Ressourcenallokation und die Herstellung eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage.⁴⁷³

Anders als die neoklassische Wirtschaftstheorie wird im Neoinstitutionalismus jedoch nicht von per se zu einem perfekten Funktionieren tendierenden Märkten ausgegangen. Sein Interesse gilt daher insbesondere den Bedingungen für die Erreichung eines möglichst reibungsarmen Marktgeschehens. Mängel sieht der Neoinstitutionalismus dabei vor allem bei der neoklassischen Annahme prinzipiell kostenfrei reibungslos funktionierender Märkte. Vor dem

⁴⁷¹ Douglass North: Theorie des institutionellen Wandels, a.a.O., S. 211.

⁴⁷² Douglass North: Institutions, Institutional Change and Economic Performance, a.a.O., S. 36 ff.

⁴⁷³ Joachim Ahrens: Governance and Economic Development. A Comparative Institutional Approach, a.a.O., S. 53. Von dieser Ansicht: dass der funktionierende Marktmechanismus prinzipiell die effizienteste Form der Ressourcenallokation sicherstellt, wird auch in dieser Arbeit ausgegangen. Vgl. zur Diskussion der Vorteile des Marktsystems Werner Röck: Versorgung und Preisbildung durch Markt, Macht, Staat. Allokationstheorien und Allokationspolitik unter besonderer Berücksichtigung der Kommunen, Stuttgart 1995, S. 116 ff.

Hintergrund der Beobachtung, dass diese idealen Marktbedingungen in der Realität nicht anzutreffen sind, greift der Neoinstitutionalismus auf die Transaktionskostenanalyse zurück.⁴⁷⁴ Als Transaktion wird dabei die Übertragung von Eigentumsrechten verstanden, wobei zwischen absoluten und relativen Eigentumsrechten unterschieden wird. Relative Eigentumsrechte sind deshalb relativ, weil sie durch einen Vertragsschluss im Rahmen von zeitversetzten Transaktionen zustande kommen und so nicht sofort wirksam werden; dies ist etwa dann der Fall, wenn bei einem Kauf die Zahlung in der Gegenwart, die Lieferung jedoch erst in der Zukunft erfolgt.⁴⁷⁵ Aufgrund ihres relativen Charakters sind sie verletzlicher als absolute Eigentumsrechte, bei denen Leistung unmittelbar gegen Leistung getauscht wird.

Vor allem bei der Begründung dieser relativen Eigentumsrechte entstehen - im Gegensatz zu den Darstellungen der neoklassischen Theorie - Kosten, deren Höhe den Grad des effizienten Funktionierens von Märkten bestimmt. Bei diesen Transaktionskosten handelt es sich um relative Größen, die ebenso wie der Tauschgewinn neben den absoluten Kosten für Produktion und Transport in den Preis eines Gutes einfließen.⁴⁷⁶ Auch wenn sie schwer zu quantifizieren sind, so haben sie so doch einen beträchtlichen Anteil am Zustandekommen des Tauschpreises des Gutes.⁴⁷⁷ Besonders schwer fällt dabei ins Gewicht, dass Transaktionskosten nicht Ausdruck von Knappheitsverhältnissen sind, sondern durch andere Faktoren bedingt werden. Auf diese Weise stellen sie eine Verzerrung des tatsächlichen Preises dar und behindern die verzerrungsfreie Ressourcenallokation durch den Markt.

Transaktionskosten setzen sich aus den Kosten für die Beschaffung von Informationen und für die Durchsetzung des Tausches zusammen.⁴⁷⁸ Ihr Hintergrund ist das Streben des Einzelnen nach Schutz seiner relativen Eigentumsrechte: Dabei geht es um die Durchführung einer Transaktion unter genauer Beachtung aller zuvor ausgehandelter Transaktionsbedingungen. Bei seinem Handeln in einer von Unübersichtlichkeit geprägten Welt, in der selbst noch so detailliert und sorgfältig ausgearbeitete Verträge niemals sämtliche Eventualitäten berücksichtigen können,⁴⁷⁹ wird der Einzelne dabei ständig mit einem Informationsdefizit konfrontiert. Was immer er tut und wie auch immer er sich entscheidet, stets bleibt er über die Konsequen-

⁴⁷⁴ Markus Kobler: Der Staat und die Eigentumsrechte. Institutionelle Qualität und wirtschaftliche Entwicklung, Tübingen 2000, S. 4.

⁴⁷⁵ Markus Kobler: Der Staat und die Eigentumsrechte. Institutionelle Qualität und wirtschaftliche Entwicklung, a.a.O., S. 26 ff..

⁴⁷⁶ Horst Löchel: Institutionen, Transaktionskosten und wirtschaftliche Entwicklung, a.a.O., S. 25.

⁴⁷⁷ „Whether measured or not, transaction costs have a great heuristic value.“ Eirik Furubotn, Rudolf Richter: The New Institutional Economics: An Assessment, in: Eirik Furubotn, Rudolf Richter (Hrsg.): The New Institutional Economics, Tübingen 1991, S. 11.

⁴⁷⁸ Douglass North: Institutions, Institutional Change and Economic Performance, a.a.O., S. 27.

⁴⁷⁹ Oliver Williamson: The Economic Institutions of Capitalism, New York 1985, S. 5.

zen seines Tuns zunächst weitgehend im Unklaren. Zukünftige Ereignisse und Ergebnisse von Transaktionen können zwar geplant, aber nie mit völliger Sicherheit vorhergesagt werden. Um dennoch eine gewisse Planungs- und Ergebnissicherheit zu erreichen, versucht er, sich möglichst viele Informationen zu beschaffen. Daher kommt diesem Aspekt bei den Transaktionskosten auch ein besonderes Gewicht zu. Denn erstens weiß bei einer Transaktion keiner der an ihr Beteiligten, ob und in wie weit das jeweilige Gegenüber sich an die ausgehandelten Tauschbedingungen halten wird. Ist der Tauschpartner verlässlich? Ist er solvent? Wird er zahlen bzw. liefern und sich an die vereinbarten Bedingungen halten? Als besonders nachteilige Verhaltenskombination ergibt sich hier, dass einer der beiden Tauschpartner seinen Verpflichtungen gar nicht nachkommt, das Gegenüber also bestiehlt.⁴⁸⁰ Hierzu gehören auch die Unsicherheiten darüber, ob das eingetauschte Gut auch wirklich den Erwartungen und damit dem gezahlten Preis entspricht. Beim Kauf eines Autos muss man sich in aller Regel ebenso auf die Angaben des Herstellers bezüglich Motorleistung, Verbrauch, Ausstattung und Sicherheit bzw. auf diejenigen des Händlers hinsichtlich des Alters des Wagens und seiner Herkunft verlassen, wie beim Erstellen eines Medikaments oder dem Buchen einer Ferienreise. Unter Annahme des eigennütigen und gewinnmaximierenden „homo oeconomicus“ muss jeder Tauschpartner davon ausgehen, dass das Gegenüber ihn zu übervorteilen sucht, und daher grundsätzlich am Wert der Transaktion zweifeln.

Diese Tauschrisiken können durch die Beschaffung von Informationen über das Gegenüber und die Eigenschaften der eingehandelten Tauschgegenstände reduziert werden. Je umfangreicher die beschafften Informationen sind, desto stärker sinken die mit der Transaktion verbundenen Gefahren einer negativen Überraschung, bzw. desto eher können die Transaktionsergebnisse antizipiert werden. Diese Informationsbeschaffung ist jedoch mit Kosten in Form von Zeit und Geld verbunden. Je unübersichtlicher das Transaktionsumfeld dabei ist, desto schwieriger, aufwendiger und entsprechend teurer wird sie. Eine vollkommen erschöpfende Informationsbeschaffung wäre in aller Regel nur zu prohibitiv hohen Kosten möglich; und selbst dann bildete die gesammelte Information stets nur die Vergangenheit ab und könnte demzufolge die Unsicherheiten bezüglich zukünftiger möglicher Verhaltensänderungen des Tauschpartners und Beschaffenheitsveränderungen beim Tauschgut nie vollständig ausräumen. North spricht hierbei vom Problem der asymmetrischen Informationsverteilung.⁴⁸¹

⁴⁸⁰ Zur Abbildung der möglichen Konstellationen mit ihren entsprechenden optimalen oder suboptimalen Ergebnismöglichkeiten wird das Gefangenendilemma verwendet; vgl. hierzu etwa Beatrice Weder: *Wirtschaft zwischen Anarchie und Rechtsstaat*, a.a.O., S. 30 ff.

⁴⁸¹ Douglass North: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, a.a.O., S. 30.

Auch bei der Durchsetzung des Tausches fallen Kosten an. Hält sich einer der Tauschteilnehmer nicht an die vereinbarten Tauschbedingungen, so muss der geprellte Partner versuchen, seine Verluste so gering wie möglich zu halten. Bei dem Versuch, die Transaktionsbedingungen im Nachhinein noch durchzusetzen, entstehen Kosten, deren Erstattung wenigstens zunächst ebenfalls nicht gesichert ist. Der geprellte Transaktionspartner steht so vor der Wahl, ob er sich mit seinem Verlust zufrieden geben will, oder ob er das Wagnis weiterer Kosten in Folge des Versuchs einer nachträglichen Transaktionsbedingungsdurchsetzung eingehen wird.

Um diese Unsicherheiten zu reduzieren und handhabbar zu machen, ergeben sich in einer von Transaktionsrisiken geprägten Welt eine Reihe von Strategieoptionen.⁴⁸²

1. **Unterlassen der Transaktion:** Wenn die Transaktionsrisiken zu groß sind und so die Gefahr besteht, dass sie die erwarteten Transaktionsgewinne übersteigen, wird die Transaktion unterbleiben.
2. **Begrenzung auf einen / wenige Transaktionspartner:** Es kann versucht werden, Transaktionen immer wieder mit den gleichen Partnern nach dem gleichen Muster und mit den gleichen Gütern ablaufen zu lassen. Die Zuverlässigkeit und Profitabilität der Transaktionen ist hier durch Erfahrungen erprobt. In großer Nähe hierzu bewegt sich als weitere Option
3. **Personalisierung der Transaktionen:** Transaktionen werden auf einen kleinen Kreis von Partnern beschränkt, zu denen enge persönliche und im günstigsten Falle sogar verwandtschaftliche Beziehungen unterhalten werden. Enge persönliche Bindungen bringen nicht nur den Vorteil der persönlichen Bekanntheit der Partner, sondern erschweren diesen aufgrund des sozialen Drucks auch den Einsatz betrügerischer Mittel und erleichtern ggf. die Ahndung von Verletzungen der Transaktionsbedingungen.

Bei jeder der hier beschriebenen Optionen ist der Kreis potenzieller Transaktionspartner - sofern eine Transaktion überhaupt stattfindet - regelmäßig sehr begrenzt. Dies hat den Nachteil, dass das Volumen von Angebot und Nachfrage gering ist, wodurch die Möglichkeiten zur Ausschöpfung von Produktivitätsgewinnen aus Arbeitsteilung, Spezialisierung und Massenproduktion stark gemindert werden. Dies wiederum limitiert die Wachstums- und Wohlstandssteigerungsmöglichkeiten, die sich für den Einzelnen aus Transaktionen ergeben, und darüber die Entwicklungspotenziale einer Gesellschaft. Zudem bleiben die Transaktionsrisiken selbst bei Befolgung der beiden letztgenannten Strategien noch immer beträchtlich, da

⁴⁸² Vgl. hierzu auch Silvio Borner, Aymo Brunetti, Beatrice Weder: Political Credibility and Economic Development, a.a.O., S. 20 ff.

es an der Garantie einer verlässlichen und kostengünstigen Durchsetzung von Ansprüchen fehlt.

Institutionen stellen hier den Versuch dar, Transaktionen dauerhaft überpersönlichen, abstrakten Regeln zu unterwerfen, die ebenso klare Anspruchsgrundlagen wie Sanktionen im Missachtungsfalle formulieren. Hierdurch brauchen die Transaktionsabläufe nicht mehr jedes Mal im Detail ausgehandelt zu werden, da der institutionelle Rahmen einen beträchtlichen Teil der Bedingungen festschreibt. Dies reduziert nicht nur den Ressourceneinsatz bei der Festlegung der Bedingungen, sondern gewährt durch die Strafbewehrung auch größere Sicherheit bei der Abwicklung selber. Transaktionen werden so in ihrem Ablauf günstigstenfalls normiert, was sie für alle Beteiligten transparenter und in ihren Ergebnissen vorhersehbarer macht.

Institutionen und institutionellen Rahmen kommt also aus neoinstitutioneller Sicht aus zwei Gründen eine besondere Bedeutung zu: Erstens als strukturierender und anspruchsbeschreibender Leitfaden bei der Abwicklung von Transaktionen, und zweitens als Konfliktlösungsinstrumente. Ihre Hauptaufgabe ist dabei aus Sicht der NIÖ die Sicherung relativer Eigentumsrechte und der Ausgleich von Anspruchsdiskrepanzen. Hierüber tragen sie entscheidend zur Senkung von Transaktionskosten bei. Mit der Reduzierung dieser gesamtwirtschaftlich sehr bedeutsamen relativen Kosten nehmen die durch diese verursachten Preisverzerrungen ab, und die Preise können ihre Funktion als Ausdruck von Knappheitsverhältnissen und damit als wichtigstes marktwirtschaftliches Informationsmedium besser erfüllen. Umgekehrt können bei einem hohen Transaktionskostenanteil die Transaktionsrisiken den Transaktionsnutzen irgendwann übersteigen: An diesem Punkt kommt das Transaktionsgeschehen zum Erliegen und haben die Märkte die Grundlage ihres Funktionierens verloren.⁴⁸³ Die Ressourcenallokation kann nicht mehr in effizienter Weise über sie erfolgen, was gesamtwirtschaftlich zu Produktivitäts- und damit Wachstumsverlusten führt.

2.2.3 Effiziente Institutionen und der Staat

Den institutionellen Rahmen kommt hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung einer Gesellschaft so aus neoinstitutioneller Sicht eine zentrale Bedeutung zu.

Wichtig ist dabei jedoch, dass sie Eigentumsrechte effizient schützen und zu einer Vergrößerung der Transparenz sowie einer besseren Sicherung der Transaktionsdurchsetzung beitra-

⁴⁸³ Jürgen Zattler: Endogenes Wachstum, Unsicherheit und Institutionen. Wirtschaftspolitische Implikationen für Entwicklungsländer, Bonn 2000, S. 68.

gen. Als effizient können sie aus dieser Perspektive dann gelten, wenn sie zu einer Verringerung der Transaktionsrisiken und -kosten beitragen.⁴⁸⁴ Wie die in diesem Sinne effizienten institutionellen Rahmen im Einzelnen aussehen könnten, ist dabei vor allem auch eine Frage der jeweiligen Anforderungen und der Umgebung von Transaktionen, die von Gesellschaft zu Gesellschaft differieren. Sie können u.a. Strafandrohungen für Vertragsbruch sowie auch Gewährleistungs- und Informationsvorschriften beinhalten, um so die Informationsasymmetrie wirkungsvoll zu reduzieren. Ihre Dichte nimmt dabei mit der gesellschaftlichen Ausdifferenzierung zu, da aufgrund der Vertiefung sozialer und wirtschaftlicher Komplexität auch die Anzahl der Transaktionsformen und der hieraus resultierenden Konflikte steigt.⁴⁸⁵

Aber auch ein umfassender und prinzipiell transaktionskostensenkender institutioneller Rahmen ist unnütz, wenn er nicht durchgesetzt wird. Von besonderer Bedeutung ist dabei, dass diese Durchsetzung regelmäßig erfolgt, und nicht nur sporadisch und willkürlich. Ist dies nicht der Fall: erfolgt die Implementierung der Institutionen also nicht zuverlässig und neutral, so begrenzt dies die Risikosenkungspotenziale, da der wichtigste Vorteil von Institutionen: die Verbesserung der Vorhersehbarkeit von Transaktionsabläufen, mehr oder weniger entfällt. North spricht bei dieser Durchsetzung von einem „third party enforcement“,⁴⁸⁶ also von der Implementierung institutioneller Rahmen durch eine an der spezifischen Transaktion nicht direkt beteiligten dritten Partei. Aufgrund ihrer im Idealfall neutralen Position ist diese nicht an dem Transaktionsprofit interessiert und kann daher unvoreingenommen über die Einhaltung der institutionellen Vorgaben wachen, um im Falle ihrer Missachtung sanktionierend einzuschreiten. Ziel dieser Durchsetzung ist die Verhinderung opportunistischen Verhaltens seitens der Transaktionsteilnehmer. Da die Nichteinhaltung von Regeln vielfach billiger und einfacher sein kann als deren Befolgung, können nach Profitmaximierung strebende Individuen zu ihrer Übertretung tendieren. Aufgabe der „third party“ ist daher die Verteuerung der Regelverletzungen mittels der Implementierung von Sanktionen und damit eine Lenkung des Opportunismus über Kostenerwägungen. Im Falle konsequenter Sanktionierung ist die Regelübertretung teurer als die Regeleinhaltung, die damit als Handlungsoption bevorzugt wird.⁴⁸⁷

Diese Aufgabe übernimmt in der Regel der Staat, der hierfür mit besonderen Ressourcen und Organen ausgestattet ist. Von Bedeutung sind dabei nicht nur seine Strafverfolgungseinrich-

⁴⁸⁴ North bemerkt hierzu, dass in diesem Sinne wachstumsfördernde Institutionen sowohl historisch als auch weltweit eher eine Ausnahme denn die Regel darstellten. Vgl. Thráinn Eggertsson: *Economic Behaviour and Institutions*, Cambridge 1990, S. 320.

⁴⁸⁵ Horst Löchel: *Institutionen, Transaktionskosten und wirtschaftliche Entwicklung*, a.a.O., S. 148.

⁴⁸⁶ Douglass North: *Theorie des institutionellen Wandels*, a.a.O., S. 40.

⁴⁸⁷ Ebd., S. 47 f.

tungen: Diese regulieren nur bereits entstandene Schäden und können für deren Heilung sorgen. Neben dieser besonders sichtbaren Form des „enforcement“ gibt es bereits im Vorfeld eine Reihe von Einrichtungen und Mechanismen, die der Umsetzung des institutionellen Rahmens mit seinen zahlreichen Bestimmungen dienen. Mit dieser Aufgabe sind eine Vielzahl von staatlichen und halbstaatlichen Steuerungs- und Aufsichtsbehörden betraut. Aufgrund dieser großen Bedeutung weist North darauf hin, dass der Staat nicht nur „wesentliche Voraussetzung wirtschaftlichen Wachstums“⁴⁸⁸ sei, sondern auch eine seiner wichtigsten Determinanten; daher müssten er und seine institutionellen Grundlagen im Mittelpunkt wirtschaftlicher Analysen stehen. Mit dieser Ansicht unterscheidet sich der Neoinstitutionalismus deutlich von der neoklassischen Wirtschaftstheorie, die den Staat eher als störenden, da Marktkräfte verzerrenden Faktor interpretiert und für eine weitest mögliche Vermeidung staatlicher Regulierungen eintritt.⁴⁸⁹

Der Staat ist aus Sicht des Neoinstitutionalismus so als dritte Partei stiller Partner eines jeden auf Grundlage seiner Rechtsordnung geschlossenen Vertrages und tritt mit seinen vielfältigen Überwachungs- und Implementierungseinrichtungen gleichsam als Bürge für dessen Erfüllung ein. Erst durch ihre zuverlässige Durchsetzung durch den Staat können institutionelle Rahmen ihre transaktionskostensenkende Wirkung voll entfalten und darüber Wirtschaftswachstum unterstützen.

2.2.4 Trennung zwischen Organisation und Institution

Zwischen Institutionen und Organisationen kann eine deutliche Grenze gezogen werden.⁴⁹⁰ Organisationen entfalten sich entlang der institutionellen Vorgaben⁴⁹¹ und versuchen dabei, Profitancen möglichst effizient auszunutzen. Bei der Wahl ihrer diesbezüglichen Strategien tendieren Organisationen dazu, die Institutionen zu ihren Gunsten zu interpretieren und immer wieder bis an die von ihnen abgesteckten Grenzen vorzustößen, um sich auf diese Weise besser dem Marktgeschehen anpassen zu können.

Dabei ist zwischen freiwilligen und unfreiwilligen Organisationen zu differenzieren.⁴⁹² Freiwillige Organisationen sind all jene, bei denen die Mitgliedschaft durch selbständigen Wil-

⁴⁸⁸ Douglass North: Theorie des institutionellen Wandels, a.a.O., S. 20.

⁴⁸⁹ Vgl. u.a. Milton Friedman, Rose Friedman: Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico, a.a.O.; Jesús Albaracín: Ideología, errores y malas intenciones, in: Instituto Sindical de Estudios (Hrsg.): La larga noche neoliberal, Barcelona 1994, S. 21 ff.; Friedrich Hayek: Der Weg zur Knechtschaft, München 1971, S. 101 ff.

⁴⁹⁰ Jan-Erik Lane, Svante Ersson: The New Institutional Politics, a.a.O., S. 35.

⁴⁹¹ Silvio Borner, Aymo Brunetti, Beatrice Weder: Institutional Obstacles to Latin American Growth, a.a.O., S. 13.

⁴⁹² Eine solche Unterteilung findet sich bereits bei Weber. Vgl. Jan-Erik Lane, Svante Ersson: The New Institutional Politics, a.a.O., S. 34.

lensakt zu Stande kommt, entsprechend also die ihnen zu Grunde liegenden Institutionen von ihren Mitgliedern freiwillig anerkannt werden.⁴⁹³ Im Gegensatz dazu ist die Mitgliedschaft in unfreiwilligen Organisationen für ihre Mitglieder verpflichtend: Selbst wenn sie die sie begründenden Institutionen nicht akzeptieren sollten, so könnten sie dennoch nicht aus der Organisation austreten.⁴⁹⁴ Organisationen können unterschiedlichste Ausformungen und Größen haben: eine Familie ist ebenso eine institutionenbasierte Organisation wie ein Unternehmen, ein Ministerium oder ein Staat. Organisationen dienen der Verbesserung und Strukturierung von Arbeitsabläufen und sozialen Austauschbeziehungen und damit letztlich der Verstetigung und Umsetzung der institutionellen Rahmen, auf denen sie aufbauen.⁴⁹⁵

2.2.5 Institutioneller Wandel und „path dependency“

Von besonderer Bedeutung ist aus Sicht des Neoinstitutionalismus die Frage nach den Prozessen institutionellen Wandels. Wie und warum verändern sich Institutionen im Verlauf der Geschichte? Und weshalb ist es dabei meist nicht so, dass diese Veränderungen in Richtung auf eine Effizienzsteigerung hinauslaufen?

North führt institutionelle Wandlungsprozesse vor allem auf Veränderungen der relativen Preise zurück,⁴⁹⁶ die wiederum Folge von der Akkumulation von Wissen sowie „Veränderungen im Kapitalbestand“⁴⁹⁷ seien. Durch Wissens- und Kapitalakkumulationsprozesse erführen Einflusspositionen einzelner Organisationen in Relation zu anderen innergesellschaftlich eine Verstärkung, und damit wiederum ihre Fähigkeit zur eigennutzenorientierten Ausreizung des institutionellen Rahmens. Im Zuge dieser Ausreizung würden teilweise institutionelle Wandlungsprozesse angestoßen, die sich dann meist an den Bedürfnissen der starken Organisationen orientierten. Je stärker sich der Kapitalbestand verändere, desto instabiler würden daher die institutionellen Rahmen, da die änderungsstrebenden Organisationen einerseits mehr Ressourcen in eine Anpassung der institutionellen Rahmen investieren könnten und andererseits mehr Ressourcen zur Abwehr solcher Bestrebungen aufgewandt werden müssten.

Die Wandlungsprozesse liefen dabei meist evolutionär - North nennt diesen Prozess „inkremental“ - ab.⁴⁹⁸ Wie bei der Implementierung neuer Technologien, so verfestigten sich institutionelle Rahmen im Zeitverlauf und erhielten durch ihre Anwendung eine feste Verankerung

⁴⁹³ Beispiele für solche freiwilligen Organisationen sind u.a. Unternehmen, Sportvereine oder Gewerkschaften.

⁴⁹⁴ Hierzu zählen etwa der Staat, die Familie, das Schulwesen oder, in Ländern mit Wehrpflicht, die Armee.

⁴⁹⁵ Douglass North: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, a.a.O., S. 74.

⁴⁹⁶ Ebd., S. 84.

⁴⁹⁷ Douglass North: *Theorie des institutionellen Wandels*, a.a.O., S. 214.

⁴⁹⁸ Douglass North: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, a.a.O., S. 83.

in der Gesellschaft. Vor allem aufgrund ihres definierenden Einflusses auf die Gestaltung von Eigentumsverhältnissen und Verträgen haben spätere Veränderungen an den institutionellen Grundlagen weit reichende Konsequenzen, was Modifizierungen gerade fundamentaler Normen außerordentlich schwierig macht. Jenseits eventueller moralischer Bedenken hinsichtlich der jeweiligen Berechtigung solcher Veränderungen der Vertragsgrundlagen erschwert die Logik des „third party enforcements“ selber die Implementierung von Wandlungen: Kann doch gegen verändernde Eingriffe in Normengefüge geklagt werden, wodurch die Umsetzung der fraglichen Vorhaben wenigstens verzögert wird.

Je nach Wirkungsdauer der Institutionen bzw. der institutionellen Rahmen steigen vor diesem Hintergrund auch die Kosten für Änderungen. Die Modifizierung selbst defizitärer institutioneller Grundvariablen sei aufgrund des sich mit zunehmender Implementierungsdauer erhöhenden Grenznutzens nur unter immer höherem Ressourceneinsatz möglich. Hieraus ergibt sich die „path dependency“: Einmal eingeschlagene Entwicklungspfade seien, auch wenn sie sich als nicht effizient erweisen sollten, nur sehr schwer zu verlassen. Hierdurch würden die Entwicklungslinien von Volkswirtschaften und Staaten nachhaltig beeinflusst und gezeichnet, was auch die Erklärung für langfristige Entwicklungstendenzen und entsprechend für langfristige Entwicklungsdefizite sei.

2.3 Empirische Befunde zur Neuen Institutionenökonomie

Zum Neoinstitutionalismus liegt eine umfangreiche Literatur vor. Neben theoretischen Zugängen wurden auf seiner Grundlage mittlerweile auch zahlreiche empirische Studien erstellt, die Zusammenhänge zwischen institutionellen Rahmen und einer Reihe von in Abhängigkeit dazu gesetzten Variablen untersuchen. Von besonderem Interesse im Rahmen dieser Arbeit sind dabei Überprüfungen der angenommenen Zusammenhänge zwischen institutionellen Rahmen einerseits und wirtschaftlicher Entwicklung andererseits. Die empirischen Befunde einzelner Studien hierzu sind jedoch widersprüchlich.

So untersucht North die engen Wechselwirkungen zwischen Institutionen und Wirtschaftsentwicklung, u.a. in seinen Arbeiten „Institutional Change and American Economic Growth“⁴⁹⁹ und „The Rise of the Western World“⁵⁰⁰, weitgehend aus einer historisch-analytischen theoretischen Perspektive heraus. Auch in „Theorie des institutionellen Wandels“ setzt er sich mit den beobachtbaren Folgen bestimmter institutioneller Rahmen auf die

⁴⁹⁹ Douglass North, Lance David: Institutional Change and American Economic Growth, Cambridge 1971.

⁵⁰⁰ Douglass North: The Rise of the Western World. A New Economic History, Cambridge 1973.

langfristige Wirtschaftsentwicklung auseinander, wobei er sich insbesondere den Beispielen England und Spanien im Verlauf des 17. Jahrhunderts zuwendet. Dabei gelangt er zu dem Schluss, dass bestimmte institutionelle Neuerungen in England - hier insbesondere die Einführung von Patentrechten, durch die Investitionen in technologische Neuerungen geschützt und dadurch profitabel wurden, aber auch aufgrund weiter zurückliegender institutioneller Entwicklungsstränge wie dem Parlamentarismus - eng mit dem raschen Aufstieg seiner Volkswirtschaft zur mächtigsten der Welt zusammengingen. Andererseits habe Spanien - auch aufgrund des Zuflusses erheblicher Ressourcen aus seinen Kolonien - die Durchführung institutioneller Neuerungen versäumt, was ursächlich war für den Abstieg dieses einst mächtigsten Reiches Europas und seine über Jahrhunderte anhaltende wirtschaftliche und soziale Stagnation und Isolierung. Bestehen oder Abwesenheit der Fähigkeit zur institutionellen Anpassung an neue Herausforderungen sei in diesen exemplarischen Fällen entscheidend für den Verlauf ihrer langfristigen wirtschaftlichen Entwicklung gewesen.

Hinsichtlich dieser von North selber vorgenommenen empirischen Betrachtungen zu seinen Theorien können einige Anmerkungen gemacht werden, wobei insgesamt festzustellen ist, dass seine Darstellungen vielfach recht allgemein sind. So streifen sie erstens durch Jahrzehnte und Jahrhunderte europäischer und amerikanischer Geschichte, ohne dabei zwischen den Gegebenheiten und Rahmenbedingungen in den unterschiedlichen Regionen zu unterscheiden. Entwicklungen werden auf diese Weise vor allem institutionellen Parametern attribuiert, ohne dabei nach historisch bedingten Entwicklungsdynamiken zu fragen. Diese wiederum sind aber von zentraler Bedeutung bei der Frage nach der tatsächlichen Fähigkeit der jeweils als Beispiel erfolgreichen bzw. erfolglosen institutionellen Wandels angeführten Staates, als zuverlässige „third party“ zu funktionieren; obschon North dem Aspekt des „enforcement“ große Wichtigkeit beimisst, geht er den diesbezüglich bestehenden Möglichkeiten Englands und Spaniens allenfalls sehr am Rande nach. Das Problem der im 17. Jahrhundert noch relativ jungen spanischen Staatlichkeit wird daher ebenso wenig konsequent untersucht wie die lange Tradition der Beschränkung monarchischer Macht und Willkür in England und die sich aus beiden Besonderheiten ergebenden Folgen für die Implementierungsfähigkeit institutioneller Rahmen, bzw. für deren Stabilität und Berücksichtigung. Während England mit seiner langen legalistischen und reformerischen Tradition mehrfach die Respektierung der Institutionen selbst durch die Krone unter Beweis stellte, hatte Spanien im 17. Jahrhundert eine lange Geschichte vielschichtiger institutioneller Zerrüttungen hinter sich, deren Überwindung durch

die großen administrativen Herausforderungen des Kolonialreiches nicht gerade erleichtert wurde.

Zweitens unternimmt North keine Überprüfung konkreter Zusammenhänge zwischen institutionellen Wandlungsprozessen und wirtschaftlichen Entwicklungserfolgen. Bei seinen diesbezüglichen Darstellungen sind die zeitlichen Ebenen vielfach sogar fließend, und wirtschaftliche Aufstiegsbewegungen und institutionelle Neuerungen verlaufen parallel; daher erscheint es als arg problematisch, etwa u.a. vom Patentschutz als einer primären Ursache des wirtschaftlichen Erfolges Englands zu sprechen. Ähnliches gilt auch für Norths Rekapitulation der US-amerikanischen Wirtschaftsentwicklung, wo immer wieder unklar ist, was Ursache und was Folge bestimmter Entwicklungen gewesen sein könnte. In der Rückschau mag so manches institutionenbegründet scheinen, was tatsächlich erst im Nachhinein institutionell geregelt wurde. So entfalten Norths Überlegungen ihre Logik und Erklärungskraft vornehmlich bei der Behandlung großer Zusammenhänge; bei expliziteren Nachfragen zum tatsächlichen und konkreten Gang von Entwicklungen aber vermögen sie kaum befriedigende Antworten zu geben.

Dies liegt drittens an der schieren Unüberschaubarkeit ihres Sujets. Nach welchen Kriterien könnte etwa entschieden werden, welche Institutionen wirtschafts- und entwicklungsrelevant sind und welche nicht? Eine solche Auswahl wäre nicht nur angesichts der gewaltigen Menge von auch nur potenziell entwicklungsbeeinflussenden institutionellen Variablen kaum zu bewältigen. Hinzu käme die Aufarbeitung der zwischen ihnen bestehenden zahlreichen Wechselbeziehungen sowie, was auch nicht vernachlässigt werden dürfte, ihre Wirkungsgeschichte: Wie lange waren als entwicklungsbeeinflussend identifizierte Institutionen wirksam? Wann wurden sie in ihrem Wesen nach vielleicht modifiziert, in wie weit erfolgte eine Umsetzung nicht nur nach Buchstaben, sondern auch nach ihrem Sinn, ab wann entfalteten sie ihre volle Wirkungsreichweite? Gerade ein Rechtssystem wie das englische macht dabei das Ausmaß dieser Problematik offenbar. In einem Umfeld von Richter- und Gewohnheitsrecht mit Gesetzen, die vielfach vor allem Spezialfälle regeln, können in der Rückschau zwar sicherlich einzelne als besonders entwicklungsmotivierend bewertbare institutionelle Neuregelungen identifiziert werden. Diese dann aus der Fülle der sonst nicht weiter beachteten informellen und formellen Institutionen herauszulösen und als Entwicklungsschlüssel zu überhöhen kommt aber - und das ist bei einem erklärtermaßen historischen Ansatz erstaunlich - einer ahistorischen Sichtweise gleich. Denn es ist der Analyst der sich das Recht nimmt, aus der geschicht-

lichen Werte bestimmte Institutionen als entwicklungs wesentlich herauszugreifen. Ohne eine - wie festgestellt, kaum zu leistende - fundierte Untersuchung aber von Vorgeschichte, Implementierungsrealität, Wechselwirkungen und Stabilität der Institutionen haftet einer solchen Wahl jedoch ein gewisser Ruch von Simplifizierung und Willkür an.

So entfaltet die Neue Institutionenökonomie bei North ihre Erklärungskraft vornehmlich aus einer großen Abstraktionshöhe und unter weitgehender Aussparung von Fragen nach konkreten Detailzusammenhängen. Auch wenn sie ein zwar theoretisch gut nachvollziehbares Analyseinstrumentarium anbietet, so könnten sich einige ihrer Schlussfolgerungen: etwa die engen und zentralen Zusammenhänge zwischen institutionellen Neuerungen und institutioneller „path dependency“ einerseits und wirtschaftlicher Entwicklung andererseits, vor diesem Hintergrund doch als nicht so zwingend angesehen werden, wie es in den Northschen Arbeiten postuliert wird; denn eine belastbare Absicherung der Northschen Thesen stellen seine Analysen zu den historischen Entwicklungen in Europa und den USA letztlich nicht dar.

Zudem könnte eine andere Untersuchung Norths, die er 1986 zusammen mit Wallis vorlegte, ebenfalls als Hinweis auf eine Erschütterung seiner Annahmen starker Zusammenhänge zwischen institutionellen Parametern und Wirtschaftsentwicklung gewertet werden. In ihrer Untersuchung „Measuring the Transaction Sector in American Economy“⁵⁰¹ analysieren die beiden Autoren die Entwicklung des US-amerikanischen Transaktionssektors zwischen 1870 und 1970 und gelangen dabei zu dem Schluss, dass die Transaktionskosten langfristig eine deutlich steigende Tendenz aufwiesen. Betrug ihr Anteil am BSP 1870 nach ihren Berechnungen erst 26,1%, so stieg er bis 1970 auf 54,7%.⁵⁰² Damit hätte er sich innerhalb von 100 Jahren nicht nur verdoppelt, sondern zudem auch weit überproportional zur gesamtwirtschaftlichen Leistung zugenommen. Wallis und North führen diese Entwicklung vor allem darauf zurück, dass im Zuge der wirtschaftlichen Diversifizierung Tiefe und Komplexität der Arbeitsteilungsprozesse und damit auch die Transaktionskosten zunähmen. Dieser Prozess stehe einer weiteren Vertiefung von Arbeitsteilung und Spezialisierung schließlich zunehmend entgegen, wodurch er das Wachstumspotenzial selber limitiere;⁵⁰³ Folge seien langfristig sinkende Wachstumsraten.

⁵⁰¹ Douglass North, John Wallis: Measuring the Transaction Sector in American Economy: 1870-1970, in: Stanley Engerman, Robert Gallman (Hrsg.): Long-Term Factors in American Economic Growth, London 1986.

⁵⁰² Ebd., S. 121.

⁵⁰³ Douglass North, John Wallis: Measuring the Transaction Sector in American Economy: 1870-1970, in: Stanley Engerman, Robert Gallman (Hrsg.): Long-Term Factors in American Economic Growth, a.a.O., S. 121 f.

Obschon North auch in dieser Untersuchung den angenommenen Zusammenhängen zwischen Institutionen und Wirtschaftsentwicklung abermals nicht anhand konkreter Fälle nachgeht, so weisen seine Ergebnisse doch zumindest darauf hin, dass er selber den institutionellen Einfluss auf Entwicklungsprozesse als zwar sicherlich nicht unwichtig, aber eben letztlich doch relativ begrenzt erachtet. Effizienzsteigernde institutionelle Rahmen und ihre adäquate Durchsetzung durch eine „third party“ können, zudem auch nur zusammen mit technologisch bedingten Produktivitätsfortschritten, den Prozess langfristig sowohl absolut als auch relativ steigender Transaktionskosten zwar verlangsamen, ihn aber nicht verhindern. Somit ist Wirtschaftswachstum aus Norths Sicht auf lange Sicht in erster Linie weniger von Institutionen bestimmt, sondern vor allem durch das Ausmaß der Arbeitsteilung der entsprechenden Volkswirtschaft. In eine ähnliche Richtung könnten Feststellungen Richters gewertet werden, der Wallis und North in ihren Ergebnissen nicht nur grundsätzlich zustimmt, sondern sogar einen noch höheren BIP-Anteil der Transaktionskosten vermutet.⁵⁰⁴

Die Ergebnisse dieser Studie werden von Löchel angegriffen, der hinsichtlich der Northschen These unaufhaltsam steigender Transaktionskosten zu dem Schluss gelangt:

„Das Problem einer solchen Perspektive ist jedoch, dass ihre Konsequenzen kaum in Übereinstimmung mit der Realität gebracht werden können. Wären die durchschnittlichen Transaktionskosten tatsächlich über solch lange Zeiträume gestiegen - wie die Northsche Theorie vermuten lässt -, wäre das beobachtbare Niveau von Arbeitsteilung und Spezialisierung in entwickelten Volkswirtschaften kaum zu erklären. (...) Dieses Problem lässt sich auflösen, erkennt man, dass die der wachstumstheoretischen Zuspitzung der Northschen Theorie zugrundeliegende Hypothese langfristig steigender Transaktionskosten nicht zutreffend ist.“⁵⁰⁵

Doch auch wenn Löchel im Unterschied zu Wallis und North langfristig tatsächlich sinkende Transaktionskosten annimmt, so sieht er hinter dieser gesamtwirtschaftlich deutlich günstigeren Entwicklung aber trotzdem nicht primär die Wirksamkeit effizienter Institutionen. In seiner Arbeit wird auf technologisch bedingte Produktivitätsfortschritte als wesentliche Ursache dieses Prozesses verwiesen,⁵⁰⁶ nicht aber auf institutionelle Rahmen. Selbst wenn die Ergebnisse der Wallis-North-Studie solcherart also relativiert werden, so bedeutet dies im Ergebnis nicht, dass im Gegenzug ein Nachweis von Wechselwirkungen zwischen institutionellen Rahmen und Wirtschaftsentwicklung in der von North in vielen seiner Arbeiten angenommenen Stärke erfolgte.

⁵⁰⁴ Richter bemerkt etwa hierzu: „Wie hoch sind die Transaktionskosten? Wallis und North (1986) schätzen 55% des Brutto-sozialprodukts. (...) Ich schätze sie höher ein, auf 70-80% des Bruttosozialprodukts.“ Rudolf Richter: Institutionen ökonomisch analysiert, in: Landeszentralbank im Saarland (Hrsg.): Institutionen ökonomisch analysiert, Dillingen 1992, S. 13.

⁵⁰⁵ Horst Löchel: Institutionen, Transaktionskosten und wirtschaftliche Entwicklung, a.a.O., S. 148.

⁵⁰⁶ Ebd., S. 138.

Hierzu passt, dass auch andere Studien hinsichtlich institutioneller Einflüsse auf die wirtschaftliche Entwicklung zu gemischten Ergebnissen kommen. So geht Reichel in einer 1998 publizierten Untersuchung der Frage nach, in wie weit das deutsche „Wirtschaftswunder“ der Nachkriegszeit auf den Wiederaufbau des kriegszerstörten Landes bzw. den ordnungspolitischen - institutionellen - Rahmen der sozialen Marktwirtschaft zurückgeführt werden könne.⁵⁰⁷ Reichel konstatiert vor dem Hintergrund u.a. eines Vergleichs der Wachstumsraten in anderen kriegsbetroffenen Wirtschaften sowie einer Abgleichung der Raten in Deutschland in den ersten zwanzig Jahren nach Kriegsende mit wirtschaftspolitischen Maßnahmen, dass von einem 20%igen institutionellen Anteil an den großen Wachstumserfolgen auszugehen sei. Die Abschwächung des zuvor kräftigen Wachstumstrends im Verlauf der 60er Jahre führt er so nicht nur auf ein Ende der aufbaubedingten Sonderkonjunktur zurück, sondern auch auf einen ordnungspolitischen Umschwung in Richtung auf eine Zunahme staatlicher Regulierungen.

Der Anteil institutioneller Parameter am „Wirtschaftswunder“ erscheint mit immerhin 20% als beträchtlich; und dies um so mehr wenn man sich vergegenwärtigt, dass bei den übrigen 80% zu wesentlichen Teilen die Behebung von Kriegsschäden und die Befriedigung eines rüstungs- und kriegsbedingten 13jährigen Konsumstaus Gewicht verliehen. Nach Beseitigung der Schäden und der Schließung der Konsumlücke müsste sich so das Gewicht institutioneller in Relation zu anderen Faktoren also vergrößern. Doch selbst in Anbetracht der besonderen wachstumstreibenden Rolle der Behebung von Kriegsschäden und Konsumstau nimmt sich der institutionelle Anteil tatsächlich aber dennoch relativ gering aus wenn man einerseits bedenkt, welche zentrale eigentumsrechtssichernde Rolle Institutionen bei North zukommt, und sich andererseits vor Augen führt, dass zur Behebung der Schäden und Wiederaufbau der Produktionskapazitäten große Investitionsanstrengungen erforderlich waren. Dass trotz der in Relation zur kriegsbedingt reduzierten Gesamtwirtschaftsleistung hohen Investitionstätigkeiten - die ja mit einer starken eigentumsrechtlichen Exposition einher gehen, da vormals liquide Mittel festgelegt werden - der bei North für den Eigentumsrechtsschutz als wesentlich erachtete institutionelle Anteil am „Wirtschaftswunder“ lediglich 20% betragen hat, ist vor diesem Hintergrund bemerkenswert und weist darauf hin, dass die Rolle von Institutionen innerhalb wirtschaftlicher Entwicklungsprozesse nicht überschätzt werden sollte.

⁵⁰⁷ Richard Reichel (Hrsg.): Wirtschaftsordnung und Wirtschaftswunder, Wien 1998.

In diese Richtung können auch die Ergebnisse einer von Lane und Ersson im Jahr 2000 veröffentlichten umfangreichen Studie zu Korrelationen zwischen verschiedenen institutionellen Rahmen einerseits und Faktoren wie Wirtschaftsentwicklung, Wohlstandsniveaus, politischer Stabilität, Demokratisierung oder Korruption andererseits interpretiert werden.⁵⁰⁸ Bei ihren Untersuchungen gelangen die Autoren hinsichtlich institutioneller Einflüsse auf Entwicklung zu einem uneinheitlichen Befund. Denn auch wenn anhand von Korrelationen in vielen Fällen Wechselwirkungen festgestellt werden könnten, so handle es sich bei ihnen jedoch nicht um lineare Zusammenhänge. Somit könne nicht generell gesagt werden, dass bestimmte institutionelle Rahmen eher zu günstigen Ergebnissen führten als andere. Das Vorhandensein bestimmter - etwa besonders liberaler - wirtschaftlicher Institutionen biete so beispielsweise keinesfalls eine Garantie für eine positive Wirtschaftsentwicklung.

Zusammenfassend gelangen sie vielmehr zu dem Ergebnis, dass ein Bündel von institutionellen Parametern entwicklungsrelevant wirksam sei. Hierbei komme insbesondere dem Faktor „constitutionalism“ eine zentrale Rolle zu.⁵⁰⁹ Hierunter verstehen sie vor allem die tatsächliche Anwendung der institutionellen Rahmen in ihrer Gesamtheit, wobei sie der Achtung der Verfassungsordnung eine besondere Bedeutung beimessen. Diese Faktoren stünden in engem Zusammenhang mit „state longevity“ und „intactness of the state“,⁵¹⁰ denen wiederum eine tragende Rolle im Hinblick auf innere Stabilität und damit auch die Wirkungskdauer institutioneller Rahmen zukomme. Zwischen „constitutionalism“ und „intactness of the state“ einerseits und einer langfristig positiven Entwicklung des „Human Development Index“ (HDI) andererseits ließen sich starke Korrelationen feststellen, wobei die Autoren jedoch auch hier einschränkend feststellen:

„Although there is a clear positive connection between constitutionalism and the level of human development, one could argue that causality works the other way around, output enhancing rights and not vice versa.“⁵¹¹

Auch wenn in dieser breit aufgestellten und eine Fülle von Variablen berücksichtigenden Analyse von Lane und Ersson die Bedeutung institutioneller Einflüsse freilich zu keinem Zeitpunkt geleugnet wird, so zeigt sich doch, dass die Wirkungszusammenhänge offenbar wesentlich weniger mechanistisch sind, als es etwa bei North zuweilen den Anschein haben kann. Von besonderer Wichtigkeit erscheint hier vor allem der als „intakt“ erlebte Staat und eine

⁵⁰⁸ Jan-Erik Lane, Svante Ersson: *The New Institutional Politics*, a.a.O.

⁵⁰⁹ Ebd., S. 286 ff.

⁵¹⁰ Ebd., S. 302.

⁵¹¹ Ebd., S. 303.

Gesamtkonstellation, in der Institutionen generell Achtung gezollt wird; der eigentliche Inhalt dieser Institutionen tritt hingegen etwas dahinter zurück.

2.4 Fazit

Die Neue Institutionenökonomie beansprucht für sich, ein breites Instrumentarium zur Analyse wirtschaftlicher Entwicklungsprozesse insbesondere aus einer historischen Perspektive heraus anzubieten. In den Mittelpunkt ihres Ansatzes stellt sie dabei den institutionellen Schutz relativer Eigentumsrechte und den Transaktionskostenansatz.

Beide Überlegungsstränge stellen eine wesentliche und wichtige Erweiterung des seit den 80er Jahren weithin dominierenden neoklassischen Ansatzes dar. Die Annahme reibungslosen und kostenneutralen Funktionierens von Märkten, die im Zentrum des neoklassischen Modells steht, wird vom Neoinstitutionalismus verneint und durch den Hinweis nicht nur auf die eigentumsichernde Bedeutung von Institutionen, sondern auch auf die herausragende institutionendurchsetzende Rolle des Staates ergänzt. Vor diesem Hintergrund hat die NIÖ einen wichtigen Beitrag dabei geleistet, den Staat in der Entwicklungsforschung wieder verstärkt als „Promoter of Economic Development“⁵¹² in den Fokus der Aufmerksamkeit zu rücken. Vor diesem Hintergrund ist nachvollziehbar, dass er wesentlicher theoretischer Bezugspunkt der governance-Debatte ist, mit der er neben der Unterstreichung der Entwicklungsbedeutung des Staates auch die Betonung der Bedeutung von politischen Prozessen teilt.

Dennoch aber zeigte sich in der hier durchgeführten Auseinandersetzung, dass die Zusammenhänge zwischen institutionellen Rahmen und Wirtschaftsentwicklung auch nicht überbewertet werden sollten. Während Norths Ausführungen ihre Erklärungskraft vornehmlich aus einer großen Abstraktionshöhe entfalten, legen konkretere Falluntersuchungen eine eher allgemeinere Bedeutung von Institutionen nahe. So kann konstatiert werden, dass Institutionen zwar zweifellos wichtige Einflussfaktoren bei der wirtschaftlichen Entwicklung sind. Größeres Gewicht aber scheint insgesamt ein Klima der institutionellen Achtung zu haben, das Lane und Ersson mit dem Begriff „intactness of the state“ beschreiben und über das eher technische und mechanische Konzept von Norths „third party enforcement“ hinausgeht.

⁵¹² Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer, Theda Skocpol (Hrsg.): *Bringing the State Back In*, Cambridge 1989, S. 44.

3. NIÖ-basierte governance-Konzepte

Auch wenn institutionellen Faktoren somit wohl eher eine entwicklungsverstärkende denn genuin eigenständig entwicklungsinitiierende und -tragende Funktion zukommt, so ist die Neue Institutionenökonomie dennoch Grundlage von eigenen governance-Konzepten. Um die Auseinandersetzung mit ihnen geht es im folgenden Abschnitt.

3.1 Darstellung

Wie bei der Neuen Institutionenökonomie, so stehen auch bei den NIÖ-basierten governance-Konzepten der Schutz der relativen Eigentumsrechte und seine unzureichende Durchsetzung durch die „third party“, vor allem aber die mangelhafte Qualität von Institutionen als wesentliche Ursache für hohe Transaktionskosten und darüber für schlechte Wachstumserfolge im Mittelpunkt der Betrachtungen.

Durch solche defizitären institutionellen Rahmen würden Anreizsysteme geschaffen, die eher Umverteilung denn Produktion oder, in den Worten Knacks, „predation“ vor „production“ belohnen.⁵¹³ Dass diese Anreizsysteme zwingend institutionell begründet sind stellt Olson klar, wenn er darauf hinweist, dass hinsichtlich der Wirtschaftsleistung in der Regel Unterschiede innerhalb von Ländern viel geringer ausfielen als Differenzen zwischen Ländern.⁵¹⁴ Er konstatiert:

„(...) [T]he large differences in per capita income across countries cannot be explained by differences in access to the world's stock of productive knowledge or its capital markets, by differences in the ratio of population to land or natural resources, or by differences in the quality of marketable human capital or personal culture. (...) „The only remaining plausible explanation is that the great differences (...) are mainly due to differences in the quality of their institutions and economic policies.“⁵¹⁵

Institutionellen und „enforcement“-Aspekten kommt vor allem im Rahmen vertragsbasierter, zeitversetzter und auf lange Laufzeiten ausgerichteter Transaktionsbeziehungen besondere Bedeutung zu. Ergeben sich hierbei Defizite aufgrund mangelhafter institutioneller Qualität und/oder - ebenfalls weitgehend auch institutionell begründbarer - unzureichender Durchsetzung durch den Staat, so reduziere dies auf Seiten der Transaktionspartner die Bereitschaft zur

⁵¹³ Stephen Knack: Predation or Production? The Impact of Political, Legal, and Social Institutions, in: Stephen Knack (Hrsg.): Democracy, Governance and Growth, a.a.O., S. 2.

⁵¹⁴ Mancur Olson: Big Bills Left on the Sidewalk. Why Some Nations Are Rich, and Others Poor, in: Stephen Knack (Hrsg.): Democracy, Governance and Growth, a.a.O., S. 31 f. Als Beispiele nennt Olson die USA und Mexiko, Nord- und Südkorea sowie in der Vergangenheit auch West- und Ostdeutschland.

⁵¹⁵ Ebd., S. 47.

Aufnahme der Transaktionsbeziehungen.⁵¹⁶ Im weiteren Verlauf führe dies dazu, dass „the gains from trade cannot be realized (...).“⁵¹⁷

Vor dem Hintergrund dieser zentralen Bedeutung der institutionellen Rahmen für die Wirtschaftsentwicklung wird ‚good‘ governance von NIÖ-basierten governance-Definitionen entsprechend als die Fähigkeit des Staates definiert, „gute“ Institutionen zu formulieren und diese - wiederum vor allem als Folge guter Institutionen - auch durchzusetzen.⁵¹⁸ Als ‚bad‘ governance kann so im Gegenzug alles aufgefasst werden, was der Herstellung „guter“ Institutionen und ihrer effizienten Durchsetzung entgegen steht. Entsprechend sind als Ursachen von ‚bad‘ governance entweder mangelnde Institutionensetzungs- oder -durchsetzungsmacht des Staates zu benennen.⁵¹⁹

Hinsichtlich der governance-Definition der Weltbank sind die Ursache-Wirkungszusammenhänge zwischen ‚bad‘ governance und unbefriedigender Wirtschaftsentwicklung bei NIÖ-basierten Ansätzen deutlich klarer formuliert. Im Kern ist es die Bedrohung von relativen Eigentumsrechten durch defizitäre Institutionen und/oder ihrer mangelhaften Durchsetzung durch den Staat, die das Funktionieren von Märkten behindert und darüber das Wachstumspotenzial einerseits und das reale Wachstum andererseits begrenzt. Hinsichtlich der von Weltbank und OECD formulierten governance-Inhalte kann somit eine dahingehende Systematisierung vorgenommen werden, als dass an der Spitze der Bedeutungshierarchie der Punkt „Schaffung eines entwicklungsfreundlichen Rechtsrahmens“ bzw. „rule of law“ steht. Eher technische Punkte wie das „Management des öffentlichen Sektors“, die für Weltbank und DAC in ihrer Eigenschaft als Geberorganisationen von besonderer Bedeutung sein mögen, kommen hingegen bei der NIÖ-basierten governance-Definition kaum zum Tragen, während „accountability“ und die „Herstellung und Wahrung von Transparenz“ eher Mittel zum Zweck sind: also der Herstellung eines entwicklungsfreundlichen Rahmens. Auch die Achtung der Menschenrechte oder die Höhe der Militärausgaben spielen ebenfalls eine allenfalls nur sehr mittelbare Rolle.

⁵¹⁶ Markus Kobler: Der Staat und die Eigentumsrechte. Institutionelle Qualität und wirtschaftliche Entwicklung, a.a.O., S. 126; Christopher Clague, Philip Keefer, Stephen Knack, Mancur Olson: Contract-Intensive Money: Contract Enforcement, Property Rights, and Economic Performance, in: Stephen Knack (Hrsg.): Democracy, Governance and Growth, a.a.O., S. 79.

⁵¹⁷ Ebd.

⁵¹⁸ Ebd., S. 93.

⁵¹⁹ Markus Kobler: Der Staat und die Eigentumsrechte. Institutionelle Qualität und wirtschaftliche Entwicklung, a.a.O., S. 126.

Solcherart benennt die NIÖ Ursache-Wirkung-Ketten und stellt dadurch eine theoretische Grundlage für einen governance-Ansatz zur Verfügung. Dadurch, dass staatliches Handeln in Form der Schaffung von Institutionen und ihrer Durchsetzung im Mittelpunkt seiner Überlegungen steht, ist das NIÖ-basierte governance-Konzept abstrakter gefasst und ermöglicht eine klarere Systematisierung als der Weltbank-Ansatz. Entsprechend bemühen sich NIÖ-basierte Ansätze um eine Definition „guter“ Institutionen und um ihre Quantifizierung. Fraglich ist also, was unter „guten“ Institutionen verstanden werden kann, wie diese entstehen und was ihr effizientes „enforcement“ ausmacht. Als „gut“ bezeichnet beispielsweise Kobler Institutionen, die „die Gesamtwohlfahrt (...) optimieren“.⁵²⁰ Knack versteht unter „guten“ Institutionen solche, die Anreize für Investitionen in Technologie und Humankapital schaffen;⁵²¹ dies sei dann der Fall, wenn hinsichtlich der Eigentums- und Vertragsrechte ein hohes Maß an Sicherheit herrsche.⁵²²

Damit stellt sich die Frage, woran ‚good‘ oder ‚bad‘ governance, bzw. solche „guten“ oder „schlechten“ Institutionen erkannt werden können. Hierzu betreibt der NIÖ-basierte governance-Ansatz weniger eine Analyse einzelner Rechtsordnungen, sondern bedient sich vielmehr zu diesem Zweck konstruierter Indikatoren, die Aufschluss über institutionelle Qualität geben sollen. Besondere Bedeutung haben dabei Untersuchungen von Zusammenhängen zwischen Regimeformen - autoritär oder demokratisch - und Wirtschaftsentwicklung. Dabei wird davon ausgegangen, dass ein demokratisches Regime rechtsstaatliche Prinzipien eher achten wird als ein autoritäres, das keiner Kontrolle durch Wahlen oder freie Medien unterworfen ist. Demokratien böten daher grundsätzlich bessere Voraussetzungen für positive wirtschaftliche Entwicklung als autoritäre Systeme.⁵²³ Breite Beachtung als Indikator gefunden hat auch das Ausmaß politischer Instabilität, das als Hinweis auf eine niedrige institutionelle Qualität gewertet wird.⁵²⁴ Politische Instabilität - also u.a. politisch motivierte Morde, gewaltsame Demonstrationen oder Regierungswechsel - beeinträchtigt die Investitionshorizonte, da potenzielle Investoren nicht vorhersehen könnten, welche Auswirkungen die Instabilität und von dieser ausgehende Gefahren eines plötzlichen Politikumschwungs auf die Geschäftsentwick-

⁵²⁰ Markus Kobler: Der Staat und die Eigentumsrechte. Institutionelle Qualität und wirtschaftliche Entwicklung, a.a.O., S. 96.

⁵²¹ Stephen Knack: Predation or Production? The Impact of Political, Legal, and Social Institutions, in: Stephen Knack (Hrsg.): Democracy, Governance and Growth, a.a.O., S. 8.

⁵²² Christopher Clague, Philip Keefer, Stephen Knack, Mancur Olson: Contract-Intensive Money: Contract Enforcement, Property Rights, and Economic Performance, in: Stephen Knack (Hrsg.): Democracy, Governance and Growth, a.a.O., S. 83.

⁵²³ Aymo Brunetti, Beatrice Weder: Political Sources of Growth. The Need for New Measurement, Basel 1993, S. 5 f.

⁵²⁴ Vgl. hierzu etwa Robert Barro: Economic Growth in a Cross-Section of Countries, Quarterly Journal of Economics Nr. 106 vom Mai 1991.

lung haben könnten.⁵²⁵ Je größer die politische Unsicherheit, desto geringer wäre die Investitionsneigung und entsprechend das Wirtschaftswachstum.

Clague, Keefer, Knack und Olson schlagen in einem Versuch, einen leistungsstarken objektiven Indikator insbesondere für institutionelle Qualität bzw. die Güte des Eigentumsschutzes zu konstruieren, den CIM-Ansatz vor.⁵²⁶ In ihren Überlegungen gehen sie davon aus, dass in einem Umfeld guten Eigentumsschutzes die Relation zwischen Bargeldumlauf⁵²⁷ und Giralgeld⁵²⁸ sich zu Gunsten des letzteren entwickeln würde, da dieses aufgrund seiner Veranlagung renditestärker als Bargeld sei und zudem einen sichereren und komfortableren Umgang böte. Umgekehrt sei ein vergleichsweise niedriger Giralgeldanteil ein starker Hinweis auf eine geringe institutionelle Qualität und in Folge einen mangelhaften Eigentumsschutz. Die privaten Wirtschaftssubjekte bevorzugten in einer solchen Situation eher Bargeld, da es leichter verfügbar sei.⁵²⁹ Ein hoher Giralgeldanteil sei jedoch Voraussetzung für eine Entfaltung des Finanzsektors, der in Konsequenz Investitionskredite in für eine dynamische Wirtschaftsentwicklung ausreichenden Höhe bereit stellen könne.⁵³⁰ Bei ihrer Anwendung auf einzelne Fallbeispiele⁵³¹ gelangen die Autoren zu dem Schluss, dass der CIM-Ansatz einen relativ objektiven und institutionelle sowie politische Veränderungen widerspiegelnden Indikator liefere, auf dessen Grundlage die institutionelle Qualität in einzelnen Ländern überprüft werden könne.⁵³²

3.2 Bewertung

Vor dem Hintergrund der Darstellungen zu NIÖ-basierten governance-Konzepten kann festgestellt werden, dass die theoretische Fundierung NIÖ-basierter governance-Ansätze zwar deutlich breiter und systematischer ist als etwa die von Weltbank und DAC. Dennoch werden

⁵²⁵ Silvio Borner, Aymo Brunetti, Beatrice Weder: Political Credibility and Economic Development, a.a.O., S. 44.

⁵²⁶ CIM steht dabei für Contract Intensive Money und bezieht sich vor allem auf bargeldlose Zahlungsmittel, also auf Giralgeld.

⁵²⁷ Die Autoren verwenden hierfür die Menge C, die für sie gleich des reinen Bargeldumlaufs - Münzen und Scheine - ist.

⁵²⁸ Hierfür wird die Geldmenge M2 verwendet, die als „broad definition of the money supply“ bezeichnet wird. Diese Wahl wird allerdings nicht näher erläutert; so wird weder erklärt, weshalb nicht der noch umfassendere Geldmengenbegriff M3 als Variable des Gesamtgeldbestandes benutzt wird, noch was genau unter M2 verstanden wird. Denn während Jarchow M2=M1+Termineinlagen von weniger als vier Jahren definiert, beschreiben argentinische Statistiken M2=M1+Sparbuchguthaben (caja de ahorros) und M3=M2+Termineinlagen (plazo fijo). Christopher Clague, Philip Keefer, Stephen Knack, Mancur Olson: Contract-Intensive Money: Contract Enforcement, Property Rights, and Economic Performance, in: Stephen Knack (Hrsg.): Democracy, Governance and Growth, a.a.O., S. 82; Hans-Joachim Jarchow: Theorie und Politik des Geldes, Göttingen 1993, S. 23 f.; INDEC: Anuario Estadístico de la República Argentina 1993, Buenos Aires 1993, Punkt 6.1.4.

⁵²⁹ Christopher Clague, Philip Keefer, Stephen Knack, Mancur Olson: Contract-Intensive Money: Contract Enforcement, Property Rights, and Economic Performance, in: Stephen Knack (Hrsg.): Democracy, Governance and Growth, a.a.O., S. 81.

⁵³⁰ Ebd., S. 83.

⁵³¹ Die Autoren überprüfen, jeweils für die Zeiträume 1969-1989, den Iran, Gambia, Chile, Brasilien, Grenada, die Türkei und Indonesien.

⁵³² Christopher Clague, Philip Keefer, Stephen Knack, Mancur Olson: Contract-Intensive Money: Contract Enforcement, Property Rights, and Economic Performance, in: Stephen Knack (Hrsg.): Democracy, Governance and Growth, a.a.O., S. 90.

wichtige Begriffe aber auch von ihnen nicht klar definiert und Zusammenhänge nicht umfassend beleuchtet.

So bleibt ein Eindruck des Diffusen und Unspezifischen, der einer fruchtbaren Anwendung des Konzeptes auf konkrete Fälle entgegen stehen könnte. Was sind „gute“ Institutionen? Welche Wechselwirkungen ergeben sich zwischen ihnen und der sozioökonomischen Entwicklung? Und: Woran ließe sich ‚bad‘ governance konkret feststellen? Denn auch wenn der NIÖ-basierte governance-Begriff eine Definition für ‚bad‘ governance anbietet indem er feststellt, diese liege vor, wenn keine „guten“ Institutionen geschaffen bzw. diese nicht durchgesetzt würden, so bleibt dadurch nach wie vor ein weites Feld, auf dem die Benennung möglicher und wahrscheinlicher Ursachenzusammenhänge schwierig ist.

Im Kern handelt es sich dabei um die Frage, ab welchem Punkt, in welchen Konstellationen und für welche Zeiträume von eigentumsschützenden und wachstumsfördernden und damit „guten“ Institutionen gesprochen werden kann. Erschwert wird die Behandlung dieser für den Wert des governance-Konzeptes zentralen Felder vielfach dadurch, dass es sich bei den zu ihm vorgelegten Arbeiten meist um international vergleichende Untersuchungen handelt. Ihr Anliegen ist oft die Erforschung gemeinsamer Charakteristika, um die so gewonnenen Erkenntnisse vom Allgemeinen auf den Einzelfall übertragen zu können. Bei dieser Gesamtschau wird allerdings der Preis der fehlenden Detailsicht gezahlt; es ist so fraglich, in wie weit sich die Ergebnisse tatsächlich auf einzelne Fälle übertragen lassen. Wenn wie bei Clague, Keefer, Knack und Olson so unterschiedliche Länder wie der Iran, Gambia und Chile miteinander verglichen werden, so geschieht dies notwendigerweise auf einer sehr hohen Abstraktionsstufe, und kann entsprechend auch nur zu eher sehr allgemeinen Erkenntnissen führen.

Dies betrifft erstens die Frage nach der Form „guter“ Institutionen: Durch die allgemein gehaltene Definition, „gute“ Institutionen seien solche, die Wachstum förderten, lässt sie sich kaum befriedigend beantworten. Denn durch die Schaffung einer Kategorie „gute Institutionen“ wird insinuiert, dass es übergeordnete, feststehende und allgemein benennbare Merkmale geben könnte, die solche „guten Institutionen“ fallübergreifend ausmachten. Ganz davon abgesehen, dass die bislang zitierten Autoren eine solche Merkmalsbenennung letztlich schuldig bleiben - außer, sie seien eigentumsschützend, was freilich nicht nur wiederum Definitionsfragen aufwirft, sondern auch abhängig ist von jeweils eingenommenen Perspektiven -, so ist auch darauf hinzuweisen, dass eine Rechtsordnung in all ihren Bestandteilen aus vielen

Tausend, ja sogar Zehntausend Vorschriften besteht. Hinzu kommen Richterrecht, Interpretationen von Fachleuten und ausführenden Beamten, internationales Vertragsrecht, etc.; so dass ein „institutioneller Rahmen“ ein weit gedehntes, außerordentlich komplexes Konvolut ist, innerhalb dessen sich Vorschriften zwangsläufig ergänzen, widersprechen, fortführen, aufheben oder solcherart derart detailreich sind, dass sie nur von wenigen Experten überblickt und begriffen werden können.⁵³³ Selbst wenn eine Begrenzung auf ausschließlich oder vornehmlich ökonomische Institutionen erfolgte - sofern dies überhaupt möglich ist, wenn man bedenkt, dass eine scharfe Trennung zwischen rein ökonomischen und nicht-ökonomischen Institutionen aufgrund der sich ergebenden zahlreichen Schnittmengen und Überlappungen kaum leistbar ist -, so wäre es doch außerordentlich schwierig zu benennen, welche Regelungen „gute“ und welche „schlechte“ Institutionen darstellten.⁵³⁴ Dabei ergäbe sich nicht nur die Schwierigkeit einer Objektivierung, sondern auch die im Alltag oft beobachtbare Problematik, dass selbst „objektiv gute“ Normen in bestimmten Konstellationen wenig überzeugende Resultate zeitigen können.

Ein zweiter Punkt betrifft Schwierigkeiten bei der Messbarkeit „guter“ bzw. „schlechter“ Institutionen, worauf etwa auch North hinweist.⁵³⁵ Brunetti und Weder stellen in ihrer Studie „Political Sources of Growth“ hinsichtlich der bisherigen Untersuchungen zu Zusammenhängen zwischen politischem Regime bzw. politischer (In)Stabilität einerseits und Wirtschaftsentwicklung andererseits fest:

„(...) [T]here are fundamental shortcomings in all existing data. (...) We argue that property rights (un)certainity affects investment decisions and therefore economic growth much more directly than the degree of democracy or the (in)stability of a government.“⁵³⁶

Hinsichtlich der Zusammenhänge zwischen demokratischer Regimeform und positiver Wirtschaftsentwicklung heben die genannten Autoren hervor, dass von 21 empirischen Studien zu diesen Zusammenhängen zehn keine, fünf lediglich begrenzte und drei sogar negative Korrelationen feststellten, während lediglich drei Untersuchungen relevante positive Verbindungen

⁵³³ Luhmann legt dies exemplarisch anhand der Erstellung der Vorlage des US-Bundshaushalts dar: „Die Wirklichkeit der Staatsverwaltung ist viel zu komplex, als dass Kongressmitglieder sie überblicken und bewerten könnten.“ Niklas Luhmann: *Vertrauen: Ein Mechanismus zur Reduktion sozialer Komplexität*, Stuttgart 2000, S. 36.

⁵³⁴ Obschon Deutschland international nicht unbedingt als Fall von ‚bad‘ governance betrachtet wird, forderte der Unternehmensberater Roland Berger doch 2005 öffentlich, sämtliche Regulierungen für einen Zeitraum von zwei Jahren aufzuheben; womit Berger implizit seiner Auffassung Ausdruck verlieh, dass es sich vornehmlich bei abwesenden Institutionen um „gute“ Institutionen handle.

⁵³⁵ „We cannot see, feel, touch or even measure institutions“; Douglass North: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, a.a.O., S. 107.

⁵³⁶ Aymo Brunetti, Beatrice Weder: *Political Sources of Growth. The Need for New Measurement*, a.a.O., S. 1 und 3.

konstatierten.⁵³⁷ Brunetti und Weder erklären dies mit einer zu starken Konzentration auf den Aspekt freier Wahlen als Determinante für ein demokratisches System und weisen darauf hin, dass

„(...) usual measures of democracy do not capture the economically relevant characteristics of a political system.“⁵³⁸

Gerade für den Fall Lateinamerikas werden freie Wahlen innerhalb eines Mehrparteiensystems auch von O'Donnell als zwar notwendige, aber nicht hinreichende Voraussetzung für eine Charakterisierung politischer Systeme als Demokratien beschrieben.⁵³⁹

Hinsichtlich der Bedeutung von politischer Instabilität argumentieren Brunetti und Weder zwar, dass

„the literature on political instability and economic growth definitely takes a big step forward compared to the literature that tries to establish a link between democracy and economic growth. (...) Obviously, the volatility of the political framework is a better measure of the effect of politics on the economic sphere (...).“⁵⁴⁰

Als Schwäche bisheriger empirischer Untersuchungen zu diesen Zusammenhängen heben sie jedoch hervor, dass diese meist der Gefahr von Regierungswechseln als vermeintlicher Hauptquelle politischer Richtungsänderungen eine zu große Aufmerksamkeit schenken. Auch Knack und Keefer kritisieren diese Sicht als zu grob; makropolitische Instabilität und selbst gewaltsame Regierungswechsel müssten nicht unbedingt mit drastischen Veränderungen in den politischen Hauptlinien einher gehen.⁵⁴¹ Borner, Brunetti und Weder weisen auf der anderen Seite darauf hin, dass es auch ohne den Sturz von Regierungen zu einschneidenden wirtschaftspolitischen Veränderungen kommen könne.

Dieses Messbarkeits- und Kausalitätenproblem gilt auch für den von Knack, Keefer, Clague und Olson vorgeschlagenen CIM-Ansatz. Auch wenn er sicherlich Vorteile gegenüber anderen Indizes bietet, so erfasst auch er Details nur recht ungenau und bildet die Realität daher teilweise zu grobkörnig ab. So wird für den Fall Iran nach der Islamischen Revolution ein starker Rückgang der CIM-Werte, mithin also in der Interpretation der Autoren eine Ver-

⁵³⁷ Aymo Brunetti, Beatrice Weder: Political Sources of Growth. The Need for New Measurement, a.a.O., 7 ff.

⁵³⁸ Ebd., S. 1.

⁵³⁹ Guillermo O'Donnell: Another Institutionalization: Latin America and Elsewhere, a.a.O.

⁵⁴⁰ Aymo Brunetti, Beatrice Weder: Political Sources of Growth. The Need for New Measurement, a.a.O., S. 16.

⁵⁴¹ Stephen Knack, Philip Keefer: Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures, in: Stephen Knack (Hrsg.): Democracy, Governance and Growth, a.a.O., S. 58 f.

schlechterung der institutionellen Qualität, ausgewiesen.⁵⁴² Nicht gestellt wird dabei die Frage nach eventuellen Veränderungen im Bankenwesen, die jedoch weniger mit einer Verschlechterung des Eigentumsschutzes in der Islamischen Republik gegenüber dem Kaiserreich zu tun hätten, als vielmehr mit einer Einschränkung des Angebotes an Finanzprodukten. Eine wichtige Rolle bei der Zunahme des Bargeldumlaufs in Relation zum Giralgeld könnte das religiöse Zinsverbot sein, das eine Anlage innerhalb des Finanzsystems schlicht unattraktiv machte.

Für den Fall Chiles konstatieren die Autoren für die Zeit der Allende-Regierung einen vergleichsweise sehr niedrigen CIM-Wert, auch hier in ihrer Interpretation wieder gleichbedeutend mit einem schwachen institutionellen Eigentumsschutz und niedriger institutioneller Qualität. Die Übernahme des Militärs 1973 war gefolgt von einem massiven Anstieg des CIM-Wertes, der selbst durch die schwere Wirtschaftskrise Anfang der 80er Jahre nicht unterbrochen werden konnte.⁵⁴³ Unter der Militärregierung habe aufgrund institutioneller Änderungen und der fundamentalen Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik der Eigentumsschutz zugenommen und dadurch die starke Entwicklung des Finanzsektors ermöglicht, so die Erklärung der Autoren. Ähnlich wie im Fall Iran, so wird auch für Chile nicht die Frage nach anderen möglichen Ursachen dieser Entwicklungen - in diesem Fall jenseits möglicher institutioneller Verbesserungen - gestellt. Eine Präferenz für Bargeld vor Bankguthaben unter dem Eindruck der extremen Inflation vor allem der Jahre 1972 und 1973 erscheint ebenso plausibel wie die Ausnutzung verlockender, da sehr hoch rentierender Anlagemöglichkeiten im für Finanzspekulationen liberalisierten Finanzsektor für die Zeit nach dem Staatsstreich. Dass diese Liberalisierungen nicht gleichbedeutend waren mit einem real besseren Schutz des Eigentums und in diesem Sinne „besseren“ Institutionen zeigte spätestens die tiefe Wirtschaftskrise der Jahre 1982 und 1983, als die chilenische Wirtschaft und insbesondere das Bankenwesen nur durch massive staatliche Unterstützung und schließliche Verstaatlichung der meisten Großbanken vor dem völligen Zusammenbruch bewahrt werden konnten. Doch selbst durch diese von Kritikern verspotteten „Chicago road to socialism“⁵⁴⁴ der Militärregierung konnten schwere volkswirtschaftliche Verluste nicht verhindert werden.⁵⁴⁵

⁵⁴² Christopher Clague, Philip Keefer, Stephen Knack, Mancur Olson: Contract-Intensive Money: Contract Enforcement, Property Rights, and Economic Performance, in: Stephen Knack (Hrsg.): Democracy, Governance and Growth, a.a.O., S. 83 ff.

⁵⁴³ Ebd., S. 84 ff.

⁵⁴⁴ So Barbara Stallings, zitiert bei Ludwig Spielmann: Staatsinterventionismus oder ökonomischer Liberalismus? Wirtschaftliche Entwicklungsstrategien in Chile – von der Weltwirtschaftskrise bis Pinochet, Hamburg 1992, S. 163.

⁵⁴⁵ Ebd., S. 162 f.

Für Brasilien wird seit 1963 ein weitgehend kontinuierlicher Anstieg des CIM-Wertes beschrieben.⁵⁴⁶ Ohne dabei auf einzelne Etappen oder besondere Veränderungen der institutionellen oder wirtschaftspolitischen Rahmen einzugehen, wird in der entsprechenden Grafik lediglich der Staatsstreich von 1964 genannt, während die anschließenden Jahre nur mit dem Begriff „Economic Miracle“ überschrieben werden. Im Zuge eben dieses „economic miracle“ wurde jedoch eine extrem staatszentrierte Wirtschaftsentwicklung vorangetrieben, bei der der Staat für bis zu 60% der Investitionen und 40% der Importe verantwortlich war.⁵⁴⁷ Gleichzeitig stieg im Zuge dieses Entwicklungsmodells die öffentliche Auslandsverschuldung auf ein internationales Rekordniveau, das Brasilien an die Spitze der Schuldnerländer stellte. Dass der brasilianische Staat eine derart entwicklungstragende Rolle übernehmen konnte und musste, deutet im Gegenzug auf ein relativ geringes Gewicht des privaten Sektors hin. Anstelle einer Verbesserung der institutionellen Qualität nach dem Staatsstreich könnten die volkswirtschaftlichen Daten daher auch dahingehend gedeutet werden, dass nach dem Staatsstreich im Gegenteil tatsächlich eine Verschlechterung der institutionellen Rahmen und/oder ihrer Durchsetzung einen Rückgang der Privatinitiative bewirkten, die der Staat zur Umsetzung seiner Wachstumsziele ausgleichen musste. Aufgrund des solcherart entstehenden enormen Kapitalbedarfs der öffentlichen Hand könnte der gleichzeitige Anstieg des CIM-Wertes in dieser Konstellation u.U. auf attraktive Anlagemöglichkeiten in staatlichen Schuldverschreibungen zurückgeführt werden. Gleichzeitig vertiefte sich die Kluft zwischen Arm und Reich weiter,⁵⁴⁸ was in der Sicht von Kobler die Voraussetzungen für einen durchsetzungsstarken Staat und damit eine der wesentlichen Bedingungen für ‚good‘ governance untergräbt⁵⁴⁹ und damit eher gegen eine Verbesserung der institutionellen Qualität nach 1963 spräche.

Dass andererseits auch unter dem Eindruck von schweren Verletzung von Eigentumsrechten durch wirtschaftspolitische Maßnahmen hohe Giralgeldwerte beibehalten werden können, zeigt nicht zuletzt auch das Beispiel Argentinien. Infolge des „corralito“ durften Privatleute 2001 und 2002 zur Stabilisierung der Währung und zur Verteidigung der Konvertibilität nur in geringem Maße über ihre Bankguthaben verfügen. Um einen Zusammenbruch des Finanzsektors zu verhindern, konnten nur niedrige Bargelddbeträge abgehoben werden, während bar-

⁵⁴⁶ Christopher Clague, Philip Keefer, Stephen Knack, Mancur Olson: Contract-Intensive Money: Contract Enforcement, Property Rights, and Economic Performance, in: Stephen Knack (Hrsg.): Democracy, Governance and Growth, a.a.O., S. 86 f.

⁵⁴⁷ Bernhard Moltmann: Brasilien: Zwanzig Jahre Militärherrschaft - Lange Schatten eines ehrgeizigen Entwicklungsprojekts, in: Reiner Steinweg, Bernhard Moltmann (Hrsg.): Militärregime und Entwicklungspolitik, Frankfurt am Main 1989, S. 96.

⁵⁴⁸ Bernhard Moltmann: Brasilien: Zwanzig Jahre Militärherrschaft - Lange Schatten eines ehrgeizigen Entwicklungsprojekts, in: Reiner Steinweg, Bernhard Moltmann (Hrsg.): Militärregime und Entwicklungspolitik, a.a.O., S. 97 f.

⁵⁴⁹ Markus Kobler: Der Staat und die Eigentumsrechte. Institutionelle Qualität und wirtschaftliche Entwicklung, a.a.O., S. 141 ff.

geldlose Transaktionen - Schecks und Kreditkarten - weitgehend ohne Einschränkungen erlaubt waren. Auch wenn der CIM-Wert von 2001 auf 2002 dennoch von 0,88 auf 0,81 fiel,⁵⁵⁰ so unterschritt er damit doch nicht den Wert des Jahres 2000, da die argentinische Wirtschaft zwar bereits starke Krisenerscheinungen zeigte, jedoch die Konvertibilität nach wie vor gesetzlich festgeschrieben war und völlig frei über Bankguthaben verfügt werden konnte.

So bleiben auch beim CIM-Ansatz wichtige Detailfragen unberücksichtigt. Neben Veränderungen makroökonomischer Parameter wie etwa die Betätigungsmöglichkeiten des Finanzsektors oder Anzahl und Zugänglichkeit von Finanzinstituten bleiben auch Aspekte wie der Einfluss von hoher Inflation, einer starken Spekulationstätigkeit oder auch politischer Instabilität weitgehend unbeachtet. Außer auf vermeintlich hohe institutionelle Qualität und guten Eigentumsschutz können hohe CIM-Werte ebenso auf hohe Realzinsen oder verbreitete Finanzspekulationen hinweisen, zu deren Realisierung bereits kurzfristige Veranlagungen für wenige Tage ausreichen können. Vor diesem Hintergrund bleibt es dabei, dass „[t]he indicators (...) of the quality of governance (...) are (...) highly inexact (...)“⁵⁵¹

Jedoch ergeben sich nicht nur hinsichtlich der Messbarkeit von institutioneller Qualität Schwierigkeiten für einen institutionenbasierten governance-Ansatz, sondern drittens auch hinsichtlich seiner Grundannahme: Dass überwiegend, wenn nicht fast ausschließlich, institutionelle Rahmen ursächlich für unterschiedliche Wachstumserfolge seien, wie etwa Olson betont. Eine Relativierung dieser Behauptung könnte sich vor dem Hintergrund der unterschiedlichen ökonomischen Entwicklungsdynamiken innerhalb der EU ergeben. Auch wenn es sich bei der EU nicht um einen Rechtsraum mit völlig einheitlichen institutionellen Rahmen handelt - dies wird allein schon am Nebeneinander monarchischer und republikanischer Regierungsformen deutlich -, so überlagert Gemeinschaftsrecht mittlerweile doch in weiten Teilen nationales Recht. In besonderer Form gilt dies für die Länder der Euro-Zone, die sich nicht nur in ihren institutionellen Rahmen, sondern auch in den Instrumenten ihrer Wirtschaftspolitik einander stark angeglichen haben. Geld- und handelspolitische Mittel sowie „deficit spending“ stehen den nationalen Regierungen dieser 15 Staaten nicht mehr oder allenfalls in eingeschränkter Form zur Verfügung, und wichtige Kompetenzen sowohl in der Institutionenschaffung als auch in ihrer Durchsetzung wurden auf supranationale Organe übertragen. Stimmt die Feststellung Olsons, dass institutionelle Rahmen bestimmend im Mit-

⁵⁵⁰ Eigene Berechnungen auf Grundlage von Daten der BCRA. INDEC: Anuario Estadístico de la República Argentina 2002-2003, Buenos Aires 2004.

⁵⁵¹ Stephen Knack: Predation or Production? The Impact of Political, Legal, and Social Institutions, in: Stephen Knack (Hrsg.): Democracy, Governance and Growth, a.a.O., S. 11.

telpunkt der Wachstums- und Wohlstandsdifferenzen zwischen Ländern stünden, so müssten sich die Wachstumsraten innerhalb der EU, wenigstens aber der EU-15 in weitgehendem Gleichklang bewegen. Tatsächlich ist das aber nicht der Fall; während Deutschland und Frankreich seit mehreren Jahren ein eher verhaltenes Wachstum aufweisen, verzeichnen Staaten der (ehemaligen) Peripherie wie Spanien oder Irland seit geraumer Zeit eine anhaltende Aufwärtsentwicklung.

Zwar könnte eben dies u.U. doch als Indiz für die grundsätzliche Richtigkeit der von Olson formulierten Annahme gewertet werden. Im Rahmen eines insgesamt sehr ähnlichen, wachstumsfördernden institutionellen Rahmens führt der Einsatz von Fördergeldern zur Unterstützung einer Konvergenzbewegung. Hierzu kann jedoch einschränkend festgestellt werden, dass die Angleichung des EU-Rechts und die sukzessive Aufgabe nationaler Gestaltungsrechte ein gradueller Prozess war, der vor allem seit Anfang der 90er Jahre mit dem Vertrag von Maastricht und der Gründung des Europäischen Binnenmarktes eine Intensivierung erfahren hat. Weder in den Jahren vor noch nach dieser Vertiefung der Integration und der Angleichung der institutionellen und politinstrumentellen Rahmen lassen sich jedoch signifikante Veränderungen der hohen Wachstumsraten in der Peripherie beobachten; hingegen tendieren die BIP-Veränderungszahlen Deutschlands seit Jahren nach unten.⁵⁵² Entscheidender als die Frage nach der Angleichung der institutionellen Rahmen scheint hier eher die des Beitritts zur EWG selber gewesen zu sein, die vormals entwicklungsschwachen Ländern starke Wachstumspulse gab.

Auch der Fall Deutschland selber könnte die Reichweite der von Olson gemachten Bekräftigungen einschränken. Obschon die ehemalige DDR im Zuge des Vereinigungsprozesses 1990 den institutionellen Rahmen Westdeutschlands vollständig übernommen hat, so bleiben die Wachstumserfolge in den Neuen Bundesländern auch mehr als zehn Jahre nach der Einheit weitgehend ernüchternd. Dabei ist nicht nur festzustellen, dass die anfänglich noch überdurchschnittlichen Wachstumsraten mittlerweile stark gesunken sind; zudem sind diese mittlerweile deutlich unterdurchschnittlich und damit auch im innerdeutschen Vergleich mit dem Westen niedriger. Selbst im Zusammenspiel mit hohen Unterstützungszahlungen im Rahmen des Programms „Aufbau Ost“, niedrigeren Lohnkosten als im Westteil und einer mittlerweile umfassend modernisierten und ausgebauten Infrastruktur ist der im Westen über Jahrzehnte gewachsene und dort wachstumserprobte institutionelle Rahmen nicht in der Lage, auf dem

⁵⁵² Zahlenreihen in Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Statistisches Taschenbuch 97, Bonn 1997, Pkt. 9.3.

Gebiet der ehemaligen DDR einen sich selbst tragenden Wachstumsprozess in Gang zu setzen und dadurch die mit rund 20% sehr hohe Arbeitslosenquote zu senken.

Ähnliche Erscheinungen zeigen sich auch in den USA mit deutlichen Entwicklungsgefällen zwischen einzelnen Regionen und Bundesstaaten. Besonders stark aber sind sie vor allem auch in Entwicklungs- und Schwellenländern ausgeprägt. Hier ist es - trotz wenigstens formal einheitlicher institutioneller Rahmen - meist die Regel, dass Wirtschaftsleistung und Lebensstandard in urbanen Ballungszentren deutlich höhere Niveaus aufweisen als in ländlichen Regionen. Dies gilt auch für Argentinien, wo sich in den vergangenen hundert Jahren klare regionale Wirtschaftsschwerpunkte herausgebildet haben. Während sich die Großräume Buenos Aires, Santa Fe, Rosario und Córdoba als wirtschaftliche Zentren klar etabliert haben und dabei auch einen recht hohen Lebensstandard aufweisen, fällt die Wirtschaftsleistung gerade zu den westlichen und nördlichen Provinzen hin stark ab. Entsprechend sind diese Gebiete - ob schon überall die Bundesverfassung mit den von ihr abgeleiteten institutionellen Ordnungen Gültigkeit besitzt und die Autonomie der Provinzen etwa in Steuerfragen de facto sehr eingeschränkt ist - von Unterentwicklungserscheinungen sehr viel stärker betroffen und gezeichnet als die viel wohlhabenderen Provinzen der Pampa Húmeda im Osten.⁵⁵³

So lässt sich diese Problematik einer starken institutionellen Verankerung NIÖ-basierter governance-Ansätze gerade auch anhand des Argentinien der 90er Jahre nachvollziehen. Denn die von der Regierung Menem durchgeführten Reformen erfolgten freilich in ihren wesentlichen Elementen in institutioneller Weise:

„Desde mediados de los años ochenta, la agenda de los gobiernos de América Latina ha estado dominada por una ola de políticas de reformas estructurales que está transformando radicalmente las instituciones económicas establecidas después de la Segunda Guerra Mundial.“⁵⁵⁴

Die „Ley de Emergencia Económica“⁵⁵⁵ und die „Ley de Reforma del Estado“⁵⁵⁶ vom Oktober 1989 wurden ordnungsgemäß vom argentinischen Kongress verabschiedet und bildeten die Grundlage für das Gros der im weiteren Verlauf der 90er erfolgenden Deregulierungs- und

⁵⁵³ Dabei kann das pro Kopf-BIP einzelner Provinzen stark voneinander abweichen. So betrug 2001 das pro Kopf-BIP Córdoba mit 6.731 US\$ 287% des pro Kopf-BIP der ärmsten Provinz Jujuy von 2.343 US\$; anders ausgedrückt erreichte Jujuy lediglich knapp 35% der Wirtschaftsleistung Córdoba. Dabei handelt es sich zwar um ein Extrembeispiel; aber auch zwischen dem wohlhabenderen Mendoza mit 5.295 US\$ und Córdoba klafft eine Lücke von 27%, die Wirtschaftsleistung Mendozas liegt bei knapp 80% derjenigen Córdoba. Zahlen nach eigener Berechnung auf Grundlage der Daten bei INDEC: Anuario estadístico de la República Argentina 2002-2003, a.a.O.

⁵⁵⁴ Pablo Gerchunoff, Juan Carlos Torre: La política de liberalización económica en la administración de Menem, in: Desarrollo Económico Nr. 36/1996, S. 733.

⁵⁵⁵ Nr. 23.697.

⁵⁵⁶ Nr. 23.696.

Liberalisierungsmaßnahmen. Gleichzeitig nahm die Menem-Regierung eine Reihe weiterer institutioneller Modifikationen vor, u.a. so formell weit reichende wie die Veränderung der Charta der Zentralbank zur Stärkung ihrer geldpolitischen Eigenständigkeit,⁵⁵⁷ die Verfassungsreform von 1994 oder zahlreiche ehrgeizige institutionelle Projekte zur effizienzsteigernden Reformierung der öffentlichen Verwaltung, des Erziehungswesens und des Arbeitsmarktes.⁵⁵⁸ Bemerkenswert ist dabei nicht nur, dass die Reformen trotz der durch sie vorgenommenen teilweise tief reichenden institutionellen Veränderungen letztlich scheiterten - allen anderen voran die 2001 wieder aufgehobene „Ley de Convertibilidad“⁵⁵⁹ von 1991 -, sondern auch, dass die institutionellen Veränderungen zum Zeitpunkt ihrer Implementierung ein vielfach positives Echo hervorriefen und allenfalls vereinzelt Stimmen zu hören waren, die inhaltliche Schwächen kritisiert hätten, vor deren Hintergrund dann etwa die weiteren Entwicklungen erklärbar wären. Trotz aller zunächst allgemein als erfolgverheißend erlebten institutionellen Reformen erwiesen sich die Wachstumserfolge in Argentinien also nicht nur dennoch als kurzlebig und prekär. Zudem zeigten sich auch ihre institutionellen Fundamente selber spätestens dann als jederzeit veränderbar, als Anfang 2002 die 1:1-Konvertibilität zwischen Peso und US\$ trotz ihrer zuvor ausgesprochenen gesetzlichen Garantie - abermals auf gesetzlichem Wege – zunächst modifiziert und dann ganz aufgehoben wurde.

Als vierten Punkt schließlich ließe sich eine zu weitgehende normative Besetzung der bisherigen governance-Debatte insgesamt und der NIÖ-basierten governance-Konzepte im besonderen hinterfragen. Da das Vorliegen von ‚bad‘ governance insbesondere am Lebensstandard und wirtschaftlichem Entwicklungsstand von Ländern in Verbindung abgelesen wird, erfolgt hiermit implizit die Behauptung, dass Industrieländer bzw. solche Wirtschaften, die einen erfolgreichen Industrialisierungsprozess durchlaufen, weitestgehend frei von Erscheinungsformen von ‚bad‘ governance seien bzw. darin eine Vorbildfunktion für arme Staaten übernehmen könnten. Neben der Möglichkeit, dass durch diese starke Kopplung zwischen Wirtschaftserfolg und ‚good‘ governance kurzfristige Zeithorizonte etabliert werden könnten - wirtschaftlicher Erfolg, gleich wie er zustande kommt und wie lange er andauert = ‚good‘ governance -, so könnte daraus gleichzeitig die Versuchung erwachsen, „erprobte“ institutio-

⁵⁵⁷ Vgl. hierzu Alfredo García: Los proyectos de modificación a la carta orgánica del Banco Central, in: Realidad Económica Nr. 97/1990, S. 55 ff.

⁵⁵⁸ Anhand des Verlaufs der Reformen in Argentinien wird deutlich, dass zwischen NIÖ und neoklassischen Ansätzen letztlich geringere Unterschiede bestehen als es zunächst den Anschein haben könnte. Denn auch wenn die NIÖ die Rolle des Staates zwar deutlich stärker betont als die Neoklassik, so könnte doch behauptet werden, auch bei der Neoklassik handle es sich um einen neoinstitutionalistischen Ansatz: Müssen doch die Wirtschaftsreformen, selbst wenn die Rolle des Staates dadurch begrenzt werden soll, auf institutionellem Wege erfolgen. Auch wenn die argentinischen Reformen der 90er Jahre so weithin - zu Recht - als neoklassisch fundiert beschrieben werden, so haben sie doch eine ganz eindeutige neoinstitutionelle Konnotation.

⁵⁵⁹ Nr. 23.928.

nelle Rahmen in entwicklungsschwächere Staaten exportieren zu wollen, um dort auf diese Weise die Erscheinungsformen von ‚bad‘ governance zu bekämpfen. Dies aber stellte eine Fortsetzung überkommener entwicklungspolitischer Ansätze dar, bei denen westliche Gesellschafts- und Entwicklungsmodelle als Vorbilder für die Staaten der Dritten Welt dienen sollten und die seit den 60er Jahren in der Kritik stehen.⁵⁶⁰ Landesspezifische - historisch wie kulturell bedingte - Besonderheiten könnten bei einer solchen Betrachtungsweise unbeachtet bleiben und einer Schematisierung zum Opfer fallen.

3.3 NIÖ-basierte governance-Konzepte: Ein Erklärungsmodell für Argentinien?

Entsprechend der hier angestellten Überlegungen erscheint der Erklärungsgehalt NIÖ-basierter governance-Konzepte für Argentinien als begrenzt.

Bereits in der Einleitung wurde darauf hingewiesen, dass die makroökonomisch sehr unterschiedlichen Entwicklungsverläufe, die Argentinien im Verlauf der letzten 150 Jahre durchlebte, sich im Rahmen einer Verfassungsordnung ereigneten, die seit ihrer ersten Implementierung im Jahr 1853 kaum verändert wurde. Erst die Reform von 1994 brachte größere Modifizierungen; die wenigen zuvor unternommenen Änderungsversuche verliefen meist schon nach wenigen Jahren im Sande.⁵⁶¹ Der lange Aufschwung zwischen 1880 und 1930 erfolgte ebenso unter ihrer Regie wie die wichtigen strukturellen Veränderungen zwischen 1930 und 1970,⁵⁶² die anschließenden Jahre der Stagnation und des Verfalls 1970-1990 und die bis 1991 auf den Weg gebrachten großen Reformprojekte der Menem-Regierung. Und obwohl die argentinische Verfassung formell seit mehr als 150 Jahren fast ununterbrochen in Kraft - und damit nur gut 70 Jahre jünger als die US-amerikanische - ist, und obwohl sie diesem Vorbild in zentralen Aspekten nachgewirkt wurde,⁵⁶³ so zeigen sich gerade im Vergleich zu den USA heute tief reichende Unterschiede im politischen, wirtschaftlichen und sozialen Erscheinungsbild.

Eine Erklärung dieser Beobachtung aus Sicht NIÖ-basierter governance-Konzepte könnte nun freilich darin bestehen, dass die Verfassung als grundlegender institutioneller Rahmen eventuell zu unterschiedlichen Zeiten in unterschiedlicher Weise Beachtung und Umsetzung fand.

⁵⁶⁰ Mark Turner/David Hulme: Governance, Administration and Development. Making the State Work, a.a.O., S. 6.

⁵⁶¹ Für eine Aufstellung der einzelnen Reformen, ihrer Inhalte und Wirkungsdauern siehe Guillermo Molinelli, Valeria Palanza, Gisela Sin: Congreso, presidencia y justicia en Argentina, Buenos Aires 1999, S. 35. „Reformas numerosas e importantes“ fanden seiner Darstellung nach 1860, 1949, 1972 und 1994 statt, wobei die neue Verfassung von 1949 bereits 1955 wieder aufgehoben wurde, während die Änderungen von 1972 spätestens 1977 mit ihrer bis dahin nicht innerhalb des vorgeschriebenen Zeitraums erfolgten Ratifizierung verfielen.

⁵⁶² Mit Ausnahme der Jahre 1949-1955, da vorübergehend eine neu ausgearbeitete Verfassung wirkte.

⁵⁶³ Horacio Rosatti: La construcción del Estado argentino, Buenos Aires 1994, S. 131.

Selbst wenn sie also als prinzipiell vielleicht sogar wachstumsfreundlicher Normenkatalog anzusehen wäre, so hätte eine Unterbrechung ihrer Wirkung wachstumshemmende Konsequenzen zeitigen können.

Und tatsächlich fällt zunächst auf, dass das Ende des lang andauernden, agrozentrierten Aufschwungs vielfach um das Jahr 1930 gesetzt wird; und damit also dem Jahr, in dem mit dem Staatsstreich General Uriburus eine tiefe „ruptura del orden institucional en la Argentina“⁵⁶⁴ erfolgte. Auch die Jahrzehnte nach dieser ersten direkten Einmischung der Streitkräfte in die argentinische Politik waren durch häufige unmittelbare oder mittelbare Einflussnahmen vor allem der Armee auf die Besetzung höchster Staatsämter, und in diesem Zusammenhang Rupturen der Verfassungsordnung, gekennzeichnet. Doch auch während wenigstens formell konstitutioneller und demokratischer Regimes kam es immer wieder zu Fällen gravierender Missachtung der Verfassung; so etwa in der „década infame“ der 1930er Jahre mit ihren „fraudes patrióticos“; der „proscripción“ peronistischer Parteien zwischen 1955 und 1973; oder schließlich in Form regierungsseitiger Unterstützung für die „Triple A“ und der weit reichenden Ermächtigungen der Sicherheitskräfte am Ausgangspunkt der „Guerra Antisubversiva“ noch während der demokratischen Regierung Isabel Perón 1974-1976, um nur einige besonders eindruckliche Beispiele zu nennen.

Dabei darf jedoch erstens nicht übersehen werden, dass in Argentinien die Verfassungsrealität auch schon vor dem Jahr 1930 in vielen Punkten vom Verfassungsideal abwich. Dies gilt besonders für die 70er, 80er und 90er Jahre des 19. Jahrhunderts, als im „Estado oligárquico“⁵⁶⁵ Absprachen einflussreicher Angehöriger der Oberschichten in der Regel republikanische bzw. demokratische Prozesse der Willensbildung ersetzten und sich so über entsprechende konstitutionelle Vorschriften hinweg setzten. Eigenwillige Ansichten zur Lenkung der Handlungen des argentinischen Staates und seiner Armee lassen sich etwa bei den Begleiterscheinungen der „Conquista del Desierto“ unter Präsident Roca (1880-1886) ausmachen, als dieser einträgliche Feldzug zur Unterwerfung und staatlichen Eingliederung weiter Pampa-Regionen im Osten und Süden von Buenos Aires von reichen Großgrundbesitzerfamilien finanziert, und die gewonnenen Ländereien in feudalem Habitus vor allem unter ihnen aufgeteilt wurden. Ebenfalls wurden seit dem ersten nach konstitutionellen Vorgaben gewählten Präsidenten, Bartolomé Mitre (1862-1868), immer wieder Vorwürfe von massiven Wahlmanipulationen und

⁵⁶⁴ Noemí Girbal-Blacha: El Estado neoconservador, el intervencionismo económico y la sociedad de los años treinta, in: Noemí Girbal-Blacha (Hrsg.): Estado, sociedad y economía en la Argentina (1930-1997), Bernal 2001, S. 27.

⁵⁶⁵ Noemí Girbal-Blacha: Planteos, definiciones y problemas, in: Noemí Girbal-Blacha (Hrsg.): Estado, sociedad y economía en la Argentina (1930-1997), a.a.O., S. 17.

politischen Morden erhoben,⁵⁶⁶ sowie man bei Präsident Celman (1886-1890) dreisteste Korruption, Betrug, Vetternwirtschaft und Vorteilmache anprangerte, was schließlich zu seinem Rücktritt führte.

Doch auch nach der Reform des Wahlrechts 1912 und der auf seiner Grundlage im Jahr 1916 ermöglichten erstmaligen Wahl eines nicht dem konservativen Lager entstammenden Kandidaten zum Präsidenten kam es weiterhin zu vielen Fällen schwerwiegender Verfassungsbrüche. Weniger ins Gewicht fallen dabei noch die vielfältigen protokollarischen Ausdrucksformen exekutiver Geringschätzung des Parlaments; so etwa die von Präsident Yrigoyen (1916-1922, 1928-1930) praktizierte Gepflogenheit, die traditionellen präsidentiellen Grußbotschaften an den Kongress nicht mehr selber vorzutragen, sondern durch einen Sekretär verlesen zu lassen. Regelrechte Gesetzesbrüche und offene Missachtungen der Verfassung stellten hingegen seine und seiner Minister wiederholte Weigerung zur Befolgung parlamentarischer Befragungen,⁵⁶⁷ die Inkraftsetzung von Bundeshaushalten per Dekret⁵⁶⁸ oder die sowohl von ihm als auch von seinem Nachfolger Alvear (1922-1928) gezeigte ausgeprägte Neigung zur Anordnung von Bundesinterventionen in von politischen Gegnern regierten Provinzen ohne vorherigen Parlamentsbeschluss.⁵⁶⁹ Zu diesem Bereich der Verfassungsbrüche durch konstitutionelle Präsidenten vor dem Staatsstreich von 1930 gehört auch die Verabschiedung von geheimen Gesetzen, die jedem Rechtsstaatsprinzip zuwider laufen. Auch wenn die meisten dieser Gesetze in der Zeit nach 1930 von Militärdiktaturen beschlossen wurden, so datiert das erste doch bereits aus dem Jahr 1891; erst 2005 wurden die bis dahin in Kraft gesetzten 146 Geheimgesetze endgültig aufgehoben.⁵⁷⁰

Gilt die Feststellung umfangreicher und vielfach auch gravierender Brüche der Verfassungsordnung selbst durch die höchsten gewählten Exponenten der argentinischen Republik - wobei die obige Aufzählung die vielfältigen Fälle gewaltsamen Vorgehens von Sicherheitskräften gegen politische Gegner auch unter den konstitutionellen Präsidenten der Zeit bis 1930 sogar noch ausgespart hat - also durchaus nicht nur für die politisch und wirtschaftlich besonders instabile Zeit zwischen 1930 und 1983, so ergibt sich für die Zeit nach der in jenem Jahr

⁵⁶⁶ José Gabriel Vazeilles: El fracaso argentino. Sus raíces históricas en la ideología de la oligarquía, a.a.O., S. 127 f.

⁵⁶⁷ Tulio Halperin Donghi: El enigma Yrigoyen, in: Prismas Anuario de historia intelectual No. 2 vom Oktober 1997.

⁵⁶⁸ David Rock: From the First World War to 1930, in: Leslie Bethel (Hrsg.): Argentina Since Independence, a.a.O., S. 161.

⁵⁶⁹ Auch wenn Yrigoyen mit 17 von während seiner Amtszeit insgesamt 21 vorgenommenen Bundesinterventionen und Alvear mit sieben von insgesamt zwölf besonders oft dekretierten, so machten doch auch ihre Vorgänger - wenngleich in deutlich geringerem Umfang - von diesem Disziplinierungs- und Machtsicherungsinstrument in nicht verfassungskonformer Weise Gebrauch. Vgl. Guillermo Molinelli, Valeria Palanza, Gisela Sin: Congreso, presidencia y justicia en Argentina, a.a.O., S. 495.

⁵⁷⁰ Vgl. dazu im Internet: <http://www.reforma-politica.com.ar/rp/noticias.php?page=noticia-572>.

erfolgten Redemokratisierung ein im Vergleich zu den Jahrzehnten davor gegenteiliger Befund. Aber obschon die Regierungswechsel seit der Amtsübernahme durch Präsident Alfonsín bis in die Gegenwart hinein regelmäßig den konstitutionellen Vorgaben entsprechen, und etwa im Falle der Bundesinterventionen gegen Provinzen mit nur sieben Fällen zwischen 1983 und 1998⁵⁷¹ eine deutliche Verringerung erkennbar ist, zeigte sich hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung dennoch insgesamt eine Verschlechterung, bei gleichzeitig innerhalb des Zeitraums zudem sehr unterschiedlichen Verläufen.

Vor diesem Hintergrund erscheint es also als unwahrscheinlich, dass tatsächlich unterschiedliche Implementierungsreichweiten der argentinischen Verfassungsordnung primär ursächlich für die Differenzen in den großen Entwicklungstendenzen im Verlauf der argentinischen Geschichte wären. Die Neigung zur mehr oder weniger schweren Missachtung grundlegender konstitutioneller Bestimmungen stellt vielmehr eine historische Kontinuität dar, die jedoch offenbar einen eher geringen unmittelbaren Einfluss auf die Wachstumserfolge nahm.

Zudem ist in diesem Zusammenhang zweitens auch zu berücksichtigen, dass Veränderungen in nachkonstitutionellen Institutionen ja auch Auswirkungen zeigten. Indem sie für den einen oder anderen Wirtschaftssektor Vorteile und Wachstumschancen schufen, waren Gesetze und Verordnungen etwa hinsichtlich der Diversifizierung der argentinischen Wirtschaftsstruktur durchaus erfolgreich. Protektionismusbegünstigt entwickelte sich eine Automobilindustrie, sowie auch die chemische, metallurgische, elektromechanische und Konsumgüterindustrie bis in die 70er Jahre hinein beträchtliche Fortschritte erzielen konnte. Dennoch aber gelang es nicht, auf diesen institutionellen Wegen eine Veränderung der langfristigen Entwicklungsdynamiken herbei zu führen. Wäre die Sicherstellung nachhaltigen Wachstums also tatsächlich in erster Linie eine Frage der Entwicklung adäquater institutioneller Instrumente und ihrer anschließenden Umsetzung: und dies sogar in eher eng umgrenzbaren Wirtschaftsbereichen wie etwa dem Finanzsektor, wie es der CIM-Ansatz nahe legt, so wäre kaum verständlich, weshalb ein solcherart letztlich vor allem technokratischer Akt im Falle Argentiniens über Jahrzehnte unterblieb; und das, obschon es allein im lateinamerikanischen Kontext in Form von Mexiko, Chile oder Brasilien gleich drei Beispiele für Volkswirtschaften gibt, die im langfristigen Vergleich deutlich bessere Wachstumsresultate erzielten als Argentinien, und so als

⁵⁷¹ Zahlen für die Zeit nach 1998 lagen nicht vor. Von diesen sieben Interventionen basierten immerhin aber auch sechs auf Präsidialdekreten. Vgl. Guillermo Molinelli, Valeria Palanza, Gisela Sin: Congreso, presidencia y justicia en Argentina, a.a.O., S. 496.

Vorbilder für wenigstens doch wachstumsförderlichere institutionelle Rahmen hätten genommen werden können.

Einen möglichen Ansatz für eine plausible Einordnung dieser Beobachtung ergäbe allenfalls die Erwägung, dass eine an der Ausbeutung der argentinischen Wohlstandspotenziale interessierte Clique sich mit der Verfolgung dieses Ziels über Jahrzehnte hätte durchsetzen können, und zu diesem Zweck wachstumsaverse nachkonstitutionelle Institutionen geschaffen hätte. Dieser Unterstellung widerspräche aber, dass der negative Wachstumsbefund sowohl für de facto, als auch unter demokratisch legitimierten Regierungen vorliegt. Auch wenn sich eine vermeintliche, ausschließlich an ihrem Wohlergehen interessierte Elite vielleicht während der Phasen diktatorischer Regimes hätte tatsächlich verstärkt Gehör verschaffen und ihre Ziele auch institutionell umsetzen können, so wäre ihnen diese Möglichkeit - sofern man nicht Verschwörungsvorstellungen annimmt - wenigstens unter genuin demokratischen Regierungen weitgehend verbaut. Dass dennoch keine Verbesserung der entwicklungspolitischen Rahmenbedingungen auf einem aus Sicht NIÖ-basierter governance-Ansätze unkompliziert scheinenden technokratisch-institutionellem Wege, etwa in Form einer Übernahme von im demokratischen Chile bewährten Regelungen, hätte erfolgen und positive Effekte zeitigen können, wäre so für die Zeit nach 1983 nicht erklärbar.

Die Problematik, dass Wachstum und Entwicklung durch Institutionen zwar zweifellos in Teilen beeinflusst, aber nicht allein schon durch einige Modifikationen dauerhaft begründet werden kann - ganz zu schweigen davon, dass auf diese Weise langfristig wirksame Entwicklungsmuster wie im Falle der argentinischen Investitionsschwäche durchbrochen werden können - lässt sich gerade auch anhand der Entwicklung der 90er Jahre und ihrer Krise gut veranschaulichen. Zeller merkt an:

„La década del 90 marca el inicio de una profunda reforma y ajuste del aparato estatal y de las políticas públicas, fundamentalmente las de regulación económica.“⁵⁷²

Die Regierung Menem initiierte auf einer breiten Front von Politikfeldern institutionelle Veränderungen. Bei vielen von ihnen: Marktregulierungen, Sozialversicherungswesen, Finanzsysteme, Steuerpolitik, selbst die Verfassungsordnung, handelte es sich um weit reichende Projekte, die gegenüber der Vergangenheit tiefe Modifizierungen darstellten. Fanelli schildert etwa die Veränderungen in den Regulierungen des Finanzsystems während der 90er Jahre, die auf eine Stärkung seiner Stabilität und die Verhinderung von plötzlichen Liquiditätskrisen ab-

⁵⁷² Norberto Zeller: *Reseña del proceso de reforma del Estado en la Argentina*, a.a.O., S. 2.

zielten.⁵⁷³ So sollte die Vorschrift eines bankseitigen 11,5%igen Eigenkapitalanteils bei an den Privatsektor vergebenen Krediten bewirken, dass die Finanzinstitute bei der Prüfung der Solvenz und der Seriosität vorgelegter Beteiligungsprojekte besondere Sorgfalt walten ließen; damit waren die argentinischen Regelungen in dieser Frage sogar noch strenger als die diesbezüglichen Vorgaben des Basel I-Abkommens. Obschon nach der „Tequila-Krise“ von 1995 noch weitere Sicherungsmechanismen eingeführt wurden: u.a. 1995 die Erhöhung der Mindestreserven und die Vorschrift einer Depositenversicherung, konnte ein Zusammenbruch des Bankensystems unter dem Eindruck der Zuspitzung der Liquiditätskrise 2001/2002 jedoch nur durch weitere, sehr drastische, Maßnahmen verhindert werden.

Sowohl strukturelle Veränderungen der Bankenlandschaft in Richtung auf eine deutliche Konzentrationsbewegung als auch Verschiebungen der Kreditvergabe zu Ungunsten kleiner und mittlerer Unternehmen zeigen, dass diese und zahlreiche weitere Maßnahmen in der Praxis auch tatsächlich umgesetzt und eingehalten wurden.⁵⁷⁴ Auch in der Fiskalpolitik, dem Bildungswesen und - besonders augenfällig - in der Währungspolitik wurden die institutionellen Vorgaben dahingehend befolgt, dass sie klare Veränderungen bewirkten. Dass sie dennoch nicht nur die negativen Entwicklungen ab 1999 nicht verhindern konnten, sondern diese zudem auch noch besonders einschneidend ausfielen, könnte vor diesem Hintergrund dahingehend gedeutet werden, dass diese - und andere - institutionelle Modifikationen qualitativ minderwertig waren. Tatsächlich attestiert etwa die CEPAL hinsichtlich der Fiskalpolitik:

„[D]esde el punto de vista de la calidad del gasto público, la descentralización de servicios sociales no contó con adecuados mecanismos de (...) reforma institucional (...).“⁵⁷⁵

Dennoch aber erschiene es als ausgesprochen gewagtes Unterfangen, der großen Fülle institutioneller Neuerungen und Veränderungen der Menem-Zeit insgesamt hinsichtlich ihrer Inhalte ein negatives Zeugnis auszustellen. Vor allem ergäbe sich dabei auch das Paradoxon, dass die selben Institutionen, die in der ersten Hälfte der 90er Jahre in vielfältiger Hinsicht positive Resultate zeitigten: im historischen Vergleich radikal gesenkte Inflationsraten, mehrere Jahre kräftigen Wirtschaftswachstums, deutliche Produktivitätsgewinne, etc., und auch international entsprechend positiv bewertet wurden, ihre Wirkungsweisen nach 1999 so radikal umkehrten.

⁵⁷³ José María Fanelli: El sistema financiero argentino: La crisis y los desafíos, in: Carlos Bruno, Daniel Chudnovsky (Hrsg.): ¿Por qué sucedió? Las causas económicas de la reciente crisis argentina, a.a.O., S. 136 ff.

⁵⁷⁴ José María Fanelli: El sistema financiero argentino: La crisis y los desafíos, in: Carlos Bruno, Daniel Chudnovsky (Hrsg.): ¿Por qué sucedió? Las causas económicas de la reciente crisis argentina, a.a.O., S. 139 f.

⁵⁷⁵ Oscar Cetrángolo, Juan Pablo Jiménez: Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad, a.a.O., S. 64.

Andrerseits aber ist sicher nicht zu bestreiten, dass Institutionen eine wichtige Rolle bei der Induktion von Wandlungsprozessen zukommt. Ohne die Einleitung von Arbeitsmarktreformen oder eine Modifizierung des Außenhandelsregimes im Sinne einer Verbesserung der Möglichkeiten zur Einfuhr von Technologie und Investitionsgütern hätte in Argentinien kaum die „revolución productiva“ stattfinden können; und ohne die drastische Reduzierung der Geldentwertung im Zuge des Konvertibilitätsgesetzes von 1991 wäre wohl aber auch diese „revolución“ weitgehend ins Leere gelaufen, bzw. hätte sich kaum die zu ihrer Durchführung notwendigen externen Finanzierungsquellen erschließen können.

Somit kann festgehalten werden, dass, obschon Institutionen im Verlauf der 90er Jahre ohne Zweifel eine wesentliche Größe bei der Beeinflussung der (wirtschaftlichen) Entwicklung Argentiniens darstellten, sie in ihrer Wirksamkeit doch einer Reihe weiterer Faktoren unterliegen müssen. Nicht nur, dass es ausgesprochen schwierig und problematisch ist, in der Analyse einer Vielzahl von Projekten fundierte und objektive Aussagen zu deren Qualität zu machen; zumal hinsichtlich ihrer Resultate in einer Mehrzahl mit Díaz von „dos caras“⁵⁷⁶ gesprochen werden kann und es außerordentlich problematisch ist, über die langfristigen Folgen ihrer Implementierung inmitten eines wechselhaften nationalen wie internationalen Umfeldes fundiert zu urteilen.

Zudem wurde bereits bei der Untersuchung des Erklärungsgehalts des governance-Ansatzes der Weltbank festgestellt, dass die institutionellen Änderungen etwa bei der Korruptionsbekämpfung oder mit dem Ziel einer Verbesserung der administrativen Qualitäten in wesentlichen Aspekten in der subjektiven Wahrnehmung weiter Teile der argentinischen Bevölkerung keinesfalls die erhofften Resultate zeitigten. Trotz der auf diesen Gebieten unternommenen institutionellen Anstrengungen - die aus einer nüchtern technokratischen Sicht vielleicht sogar sehr fundiert und durchdacht gewesen sein können, klare Ziele formulierten und Strategien zu deren Erreichung entwickelten - blieben diese Bereiche im Bewusstsein einer großen Bevölkerungsmehrheit stark negativ besetzt, was ihre Wirksamkeit solcherart beeinträchtigte. Auch hinsichtlich der Effizienz der ehrgeizigen Arbeitsmarktreformen der Regierung Menem stellt Díaz fest, dass „(...) respecto de las relaciones laborales, los cambios no fueron enteramente aceptados“, was zu einem „cierto número de ‚fugas‘“⁵⁷⁷ - gemeint ist das Abtauchen in den informellen Sektor - geführt habe:

⁵⁷⁶ Rodolfo Díaz: ¿Prosperidad o ilusión? Las reformas de los 90 en la Argentina, a.a.O., S. 202.

⁵⁷⁷ Beide Zitate: Ebd., S. 203.

„Se ha observado algún tipo de relación entre las reformas económicas y un reforzamiento de la tendencia hacia la fuga (...).“⁵⁷⁸

3.4 Fazit

Somit weisen auch die NIÖ-basierte governance-Konzepte trotz ihrer gegenüber dem Weltbank-Ansatz besseren theoretischen Fundierung einige Defizite auf, die vor allem ihre Anwendbarkeit auf konkrete Landesfälle erschweren. Sowohl in der Definition des Begriffs „gute“ Institution, als auch in deren Messbarkeit, als auch in der umfassenden Gültigkeit ihrer Grundannahmen, als auch in ihrer Fähigkeit zur Erfassung historisch gewachsener Konstellationen ergeben sich Einschränkungen, die ihre teilweise Überarbeitung und Anpassung für die Zwecke dieser Arbeit erforderlich machen.

Im Zentrum dieser Vorbehalte steht dabei die starke Ausrichtung NIÖ-basierter governance-Konzepte auf Institutionen und die Auffassung, dass vor allem deren Qualität wesentliche Determinante wirtschaftlicher Entwicklung sei. Hierbei handelt es sich um „institutional design“, das als Ausdruck einer eher technokratischen und so auch ahistorischen Weltansicht gewertet werden kann.⁵⁷⁹

Eine mögliche Alternative könnte hier eine Lockerung der starken institutionellen Verankerung der NIÖ-basierten governance-Konzepte und eine konsequente Hinwendung zum Wirken des Staates und seiner Wahrnehmung seitens der privaten Wirtschaftssubjekte bieten. Dies ginge über das bloße technische „enforcement“ hinaus und stärker in Richtung auf die von Lane und Ersson formulierte Vorstellung der „intactness of the state“. Ohne die grundlegende Bedeutung institutioneller Rahmen für die sozioökonomische Entwicklung eines Landes dadurch in Frage zu stellen, könnte überlegt werden, ob ihre Wirksamkeit nur in direkter Form vorstellbar ist: Die Veränderung einer Norm und deren Anwendung führt zur (erwünschten) Verhaltensänderung seitens der Rezipienten; oder ob nicht auch indirekte Wege möglich sein könnten. Hintergrund dieser Überlegungen ist, dass nicht so sehr die jeweiligen Inhalte institutioneller Arrangements in den Daten zur tatsächlichen wirtschaftlichen oder sozialen Entwicklung eines Landes ablesbar sind; erschöpfte sich das Problem unbefriedigender Entwicklungsleistungen in erster Linie in Inhalten, so könnten diese notfalls einer raschen Anpassung unterzogen werden, und sei eine solche auch nur in Form der Übertragung von in anderen Fällen erfolgreichen Institutionen auf den eigenen Landesfall.

⁵⁷⁸ Rodolfo Díaz: ¿Prosperidad o ilusión? Las reformas de los 90 en la Argentina, a.a.O., S. 195.

⁵⁷⁹ Robert Putnam: Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy, Princeton 1994, S. 9.

Die Art und Weise ihres Zustandekommens und ihrer gestaltenden Umsetzung schaffen jedoch ein Gesamtklima, das für Investitionen und damit für Wachstum und Entwicklung zuträglich ist oder nicht; da innerhalb dieser Gesamtkonstellation nicht nur Reforminhalte von Bedeutung sind, sondern auch andere - gleichsam „weichere“ - Faktoren, greifen Ansätze, die historische Komponenten unberücksichtigt lassen, notwendigerweise zu kurz. Formen und Ursachen von ‚bad‘ governance können nur verstanden werden, wenn sie innerhalb ihres historischen Kontextes erfasst werden und hierbei das Erscheinen und Auftreten des Staates in ihre Überlegungen einbeziehen.⁵⁸⁰ Daraus folgt, dass ‚bad‘ governance von Fall zu Fall auch unterschiedliche Hintergründe haben kann, bzw. ‚good‘ governance fallweise unterschiedlicher Strategien bedarf.

4. Der „political credibility“-Ansatz: Grundlage eines umfassenden governance-Konzepts?

Einen möglichen Ansatzpunkt für ein stärkeres Eingehen auf landesspezifische Besonderheiten bei gleichzeitiger wenigstens teilweiser Lösung von den starken institutionellen Verankerungen bietet der „political credibility“-Ansatz Borner, Brunettis und Weders. Auf der Grundlage des Neoinstitutionalismus setzen sie sich mit der Frage auseinander, weshalb in vielen Entwicklungsländern trotz Umsetzung wirtschaftlicher Reformen nachhaltiges Wachstum oft ausbleibt. Dabei gehen sie in ihren Überlegungen davon aus, dass hierfür weniger die eigentlichen wirtschaftlichen als vielmehr die politischen Institutionen verantwortlich zu machen seien. Nicht unzureichende wirtschaftliche Institutionen behinderten den Schritt „from stabilization to growth“,⁵⁸¹ sondern vor allem eine mangelhafte Begrenzung staatlicher und insbesondere exekutiver Macht.

4.1 „Political Credibility“ und „Credible Commitments“

Borner, Brunetti und Weder stellen insbesondere die wirtschaftspolitische Kontinuität in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen:

„You can make money under any policy situation as long as it doesn´t change every fifteen minutes.“⁵⁸²

⁵⁸⁰ Eine solche Einschätzung vertritt u.a. auch Walter Eucken, der in seinen Arbeiten immer wieder die Notwendigkeit betonte, „die Enge des eigenen Fachgebiets“ zu überschreiten und dabei darauf hinwies, dass Staats-, Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung eng zusammenhängen. Thomas Fischer: Staat, Recht und Verfassung im Denken von Walter Eucken. Zu den staats- und rechtstheoretischen Grundlagen einer wirtschaftsordnungspolitischen Konzeption, Frankfurt am Main 1993, S. 2 und 87.

⁵⁸¹ Silvio Borner, Aymo Brunetti, Beatrice Weder: Institutional Obstacles to Latin American Growth, a.a.O., S. 28.

⁵⁸² Aussage eines Unternehmers, zitiert bei Silvio Borner, Aymo Brunetti, Beatrice Weder: Political Credibility and Economic Development, a.a.O., IX.

Untergraben werde diese wirtschaftspolitische Kontinuität durch „institutional uncertainty“. Hierunter verstehen die Autoren ein Umfeld, in dem sich für private Wirtschaftssubjekte in Folge volatiler institutioneller Rahmen Gefahren einer unvorhersehbaren vollständigen oder teilweisen Enteignung ergeben.⁵⁸³ Unter dieser Volatilität litte die politische Glaubwürdigkeit einer Regierung, die so nicht in der Lage sei, die privaten Wirtschaftssubjekte der Kontinuität ihrer wirtschaftspolitischen Maßnahmen zu versichern. Werde infolge von „uncertainty about the nature and enforcement of the ‚rules of the game‘“⁵⁸⁴ die „political credibility“ nachhaltig gestört, so ihre Überlegungen, dann zeitige dies gravierende Auswirkungen auf Investitions- und Spezialisierungsentscheidungen und damit auf die Wirtschaftsentwicklung allgemein. Auch Ahrens hebt die besondere Bedeutung eines solchen „credible commitment“ im Rahmen wirtschaftlicher Reformen hervor.⁵⁸⁵

Hauptursache der politischen Unsicherheiten seien große diskretionäre Spielräume des Staates, und hier insbesondere der exekutiven Gewalt. Die Autoren verweisen dabei exemplarisch auf das Beispiel Boliviens, wo trotz umfangreicher wirtschaftlicher Reformen während der 80er und 90er Jahre keine dauerhafte und deutliche Steigerung der Wachstumsdynamik zu beobachten gewesen sei. Obschon die Regierung potenziellen Investoren per Dekret umfangreiche entgegenkommende Zusicherungen machte und so formal für günstige Investitionsbedingungen sorgte, gelang es ihr nicht, ihre politische Glaubwürdigkeit auf diese Weise zu stärken. Denn ebenso, wie Investorenschutz dekretiert werden könne, sei dieser auf diesem Wege auch wieder aufhebbar: „Credibility can not be established by decree.“⁵⁸⁶

In Abgrenzung zum „mainstream of economic development theory“⁵⁸⁷ konzentrieren sich die Autoren daher nicht auf die Effizienz einzelner politischer Maßnahmen, sondern auf die institutionellen Grundlagen ihres Zustandekommens und die mit diesen zusammenhängenden Fragen ihrer politischen Glaubwürdigkeit. Ihren Ausdruck findet diese Herangehensweise in der Formel „efficiency versus credibility“.⁵⁸⁸ Insbesondere in den Staaten Lateinamerikas sei dabei ein Mangel an „institutional safeguards“⁵⁸⁹ festzustellen, der durch auf makroökonomische Stabilisierungen abzielenden Reformgrundsätze wie dem „Washington Consensus“ nicht be-

⁵⁸³ Silvio Borner, Aymo Brunetti, Beatrice Weder: *Institutional Obstacles to Latin American Growth*, a.a.O., S. 17.

⁵⁸⁴ Ebd., S. 5.

⁵⁸⁵ Joachim Ahrens: *Governance and Economic Development. A Comparative Institutional Approach*, a.a.O., S. 138.

⁵⁸⁶ Aymo Brunetti, Beatrice Weder: *Political Credibility and Economic Growth*, Basel 1992, S. 4.

⁵⁸⁷ Ebd., Abstract.

⁵⁸⁸ Ebd., S. 4.

⁵⁸⁹ Silvio Borner, Aymo Brunetti, Beatrice Weder: *Institutional Obstacles to Latin American Growth*, a.a.O., S. 4.

hoben würde und daher wesentliche Ursache der unbefriedigenden wirtschaftlichen Entwicklung dort sei.⁵⁹⁰

Dabei gehen die Autoren davon aus, dass mangelnde politische Glaubwürdigkeit gerade bei großen Investitionsvorhaben mit einem sehr langfristigen zeitlichen Horizont besonders problematisch sei, da hier auch ohne einen solchen „discretionary state“⁵⁹¹ eine Fülle von kaum zu beeinflussenden Faktoren zu berücksichtigen sei. Bestehe zusätzlich zu diesen Unsicherheiten noch die Möglichkeit, dass sich Planungsvariablen aufgrund willkürlicher staatlicher Eingriffe ständig kurzfristig und unvorhersehbar verändern könnten, so erschwere dies die Planbarkeit wirtschaftlichen Handelns zusätzlich. Für das private Wirtschaftssubjekt ergäben sich vor diesem Hintergrund drei Handlungsoptionen: Die Investition wird

1. nicht getätigt,
2. in ihrem Volumen deutlich reduziert, oder
3. im Verborgenen ausgeführt (Gang in die Informalität).⁵⁹²

In jeder Hinsicht aber sei das Ergebnis mangelhafter Glaubwürdigkeit eine Verschlechterung des Investitionsklimas mit einer in Folge verschleppten oder reduzierten Investitionstätigkeit im formellen Sektor und einer entsprechenden langfristigen Reduzierung des Wirtschaftswachstums.⁵⁹³

Auf Grundlage ihrer Überlegungen konstruieren Borner, Brunetti und Weder einen Indikator zur Messung politischer Glaubwürdigkeit, bei dem sie als Variablen insbesondere Ergebnisse aus Umfragen unter Unternehmern in den untersuchten Ländern zu Grunde legen.⁵⁹⁴ Bei seiner Überprüfung gelangen sie zu dem Schluss, dass

„(...) political credibility is a robust determinant of economic growth, and secondly our indicator outperforms all other political variables used in traditional cross-country growth analyses.“⁵⁹⁵

Dieses Ergebnis ist von besonderer Bedeutung, da es die Möglichkeiten zur Aufzeigung von Verbindungen zwischen politischer und wirtschaftlicher Entwicklung deutlich verbessert. Durch die Befragung von Unternehmern erhält dieser Indikator einen starken Bezug sowohl

⁵⁹⁰ „The executive can virtually do whatever it likes, and (...) the only reaction of the people is to try to escape from this unpredictable monopoly of power.“ Aymo Brunetti, Beatrice Weder: Political Credibility and Economic Growth, a.a.O., S. 24.

⁵⁹¹ Ebd., S. 26.

⁵⁹² Silvio Borner, Aymo Brunetti, Beatrice Weder: Political Credibility and Economic Development, a.a.O., S. 28-34.

⁵⁹³ Silvio Borner, Aymo Brunetti, Beatrice Weder: Institutional Obstacles to Latin American Growth, a.a.O., S. 7.

⁵⁹⁴ Silvio Borner, Aymo Brunetti, Beatrice Weder: Political Credibility and Economic Development, a.a.O., S. 50.

⁵⁹⁵ Ebd., S. 70 f.

zur Praxis als auch zu jeweiligen landesspezifischen Konstellationen. Hervorzuheben ist dabei insbesondere, dass bei der Frage nach der politischen Glaubwürdigkeit und der Einschätzung der Gefahren wirtschaftspolitischer Volatilität von vornherein gezielt persönliche Einstellungen erfasst werden, die in einem direkten Zusammenhang mit Investitionsentscheidungen stehen. Dadurch erhebt dieser Indikator nicht nur keinen Anspruch auf eine wie auch immer geartete Objektivität, sondern macht seine Subjektivität sogar zu seiner Hauptaussage.

4.2 Probleme des „political credibility“-Ansatzes

Der „political credibility“-Ansatz Borners, Brunettis und Weders stellt somit nicht nur die Institutionen an sich, sondern vor allem ihre *Wahrnehmung* durch die privaten Wirtschaftssubjekte in den Mittelpunkt seiner Überlegungen. Diese Wahrnehmungen wiederum beeinflussen deren Investitionsentscheidungen, und darüber das Wirtschaftswachstum. Durch diese Einbeziehung einer stark subjektiven Komponente nimmt er - auch wenn es sich bei ihm nicht explizit um einen governance-Ansatz handelt - gegenüber den vorher behandelten NIÖ-basierten governance-Konzepten eine wichtige und fruchtbare Erweiterung vor. Dennoch sind auch bei ihm einige Punkte anzumerken, die seine Anwendbarkeit einschränken.

4.2.1 Rolle der Institutionen

An erster Stelle geht es dabei um die Rolle der Institutionen. Dabei soll die Frage gestellt werden, ob die Autoren deren Bedeutung in ihren Überlegungen nicht generell zu stark in den Vordergrund stellen.

So wie Borner, Brunetti und Weder gegenüber der neoklassisch fundierten Wirtschaftstheorie bemängeln, dass diese die Rolle der Institutionen vernachlässige,⁵⁹⁶ so ist hinsichtlich des „political credibility“-Ansatzes anzumerken, dass er sich nicht weiter mit den Bedingungen für ein Funktionieren dieser Institutionen auseinandersetzt. Die Autoren argumentieren:

„They [die Maßnahmen] can be credible (...) only if government can be efficiently prevented from changing them. (...) Why do institutional settings in Western democracies produce credible results? The reason is that actions of the executive are controlled by a system of checks and balances.“⁵⁹⁷

Eine zentrale Rolle sowohl bei der Beschränkung exekutiver Macht als auch beim Funktionieren der Gewaltenteilung und -kontrolle spielen nach Auffassung Borners, Brunettis und Weders die institutionellen Rahmen:

⁵⁹⁶ Aymo Brunetti, Beatrice Weder: Political Credibility and Economic Growth, a.a.O., S. 9.

⁵⁹⁷ Silvio Borner, Aymo Brunetti, Beatrice Weder: Institutional Obstacles to Latin American Growth, a.a.O., S. 28.

„We believe, therefore, that institutional control of the executive could be a decisive step toward establishing credibility and getting the way from stabilization to growth.“⁵⁹⁸

Gleichzeitig anerkennen sie jedoch, dass

„[t]he puzzling fact is that, on paper, Latin American institutions do not differ much from their European and North American counterparts. But there is a big discrepancy between the design of the legal framework and the practice of everyday life.“⁵⁹⁹

Mit dieser Feststellung wird eingeräumt, dass die Ursachen mangelhafter staatlicher bzw. exekutiver Bindung und damit unbefriedigender Wirtschaftsentwicklung letztlich doch nicht zwingend auf institutionelle Wurzeln zurückführbar sein müssen. Die „institutional uncertainty“ mag durch Unsicherheit schaffende legislative Kompetenzen der Exekutive begünstigt und vertieft werden. In einem Umfeld aber, in dem trotz entsprechender institutioneller Rahmen

„[n]o judiciary will monitor and no legislature, neither parliament nor voters, can efficiently protest against this discretionary power“,⁶⁰⁰

ist der politinstitutionelle Rahmen als solcher für die wirtschaftspolitische Volatilität jedoch kaum verantwortlich zu machen. Auch wenn die von den Autoren vorgeschlagenen institutionellen Reformen - sie alle zielen mehr oder weniger stark auf eine Vertiefung des politischen Wettbewerbs durch eine Stärkung der Gewaltenteilung und -kontrolle, einen Ausbau föderaler Komponenten oder die Abtretung nationaler Souveränitätsrechte an supranationale Organisationen -⁶⁰¹ durchgeführt würden, so ergäbe sich daraus keinesfalls eine Garantie zu einer tatsächlichen Reduzierung institutioneller Unsicherheit und zur Stärkung politischer Glaubwürdigkeit.

Wenngleich auch eher im Hinblick auf die politische Stabilität, so konstatiert doch auch Nolte, dass

„[m]öglicherweise (...) in Staaten der Dritten Welt die Bedeutung institutioneller Faktoren – insbesondere der Demokratietypus – insgesamt relativiert werden“⁶⁰²

⁵⁹⁸ Silvio Borner, Aymo Brunetti, Beatrice Weder: Institutional Obstacles to Latin American Growth, a.a.O., S. 28.

⁵⁹⁹ Silvio Borner, Aymo Brunetti, Beatrice Weder: Institutional Obstacles to Latin American Growth, a.a.O., S. 29. Auch Yeatts hebt als Besonderheit nicht nur für Argentinien, sondern ganz Lateinamerika hervor, dass „la modificación (por parte del gobierno o de particulares), la evasión, reversión o incumplimiento de las reglas de juego forman parte de estas mismas reglas (...)“. Guillermo Yeatts: Las perversas reglas de juego en América Latina, a.a.O., S. 34.

⁶⁰⁰ Silvio Borner, Aymo Brunetti, Beatrice Weder: Institutional Obstacles to Latin American Growth, a.a.O., S. 28.

⁶⁰¹ Ebd., S. 35 f.

⁶⁰² Detlef Nolte: Presidentialism revisited : Gewaltentrennung und Gewaltenschränkung in den lateinamerikanischen Präsidentschaftsdemokratien, in: Lateinamerika Analysen Nr. 7/2004, S. 81 f.

müssten. Wichtiger als Verfassungsordnungen, die zudem ihrerseits Gegenstand von Änderungen werden können, ist vor diesem Hintergrund das von Lane und Ersson so bezeichnete, historisch zu fassende Phänomen der „institutionellen Degeneration“.⁶⁰³ Nämlich die immer wieder beobachtbaren Diskrepanzen zwischen Verfassungsordnung und -wirklichkeit. Baurmann merkt in diesem Zusammenhang an:

„So mag zwar eine funktionierende Institution der Gewaltenteilung wirksame Anreize erzeugen, die einem Missbrauch von Machtpositionen entgegen wirken. Diese Institution kann aber nicht selber ihre Funktionsfähigkeit garantieren und aus eigener Kraft dafür sorgen, dass sich die Inhaber der Gewalten auch in der vorgeschriebenen Weise an ihre Kompetenzen halten und etwa die Urteile des Verfassungsgerichts von den Mitgliedern der Exekutive respektiert werden.“⁶⁰⁴

4.2.2 Quellen politischer Glaubwürdigkeit

Diese Einschränkung der glaubwürdigkeitsstiftenden Funktion von Institutionen, die wie festgestellt implizit auch von den Autoren selber vorgenommen wird, hat weit reichende Auswirkungen auf die Quellen politischer Glaubwürdigkeit.

Borner, Brunetti und Weder sehen die politische Glaubwürdigkeit durch Reputation, Offenheit und Partizipation begünstigt,⁶⁰⁵ wobei sie die Partizipation für besonders effektiv halten. Hierdurch nehmen die Autoren bemerkenswerterweise eine indirekte Ankoppelung an die von ihnen zuvor als ungenau kritisierte⁶⁰⁶ Herstellung von Wechselbeziehungen zwischen demokratischer Regimeform und positiver Wirtschaftsentwicklung vor. Zwar beziehen sie sich bei ihren Ausführungen auf „well-developed democracies“⁶⁰⁷ als Referenzpunkte; dennoch richten sie ihr Hauptaugenmerk vor allem auf die auch von Dahl als demokratiekonstituierend beschriebenen Elemente, also freie Wahlen und Mitwirkungsmöglichkeiten von Interessensgruppierungen. Zu den Partizipationsrechten zählen die Autoren auch Gewaltenteilung und -kontrolle, der sie ein besonderes Gewicht bei der Begrenzung des „discretionary state“ beimessen.⁶⁰⁸

Dabei ist jedoch festzustellen, dass es auch in stabilen Demokratien mit weit reichenden und auch tatsächlich eingehaltenen Partizipationsrechten zu Verletzungen des Gewaltenteilungsprinzips und zum Auftreten des „discretionary state“ kommen kann. Beispiele hierfür bieten

⁶⁰³ Jan-Erik Lane, Svante Ersson: *The New Institutional Politics*, a.a.O., S. 131 f.

⁶⁰⁴ Michael Baurmann: *Vertrauen und Anerkennung. Wie weiche Anreize ein Vertrauen in Institutionen fördern können*, in: Andrea Maurer, Michael Schmid (Hrsg.): *Neuer Institutionalismus. Zur soziologischen Erklärung von Organisation, Moral und Vertrauen*, Frankfurt a.M. 2002, S. 109.

⁶⁰⁵ Silvio Borner, Aymo Brunetti, Beatrice Weder: *Political Credibility and Economic Development*, a.a.O., S. 77 ff.

⁶⁰⁶ Aymo Brunetti, Beatrice Weder: *Political Sources of Growth. The Need for New Measurement*, a.a.O., S. 11.

⁶⁰⁷ Silvio Borner, Aymo Brunetti, Beatrice Weder: *Political Credibility and Economic Development*, a.a.O., S. 103.

⁶⁰⁸ Ebd., 97.

sich eben vor allem in Lateinamerika, wo zwar im Gros der Staaten mittlerweile weitgehend stabile demokratische Regimes bestehen, es aber dennoch immer wieder zu Machtanmaßungs- und Amtsmissbrauchsvorwürfen insbesondere gegen die Exekutiven kommt. Auch Chile galt als gefestigte Demokratie, bevor es 1973 zum Staatsstreich gegen Allende kam, wie auch 1930 Argentinien beim Putsch gegen Yrigoyen. Zudem ist die Geschichte lateinamerikanischer Staaten reich an Beispielen für niederrangige Übertretungen der Gewaltenteilung insbesondere durch die Exekutive. Hier kann etwa auf Argentinien hingewiesen werden, wo Präsident Alfonsín bereits lange vor der Verfassungsreform von 1994 mit ihrer Festschreibung eines präsidentialen Notstandsdekretsrechts wiederholt - und so gesehen ohne jede legale Grundlage - von diesen legislativen Instrumenten Gebrauch machte. In diese Kategorie gehören auch die immer wieder geäußerten Vorwürfe, dass die Exekutive die Unabhängigkeit insbesondere des Obersten Gerichtshofes missachte, indem sie die Anzahl der Richterstellen erhöht bzw. politisch missliebige Richter durch politische Verfahren aus dem Amt drängen lässt.

Somit reicht die bloße Festschreibung von Kontroll- und Partizipationsrechten, etwa in Form der Verfassung, nicht aus, um auch ihre Respektierung zu garantieren. Die Bindung staatlicher Macht ist auch unter Vorliegen fundierter institutioneller Anker und Fesseln immer latent prekär, da sich stets Konstellationen ergeben können, in denen sie ihre Bindung abschüttelt und Kontrollen zerbricht.⁶⁰⁹ Partizipationsrechte sind so zwar wichtige, aber nicht für sich schon entscheidende Bedingungen für die Herstellung politischer Glaubwürdigkeit.

Das trifft auch für die andere Grundlage politischer Glaubwürdigkeit, die Offenheit („openness“), zu. Die Autoren verstehen hierunter einerseits die Möglichkeit, die mobilen Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital über Landesgrenzen hinweg bewegen zu können, sowie andererseits die möglichst weit reichende Abwesenheit von Handelsbeschränkungen.⁶¹⁰ Sie messen dieser „exit option“ eine besonders starke disziplinierende Wirkung zu, da Unternehmen angesichts ausufernder exekutiver Willkürakte das Land verlassen und seiner Regierung auf diese Weise Ressourcen entziehen könnten.⁶¹¹ Wie sie jedoch selber einschränkend feststellen, handelt es sich bei diesen Erscheinungsformen von Offenheit um klassische Instrumente der Wirtschaftspolitik, die daher besonders anfällig für plötzliche Schwankungen sein

⁶⁰⁹ Besonders brutal geschieht dies freilich durch einen Staatsstreich und die Aufhebung der Verfassungsordnung.

⁶¹⁰ Silvio Borner, Aymo Brunetti, Beatrice Weder: *Political Credibility and Economic Development*, a.a.O., 95 f.

⁶¹¹ Aymo Brunetti, Beatrice Weder: *Political Credibility and Economic Growth*, a.a.O., S. 26. In der „exit option“ sehen sie denn auch eine wesentliche Ursache der erfolgreichen Bindung exekutiver Macht in den Staaten Westeuropas und Nordamerikas.

können. Die Autoren führen zwar aus, dass etwa eine hohe Abhängigkeit von ausländischen Investitionen oder eine besonders ausgeprägte Spezialisierung der Wirtschaft mit einer entsprechend starken Angewiesenheit auf bestimmte Importe die Spielräume der Regierung hinsichtlich starker und plötzlicher Veränderungen einschränken; eine Garantie stellt dies jedoch nicht dar, und mithin auch keine stabile Grundlage für politische Glaubwürdigkeit. Zudem besteht im Argumentationsstrang der Autoren hier auch eine Inkongruenz. Einerseits stellen sie die „exit option“ als besonders wirkungsvolles und daher zu stärkendes Bindungsinstrument dar. Andererseits aber beschreiben sie dessen Folgen: Kapitalflucht, Investitionszurückhaltung und Informalität, insbesondere als Konsequenzen politischer Unglaubwürdigkeit. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, weshalb das vermeintlich machtvolle Instrument „openess“ in den von politischer Unglaubwürdigkeit und den entsprechenden Anwendungen der „exit option“ gezeichneten Staaten bislang nicht zu einer nachhaltigen Verminderung der „institutional uncertainty“ unter dem Druck des Entzugs von Ressourcen geführt hat? Die Autoren setzen sich mit diesem Widerspruch nicht auseinander.

Die in der Darstellung der Autoren einfachste Form der Fundierung politischer Glaubwürdigkeit: die Reputation,⁶¹² erscheint so als die eigentlich grundlegendste und ursprünglichste. Borner, Brunetti und Weder befassen sich in diesem Zusammenhang nur mit Beispielen relativ statischer politischer Konstellationen: stabile Monarchien, Diktaturen und dauerhafte Parteienherrschaften. Aufgrund des in diesen Konstellationen bestehenden Charakteristikums von sich über lange Zeiträume hinweg fortlaufend wiederholenden Transaktionen zwischen Herrschern und Beherrschten mit dem Ziel einer weiteren Fortsetzung der Austauschbeziehungen ergäben sich Erfahrungswerte mit der Handlungsweise der Regierenden, vor deren Hintergrund ihre politische Glaubwürdigkeit einschätzbar werde. Durch das Sammeln von Erfahrungen mit einem Transaktionspartner forme sich auf diese Weise eine Geschichte, auf deren Grundlage die Transaktionsteilnehmer ihre Erwartungen für die Zukunft ausrichten könnten. Erweise sich ein Transaktionspartner dabei als zuverlässig und konsistent, so könne auch für zukünftige Transaktionen eher ein solches Verhalten vorausgesetzt werden. Dabei ist hier bemerkenswert, dass solcherart Glaubwürdigkeit Personen - den langjährig Herrschenden -, und nicht etwa den Institutionen entgegen gebracht wird. Erst die wiederholten Erfahrungen der Beherrschten mit der Achtung der Institutionen durch die Herrschenden bilden die Grundlage für deren politische Glaubwürdigkeit.

⁶¹² Silvio Borner, Aymo Brunetti, Beatrice Weder: Political Credibility and Economic Development, a.a.O., 78 ff.

Da Reputation in den Darstellungen der Autoren jedoch vor allem an Regierungen und eine kontinuierliche Interaktion zwischen Herrschern und Beherrschten geknüpft ist, ergäbe sich jedoch aus jedem Wechsel der Regierung - oder selbst einzelner ihrer Mitglieder - für die privaten Wirtschaftssubjekte potenziell immer Anlass zu tiefer Beunruhigung: Wird die neue Regierung, der neue Minister die „institutional uncertainty“ vergrößern oder verringern? Würde in dieser Richtung weitergedacht, so wäre ein demokratisches, vielleicht sogar mit starken föderativen Zügen ausgestattetes Regime mit seinen zahlreichen Veränderungsmöglichkeiten hinsichtlich der Investitions- und Wirtschaftsentwicklung etwa einer konstitutionellen Monarchie oder einer langlebigen Diktatur eigentlich unterlegen, da es den Transaktionszeiträumen zwischen Herrschenden und Beherrschten enge Grenzen setzt. Aus einem für das private Wirtschaftssubjekt nur schwer zu überblickenden Konvolut aus auf glied- und nationalstaatlicher Ebene um Personal- und Sachentscheidungen ringender Parteien und anderer Gruppierungen ergäben sich in Form ständig neuer regionaler und nationaler Mandatsträger immer wieder verunsichernde Herausforderungen hinsichtlich ihrer Reputation. Dies widerspräche jedoch dann den Ausführungen der Autoren, die „well-developed democracies“ tatsächlich als vergleichsweise gut gewappnet gegen Erscheinungsformen von „institutional uncertainty“ sehen. Vor diesem Hintergrund könnten die von den Autoren zur Bedeutung der Reputation als Quelle politischer Glaubwürdigkeit gemachten Ausführungen vielleicht dahingehend gedeutet werden, dass sie Zusammenhänge zwischen politischer Instabilität in Form häufiger (gewaltsamer) Regierungswechsel und Wirtschaftsentwicklung bestätigten. Da die Häufigkeit und die Formen von Regierungsveränderungen jedoch wiederum von Borner, Brunetti und Weder zu Recht als ungenaue Indikatoren kritisiert werden,⁶¹³ wäre zu überlegen, ob Reputation tatsächlich nur personenbezogen: wie bei Diktatoren oder Monarchen, bzw. gruppenbezogen: wie bei der lang andauernden Herrschaft der selben Partei, entsteht, oder ob vielleicht auch noch andere - langfristige und abstraktere - Quellen für Reputation und damit politische Glaubwürdigkeit in Betracht kommen.

4.2.3 Sicht des Staates und zu starke Konzentration auf die Exekutive

Drittens schließlich ist anzumerken, dass die Autoren in ihren theoretischen Überlegungen zu den Ursachen und Auswirkungen geringer politischer Glaubwürdigkeit ein in seiner Prononziertheit wenigstens hinterfragbares Gegenüber von Herrschenden und Beherrschten, bzw. von Exekutive und Bürgern konstruieren.

⁶¹³ Aymo Brunetti, Beatrice Weder: Political Sources of Growth. The Need for New Measurement, a.a.O., S. 16 f.

So verwenden sie zur Verdeutlichung der zentralen Bedeutung von politischer Glaubwürdigkeit und ihrer Herstellung etwa das Bild von Banditen, wobei im Falle der „roving bandits“ keine, bei „settled bandits“ Grundformen, bei „competing bandits“ eine relativ weit reichende und bei „no bandits“ schließlich ein Maximum an politischer Glaubwürdigkeit bestünde.⁶¹⁴ Jenseits des Umstandes, dass der Staat hier implizit mit einer Banditenbande gleichgesetzt und damit negativ besetzt wird,⁶¹⁵ erfolgt dabei auch eine eher einseitige Auseinandersetzung mit seiner potenziell enteignenden - stehlenden - Seite. Unbearbeitet bleibt dabei die Frage nach Gründen und Erscheinungsformen solcher als Stehlen interpretierbarer Handlungen, aber auch nach ihrer Wahrnehmung durch die von ihnen betroffenen privaten Wirtschaftssubjekte.

Unklar bleibt etwa, dass der Staat als unselbständige Organisation nicht an der Erzielung von Einkommen als Selbstzweck interessiert ist, sondern dabei immer Instrument derjenigen Individuen oder Gruppen bleibt, die sich bevorzugten Zugang zu ihm verschaffen können. So ist auch die Unterscheidung zwischen „benevolent“ gegenüber „self-serving“ Staaten bzw. Regierungen⁶¹⁶ in ihrem analytischen Gehalt eingeschränkt; denn letztlich streben Staaten und Regierungen immer nach ihrem Erhalt und sind in diesem Sinne zwangsläufig stets „self-serving“, während die von ihr angewandten Strategien für bestimmte Gruppen „benevolent“ und für andere wiederum räuberisch erscheinen können. Auf dieser Grundlage aber ist die Schaffung eines Gegenübers aus Herrschern und Beherrschten, bzw. aus stehlendem Staat und bestohlenen Bürgern, artifiziell: Ist der Staat doch untrennbar Teil eines sozialen Gesamtgefüges, an dessen Entwicklung er beeinflussend partizipiert. So bleibt dem Bürger an Handlungsoptionen eben nicht nur „Exit“, sondern freilich auch eine breite Vielfalt von Interaktionsmöglichkeiten mit dem Staat.

Diese Verbindungen werden von Borner, Brunetti und Weder jedoch nur sehr am Rande und auch in widersprüchlicher Form behandelt. So bezeichnen sie einerseits die Schlussfolgerungen einer Untersuchung von Sachs und Morales, Bolivien brauche zur Verwirklichung nachhaltigen Wachstums „a generation of social peace“, als „too deterministic“ und bemängeln, hier werde auf einen „manna-from-heaven effect“⁶¹⁷ gesetzt. Andererseits aber stellen sie fest, dass die unzureichend funktionierenden institutionellen Rahmen in lateinamerikanischen

⁶¹⁴ Silvio Borner, Aymo Brunetti, Beatrice Weder: *Political Credibility and Economic Development*, a.a.O., 77-79.

⁶¹⁵ Ein solches Motiv findet sich nicht nur bei Borner, Brunetti und Weder, sondern u.a. auch bei Olson; er bedient sich zur Veranschaulichung seiner Überlegungen eines ähnlichen Bildes, wenn er staatliches Handeln unter dem Gesichtspunkt von „individual criminals“ und „organized crime“ betrachtet. Mancur Olson: *The New Institutional Economics: The Collective Choice Approach to Economic Development*, in: Christopher Clague (Hrsg.): *Institutions and Economic Development. Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries*, Baltimore 1997, S. 40 f.

⁶¹⁶ Aymo Brunetti, Beatrice Weder: *Political Credibility and Economic Growth*, a.a.O., 11 f.

⁶¹⁷ Silvio Borner, Aymo Brunetti, Beatrice Weder: *Institutional Obstacles to Latin American Growth*, a.a.O., S. 28.

Staaten vor allem „social causes“ hätten und auch darin begründet wären, dass die Exekutive sich zahlreichen widersprüchlichen, teilweise gewaltsam an sie herangetragenen Partikularinteressen gegenüber gestellt sähe.⁶¹⁸ Eben in diesem von sozialen Spannungen und Ideologisierung geprägten Umfeld sei die Missachtung institutioneller Rahmen durch die Exekutive, etwa zur Anwendung eines populistischen Politikstils, eine zu erwartende Folge. Trotz dieser Einsicht halten die Autoren jedoch an ihrer tendenziell polarisierenden Darstellungsweise fest.

Polarisierende Elemente weist auch ihre starke Konzentration auf die Exekutive auf, in deren dominierender Machtstellung sie die Hauptursachen für „institutional uncertainty“ und mangelhafte politische Glaubwürdigkeit erblicken. Zwar ist die in den Staaten Lateinamerikas vielfach starke Stellung der Exekutive und an ihrer Spitze der Präsidenten Gegenstand einer umfangreichen Debatte, die vor allem auf die zunächst insbesondere von Linz geäußerte Präsidentialismuskritik zurückgeht.⁶¹⁹ Dennoch handelt es sich bei den von Borner, Brunetti und Weder angeführten Erscheinungen, wie auch sie selber feststellen, meist um Formen von Institutionenübertretungen, und damit um Symptome von Fehlfunktionen im gesamten politischen System bzw. eines Versagens des gesamten Staates. Entsprechend sind von Willkür und Korruption neben der Exekutive auch die anderen Staatsgewalten und ihre Organe betroffen, bzw. könnten de jure oder de facto bestehende Machtkonzentrationen in Händen des Präsidenten auch teilweise als Folgen besonders schwerfälliger legislativer Arbeit interpretiert werden.⁶²⁰

4.3 Der „political credibility“-Ansatz: Ein Erklärungsmodell für Argentinien?

Die Autoren des „political credibility“-Ansatzes Borner, Brunetti und Weder befassen sich in ihren Studien nicht nur generell vielfach mit Lateinamerika. In ihrer bereits zitierten Untersuchung „Political Credibility and Economic Development“ greifen sie Argentinien explizit als Fallbeispiel für die Überprüfung ihrer Hypothesen auf.

⁶¹⁸ Silvio Borner, Aymo Brunetti, Beatrice Weder: Institutional Obstacles to Latin American Growth, a.a.O., S. 31 f.

⁶¹⁹ Vgl. hierzu u.a. Juan Linz: Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Hay alguna diferencia?, in: Consejo para la Consolidación de la Democracia (Hrsg.): Presidencialismo vs. Parlamentarismo. Materiales para el estudio de la reforma constitucional, Buenos Aires 1988.

⁶²⁰ So delegierte der argentinische Kongress zu mehreren Gelegenheiten umfangreiche und von der Verfassung eigentlich ihm zugedachte Vollmachten unter dem Eindruck besonders gravierender wirtschaftlicher und finanzieller Krisen an die Exekutive bzw. den Präsidenten. Auf diese Weise sollte dieser eine raschere Reaktion auf bedrohliche Entwicklungen ermöglicht werden.

Dabei gelangen sie zu dem Schluss, dass es sich bei Argentinien entsprechend ihrer Einteilungen um ein „CBB-Country“⁶²¹ handle: Wobei „C“ den schlechtesten Wert darstelle und hier für eine niedrige Reputation stehe,⁶²² während die beiden B-Werte für eine relativ gute Ausprägung bei den beiden anderen aus Sicht der Autoren glaubwürdigkeitsstärkenden Faktoren „Openness“ und „Participation“ bezeichneten. Auf Grundlage dieser CBB-Bewertung ordnen die Autoren Argentinien in die Gruppe der CCC-Länder ein; in ihrer Stichprobe zählen sie auch Peru (Bewertung CCC), Bolivien (CCB), Guatemala (CBC) und Venezuela (CCB) dazu.

In dieser Einordnung als „CCC-Fall“ sehen die Autoren die innerhalb ihrer Stichprobe nur von Peru unterbotenen, stark negativen Wachstumserfolge Argentinien zwischen 1983 und 1991 denn auch begründet. Für die ersten Jahre der 90er - die hier behandelte Untersuchung erschien 1995 und konnte daher nur ihre erste Hälfte berücksichtigen - vermerken die Autoren, dass „[t]here has been a growing tendency (...) to legislate by decree.“⁶²³ Hierdurch würde insbesondere der glaubwürdigkeitsrelevante Aspekt der „Participation“ negativ beeinflusst, was die „Credibility“ weiter erschüttere.

Tatsächlich stellen Ferreira und Goretti in einer Untersuchung für die Zeit zwischen 1989 und August 1994 den Erlass von 166 Notstandsdekreten (Decretos de Necesidad y Urgencia, DNU) durch Präsident Menem fest, wobei eine Mehrzahl wirtschaftliche und fiskalische Themen betraf.⁶²⁴ Zwischen 1994 und der Übernahme durch Präsident de la Rúa im Dezember 1999 folgten ausweislich der Katalogisierung des argentinischen Präsidialamts weitere 109 DNU, von denen ebenfalls eine Mehrheit die Wirtschafts- und Fiskalpolitik betraf.⁶²⁵ Ferreira und Goretti heben in diesem Zusammenhang hervor, dass in der Zeit vor der Amtsübernahme durch Menem während der fast 150 Jahre zwischen 1853 und 1989 durch alle konstitutionellen Präsidenten zusammen insgesamt lediglich 35 solcher DNU erlassen worden seien;⁶²⁶ vor diesem Hintergrund erscheint die Menge der von Menem in nur zehn Jahren erlassenen 275 Notstandsdekrete als außerordentlich hoch.

⁶²¹ Silvio Borner, Aymo Brunetti, Beatrice Weder: Political Credibility and Economic Development, a.a.O., 146.

⁶²² Silvio Borner, Aymo Brunetti, Beatrice Weder: Institutional Obstacles to Latin American Growth, a.a.O., 146 ff.

⁶²³ Silvio Borner, Aymo Brunetti, Beatrice Weder: Political Credibility and Economic Development, a.a.O., 144.

⁶²⁴ In ihrer Zählung kommen die Autoren auf eine Zahl von 336 Dekreten, wobei es sich in 166 Fällen um anerkannte DNU und in 170 Fällen um implizite DNU handle. Delia Ferreira, Matteo Goretti: Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989-agosto 1994), in: Desarrollo Económico Nr. 141/1996, S. 451.

⁶²⁵ Eine entsprechende Sammlung wurde dem Autor von der Bibliothek der Presidencia de la Nación überlassen.

⁶²⁶ Delia Ferreira, Matteo Goretti: Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989-agosto 1994), in: Desarrollo Económico Nr. 141/1996, S. 451.

Auf dieser Grundlage könnte vermutet werden, dass der „political credibility“-Ansatz Borners, Brunettis und Weders durchaus eine plausible und umfassende Erklärung für die Krise zwischen 1999 und 2002 anbieten könnte; und tatsächlich gelingt ihm dies auch in wesentlichen Aspekten ihrer Genese. Eine geringe „political credibility“, wie sie von den Autoren aufgrund ihrer Erhebungen für Argentinien festgestellt wird, wären ihren Überlegungen zufolge verantwortlich zu machen für Erscheinungen wie die in den 90er Jahren zwar gestiegene, aber dennoch vergleichsweise (zu) niedrige Investitionsquote, und damit auch für die mit dieser in Zusammenhang stehenden Produktivitätsmangelercheinungen, allen anderen voran die hartnäckig hohen Außenhandelsbilanzdefizite und die steigende Abhängigkeit von Kapitalimporten.

Hier ließe sich auch der Blick in eine weitere Vergangenheit richten, wo die teilweise extrem niedrigen Investitionstätigkeiten, die stetige Notwendigkeit zur Leistung hoher Investitionen durch die öffentliche Hand bzw. die persistente Präsenz von umfangreichen direkten und indirekten staatlichen Investitionsförderprogrammen auf diese Weise eine plausible Erklärung finden. Häufige Wechsel der staats- und wirtschaftspolitischen Akteure, vor allem auch ständige Veränderungen in wichtigen wirtschaftlichen Parametern - Wechselkurse, Außenhandelsregimes, in der Vielzahl staatlicher Förderprogramme, dazu anhaltend hohe und steigende Inflationsraten: Sie alle lasteten schwer auf den mit Investitionen zu erzielenden Gewinnmargen. Auch wenn diese in einem Jahr aufgrund günstiger wirtschaftspolitischer Umstände vielleicht besonders positiv ausfielen, so konnte bereits im nächsten Jahr - oder auch schon Monat - ein Umschwung eine plötzliche Veränderung bringen und die erzielten Profite rasch aufzehren. Gewinntransfers ins Ausland, die Flucht in Devisen und Sachwerte, die artifizielle Erhöhung der Margen durch entsprechende staatliche Programme, über allem aber vor allem die Aversion privater nationaler Wirtschaftssubjekte gegenüber einer Veranlagung von Ressourcen in langfristigen produktiven Engagements waren die Folge einer Furcht vor Veränderungen vor allem des makroökonomischen Umfeldes als Konsequenz eines Politikumschwungs nach einem weiteren Staatsstreich, einer neuen Zahlungsbilanzkrise oder sonst anders begründbarer radikaler wirtschaftspolitischer Ausschläge.

Nun wäre nach den möglichen Ursachen dieser Beobachtungen zu fragen. In Fortführung der Überlegungen Borners, Brunettis und Weders müsste es sich dabei insbesondere um institutionelle Rahmen handeln, die entsprechend glaubwürdigkeitsstärkend oder -schwächend wirksam wären. Lassen sich also etwa mit Blick auf die 90er Jahre Hinweise finden, dass hier e-

ventuell institutionelle Wandlungen in Richtung auf eine - weitere - Verringerung der „political credibility“ stattgefunden haben könnten?

Tatsächlich erfuhr im Verlauf der 90er die Position der Exekutive gegenüber den anderen beiden Staatsgewalten, hier vor allem der Legislative, eine institutionelle Stärkung. So delegierten die beiden 1989 verabschiedeten Notstandsgesetze: „Ley de Emergencia Económica“ bzw. „Ley de Reforma del Estado“, weit reichende Vollmachten an den Präsidenten, die weit in den legislativen Bereich hineinragten. Die Verfassungsreform von 1994 erweiterte den diskretionären Spielraum der Exekutive weiter, indem sie in Art. 99 Abs. 3 erstmals in der argentinischen Geschichte ein präsidentiales Notstandsdekretsrecht einführt. Die zitierte Analyse Ferreras und Gorettis legt dar, dass nicht nur eine Mehrzahl dieser Dekrete wirtschaftliche und fiskalische Politikbereiche betrafen; zudem verzichtete das Parlament im Untersuchungszeitraum in 91% der Fälle auch auf jegliche Einflussnahme.⁶²⁷ Dabei wurde der ordentliche Gesetzgebungsprozess in vielen Fällen per Dekretierung umgangen bzw. forciert. Ein weiteres großes Einfallstor zur Unterhöhlung legislativen Einflusses stellt das Vetorecht dar. Ferreira und Goretti führen aus, dass dieses Vetorecht

„es realmente fuerte y efectivo porque para revertirlo el Congreso debe contar con los dos tercios de los votos de cada una de las Cámaras.“⁶²⁸

Auf diese Weise war der Exekutive eine deutliche Stärkung ihrer Position gegenüber der Legislative möglich:

„El Poder Ejecutivo (...) envió numerosos proyectos a las cámaras y presionó públicamente para una sanción rápida y sin modificaciones. La presión se manifestó a través de la utilización de dos herramientas: el veto, si se introducían modificaciones, y el decreto de necesidad y urgencia, si el Congreso no sancionaba las iniciativas.“⁶²⁹

Kann also vor diesem Hintergrund doch festgestellt werden, dass Borner, Brunetti und Weder Recht haben wenn sie davon ausgehen, dass politische Glaubwürdigkeit vor allem auch auf institutionellem Wege hergestellt werden könnte? Hierbei geht es um die sehr wichtige Frage der Quellen der „political credibility“ und deren institutioneller Verankerung. Und hier kann auf Grundlage der bereits weiter oben angestellten Überlegungen, vor allem aber auch mit Blick auf die Regierungszeit Menem konstatiert werden, dass die Annahmen Borners, Brunettis und Weders hinsichtlich dieser Quellen auch im konkreten Fall Argentiniens angreifbar sind.

⁶²⁷ Delia Ferreira, Matteo Goretti: Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989-agosto 1994), in: Desarrollo Económico Nr. 141/1996, S. 456.

⁶²⁸ Ebd., S. 457.

⁶²⁹ Ebd., S. 454.

Erstens ist darauf hinzuweisen, dass die Autoren Argentinien hinsichtlich der glaubwürdigkeitsrelevanten Kriterien die Bewertungen CBB geben. Dies würde das Land zwischen den Extremen AAA auf der einen und CCC auf der anderen tatsächlich in eine mittlere Position rücken; zumal dann wenn man sich vergegenwärtigt, dass innerhalb der Stichprobe im Falle Perus einmal sogar die Bewertung CCC vergeben wurde, sowie alle anderen von den Autoren unter der Kategorie CCC zusammengefassten Landesfällen zwei Bewertungen auf dem C-Niveau aufweisen. Dass Argentinien hinsichtlich seiner Entwicklungsperformanz dennoch lediglich von Peru unterboten wird, ist daher besonders auffällig: denn müsste nicht angenommen werden, dass Argentinien als einzige unter den CCC-Fällen immerhin in zwei Kategorien mit B bewertete Volkswirtschaft sich hinsichtlich ihrer Entwicklungsdynamik wenigstens in einem Mittelfeld der nicht-AAA-Gruppe befände? Müsste es vor dem Hintergrund seiner Einordnung als CBB nicht sogar viel näher an den AAA-Ländern sein, als es tatsächlich der Fall ist? Die Autoren umgehen diese Problematik durch die pauschale Einordnung des Landes in eine Kategorie, die aufgrund der von ihnen selbst vorgenommenen Bewertungen letztlich nicht zu rechtfertigen ist.

Zweitens zeigt sich die oben erörterte Problematik einer nicht vorgenommenen Unterscheidung zwischen personalem und systemischem Vertrauen als Quelle politischer Glaubwürdigkeit auch anhand der Einschätzungen der Autoren zu Argentinien. So führen Borner, Brunetti und Weder die Problematik des „legislate by decree“ bemerkenswerterweise nicht unter dem Punkt der „Reputation“ bzw. diese möglicherweise erschütternder Faktoren auf, sondern bei der „separation of power“. Auf der anderen Seite identifizieren sie in der Verfassungsreform von 1994 mit ihrer Einführung der Möglichkeit einmaliger sofortiger Wiederwahl des argentinischen Präsidenten ein

„stabilising element that would allow long-term agendas to be set and the evolution of executive constraints.“⁶³⁰

Anhand dieser Argumentation wird deutlich, dass Glaubwürdigkeit sich aus Sicht der Autoren nicht primär aus der Einhaltung von Institutionen speist, sondern aus den persönlichen Leistungen in diesem Fall der Exekutive. Hieraus lässt sich folgern, dass sich die Bedingungen hinsichtlich der Stärkung der „Reputation“ und damit der „political credibility“ insgesamt aufgrund der institutionellen Reformen der 90er Jahre verbessert haben müssten; fraglich wäre dann freilich, weshalb sich dies nicht in einer Verbesserung der langfristigen Wachstums-

⁶³⁰ Silvio Borner, Aymo Brunetti, Beatrice Weder: Political Credibility and Economic Development, a.a.O., 143.

muster übersetzte. So wird erkennbar, dass die Konzentration auf Modifikationen institutioneller Parameter als Grundlage einer Bewertung der Dynamik politischer Glaubwürdigkeit offenbar zu kurz greift.

Diese glaubwürdigkeitskompromittierende Spannung zwischen institutioneller Absicht und institutioneller Realität lässt sich auch anhand des größeren Kreises institutioneller Reformen während der 90er nachvollziehen. So nennt Díaz als Ziele der Verfassungsreform von 1994 u.a.:

„(...) consolidar la democracia y mejorar el sistema de controles y contrapesos entre los distintos poderes del Estado (...).“⁶³¹

Die vielfältigen institutionellen Anstrengungen zur Umsetzung dieser Zielsetzungen wurden in diesem Teil bereits unter Punkt 1.5 aufgeführt. So wenig, wie sie jedoch hinsichtlich der governance-Kriterien der Weltbank in der Lage waren, tatsächlich oder in der Wahrnehmung der Bevölkerung befriedigende Ergebnisse zu zeitigen, so wenig kann davon ausgegangen werden, dass sie hinsichtlich der Stärkung der Glaubwürdigkeit erfolgreich waren. So beklagt etwa Natale, dass die zur Überwachung der Privatisierungen eingerichtete „Comisión Bicameral“ im politischen Alltag kaum politisches Gewicht besessen habe; über die Benennung von wahrgenommenen Missständen hinaus hatte sie kaum Einfluss.⁶³² Dieser Eindruck erhärtet sich bei Durchsicht der bis Ende 1999 erlassenen 159 Stellungnahmen dieser Kommission. Vor allem in der zweiten Hälfte der 90er Jahre benannte sie vermehrt Defizite in der Performanz der privatisierten Versorgungsunternehmen, die in erster Linie aus der Nichtbeachtung von Regulierungsvorschriften, immer wieder aber auch aus der Nichteinhaltung vertraglich zugesicherter Investitionen resultierten.⁶³³

Dem „Poder Ejecutivo Nacional“ (PEN) wird dabei immer wieder der Vorwurf gemacht, privatisierungsbezogene Dekrete entgegen der gesetzlichen Bestimmungen ohne vorherige Unterrichtung bzw. Stellungnahme der Kommission erlassen zu haben. Unter den beanstandeten Fällen befinden sich so wichtige wie eine Neuregelung der Konzessionierung der Autobahn

⁶³¹ Rodolfo Díaz: *¿Prosperidad o ilusión? Las reformas de los 90 en la Argentina*, a.a.O., S. 241.

⁶³² Alberto Natale, Kongressabgeordneter für das Partido Demócrata Progresista im Gespräch am 3.6.2004 in Buenos Aires.

⁶³³ Vgl. hierzu die „Dictámenes de la Comisión Bicameral de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones“ der Jahre 1990-1999, einsehbar in der Biblioteca del Congreso Nacional, Buenos Aires. Im Mittelpunkt der teilweise in scharfer Form angemerkten Regulierungs- und Investitionsversäumnisse steht vor allem das Gebaren von Wasser- und Transportunternehmen.

„Acceso Norte“,⁶³⁴ Veränderungen in Privatisierungsverträgen der Telefongesellschaften⁶³⁵ oder die Unterzeichnung einer Übereinkunft mit Aguas Argentinas durch den PEN trotz scharfer Kritik seitens der Kommission an den in ihr enthaltenen Bestimmungen.⁶³⁶ Bei der Beschäftigung mit den „Dictámenes“ der Kommission wird deutlich, dass seitens der Exekutive zahlreiche Akte der Zurücksetzung - bis hin zur Missachtung - dieses parlamentarischen Kontrollgremiums unternommen wurden. Dabei ist auf der einen Seite zweifellos als institutionelles Versäumnis zu bemerken, dass der Kommission kaum reale Einflussmöglichkeiten zugestanden worden waren; ihre Rolle beschränkte sich weitgehend auf die Beobachtung der Privatisierungsprozesse und die Beurteilung der dabei eingeschlagenen Wege. Auf der anderen Seite aber ist sehr bedeutsam, dass die Kommission in Wahrnehmung ihrer beschränkten Möglichkeiten immer wieder auch auf Gesetzesverletzungen und -brüche aufmerksam machte, gegen die formaljuristisch Handhabe hätte bestehen können. Neben den bereits angeführten Fällen von Umgehung oder Missachtung der Regulierungsnormen mittels Dekret oder Verordnung werden u.a. auch Vorkommnisse von „contratación directa“ ohne vorherige Ausschreibungen⁶³⁷ oder die Weigerung des PEN zur Anwendung legitimer Sanktionen gegen vertragsbrüchige Versorgungsunternehmen angeprangert.⁶³⁸ Bezeichnend ist indes auch der Umstand, dass sich die „Comisión Bicameral“ erst Ende 1998 eine Geschäftsordnung gab, obschon sie bereits 1989 begründet worden war und dabei einen entsprechenden Auftrag erhalten hatte,⁶³⁹ und dass selbst ihre beschränkte Anhörungsbefugnisse regelmäßig übergangen wurden.⁶⁴⁰

Daneben lassen sich noch weitere gewichtige Beispiele für offene Missachtungen gesetzlicher Bestimmungen durch die Staatsgewalten selber finden. Dies gilt beispielsweise für die Umgehung des im Rahmen des Konvertibilitätsmodells 1991 eingeführten Indexierungsverbotes. Durch die Untersagung der vertraglichen Bestimmung automatischer Anpassungen von Einkommen oder Tarifen anhand der Inflationsraten durchbrach diese Regelung die selbstver-

⁶³⁴ Vgl. etwa Dictamen Nr. 141 vom 25.2.1998, oder Dictamen Nr. 156 vom 13.10.1999; „Dictámenes de la Comisión Bicameral de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones“ der Jahre 1990-1999, einsehbar in der Biblioteca del Congreso Nacional, Buenos Aires.

⁶³⁵ Im entsprechenden Dictamen Nr. 142 vom 27.5.1998 „Privatización de ENTEL“ merkt Natale an, dass „el decreto 264/98 no responde al régimen regulatorio del sistema telefónico (...)“ „Dictámenes de la Comisión Bicameral de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones“ der Jahre 1990-1999, einsehbar in der Biblioteca del Congreso Nacional, Buenos Aires.

⁶³⁶ Dictamen Nr. 127 vom 13.5.1997; „Dictámenes de la Comisión Bicameral de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones“ der Jahre 1990-1999, einsehbar in der Biblioteca del Congreso Nacional, Buenos Aires.

⁶³⁷ Dictamen Nr. 143 vom 22.7.1998; „Dictámenes de la Comisión Bicameral de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones“ der Jahre 1990-1999, einsehbar in der Biblioteca del Congreso Nacional, Buenos Aires.

⁶³⁸ Dictamen Nr. 147 vom 24.2.1999; „Dictámenes de la Comisión Bicameral de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones“ der Jahre 1990-1999, einsehbar in der Biblioteca del Congreso Nacional, Buenos Aires.

⁶³⁹ Dictamen Nr. 146 vom 16.12.1998; „Dictámenes de la Comisión Bicameral de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones“ der Jahre 1990-1999, einsehbar in der Biblioteca del Congreso Nacional, Buenos Aires.

⁶⁴⁰ Alberto Natale, Kongressabgeordneter für das Partido Demócrata Progresista im Gespräch am 3.6.2004 in Buenos Aires.

stärkende inflationäre Dynamik der Indexierung und war so eines der Kernstücke des „currency board“. Allerdings wurde das Indexierungsverbot für die Mehrzahl der privatisierten Versorgungsunternehmen nie verbindlich. Für sie galten vertragliche Regelungen, die Azpiazu und Schorr als „indexación flexible“⁶⁴¹ bezeichnen und von denen sie feststellen, sie seien vor dem Hintergrund der für den Rest der argentinischen Volkswirtschaft geltenden gesetzlichen Bestimmungen der „ilegalidad“⁶⁴² zuzurechnen. Die Tarifentwicklungen waren vielfach an die Inflation in den USA gekoppelt; aber auch das internationale Zinsniveau diente teilweise als Grundlage regelmäßiger Anpassungen.

Ein besonders eindrückliches Beispiel für die tiefe Diskrepanz zwischen institutionellem Anspruch und institutioneller Realität liefert freilich die Anwendung der DNU. Dabei sind Anzahl und betroffene Themenstellungen zunächst sogar zweitrangig; denn viel bedeutsamer ist bei ihrer Betrachtung der Umstand, dass nicht nur Präsident Menem, sondern auch zahlreiche seiner konstitutionellen Vorgänger bereits von DNU Gebrauch machten, bevor mit der Verfassungsreform von 1994 dem PEN die Möglichkeit dazu überhaupt erst eingeräumt wurde. So findet sich bei Molinelli, Palanza und Sin für die Zeit zwischen 1853 und 1989 die Zahl von 23 DNU,⁶⁴³ während Ferreira und Goretti von 35 sprechen;⁶⁴⁴ die selben Autoren beziffern die von Menem bis zum Inkrafttreten der Reform 1994 erlassenen DNU auf 166, so dass sich die Summe der ohne jede legale Grundlage erlassenen DNU auf 189 bzw. 201 beläuft. Ferreira und Goretti weisen jedoch darauf hin, dass sich auf Grundlage ihrer Auswertungen für den Zeitraum zwischen 1989 und 1994 hinsichtlich des inhaltlichen Charakters präsidialer Dekrete zusätzlich noch weitere 170 Dekrete als DNU interpretieren ließen;⁶⁴⁵ dies habe eine Durchsicht aller in diesen gut fünf Jahren von Menem erlassenen mehr als 13.500 Dekrete ergeben. Auch wenn die Autoren nicht weiter auf diese Fragestellung eingehen, so kann vor diesem Hintergrund davon ausgegangen werden, dass bei einer Beschäftigung mit den Dekreten selbst nur der konstitutionellen Vorgängerregierungen Menems zweifellos eine beträchtliche Anzahl zu identifizieren wäre, die ebenfalls ihrem Wesen nach als DNU katalogisiert werden könnten. So kann von deutlich mehr als nur 23 bzw. 35 Fällen widerrechtlicher Erlasse in der Zeit 1853-1989 ausgegangen werden.

⁶⁴¹ Daniel Azpiazu, Martín Schorr: Crónica de una sumisión anunciada. Las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la administración Duhalde, a.a.O., S. 21.

⁶⁴² Ebd.

⁶⁴³ Guillermo Molinelli, Valeria Palanza, Gisela Sin: Congreso, presidencia y justicia en Argentina, a.a.O., S. 626.

⁶⁴⁴ Delia Ferreira, Matteo Goretti: Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989-agosto 1994), in: Desarrollo Económico Nr. 141/1996, S. 451. Die beiden Autoren zählen hier nur die DNU, die von demokratisch gewählten Präsidenten erlassen wurden.

⁶⁴⁵ Ebd. Die beiden Autoren zählen hier nur die DNU, die von demokratisch gewählten Präsidenten erlassen wurden.

Die in Form solcher Dekrete verübten Brüche sogar der Verfassungsordnung selber konnte dabei auch extreme Ausmaße annehmen. Ein Beispiel hierfür sind etwa die bei ihrem Erlass zunächst geheim gehaltenen Dekrete 261/75, 2770/75, 2771/75 und 2772/75 der demokratisch gewählten Regierung Perón, die im Rahmen der „guerra antisubversiva“ massive Eingriffe in Bürgerrechte bis hin zur Autorisierung der Exekution von „elementos subversivos“ durch die Sicherheitskräfte autorisierten.⁶⁴⁶ Auf die Missachtung und systematische Verletzung von institutionellen Grenzen, erfolgte diese nun auf einfachgesetzlicher Ebene oder auf Verfassungsebene, durch unkonstitutionelle Regierungen soll an dieser Stelle gar nicht vertieft eingegangen werden. Zählte man aber noch deren vielfältige legislative Betätigung zu den bereits aufgeführten gravierenden Verfassungsübertretungen in Form der DNU demokratischer Präsidenten hinzu, so verblasste die auf diesem Gebiet sichtbar insbesondere von Menem entfaltete Aktivität, und würde nur zu einem Beispiel von vielen. So zeigt sich, dass die Gewaltenteilung und -kontrolle trotz tatsächlich vorhandener höchstinstitutioneller Vorkehrungen zu ihrer Gewährleistung, und trotz einiger weiterer im Rahmen u.a. der Verfassungsreform von 1994 unternommener Bemühungen in dieser Richtung, in der argentinischen Realität in wichtigen Teilen wenigstens beschädigt ist.

Diese Feststellung gilt nicht nur für die Beziehungen zwischen PEN und Legislative. Erhebliche Diskrepanzen zwischen institutionellem Ideal und institutioneller Realität lassen sich auch für den Bereich der Justiz konstatierten, obschon Borner, Brunetti und Weder ihm attestieren:

„[I]t proved its strength against the executive in handling the numerous human rights and criminal cases brought against the military and former leftist guerilla leaders during the Alfonsín administration“⁶⁴⁷

Hinsichtlich dieser Behauptung ist nicht nur anzumerken, dass hierbei nicht nach Gerichtsformen differenziert wird; ebenso wenig wird die Frage nach Dauer und Ergebnissen dieser Verfahren gestellt. Dabei ließen sich gerade auch anhand des argentinischen Justizwesens die Defizite erkennen, die sich trotz anders intendierter institutioneller Regelungen und trotz auch während der 90er Jahre unternommener Anstrengungen in Richtung auf eine Situationsverbesserung hinsichtlich seiner Unabhängigkeit und Effizienz ergeben.

So gingen die Strafprozesse gegen Verantwortliche der Militärdiktatur 1976-1983 auf eine explizite Initiative des PEN zurück. Die Radikale Partei (UCR) von Präsident Alfonsín führte ihren Wahlkampf auch auf Grundlage des Versprechens, die zahlreichen Verbrechen der An-

⁶⁴⁶ Texte der Dekrete im Internet unter: <http://www.nuncamas.org/document/document.htm>.

⁶⁴⁷ Silvio Borner, Aymo Brunetti, Beatrice Weder: Political Credibility and Economic Development, a.a.O., 144.

gehörig der Sicherheitskräfte konsequent zu ahnden und abzuurteilen. Aus diesem Grunde wurde (per Dekret) 1983 auch die „Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas“ (CONADEP) gebildet, die eng mit den Strafverfolgungsbehörden zusammenarbeitete und 1984 ihren Abschlussbericht vorlegte. Somit ist die Aufnahme von Strafprozessen durchaus kein Anzeichen eines etwaigen besonderen Ausmaßes an judikativer Unabhängigkeit. Wie es tatsächlich um diese Eigenständigkeit bestellt war zeigte sich vielmehr, als 1986 und 1987 die „Ley de Punto Final“ (Nr. 23.492) und die „Ley de Obediencia Debida“ (Nr. 23.521) verabschiedet wurden, die die Möglichkeiten für Strafprozesse aufgrund von Verbrechen während des Militärregimes stark einschränkten. Zwar verfolgten einige Gerichte die Prozesse weiterhin; doch hatten diese in erster Linie dokumentarischen Charakter. Erst auf Betreiben der Regierung Kirchner erklärte der Oberste Gerichtshof am 14. Juni 2005 - und damit gut 20 Jahre nach ihrer Verabschiedung - die „Ley de Punto Final“ und die „Ley de Obediencia Debida“ für verfassungswidrig, so dass die Strafprozesse gegen Verbrechen während der Militärdiktatur wieder aufgenommen werden können.

Breithin kritisiert wird die in Argentinien praktizierte „impunidad“ selbst schwerster Verbrechen jedoch nicht erst im Umfeld der letzten Militärdiktatur. Auch u.a. die teilweise schweren Verfehlungen der Diktaturen der „Revolución Argentina“ 1966-73 sowie der „Revolución Libertadora“ 1955-58, oder die vielfältigen Gesetzesübertretungen der ersten Regierung Perón 1946-55 wurden nicht im Rahmen ordentlicher Prozesse geahndet.⁶⁴⁸ Der Staatsstreich von 1930 und die aus ihm hervorgegangene Militärdiktatur wurde vom Obersten Gerichtshof nachträglich sogar für verfassungskonform und daher gerechtfertigt erklärt.⁶⁴⁹ Aber auch eine Vielzahl anderer Verbrechen, die nicht primär auf politische Ausnahmesituationen zurückführbar sind wie die Staatsstrieche oder die Tendenzen einer gewaltbetonten Polarisierung in der Spätphase der ersten Regierung Perón, wurden im Verlauf der argentinischen Geschichte nicht durch die Judikative behandelt; so etwa die von den Sicherheitskräften verübten Massaker an streikenden Arbeitern während der „Semana Trágica“ 1919, an protestierenden patagonischen Landarbeitern 1921 oder an inhaftierten Terrorismusverdächtigen in Trelew 1972. Weder nachgeordnete Gerichte noch der Oberste Gerichtshof zweifelten die Verfassungsmäßigkeit und Gültigkeit etwa des antisubversiven „Plan Conintes“ von 1948 bzw. 1960, oder der „proscripción“ peronistischer Parteien zwischen 1955 und 1973 an, ebenso wenig wie die Praxis des „fraude patriótico“ während der „década infame“ 1930-1943.

⁶⁴⁸ Vgl. hierzu etwa Americo Enrique Piccagli: *La Argentina violenta y contradictoria*, Buenos Aires 2000; Eduardo Luis Duhalde: *El Estado terrorista argentino*, Buenos Aires 1999.

⁶⁴⁹ Bernhard Thibaut: *Präsidentialismus und Demokratie in Lateinamerika. Politische Organisation und Repräsentation in Amerika*, Opladen 1996, S. 104.

Immer wieder angeprangert wurden zudem die von mehreren konstitutionellen Präsidenten mit dem Ziel der Herstellung einer „mayoría automática“ unternommenen Erhöhungen der Zahl der Richter am Obersten Gerichtshof sowie die ebenfalls mit diesem Zweck in Verbindung stehenden „juicios políticos“ missliebiger oberster Richter und ihre Ersetzung durch regierungskonforme. Obschon „aumentar la independencia del Poder Judicial y fortalecer los organismos de control“⁶⁵⁰ ein Anliegen der Verfassungsreform von 1994 war, griffen sowohl Menem als auch zuletzt Kirchner zu diesen beiden hoch umstrittenen Instrumenten, um sich der Gewogenheit des Obersten Gerichts zu versichern. Es zeigt sich also, dass die Unabhängigkeit der Judikative bis heute, trotz entsprechender institutioneller Vorgaben, durchaus als begrenzt zu bezeichnen ist.

Vor diesem Hintergrund ergibt sich hinsichtlich des „political credibility“-Ansatzes von Borner, Brunetti und Weder ein uneinheitlicher Befund. Denn konnte im Hinblick auf die Ursachen sowohl der kurz- als auch der langfristigen Investitionsproblematik der argentinischen Volkswirtschaft zwar festgestellt werden, dass er hier eine hohe Erklärungskraft besitzt, so zeigen sich bei einer näheren Beschäftigung mit den von den drei Autoren als Quellen von (geringer) Glaubwürdigkeit genannten Aspekte: „Reputation“, „Openess“ und „Participation“, die in diesem Teil unter Punkt 4.2 ausgeführten Schwierigkeiten. Diese betreffen sowohl die von den Autoren zu den einzelnen Punkten vorgenommenen Bewertungen, als auch deren Gewichtung, als auch die von ihnen angenommenen Möglichkeiten zu ihrer institutionellen Begegnung.

Im Anbetracht der hier vorgenommenen Auseinandersetzung mit den Gegebenheiten zu einzelnen von Borner, Brunetti und Weder als glaubwürdigkeitsrelevant angeführten Punkten für Argentinien ergibt sich dabei auch der Eindruck, dass die beim „political credibility“-Konzept festgestellten Defizite sich teilweise auf eine zu oberflächliche Analyse mit den untersuchten Fällen zurückführen lassen. Speziell für Argentinien wurde deutlich, dass die Beschäftigung mit einzelnen Einflussfaktoren auf „Reputation“, „Openess“ und „Participation“ wichtige Aspekte unberücksichtigt ließ. Eine konkrete Überprüfung der Annahmen der Autoren erfolgte lediglich hinsichtlich der Zusammenhänge zwischen der Variable „political credibility“ einerseits und dem Verlauf der wirtschaftlichen Entwicklung andererseits, während die vermuteten Bestandteile der politischen Glaubwürdigkeit kaum einer detaillierteren Konfrontation mit

⁶⁵⁰ Rodolfo Díaz: ¿Prosperidad o ilusión? Las reformas de los 90 en la Argentina, a.a.O., S. 241.

den landesspezifischen Realitäten, und entsprechend auch keiner Bewertung hinsichtlich ihrer Gewichtung und Wurzeln unterzogen wurden.

4.4 Fazit

Auch wenn der „political credibility“-Ansatz also sehr konkrete Verbindungen zwischen politischer Glaubwürdigkeit einerseits und der Wirtschaftsentwicklung andererseits aufzeigen kann, so ergeben sich hinsichtlich der wesentlichen Einflussgrößen bei der Begründung der „political credibility“ theoretische wie auch empirische Unschärfen, die wiederum zu einer unzureichenden Gewichtung einzelner Faktoren hinsichtlich ihrer Glaubwürdigkeitsrelevanz führt.

Aus diesem Grund sieht sich auch dieser Ansatz durch eine starke, in dieser Reichweite weder theoretisch noch empirisch zu rechtfertigende institutionelle Verankerung belastet. Gleichzeitig aber relativiert er selber - insbesondere für die lateinamerikanischen Staaten - die tatsächlichen Einflussmöglichkeiten der politischen Institutionen, ohne dies jedoch bei seinen Analysen angemessen zu berücksichtigen.

Als besonderen Vorteil weist dieser Ansatz jedoch zweifellos die explizite Zugrundelegung einer subjektiven Komponente auf: Geht es bei ihm doch letztlich vor allem um die *Wahrnehmung* der Qualität von Institutionen sowie - auf dieser Grundlage - der Glaubwürdigkeit politischer Maßnahmen einerseits und den Niederschlag dieser Wahrnehmungen in wirtschaftlichen Entscheidungen andererseits. Dies ermöglicht in wesentlicher Ergänzung und Bereicherung der NIÖ ihre Verbindung mit der unternehmerischen Realität und liefert wichtige Hinweise auf die Wirkungsweisen von Institutionen.

5. Ergebnis: Entwurf einer vorläufigen governance-Hierarchie

Auf der Grundlage der bisherigen Darstellungen soll nun der Versuch eines ersten Entwurfs einer governance-Systematisierung in Form einer Hierarchie unternommen werden.

Aus dieser Perspektive stellen die neoklassischen Annahmen zur Bedeutung effizienter Ressourcenallokation auf möglichst unbehinderten Märkten den Endpunkt einer Entwicklung dar: freie Märkte gleichsam als Kulminationspunkte. Neoinstitutionalistische Ansätze kritisieren hieran, dass die Faktoren zur Ermöglichung effizienten Marktgeschehens dadurch nicht ausreichend bzw. gar nicht berücksichtigt würden; sie verweisen hierbei auf die Rolle der institu-

tionellen Rahmen, ihrer verlässlichen Durchsetzung durch den Staat und die damit zusammenhängende Bedeutung der Transaktionskosten. Diese institutionellen Faktoren bilden so eine neoklassischen Ansätzen vorgelagerte Ebene: Welche institutionellen Arrangements sind es, die Marktgeschehen effizient machen? In diesem Bereich sind die NIÖ-basierten governance-Konzepte anzusiedeln, die jedoch in Teilen ähnliche Konkretisierungsprobleme aufwiesen wie die governance-Definitionen der Weltbank. Würden diese Zusammenhänge mit einer Maschine verglichen, so wäre das neoklassische Effizienzparadigma gleichsam deren äußeres Erscheinungsbild und ihre Bedienungsfelder; die NIÖ-basierten Konzepte beschreiben dann die inneren Strukturen der Maschine. Unbeantwortet aber bliebe weiterhin die Frage nach den Formen des Zusammenspiels der einzelnen Teile auf dem Weg zur Herstellung des erwünschten Produkts, in diesem Fall eine positive sozioökonomische Entwicklung. Um bei der Maschinenmetapher zu bleiben: Was sind die Transmissionsriemen, was die Schmierstoffe?

Diese Lücke könnte durch den „political credibility“-Ansatz geschlossen werden: Halten die privaten Wirtschaftssubjekte die marktrelevanten institutionellen Reformen und die wirtschaftspolitischen Maßnahmen infolge einer großen, unkontrollierbaren Machtfülle der Regierung für nicht glaubwürdig und ihr Eigentum vor diesem Hintergrund für potenziell gefährdet, so werden sie Investitionen im formellen Bereich unterlassen. Aufgrund der zwar ins Politische verschobenen, aber nach wie vor angenommenen starken institutionellen Verankerung dieser politischen Glaubwürdigkeit wird die Lücke jedoch nur teilweise geschlossen, und „some very uncomfortable questions“⁶⁵¹ bleiben nach wie vor unbeantwortet. Denn letztlich geht auch der „political credibility“-Ansatz von „objektiv guten“ Institutionen und einer grundsätzlichen kurzfristigen und technokratischen Steuerbarkeit der Entwicklungen über institutionelle Reformen aus. Wie aber ist dies in einem Umfeld möglich, das eben von konsequenter Missachtung institutioneller Handlungsbeschränkungen gekennzeichnet ist?

Der „political credibility“-Ansatz ist so nur eine weitere Ebene in der angesprochenen governance-Hierarchie, da auch er sich nicht aus dem Paradoxon zu lösen vermag, das sich aus gleichzeitiger Betonung der Bedeutung der institutionellen Rahmen einerseits und der Darstellung ihrer Funktionsgestörtheit andererseits ergibt. Trotz dieses Defizits bietet er jedoch aus Sicht dieser Arbeit zwei Besonderheiten, die ihm gegenüber den bisher dargestellten gover-

⁶⁵¹ Aymo Brunetti, Beatrice Weder: Political Credibility and Economic Growth, a.a.O., S. 25.

nance-Konzeptionen einen wesentlichen Vorteil verschaffen und Hinweise auf die bislang noch fehlende Spitze einer gedachten governance-Pyramide geben.

Erstens ermöglicht er die Verlagerung des Blickwinkels von effizienten und „guten“ wirtschaftlichen Institutionen weg hin zum politischen System und insbesondere zum Funktionieren des Staates. Auch wenn seitens der Autoren zwar weiterhin an einer institutionellen Verankerung festgehalten wird, so ergibt sich hieraus doch ein besserer landesspezifischer Zugang; zudem kann das Feld der schwer operationalisierbaren Qualität ökonomischer Institutionen vermieden werden. Noch bedeutsamer ist zweitens, dass mit der Einführung der Kategorie der politischen Glaubwürdigkeit subjektive Einschätzungen - in diesem Fall von Unternehmen - in den Mittelpunkt der Überlegungen gestellt werden. Im Unterschied etwa zu ähnlichen Befragungen hinsichtlich Korruption oder bürokratischem Aufwand zeigen Borner, Brunetti und Weder so ganz konkret die Zusammenhänge zwischen der Wahrnehmung staatlichen Handelns durch private Wirtschaftssubjekte einerseits und deren Übersetzung in wirtschaftlich relevantes Handeln: die Tätigung von Investitionen im formalen Sektor bzw. deren Unterlassung, andererseits auf. Reformen marktrelevanter Institutionen bzw. wirtschaftspolitische Maßnahmen entfalten nur dann effizienz- und damit wachstumssteigernde Resultate, wenn sie seitens der privaten Wirtschaftssubjekte als eigentumsrechtsschützend, dazu aber auch als dauerhaft erachtet werden und keine plötzlichen Veränderungen grundlegender Rahmenbedingungen infolge insbesondere exekutiver Willkür zu befürchten sind.

In gewissem Widerspruch zu ihrer starken Konzentration auf Institutionen und die Möglichkeiten zur Steigerung politischer Glaubwürdigkeit durch eine Veränderung der institutionellen Rahmen gehen die Autoren dadurch implizit davon aus, dass die Qualität von Institutionen eine *subjektive* Größe ist und von der *Wahrnehmung* ihrer Adressaten abhängt. Hier wiederum sind es die mit den Institutionen in der Vergangenheit gemachten Erfahrungen, auf deren Grundlage die privaten Wirtschaftssubjekte ihre Erwartungen für die Zukunft formulieren. Auch wenn die Autoren in ihren Ausführungen andere Akzente setzen und eine rationale Analyse privater Wirtschaftssubjekte mit den institutionellen Rahmen als Grundlage ihrer Investitionsentscheidungen insinuieren, so wird durch ihre Herangehensweise und Schilderungen doch gezeigt, dass aus Sicht privater Wirtschaftssubjekte eine erfahrungsbasierte Auseinandersetzung mit dem Faktischen einer Absicherung ihrer Investitionsentscheidungen eher dienlich zu sein scheint als ein detailliertes und rational durchgeführtes Studium der Institutionen. Auch wenn Institutionen den privaten Wirtschaftssubjekten zwar „openness“ und Partizipati-

onsmöglichkeiten einräumen mögen, so zählen in der von der Gefahr der Missachtung von Institutionen gekennzeichneten Realität für sie nicht die formell eröffneten Handlungsspielräume, sondern insbesondere die mit ihrer tatsächlichen Umsetzung und Ausgestaltung gesammelten Erfahrungen.

Mit diesen Erfahrungen wird die als eine von drei denkbaren Quellen politischer Glaubwürdigkeit genannte, in den Darstellungen Borners, Brunettis und Weders in erster Linie personenbezogene Reputation an eine der Glaubwürdigkeit vorgelagerte, zentrale Position gerückt; kann sie doch als wesentliche Voraussetzung für eben das Funktionieren von Institutionen interpretiert werden:

„Wenn ein Fundament an persönlichem Vertrauen zwischen den Mitgliedern einer Gruppe oder Gesellschaft fehlt, dann ist es eine Illusion, dass man diesem Mangel durch klug konzipierte Institutionen grundsätzlich abhelfen könnte.“⁶⁵²

Doch die persönliche Reputation allein kann vor den unter Punkt 4.2.2 besprochenen Hintergründen kaum für die Ermöglichung dauerhafter politischer Glaubwürdigkeit ausreichen. Damit in einem Umfeld, das von der wenigstens potenziell immer präsenten Gefahr einer Missachtung der institutionellen Rahmen durch den Staat und seine Organe gekennzeichnet ist, ein investitionsfreundliches Klima überhaupt entstehen kann, bedarf es der Abstrahierung der Reputation und damit der politischen Glaubwürdigkeit von bestimmten Personen bzw. Gruppen weg und hin zum politischen Gesamtsystem, das auf diese Weise zur dauerhaften Reputationsquelle werden *kann*. Anhand ihrer Erfahrungen mit dem Funktionieren des Gesamtsystems Staat sind die privaten Wirtschaftssubjekte dann günstigenfalls in der Lage, unabhängig von Personen oder Gruppen Vertrauen in seine langfristigen eigentumsschützenden Fähigkeiten zu entwickeln, auf dieser Grundlage Investitionen im formellen Sektor zu tätigen und so nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu bewirken.

IV. Governance und Systemvertrauen

Damit ist das Vertrauen in den Staat und sein grundsätzliches, machthaberunabhängiges und situationsübergreifendes Funktionieren Grundlage der Reputation und dieser solcherart vorgeordnet. Dieses Vertrauen, das bei Borner, Brunetti und Weder wie dargestellt nur implizit

⁶⁵² Michael Baurmann: Vertrauen und Anerkennung. Wie weiche Anreize ein Vertrauen in Institutionen fördern können, in: Andrea Maurer, Michael Schmid (Hrsg.): Neuer Institutionalismus. Zur soziologischen Erklärung von Organisation, Moral und Vertrauen, a.a.O., S. 113.

thematisiert wird, kann mit Luhmann als „Systemvertrauen“⁶⁵³ bezeichnet werden und speist sich aus den Erfahrungen, die Beherrschte *und* Herrschende mit dem System Staat sammeln. „Political credibility“ lässt sich hierdurch als Produkt und Voraussetzung erfahrungs- und damit lernprozessbasierten Systemvertrauens in einen historischen Rahmen einbetten, in den nicht nur punktuelle Erlebnisse mit bestimmten politischen Vorhaben - und ihrem Scheitern -, sondern die Erlebnisse mit Staatlichkeit insgesamt eingehen.

Zur theoretischen Aufarbeitung und Erörterung dieser Punkte ist zunächst eine eingehendere Auseinandersetzung mit der Rolle von Vertrauen in Transaktionsbeziehungen erforderlich. Welche Bedeutung hat es dabei? Welche Zusammenhänge bestehen zwischen Vertrauensgenerierung, Institutionen und Organisationen? Auf dieser Grundlage kann eine Beschäftigung mit der transaktionsbeziehungsrelevanten Rolle des Staates als Objekt und Träger von Systemvertrauen erfolgen, um dann auf diesem Fundament einen eigenen, systemvertrauensbasierten governance-Ansatz zu entwickeln.

1. Vertrauen als Determinante von Transaktionsbeziehungen

1.1 NIÖ und Vertrauen

Bemerkenswerterweise wird dem Aspekt des Vertrauens seitens der NIÖ nur eher am Rande Beachtung zuteil,⁶⁵⁴ und auch das erst in neueren Arbeiten. Bei North spielt er beispielsweise keine Rolle. Dies liegt auch darin begründet, dass die NIÖ bei potenziellen Transaktionspartnern von vornherein kooperatives Verhalten unterstellt,⁶⁵⁵ ohne sich dabei jedoch damit auseinander zu setzen, dass hierfür bereits ein Mindestmaß an Vertrauen erforderlich ist.⁶⁵⁶

Auch wenn die NIÖ das Bild des rein nach rationalen Profitmaximierungserwägungen handelnden „homo oeconomicus“ abmildert, so wird doch auch bei ihr oft der Eindruck erweckt, als würden Transaktionspartner im Rahmen ihrer Beziehungen nicht nur regelmäßig detaillierte Erwägungen über die Höhe der Transaktionskosten anstellen, sondern auch über die Gü-

⁶⁵³ Niklas Luhmann: Vertrauen: Ein Mechanismus zur Reduktion sozialer Komplexität, a.a.O., S. 27.

⁶⁵⁴ Die geringe Rolle des Vertrauens in der NIÖ zeigt sich nicht zuletzt auch im Gefangenendilemma, das von ihr zur Untersuchung möglicher Handlungskombinationen und ihrer Ergebnisse in Abwesenheit von Informationen benutzt wird. In dieser Konstellation wird davon ausgegangen, dass die beiden Gefangenen zwar nicht wissen, wie sich der Mitgefangene jeweils verhalten wird; wohl aber wissen sie, dass die Gefängniswärter sich unbedingt an die von ihnen gemachten Zusagen halten. Könnten die Gefangenen nicht dieses feste Vertrauen in die Zuverlässigkeit der Gefängniswärter haben, so fehlte der Transaktion mit ihnen - und damit dem Gefangenendilemma - eine wesentliche Grundlage. Dabei ist jedoch auch darauf hinzuweisen, dass der Aspekt des Vertrauens beispielsweise in der neoklassischen Theorie gar keinen Raum einnimmt.

⁶⁵⁵ Jürgen Zattler: Endogenes Wachstum, Unsicherheit und Institutionen. Wirtschaftspolitische Implikationen für Entwicklungsländer, a.a.O., S. 72.

⁶⁵⁶ Ebd., S. 78.

te der institutionellen Rahmen und ihrer Konsequenzen,⁶⁵⁷ um dann auf dieser Grundlage ihre Handlungsentscheidungen zu treffen. In einer unüberschaubaren Realität werden solche rationalen Erwägungen jedoch oft kaum umfassend getätigt. Steinmo und Thelen stellen daher in ihrer Kritik an der NIÖ auch fest:

„People don't stop at every choice they make in their lives and think to themselves, „Now what will maximize my self-interest?“⁶⁵⁸

Eine erste eingehende und viel beachtete Untersuchung der Rolle von „social capital“:⁶⁵⁹ Vertrauen, kooperatives Verhalten und die Bildung von Netzwerken, führte Putnam anhand des Beispiels institutioneller Reformen in Italien nach 1970 durch.⁶⁶⁰ Er nahm den nachhaltigen Ausbau der regionalen Selbstverwaltungskompetenzen ab jenem Jahr zum Anlass, die Entwicklungsverläufe in den einzelnen, weitgehend neu geschaffenen und jeweils mit identischen institutionellen Rahmen ausgestatteten Regionen in den folgenden Jahrzehnten zu studieren. Dabei ging er der Frage nach, in wie weit diese neuen institutionellen Rahmen die Entfaltung der Regionen beeinflussten und welche Schlüsse sich hieraus hinsichtlich der Wirkungsweisen und -möglichkeiten von Institutionen ziehen ließen.

Dabei konstatiert er, dass innerhalb der neoinstitutionalistischen Debatten trotz vieler Divergenzen in zwei Punkten weitgehende Einigkeit erzielt worden sei: Nämlich dass Institutionen Politik formen, und dass Institutionen durch Geschichte gestaltet würden.⁶⁶¹ Weitgehend unbeachtet geblieben sei jedoch die Frage nach den Bedingungen institutioneller Wirkung, bzw. nach ihrer „practical performance“. Dabei geht Putnam davon aus, dass diese insbesondere durch die sozialen Umfelder bedingt werde:

„Just as the individual may define and pursue his or her interests differently in different institutional contexts, so the same formal institutions may operate differently in different contexts.“⁶⁶²

⁶⁵⁷ Dies wird u.a. beim CIM-Ansatz deutlich wenn postuliert wird, dass „gute“ Institutionen die Wirtschaftssubjekte zu einer stärkeren Beanspruchung des Finanzsektors brächten. Dabei wird der Eindruck erweckt, die Wirtschaftssubjekte setzten sich zuvor mit den für diesen Bereich wichtigen Institutionen auseinander, um dann ein Sparkonto zu eröffnen oder nicht. Aber auch in vielen anderen NIÖ-basierten Arbeiten wird immer wieder auf die Qualität von Institutionen und deren Messbarkeit abgehoben. Baurmann weist dabei darauf hin, dass bei der Formulierung von Institutionen - wie derjenigen von Verträgen - nie sämtliche Eventualitäten berücksichtigt werden könnten, so dass zwangsläufig immer durch Vertrauen auszugleichende Ungewissheiten blieben. Michael Baurmann: Vertrauen und Anerkennung. Wie weiche Anreize ein Vertrauen in Institutionen fördern können, in: Andrea Maurer, Michael Schmid (Hrsg.): Neuer Institutionalismus. Zur soziologischen Erklärung von Organisation, Moral und Vertrauen, a.a.O., S. 109.

⁶⁵⁸ Kathleen Thelen, Sven Steinmo: Institutionalism in comparative politics, in: Sven Steinmo, Kathleen Thelen, Frank Longstreth (Hrsg.): Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis, a.a.O., S. 8.

⁶⁵⁹ Stephen Knack, Philip Keefer: Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation, in: Stephen Knack (Hrsg.): Democracy, Governance and Growth, a.a.O., S. 252.

⁶⁶⁰ Robert Putnam: Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy, a.a.O.

⁶⁶¹ Ebd., S. 7 f.

⁶⁶² Ebd., S. 8.

In diesem Zusammenhang weist Putnam darauf hin, dass in zahlreichen Fällen Reformen der institutionellen Rahmen - bis hin zur Verfassung selber - sich gegenüber überkommenen politischen Gewohnheiten und Abläufen nicht hätten durchsetzen können. Während der vierten Republik in Frankreich habe sich so das Wort geprägt: „The republic on top and the empire underneath“, so dass festzustellen sei, dass „designers of new institutions are often writing on water“.⁶⁶³

Bei seinen Forschungen zur Entwicklung der italienischen Regionen zwischen 1970 und 1990 kommt Putnam entsprechend zu dem Schluss, dass sich dort - trotz identischer institutioneller Rahmen - vornehmlich in einem Nord-Süd-Gefälle deutliche Unterschiede in der „institutional performance“ feststellen lassen:

„Some regional governments have been consistently more successful than others - more efficient in their internal operations, more creative in their policy initiatives, more effective in implementing those initiatives. These differences in performance have been stable for over more than a decade. (...) Some places are better governed than others, even when the governments involved have identical structures and equivalent legal and financial resources. Moreover, it is general institutional effectiveness that varies consistently from region to region (...).“⁶⁶⁴

Putnams Ergebnisse werden in einer 34 Länderfälle umfassenden Studie Whiteleys für die Jahre 1970-1992 weitgehend bestätigt.⁶⁶⁵ Whiteley konstatiert:

„The findings suggest that social capital has an impact on growth which is at least as strong as that of human capital or education (...). It appears to have about the same impact on growth as catch-up or the ability of poorer nations to adopt technological innovations (...).“⁶⁶⁶

Auch Knack und Keefer kommen in einer vergleichenden Studie zu ähnlichen Ergebnissen.⁶⁶⁷ Die Autoren untersuchten die Auswirkungen des Ausprägungsgrades von „social capital“ auf die Wirtschaftsentwicklung und mit dieser in Zusammenhang stehenden Größen, u.a. der Investitionstätigkeit, in einer 30 Länderfälle umfassenden Gruppe. Sie konstatierten, dass sich zwischen Kooperationsbereitschaft, vor allem aber der dem dieser zugrunde liegenden Vertrauen einerseits und wirtschaftlicher Entwicklung andererseits starke positive Korrelationen nachweisen lassen,⁶⁶⁸ wobei dieser Effekt bei ärmeren Ländern sogar besonders ausgeprägt

⁶⁶³ Robert Putnam: Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy, a.a.O., S. 17.

⁶⁶⁴ Ebd., S. 81 f.

⁶⁶⁵ Paul Whiteley: Economic Growth and Social Capital, in: Political Studies Vol. 48/2000.

⁶⁶⁶ Ebd., S. 443.

⁶⁶⁷ Stephen Knack, Philip Keefer: Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation, in: Stephen Knack (Hrsg.): Democracy, Governance and Growth, a.a.O., S. 252.

⁶⁶⁸ Ebd., S. 253, 260.

sei.⁶⁶⁹ Gleichzeitig stellen sie fest, dass die Auswirkungen von Vertrauen zeitversetzt und nur sehr langsam wirksam würden: So zeitigen Erhöhungen der Vertrauenswerte - so diese stabil waren - erst nach einigen Jahren positive Entwicklungsauswirkungen.⁶⁷⁰

So bedeutsam diese von Knack und Keefer sowie Whiteley gelieferten Resultate aus der Perspektive dieser Arbeit auch sind, so unklar bleibt bei ihnen aber doch auch, um welches Vertrauen es sich bei ihnen letztlich eigentlich handelt. Die Rede ist dabei von „interpersonal trust“,⁶⁷¹ ohne dass dieser Terminus einer genaueren Betrachtung unterzogen würde. Wer ist Träger dieses Vertrauens? Was ist sein Inhalt? Welches seine Wirkungsweise? Erfasst werden mit den von Knack und Keefer genutzten Fragebögen vornehmlich das Vertrauen in Personen, ohne dabei im Rahmen der sehr allgemein gehaltenen Frage nach der generellen Vertrauenswürdigkeit anderer Menschen konkrete Gegenstände des Vertrauens bzw. seiner Erschütterung zu erfassen. Dabei behauptet etwa Whiteley, dass Vertrauen insbesondere in primären sozialen Gruppen entstehe. Familie und sonstige Verwandtschaftsverhältnisse spielten dabei eine besondere Rolle,⁶⁷² während bei familienungebundenem Vertrauen „interestingly enough only a minority of respondents trust other people in general.“⁶⁷³ Angesichts der Allgemeinheit der Frage, die sich auf die Vertrauenswürdigkeit aller Menschen bezog, erstaunt die Antwort jedoch eigentlich wenig.

Wie Vertrauen zu Stande kommt, und welche Rolle dabei der Staat spielen könnte, bleibt in den angeführten Studien weitgehend unbehandelt, was vor dem Hintergrund der durch die Arbeiten der Autoren nahe gelegten starken Wechselwirkungen zwischen Vertrauen, Investitionen und Wirtschaftsentwicklung etwas verwundert. Bemerkenswert ist aus dieser Perspektive vor allem auch, dass etwa Knack und Keefer trotz ihrer Erkenntnisse kaum davon abweichen, dass sich Vertrauen durch formale Institutionen herstellen ließe:

„This finding [gemeint sind die stärkeren Auswirkungen steigenden Vertrauens in ärmeren Ländern] suggests that where interpersonal trust is low and unlikely to improve rapidly, institutional reforms providing better formal mechanisms for the reliable enforcement of contracts and access to credit are even more important than where trust is higher.“⁶⁷⁴

⁶⁶⁹ Stephen Knack, Philip Keefer: Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation, in: Stephen Knack (Hrsg.): Democracy, Governance and Growth, a.a.O., S. 261.

⁶⁷⁰ Ebd., S. 265 f.

⁶⁷¹ Ebd., S. 460.

⁶⁷² Paul Whiteley: Economic Growth and Social Capital, in: Political Studies Vol. 48/2000, S. 460.

⁶⁷³ Ebd., S. 453.

⁶⁷⁴ Stephen Knack, Philip Keefer: Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation, in: Stephen Knack (Hrsg.): Democracy, Governance and Growth, a.a.O., S. 279.

Weshalb sollte in einem Umfeld niedrigen Vertrauens institutionellen Reformen mehr Vertrauen entgegengebracht werden als den als wenig vertrauenswürdig erachteten Mitmenschen, deren Unterstützung die Institutionen doch zu ihrer Anwendung und Durchsetzung doch bedürfen? In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, ob ein als ausreichend und sicher eingestuftes Eigentumsrechtsschutz Ursache hoher Vertrauenswerte ist, wie die Autoren behaupten,⁶⁷⁵ oder ob es nicht wahrscheinlicher ist, dass die Kausalität umkehrbar ist: Dass nämlich hohe Vertrauenswerte dazu führen, dass auch den eigentums-schützenden Institutionen mehr Vertrauen entgegen gebracht wird. Vor dem Hintergrund der postulierten zentralen Bedeutung von Vertrauen muss im Folgenden eine eingehendere Beschäftigung mit seinen Grundlagen, vor allem aber seinen Wirkungsweisen und den Bedingungen seiner Störung erfolgen. Wieso ist Vertrauen so wichtig? Und wie kann sein Einfluss auf der Grundlage der NIÖ bzw. der Transaktionskostenanalyse begründet werden?

Eine besondere Bedeutung hat dabei der Faktor Macht, dem seitens der NIÖ ebenfalls nur wenig Aufmerksamkeit zuteil wird.⁶⁷⁶ In diesem Sinne ist eine detailliertere Auseinandersetzung mit dem Transaktions- und dem Eigentumsbegriff sowie eine eingehendere Betrachtung des beim NIÖ stark ausgeprägten „individual-actor approach“⁶⁷⁷ und dessen Modifizierung im Hinblick auf die zentrale Rolle von Organisationen im allgemeinen und dem Staat im besonderen in machtbetonten Beziehungen - zu denen Transaktionsbeziehungen gezählt werden können - erforderlich. Die verstärkte Berücksichtigung von Macht bzw. von Machtgefällen erklärt nicht nur die Störungen von Vertrauen, sondern auch die Entstehung von Organisationen sowie die grundlegende Bedeutung des Staates, seiner großen steuernden Befugnisse, den sich hieraus ergebenden eigentumsrechtlichen Gefahren sowie darüber die Hintergründe für eine ineffiziente Wahrnehmung seiner Rolle als „third party enforcer“ im Sinne Norths.

⁶⁷⁵ Stephen Knack, Philip Keefer: Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation, in: Stephen Knack (Hrsg.): Democracy, Governance and Growth, a.a.O., S. 253.

⁶⁷⁶ Thráinn Eggertsson: A Note on the Economics of Institutions, in: Lee Alston, Thráinn Eggersston, Douglass North (Hrsg.): Empirical Studies in Institutional Change, Cambridge 1996, S. 14 ff. Evers führt die geringe Berücksichtigung von Macht in der NIÖ darauf zurück, dass diese sich „als vorwiegend auf Effizienzforderungen ausgerichtete Theorie“ verstehe. Marc Evers: Die institutionelle Ausgestaltung von Wirtschaftsordnungen. Eine dogmengeschichtliche Untersuchung im Lichte des Ordoliberalismus und der Neuen Institutionenökonomik, Berlin 2003, S. 119. Die geringe Relevanz von Macht in NIÖ-basierten Überlegungen zeigt sich abermals anhand des Gefangenendilemmas. Auch wenn die Gefangenen zwar nicht wissen, wie sich der Mitgefangene in der anderen Zelle gegenüber den Wärtern verhalten wird, so stehen doch beiden Gefangenen prinzipiell die gleichen Handlungsoptionen offen. Über deren Konsequenzen entscheidet nicht in erster Linie der Mitgefangene in der anderen Zelle, sondern die von den Gefängniswärtern aufgestellten Regeln. Beide Gefangenen sind also im Verhältnis untereinander gleich mächtig, was sich auch der Gleichheit ihrer untergeordneten Position gegenüber den Wärtern ausdrückt.

⁶⁷⁷ Joachim Ahrens: Governance and Economic Development. A Comparative Institutional Approach, a.a.O., S. 53.

Um eine Beschäftigung mit diesen Punkten, immer im Hinblick auf eine Herausarbeitung der transaktionsdeterminierenden Wirkung von Vertrauen innerhalb einer von Machtgefällen gekennzeichneten Umwelt, geht es in den folgenden Abschnitten.

1.2 Vertrauen, Transaktionskosten und Organisationen

1.2.1 Eigentumsrechte und Transaktionsprozesse

a) Eigentumsrechte als Verhaltensoptionen

In Abschnitt 2.2.2 von Teil III wurden Transaktionen als die Übertragung von Eigentumsrechten und die damit einhergehende Begründung relativer Eigentumsrechte definiert. Entsprechend wurde dabei eine Trennung zwischen absoluten und relativen Eigentumsrechten vorgenommen. Diese Annahme wird in diesem Abschnitt eingehender untersucht. Hintergrund ist dabei die Überlegung, dass prinzipiell sämtliche Eigentumsrechte relativ und daher stets einer latenten Bedrohung durch Transaktionspartner ausgesetzt sind. Ebenfalls geht es um eine Erweiterung des Eigentumsrechtsbegriffs auch auf politische und soziale Kontexte, um den Transaktionsbegriff und damit die Transaktionskostenökonomie auch für diese nutzbar machen zu können.

Im Zentrum der unter Punkt 2.2.2 angeführten Transaktionsdefinition steht der Eigentumsrechtsbegriff. Bei Eigentumsrechten handelt es sich um Institutionen. Aus der Eigenschaft von Institutionen als die Optionen menschlichen Verhaltens einschränkende Regelsätze folgt, dass Eigentumsrechte mit Verhaltensoptionen in Zusammenhang stehen müssen. Eigentum bedingt Verfügungs- und Nutzungsgewalt über einen Gegenstand und steht damit für Verhaltensoptionen:⁶⁷⁸ Wer eine Sache besitzt, verfügt dadurch über mehr Verhaltensoptionen als jemand, der diese Sache nicht besitzt.⁶⁷⁹ Werden bei Transaktionen also Eigentumsrechte übertragen, so geht es dabei auf einer abstrakteren Ebene um die Übertragung der mit diesen zusammenhängenden Verhaltensoptionen. Durch den Kauf eines Autos beispielsweise erhält ein Individuum zwar tatsächlich auch die Eigentumsrechte an diesem Gegenstand.⁶⁸⁰ Für sich genommen wäre dieser Kauf jedoch sinnlos, erwürbe sich der Käufer dadurch nicht formell

⁶⁷⁸ Joachim Ahrens: Governance and Economic Development. A Comparative Institutional Approach, a.a.O., S. 58.

⁶⁷⁹ Richter und Furubotn definieren Eigentum an etwas als „the right to use it, to change its form and substance, and to transfer all rights in the asset, or some rights, as desired.“ Eirik Furubotn, Rudolf Richter: Institutions and Economic Theory, Ann Arbor 2000, S. 72. Diese Definition bezieht sich in erster Linie auf Eigentum an Sachen, wobei sie teilweise reale Gegebenheiten übertreibt. So sind Eigentumsrechte durchaus nicht immer so weit gefasst, sondern finden sich in der Realität durch eine Vielzahl von Regulierungen begrenzt: Dies gilt beispielsweise für Geld, dessen Modifizierung oder Vernichtung („change its form and substance“) nicht erlaubt ist, aber auch für eine Vielzahl anderer Besitztümer, u.a. so unterschiedliche wie Tiere, Gewässer oder Geräte für das Senden und Empfangen von Radiowellen.

⁶⁸⁰ Wobei auch für das Auto gilt, dass die Rechte zur Veränderung seiner Substanz normativ eingeschränkt sind. Veränderungen am Aussehen - Abdunklung von Scheiben, Anbringen von voluminösen Verzierungen -, der Motorenleistung oder der Geräuschemissionen bedürfen, sofern sie überhaupt zulässig sind, vorheriger behördlicher Genehmigung. Die Relativität des Eigentumsrechts wird also auch hier greifbar.

vor allem die Handlungsoption einer rechtmäßigen Benutzung dieser Sache. Auch wenn vor-dergründig Eigentum übertragen wird, so geht es doch vor allem um die Erweiterung individueller Verhaltensoptionen. Entscheidend ist bei Transaktionen somit, dass hier nicht in erster Linie Eigentumsrechte, sondern Verhaltensoptionen übertragen werden.⁶⁸¹

Eine Differenzierung zwischen absoluten und relativen Eigentumsrechten erscheint dabei als hinterfragbar. Bei Kobler ist konstituierender Unterschied hinsichtlich relativer Eigentumsrechte deren Vertragsbasiertheit im Rahmen einer zeitversetzten Transaktion.⁶⁸² Hierbei wird jedoch nicht berücksichtigt, dass aus juristischer Sicht erstens prinzipiell *jeder* Tausch einen Vertragsschluss darstellt. Wichtigstes Element der relativen Eigentumsrechte ist vor diesem Hintergrund also weniger der Vertrag als solcher, sondern vielmehr die durch ihn ggf. getroffene Vereinbarung einer zeitversetzten Abwicklung der Transaktion: Dass also etwa eine Lieferung in der Gegenwart erfolgt, jedoch erst in der Zukunft bezahlt wird oder umgekehrt. Erst hierdurch ergibt sich für eine der beiden Seiten als Transaktionsrisiko, dass die andere Seite ihren Verpflichtungen nicht nachkommt. Aber auch im Falle der zeitgleichen Abwicklung einer Transaktion: also etwa Lieferung gegen Bargeld, ergibt sich auf beiden Seiten ein erhebliches Transaktionsrisiko. Dies liegt nicht nur auf der Seite des Belieferten: Falls es sich nämlich um fehlerhafte Ware handelt, die er jedoch wie ein einwandfreies Produkt bezahlte. Auch der Liefernde setzt sich dem Transaktionsrisiko aus, dass sich das für sein Gut erhaltene Zahlungsmittel später als ganz oder teilweise wertlos erweist.

Damit sind Eigentumsrechte bzw. die durch sie begründeten Verhaltensoptionen letztlich immer relativ, gleichgültig, ob sie im Rahmen zeitgleicher oder zeitversetzter Transaktionsbeziehungen begründet werden. Zudem bleiben sie in den Möglichkeiten ihrer Ausübung auch nach ihrer Übertragung kontextabhängig, da sie von mächtigeren Partnern eingeschränkt werden können. Im Falle des Fahrzeuges ist die Ausübung der mit ihm verbundenen Option der Fortbewegung beispielsweise in vielen Fällen von einer Fahrzeugzulassung und einer vorher abzulegenden Fahrprüfung abhängig. Eine Vielzahl von weiteren Vorschriften reglementiert die Ausübung der Option zusätzlich und engt das Spektrum möglicher Verhaltensentscheidungen stark ein: das Rechtsfahrgebot, Beachtung von Verkehrsschildern, allgemeine Geschwindigkeitsbegrenzungen, Anschnallpflicht, das Fahren in nüchternem Zustand, etc.

⁶⁸¹ Noch deutlicher kann dies anhand des Beispiels eines Mietverhältnisses gemacht werden. Im Verlauf der Transaktionshandlung wird dem Mieter im juristischen Sinne nicht das *Eigentum* an der Mietsache übertragen, sondern allenfalls deren *Besitz*. Während dieser zeitlich begrenzbaren Besitzphase kann der Mieter über die Mietsache verfügen und dadurch seine Verhaltensoptionen erweitern.

⁶⁸² Markus Kobler: Der Staat und die Eigentumsrechte. Institutionelle Qualität und wirtschaftliche Entwicklung, a.a.O., S. 26 ff.

Fasst man Eigentum also als institutionell begründete und regulierte Gewährung von relativen Verhaltensoptionen auf, so können auch politische Rechte wie Wahlrecht oder Pressefreiheit als Eigentumsrechte interpretiert werden.⁶⁸³ Sie begründen individuelle Verhaltensoptionen, die sich anschließend innerhalb eines dichten Netzes aus Regulierungen und Einschränkungen zu bewegen haben. Hieraus folgt, dass auch im Bereich der politischen und bürgerlichen Rechte relatives Eigentum begründbar und in Transaktionshandlungen übertragbar ist. Greifbarer wird dies noch wenn man sich vergegenwärtigt, dass durch politische und bürgerliche Rechte seitens der Rezipienten Ansprüche geschaffen werden, die ihrerseits durchaus als relatives Eigentum aufgefasst werden können. Dies gilt besonders augenscheinlich für leistungsbegründende Regelungen wie in Deutschland etwa das Kindergeld, die sog. „Pendlerpauschale“, die Sozialhilfe bzw. das ALG II, die Eigenheimzulage sowie, in einem größeren volkswirtschaftlichen Zusammenhang, alle Arten von direkten Subventionen. Auf einer abstrakteren Ebene zählen im Sinne dieser Definition aber auch andere letztlich als besitzstands begründend interpretierbare Regulierungen dazu; so beispielsweise der in Art. 6 GG ausgesprochene Schutz der Ehe mit der Vielzahl der sich hieraus ableitenden ehebegünstigenden Regelungen, das Recht auf Leben des Art. 2 GG, die Garantie der Berufsfreiheit des Art. 12 GG, etc.

Gemeinsames Kennzeichen ist dabei, dass durch die Formulierung solcher Eigentumsrechte eine Trennung zwischen Begünstigten und Nichtbegünstigten vorgenommen wird, wodurch das Eigentumsrecht überhaupt erst als solches erkennbar wird. Klar wird dies beispielsweise anhand der Gewährung umfangreicher Rechte für heterosexuelle Partnerschaften mittels Eheschließung (Inhaber relativer Eigentumsrechte), während etwa homosexuellen Partnerschaften diese Möglichkeit in den meisten Ländern nach wie vor verwehrt ist (Nichtbegünstigte bzw. Ausgeschlossene von relativen Eigentumsrechten). Eine letzte Grenze zwischen Inkludierten - Inhabern relativer Eigentumsrechte - und Exkludierten - Nichtbegünstigte - ergibt sich schließlich in der Regel bei der Staatsbürgerschaft, da diese Grundlage für eine Vielzahl relativer Eigentumsrechte ist; und in dieser Eigenschaft, etwa vom deutschen Grundgesetz, teilweise auch Gegenstand eigener Bestandsgarantien ist. Änderungen in anspruchsbegründenden normativen Regelungen sind daher auch oft mit Widerständen verbunden, da die Neugewährung von Rechten für bestimmte Gruppen, oder auch nur die Ausweitung bereits bestehender

⁶⁸³ Dies widerspricht der römischen Rechtstradition, die postuliert, dass Eigentum allein auf physische Objekte bezogen sein kann. Eirik Furubotn, Rudolf Richter: Institutions and Economic Theory, a.a.O., S. 71. Hierzu kann jedoch angemerkt werden, dass auch schon die Anerkennung geistigen Eigentums in Form von Patenten über den Eigentumsbegriff der römischen Rechtstradition hinausweist.

Rechte auf zusätzliche Begünstigte, meist mit einer Verringerung des materiellen oder ideellen Besitzstandes der bisher Begünstigten einhergeht.

Transaktionen mit ihren verschiedenen Bestandteilen könnten so im wirtschaftlichen, aber auch im politischen und selbst im sozialen Sinne beschrieben werden und wären überall dort präsent, wo es um individuelle Verhaltensoptionen und ihre Ausgestaltung geht. Folglich kann der Transaktionskostenansatz auch auf politische⁶⁸⁴ und soziale Kontexte übertragen werden.

b) Transaktionsbeziehungen und Transaktionsumfelder

Im Rahmen von Transaktionsbeziehungen kann zwischen Transaktionsmotivation, Transaktionsziel, Transaktionsbedingungen und Transaktionsumfeld unterschieden werden.

Transaktionsziel ist vor dem Hintergrund der vorhergehenden Ausführungen stets die Ausweitung individueller Verhaltensoptionen. Es stellt im Ausgangspunkt einer Transaktionsbeziehung die jeweiligen Maximalvorstellungen ihrer Partner hinsichtlich des mit ihr angestrebten Nutzens dar. Diese Maximalvorstellungen stehen in engem Zusammenhang mit der Motivation einer Transaktion; je größer der mit ihr angestrebte Nutzen, desto eher wird ein Partner dazu bereit sein, sich auf die Transaktionsbeziehung überhaupt einzulassen. Auf Grundlage von Transaktionsmotivation und Transaktionsziel gestalten sich im Verlauf der Transaktionsbeziehung die Auseinandersetzungen über die Transaktionsbedingungen. Bei diesen geht es um die Modalitäten der Transaktion: Was wird im Gegenzug für den Erhalt von Verhaltensoptionen geleistet? Welche Tauschmittel werden eingesetzt? Welche Abstriche müssen die Transaktionspartner jeweils von ihren Maximalzielen hinnehmen? Mit Blick auf das Transaktionsziel: Ausweitung individueller Verhaltensoptionen, stellen die verhandelten Bedingungen aus Sicht *aller* Transaktionspartner immer eine so weit wie möglich reichende Umsetzung dieses Ziels dar. Dies gilt auch für das Transaktionsgut Geld, das seinen Empfängern ein breites Spektrum an Verhaltensoptionen eröffnet. Eine 100%ige Erreichung des Transaktionsziels stellt in der Regel eine Ausnahme dar, da im Zuge der Aushandlung der Transaktionsbedingungen von den Transaktionsparteien Kompromisse geschlossen werden. Die Aushandlung der Transaktionsbedingungen verursacht den Transaktionsteilnehmern Kosten, in deren Höhe auf der Habenseite die schließlich durch den Tausch erhaltenen Leistungen, auf der Sollseite die an den Transaktionspartner gegebenen Leistungen und die Abstri-

⁶⁸⁴ Markus Kobler: Der Staat und die Eigentumsrechte. Institutionelle Qualität und wirtschaftliche Entwicklung, a.a.O., S. 101.

che, die im Rahmen der Verhandlungen von den Maximalzielen gemacht werden mussten, eingehen. Ins Gewicht fallen also nicht nur die tatsächlich getauschten Verhaltensoptionen, sondern auch all jene, die zwar angestrebt, aber nicht erhalten werden konnten. Hinzu kommen die im Rahmen der Transaktion anfallenden Informations- und Durchsetzungskosten.⁶⁸⁵

Die Transaktionsbeziehung entfaltet sich dabei nicht in einem Vakuum, sondern steht in enger Wechselwirkung mit ihrer Umgebung und deren Gegebenheiten. Dieses Transaktionsumfeld beeinflusst alle Teile der Transaktionsbeziehung, ohne dabei jedoch selber zu ihrem unmittelbar gestaltbaren Gegenstand zu werden. Es ist wesentliche Determinante sowohl von Transaktionsmotivation, als auch von Transaktionsbedingungen und Transaktionsziel, indem es das Erleben und die Vorstellungen der Transaktionspartner beeinflusst. Je ungünstiger die Situation eines Transaktionspartners innerhalb des Transaktionsumfeldes ist, desto niedriger wird er in der Regel seine Transaktionsziele stecken, desto entsprechend größer wird seine Transaktionsmotivation sein und desto niedriger werden so seine Ansprüche an die Transaktionsbedingungen ausfallen. Transaktionsumfelder werden dabei von einer Fülle sozioökonomischer Parameter bestimmt, wobei es sich dabei im Kern um Variationen des Verhältnisses zwischen Angebot und Nachfrage handelt. Grundsätzlich können Transaktionsumfelder daher auch als Märkte und ihre jeweiligen Bedingungen aufgefasst werden.⁶⁸⁶

1.2.2 Transaktionen und Vertrauen

Vor jeder Transaktion steht der Einzelne in der Regel immer vor der Entscheidung, diese durchzuführen oder nicht. Seine Erwägungen werden dabei von einer Reihe von Variablen beeinflusst. Hinsichtlich des Transaktionsziels: der Ausweitung von Verhaltensoptionen, wird er einen Ausgang anstreben, bei dem er seine Verhaltensoptionen so weit als möglich in die von ihm gewünschte Richtung erweitern kann. Die Transaktion wird er vor diesem Hintergrund also nur dann durchführen, wenn die so erworbenen Verhaltensoptionen aus seiner Sicht diejenigen übertreffen, die er zur Erreichung dieses Ziels auf Grundlage der Transaktionsbedingungen an den anderen Partner abgeben muss, er in diesem Sinne also einen Gewinn erzielt; nur dann wird seine Transaktionsmotivation entsprechend groß sein und er sich auf die Transaktionsbeziehung einlassen.

⁶⁸⁵ Die Einbeziehung der Kosten für die Aushandlung der Transaktionsbedingungen in Form der in ihrem Verlauf hinzunehmenden Abstriche von den Maximalforderungen stellt eine Erweiterung des von North angewandten Transaktionskostenansatzes dar; bei ihm bestehen die Transaktionskosten insbesondere aus Informations- und Durchsetzungskosten.

⁶⁸⁶ Da Märkte als Orte definiert werden, in denen Angebot und Nachfrage aufeinander treffen, und jede Form menschlicher Transaktionsbeziehungen in Angebots- und Nachfragekategorien beschrieben werden kann, gibt es entsprechend neben Märkten für Wirtschaftsgüter auch solche für den politischen oder sozialen Austausch. Vgl. für diesen Ansatz u.a. Gary Becker: *Ökonomische Erklärung menschlichen Verhaltens*, a.a.O., S. 7.

Der Gewinn ergibt sich dabei aus der Differenz zwischen Beschaffungs- oder Produktionskosten nebst Transaktionskosten einerseits und dem dafür im Rahmen einer Transaktionsbeziehung erzielten Preis andererseits. Gesicherte Informationen liegen jedem Transaktionsteilnehmer dabei jedoch nur über bereits abgeschlossene Schritte vor: also etwa über die Produktions- oder Beschaffungskosten. Hinsichtlich der Transaktionskosten jedoch kann ihre Höhe im Vorhinein nie mit abschließender Gewissheit vorhergesagt werden, so dass sie in seinen Kalkulationen eine unbekannte Größe darstellen. Dies gilt insbesondere für die Kosten der Aushandlung der Transaktionsbedingungen sowie deren anschließende Durchsetzung, da vor Beginn der Transaktion nicht bekannt sein kann,

- a) welche Bedingungen das Gegenüber stellt,
- b) mit welchen Mittel es diese Bedingungen vertritt oder
- c) ob es sich im Anschluss überhaupt an diese halten wird.

In eigener Regie beeinflussen kann er allein die Informationskosten, die vor diesem Hintergrund die einzig bezifferbaren Transaktionskosten sind; Aushandlungs- und Durchsetzungskosten entwickeln sich notwendigerweise erst im Zusammenspiel mit dem Gegenüber und bleiben daher in ihrer Höhe zunächst diffus. So weiß kein Transaktionspartner am Anfang einer Transaktion nicht nur nicht genau, wie hoch sein tatsächlicher Profit ausfallen wird; er weiß noch nicht einmal mit Sicherheit, *ob* überhaupt einer erzielt werden kann. Dabei steht noch nicht einmal nur ein „tit for tat“ - also ein Nullsummenspiel - als Möglichkeit im Raum, sondern auch die Gefahr eines Totalverlustes.

Beginnt er dennoch mit der Transaktionshandlung, so geschieht dies im *Vertrauen* auf einen in seinem Sinne positiven Transaktionsausgang:⁶⁸⁷ Also auf Grundlage der geglaubten Gewissheit, dass er von seinem Gegenüber nicht erpresst (Gestaltung der Transaktionsbedingungen) oder betrogen (Nichteinhaltung von Transaktionsbedingungen) werden und er mit dem von ihm gehandelten Gut also einen Gewinn erwirtschaften wird.⁶⁸⁸ Da der Transaktionsteilnehmer somit darauf vertraut, dass die Aushandlungs- und die Durchsetzungskosten der Transaktion gering und somit gewinnschonend ausfallen, wird er in einem solchen Vertrauensverhältnis Aushandlungs- und Durchsetzungskosten der Transaktion in seinen Kalkulatio-

⁶⁸⁷ Güth und Ockenfels merken hierzu an: „Trust is ubiquitous to almost every economic transaction.“ Werner Güth, Axel Ockenfels: The Coevolution of Trust and Institutions in Anonymous and Non-anonymous Communities“, in: Manfred Holler, Hartmut Kliemt, Dieter Schmidtchen, Manfred Streit (Hrsg.): The Political Economy of Institutional Evolution, Tübingen 2003, S. 155; vgl. auch Michael Baurmann: Vertrauen und Anerkennung. Wie weiche Anreize ein Vertrauen in Institutionen fördern können, in: Andrea Maurer, Michael Schmid (Hrsg.): Neuer Institutionalismus. Zur soziologischen Erklärung von Organisation, Moral und Vertrauen, a.a.O., S. 109.

⁶⁸⁸ Diese Definition von Vertrauen basiert auf derjenigen Albert Bretons. Vgl. Matthias Offermanns: Bürokratie und Vertrauen. Die Institution Vertrauen in der Ökonomischen Theorie der Bürokratie, Baden-Baden 1990, S. 171.

nen mit entsprechend niedrigen Werten ansetzen. Besteht, aus welchen Gründen auch immer, zwischen den Transaktionspartnern kein Vertrauensverhältnis, so werden sie entsprechend die Aushandlungs- und Durchsetzungskosten der Transaktion höher veranschlagen. Die diesbezüglichen Projektionen werden mit dem Ausmaß des Misstrauens zwischen ihnen steigen und schließlich den Wert des angestrebten Eigentumsrechtes übertreffen. An diesem Punkt besteht in das Gegenüber noch nicht einmal ein Minimum an Vertrauen, so dass die Transaktion mit ihm unterbleiben wird.⁶⁸⁹

Vertrauen ist auf diese Weise handlungszentral und determiniert zu wesentlichen Teilen die Vorstellungen über die Transaktionskosten. Darüber wird der Faktor Vertrauen zur wichtigen Quelle auch der Höhe ihres informationsbeschaffungsbedingten Teils. Je stärker zwischen Transaktionspartnern Misstrauen ausgeprägt ist - je höher also die Aushandlungs- und Durchsetzungskosten einer Transaktion angesetzt werden - desto größer und entsprechend teurer werden auch ihre Anstrengungen in Richtung auf die Beschaffung zusätzlicher Informationen über das Gegenüber ausfallen.⁶⁹⁰ Der Umfang des Vertrauens hat daher einen wesentlichen Einfluss auf die Gewinnerwartungen von Transaktionsteilnehmern, darüber auf das Transaktionsvolumen und, in einem vorgelagerten Schritt, auf die Investitionsentscheidungen.⁶⁹¹ Nur wer darauf vertraut, mit den getätigten Investitionen in Zukunft im Rahmen von Transaktionsbeziehungen einen dem Konsumverzicht in der Gegenwart angemessenen Gewinn erzielen zu können, wird solche Investitionen auch tätigen.

Wie nun kommt Vertrauen zustande? Offermanns führt dazu aus:

„Vertrauen hängt immer von einem bestimmten Anspruchsniveau ab. (...) Da das Anspruchsniveau dynamisch ist, werden die Ergebnisse der Vergangenheit als Basis für die Formulierung eines neuen Anspruchsniveaus eingebracht. Die Verhaltensweise eines Partners wird somit in die Zukunft extrapoliert. Wenn jemand sich beim letzten Tausch als vertrauenswürdig erwiesen hat, so wird angenommen, dass er auch bei einem zukünftigen Tausch sich als vertrauenswürdig erweisen wird.“⁶⁹²

⁶⁸⁹ Vgl. hierzu auch Werner Güth, Axel Ockenfels: *The Coevolution of Trust and Institutions in Anonymous and Non-anonymous Communities*, in: Manfred Holler, Hartmut Kliemt, Dieter Schmidtchen, Manfred Streit (Hrsg.): *The Political Economy of Institutional Evolution*, a.a.O., S. 155; Hartmut Jäckel: *Über das Vertrauen in der Politik. Nicht an Personen, sondern an Institutionen entscheidet sich das Wohl der Bürger*, in: Peter Haungs (Hrsg.): *Politik ohne Vertrauen?*, Baden-Baden 1990, S. 33.

⁶⁹⁰ Köster verweist bez. der Transaktionskostenwirkung von Vertrauen auf Zaheer und Venkatraman. Vgl. Oliver Köster: *Trust Development in Power-Asymmetric Relationships*, Sankt Gallen 2003, S. 37.

⁶⁹¹ Die besondere Bedeutung von Vertrauen bezüglich der Investitionstätigkeiten wird auch von John M. Keynes in seiner „General Theory“ hervorgehoben. Die gesamte Wirtschaftstätigkeit wird für Keynes an den Erwartungen von Gewinnen und Einkommen ausgerichtet; sind diese Erwartungen hoch, so werden auch Produktion und Konsum mit den Folgen eines gesamtwirtschaftlichen Wachstums steigen. Marie-Antoinette Gall: *John Maynard Keynes. Leben, Werk, Epoche*, a.a.O., S. 104; Roy Rotheim: *Keynes on uncertainty and individual behaviour within a theory of effective demand*, in: Sheila Dow, John Hillard (Hrsg.): *Keynes, Knowledge, and Uncertainty*, Elgar 1995, S. 161 ff.

⁶⁹² Matthias Offermanns: *Bürokratie und Vertrauen. Die Institution Vertrauen in der Ökonomischen Theorie der Bürokratie*, a.a.O., S. 183.

Ähnlich wird der Vorgang der Vertrauensentstehung von Baurmann geschildert wenn er hervorhebt, dass vertrauenswürdige Verhalten zunächst wahrgenommen und dann vom Gegenüber auch als solches anerkannt werden müsse.⁶⁹³ Hierzu müsse sich im Rahmen einer Transaktionsbeziehung für einen der Partner die Gelegenheit zur vertrauensbruchbasierten Realisierung kurzfristiger Transaktionsgewinne bieten; entscheide sich dieser dann dagegen und damit - zu Lasten opportunistischer Profite - für eine Einhaltung der getroffenen Absprachen, könne Vertrauen als Kapital akkumuliert werden.⁶⁹⁴ Baurmann weist auch auf die Möglichkeit einer Verzinsung dieses Vertrauenskapitals hin. Diese trete dann ein, wenn sich die Kunde von gezeigtem vertrauenswürdigen Verhalten verbreite und so ein Ruf von Vertrauenswürdigkeit entstehe, der über spezifische Transaktionskonstellationen hinaus wirksam sei. Darüber zahle sich Vertrauenswürdigkeit langfristig aus und sei ein „Wechsel auf die Zukunft“.⁶⁹⁵

Dabei kann zwischen unterschiedlichen Vertrauensebenen differenziert werden. An erster Stelle steht das personale Vertrauen,⁶⁹⁶ das sich insbesondere zwischen zwei oder mehreren Transaktionspartnern auf der Grundlage wiederholter direkter Interaktionen entwickeln kann. Hat man mit dem Gegenüber dabei gute Erfahrungen hinsichtlich seiner Zuverlässigkeit in Transaktionsbeziehungen gemacht, so nimmt die Bereitschaft zum Vertrauen zu.⁶⁹⁷ Auch wenn auf diese Weise Vertrauen akkumuliert werden und damit zunehmen kann,⁶⁹⁸ so hat das personale Vertrauen aufgrund seiner Speisung aus persönlichen Erfahrungen mit jeweils persönlich bekannten Transaktionspartnern doch einen sehr begrenzten Wirkungskreis.⁶⁹⁹ Güth und Ockenfels weisen darauf hin, dass die Vertrauensbildung aufgrund persönlicher Kontakte in größeren Gemeinschaften, deren Mitglieder sich durchaus selbst im Rahmen von Transaktionsbeziehungen teilweise niemals persönlich begegnen, allenfalls sehr eingeschränkt mög-

⁶⁹³ Michael Baurmann: Vertrauen und Anerkennung. Wie weiche Anreize ein Vertrauen in Institutionen fördern können, in: Andrea Maurer, Michael Schmid (Hrsg.): Neuer Institutionalismus. Zur soziologischen Erklärung von Organisation, Moral und Vertrauen, Frankfurt a.M. 2002, S. 118.

⁶⁹⁴ Michael Baurmann: Vertrauen und Anerkennung. Wie weiche Anreize ein Vertrauen in Institutionen fördern können, in: Andrea Maurer, Michael Schmid (Hrsg.): Neuer Institutionalismus. Zur soziologischen Erklärung von Organisation, Moral und Vertrauen, a.a.O., S. 117.

⁶⁹⁵ Ebd., S. 120.

⁶⁹⁶ Niklas Luhmann: Vertrauen: Ein Mechanismus zur Reduktion sozialer Komplexität, a.a.O., S. 27.

⁶⁹⁷ Güth und Ockenfels verwenden zwar nicht den Ausdruck „personales Vertrauen“, beziehen ihre Aussagen zur Entstehung von Vertrauen auf der Grundlage von „rumors, (...) earlier experience or (...) via physical symptoms of emotional arousal in face-to-face interaction“ auf nicht-anonyme, kleine Gemeinschaften, und damit auch auf persönliche Beziehungen. Werner Güth, Axel Ockenfels: The Coevolution of Trust and Institutions in Anonymous and Non-anonymous Communities“, in: Manfred Holler, Hartmut Kliemt, Dieter Schmidtchen, Manfred Streit (Hrsg.): The Political Economy of Institutional Evolution, a.a.O., S. 158.

⁶⁹⁸ Matthias Offermanns: Bürokratie und Vertrauen. Die Institution Vertrauen in der Ökonomischen Theorie der Bürokratie, a.a.O., S. 182.

⁶⁹⁹ Niklas Luhmann: Vertrauen: Ein Mechanismus zur Reduktion sozialer Komplexität, a.a.O., S. 27.

lich ist.⁷⁰⁰ Mit der Komplexität von Gesellschaften nimmt deren Anonymität zu und schafft potenziell gute Bedingungen für vertrauensmissbrauchendes Verhalten. Hierdurch wird die mögliche Reichweite von Transaktionen reduziert, bzw. werden die Informationsbeschaffungskosten vor der Durchführung von Transaktionen mit bislang unbekanntem Transaktionspartnern stark in die Höhe getrieben.

Neben dem personalen Vertrauen lässt sich aber auch noch das Systemvertrauen unterscheiden, das auf dem Vertrauen der allgemeinen Anerkennung von Regeln innerhalb eines Systems basiert.⁷⁰¹ Aufgrund wiederholter positiver Erfahrungen mit dem System⁷⁰² gehen seine Mitglieder davon aus, dass sich dieses und auch seine übrigen Mitglieder bei ihren Transaktionen an die Regeln halten und von daher vertrauenswürdig sind. Offermanns sieht mit Luhmann im Systemvertrauen gegenüber dem personalen Vertrauen einen „Quantensprung“,⁷⁰³ da durch diese Erweiterung „das Vertrauen diffus und dadurch widerstandsfähig, ja fast immun gegen einzelne Enttäuschungen“⁷⁰⁴ werde. Entsprechend impliziere Systemvertrauen „einen bewusst riskierten Verzicht auf mögliche weitere Informationen“.⁷⁰⁵ Durch diesen Vorgang kann der Kreis der einander vertrauenden Partner potenziell auf alle Systemmitglieder ausgeweitet werden.⁷⁰⁶ Hinsichtlich der Transaktionskosten bedeutet dies, dass die Aushandlungs- und Durchsetzungskosten in gegenseitigen Transaktionsbeziehungen der systeminternen Transaktionsteilnehmer mit niedrigeren Werten angesetzt werden können, wodurch entsprechend die Informationsbeschaffungsaufwendungen reduzierbar sind. Mit der Ausdehnung des Systems und der Zahl seiner Mitglieder wachsen die Herausforderungen an das Systemvertrauen, da das „Gesetz des Wiedersehens“⁷⁰⁷ infolge von zwischen den Teilnehmern unregelmäßiger werdenden Transaktionen nicht mehr wie beim personalen Vertrauen vertrauensbildend und -verstärkend wirksam werden kann.

Baurmann stellt in diesem Zusammenhang fest, dass das Vertrauen in eine Organisation stärker sei als die Summe des Vertrauens ihrer Mitglieder untereinander. Organisationen wirken

⁷⁰⁰ Güth und Ockenfels führen hier das Beispiel des Internethandels an. Im Zuge dieser Transaktionen, die mittlerweile ein beträchtliches Ausmaß angenommen haben, treten Individuen und Organisationen miteinander in Kontakt, die sich persönlich nie gesehen haben. Werner Güth, Axel Ockenfels: *The Coevolution of Trust and Institutions in Anonymous and Non-anonymous Communities*, in: Manfred Holler, Hartmut Kliemt, Dieter Schmidtchen, Manfred Streit (Hrsg.): *The Political Economy of Institutional Evolution*, a.a.O., S. 159.

⁷⁰¹ Niklas Luhmann: *Vertrauen: Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*, a.a.O., S. 74.

⁷⁰² Luhmann spricht hierbei von der Notwendigkeit eines „laufenden ‚feedback‘“. Ebd., S. 64.

⁷⁰³ Matthias Offermanns: *Bürokratie und Vertrauen. Die Institution Vertrauen in der Ökonomischen Theorie der Bürokratie*, a.a.O., S. 172.

⁷⁰⁴ Niklas Luhmann: *Vertrauen: Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*, a.a.O., S. 63 f.

⁷⁰⁵ Niklas Luhmann: *Funktion und Folgen formaler Organisationen*, Berlin 1976, S. 27.

⁷⁰⁶ Stephen Knack: *Predation or Production? The Impact of Political, Legal, and Social Institutions*, in: Stephen Knack (Hrsg.): *Democracy, Governance and Growth*, a.a.O., S. 17 f.

⁷⁰⁷ Niklas Luhmann: *Vertrauen: Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*, a.a.O., S. 39.

als „Vergrößerungsinstrumente“⁷⁰⁸ für personales Vertrauen, indem sie eine „Entpersonalisierung“ und vor allem Verstetigung personaler Vertrauensverhältnisse ermöglichten:

„Institutionen^{709]} können (...) sehr viel langlebiger und in ihren Eigenschaften robuster als Individuen sein.“⁷¹⁰

Vor dem Hintergrund der besonderen Transaktionsrelevanz von Vertrauen im allgemeinen und von Systemvertrauen im besonderen ergibt sich nun die Frage nach vertrauensstörenden Einflüssen. Auf welche Faktoren ist die Entstehung und das Fortdauern von Misstrauen, oder gar die Abwesenheit von Vertrauen, in Transaktionsbeziehungen zurückzuführen? Warum besteht nicht dauerhaft eine „alltägliche Weltvertrautheit“,⁷¹¹ aufgrund derer die Transaktionspartner die Aushandlungs- und Durchsetzungskosten einer jeden Transaktionsbeziehung von vornherein mit niedrigen bzw. zu vernachlässigenden Werten annehmen?

Von besonderer Bedeutung ist dabei die Existenz von Macht bzw. Machtgefällen, die in unreguliertem Zustand eine stete Quelle des Misstrauens sind.⁷¹²

1.2.3 Transaktionen und Macht

a) Definition von Macht

Zunächst stellt sich hier die Frage nach einer Definition von Macht, von denen es eine beträchtliche Anzahl gibt. Bardhan etwa beschreibt Macht als das Vermögen, durch den Einsatz von Zwang und/oder Belohnungen die Anreizstrukturen eines Transaktionspartners dahingehend zu verändern, dass dieser sich dem Willen des in diesem Sinne mächtigeren Transaktionsteilnehmers fügt.⁷¹³

Aus dieser Definition könnte sich jedoch ein sehr weit reichendes Machtkonzept ergeben, bei dem die Grenzen zwischen machtgeleiteten und freiwilligen Transaktionsbeziehungen stark verschwimmen. Gerade hinsichtlich des Einsatzes von Belohnungen stellt sich die Frage, wo hier die Trennungslinie zum gewöhnlichen Transaktionsgewinn gezogen werden kann. Da ein Transaktionspartner A seinem Partner B ein Gut Ax nur in Ausnahmefällen ohne quantifizier-

⁷⁰⁸ Michael Baurmann: Vertrauen und Anerkennung. Wie weiche Anreize ein Vertrauen in Institutionen fördern können, in: Andrea Maurer, Michael Schmid (Hrsg.): Neuer Institutionalismus. Zur soziologischen Erklärung von Organisation, Moral und Vertrauen, a.a.O., S. 111.

⁷⁰⁹ Baurmann vertritt einen dem soziologischen Neoinstitutionalismus nahe stehenden Institutionenbegriff. Sein Sprechen von Institutionen wird in diesem Rahmen daher als gleichsetzbar mit dem System- bzw. Organisationsbegriff gewertet.

⁷¹⁰ Ebd., S. 113.

⁷¹¹ Niklas Luhmann: Vertrauen: Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität, a.a.O., S. 27.

⁷¹² Köster bemerkt in diesem Zusammenhang: „Power and trust are important concepts in inter-organizational theory, but these concepts are seldom analyzed together.“ Oliver Köster: Trust Development in Power-Asymmetric Relationships, a.a.O., S. 8.

⁷¹³ Pranab Bardhan: On the Concept of Power in Economics, in: Economics and Politics Nr. 3/1991, S. 266.

bare Gegenleistung überlassen - also schenken - würde, könnte letztlich jede dem A von B im Tausch für Ax gebotene Gegenleistung als Belohnung und damit Veränderung des Anreizsystems durch B beschrieben werden. Hat B also gegenüber A Macht ausgeübt? Wenn dies bejaht würde, hieße dies, dass prinzipiell in *jeder* Transaktionsbeziehung Macht zum Einsatz käme. Dabei ergäbe sich dann jedoch die Unklarheit, welche der Seiten in welchem Ausmaß Macht eingesetzt hätte; denn beim Kauf eines Gutes wirken auf beide Transaktionspartner Veränderungen des Anreizsystems ein: Auf den Verkäufer in Form der Beschaffenheit und Menge des dafür gebotenen Tauschgutes, auf den Käufer in Gestalt der ihm durch die Verfügungsgewalt über die eingetauschte Ware ermöglichten Nutzen. Wer ist in dieser alltäglichen Konstellation mächtiger, wer hat wessen Anreizsysteme stärker verändert? Diese Frage ist kaum zu beantworten.

Bardhan versucht eine dahingehende Eingrenzung vorzunehmen, dass man dann von der Ausübung von Macht sprechen könne, wenn A B durch die Veränderung der Anreizsysteme in Folge von Belohnung oder Zwang zu einer Handlung bewegen kann, die B sonst nicht getan hätte („would not otherwise have chosen to do“).⁷¹⁴ Aber auch hier bleibt der Einwand, dass keine Transaktion stattfände, wenn nicht beide Seiten das Anreizsystem in Form von Belohnungen verändern würden: Die Unterscheidung zwischen einfachen und machtinduzierten Transaktionsgewinnen bliebe also schwierig bis unmöglich. Erschwerend kommt hinzu, dass gerade hinsichtlich des Belohnungsaspekts den Transaktionsumfeldern eine beträchtliche Bedeutung zukommt. Zwar ist ein Arbeitgeber, der einem notleidenden Arbeitnehmer einen Arbeitsplatz zu weit unterdurchschnittlicher Entlohnung überlässt, in dieser Konstellation sicherlich mächtig: Kann er in diesem Augenblick doch die Bedingungen der Transaktion nahezu vollständig diktieren. Auf der anderen Seite aber ist ihm dies aller Wahrscheinlichkeit nach nur aufgrund einer weit über seine Person hinausgehenden wirtschaftlichen Notsituation oder der Abwesenheit sozialer Sicherungssysteme möglich, die aus dieser Perspektive die eigentliche Veränderung der Anreizstrukturen bewerkstelligen. Der Unternehmer als Einzelperson erhält so zwar Macht, die er in dem speziellen Transaktionsverhältnis zu seinem Angestellten einsetzen kann; die eigentliche Macht aber wird dabei von den Umständen dargestellt, während der Arbeitgeber diese Macht nur zu seinem Vorteil nutzt. Eine besondere Form der Macht stellt vor diesem Hintergrund das Vermögen dar, das Transaktionsumfeld im Hinblick auf die sich daraus ergebenden Möglichkeiten einer späteren Gestaltung der Anreizsysteme zu verändern. Hier greift die Machtentfaltung über einzelne Transaktionsbeziehung weit hinaus.

⁷¹⁴ Pranab Bardhan: On the Concept of Power in Economics, in: Economics and Politics Nr. 3/1991, S. 266.

Macht entfaltet sich daher letztlich doch immer im Zusammenspiel mit Zwang. Im Fall der Androhung von Bestrafung kann dieser Zwang direkt in der Transaktionssituation und - vorausgesetzt, die Androhung oder der Einsatz dieser Bestrafung sind nicht verboten oder werden im Falle eines Verbotes nicht geahndet - unabhängig von der über sie hinausgehenden Konstellation ausgeübt werden, so dass hier von einem transaktionsinternen Zwang gesprochen werden kann. Im Falle der Belohnungen hingegen ist der Zwang insofern extern, als dass er über das Transaktionsumfeld maßgeblich bestimmt, was von dem schwächeren Transaktionspartner als Belohnung empfunden wird. Hier liegt auch die Trennungslinie hinsichtlich der Unterscheidung zwischen gewöhnlichen und machtinduzierten Transaktionsgewinnen, als die Belohnungen ja seitens des Belohnten auch aufgefasst werden können: Erst wenn aufgrund besonders nachteiliger externer, vielleicht sogar existenzbedrohender Zwangsumstände vom schwächeren Transaktionspartner Transaktionsbedingungen akzeptiert werden müssen, die er in Abwesenheit dieser Umstände nicht annehmen würde, weil sie einen von ihm gewohnten Standard deutlich unterschreiten, vielleicht sogar noch nicht einmal zur Befriedigung seiner existenziellen Grundbedürfnisse ausreichen, stellt eine Anreizsystemveränderung durch Belohnung seitens des stärkeren Transaktionsteilnehmers eine Form der Machtausübung dar. Sie wird aber erst dadurch möglich, dass das Transaktionsumfeld auf die Transaktionsziele des schwächeren Transaktionspartners einwirken und hier entsprechende Erwartungsreduzierungen bewerkstelligen. Somit bleibt Zwang auch dann machtkonstituierendes Element einer Transaktionsbeziehung, wenn er gleichsam erst über den Umweg der Belohnung wirksam wird.

Außer bei den Transaktionsbedingungen und den Transaktionszielen kann Macht auch bei der Transaktionsmotivation zum Einsatz kommen. Dies ist dann der Fall, wenn ein mächtigerer Transaktionspartner den schwächeren durch Zwang dazu bringt, sich auf eine Transaktionsbeziehung einzulassen. Auch hier kann wieder zwischen der Ausübung direkter und indirekter Zwänge unterschieden werden. Somit kommt Machtverhältnissen in Transaktionsbeziehungen eine wichtige Rolle zu und berührt sie in all ihren Aspekten.

Macht zeigt sich so nicht nur in der Fähigkeit, einen Transaktionspartner zu etwas zu bewegen, was dieser sonst nicht getan hätte, sondern vielmehr in den *Bedingungen*, zu denen er dies tut. Mächtig ist in diesem Sinne, wer Transaktionsbedingungen auch gegen Widerstände weitgehend oder vollständig zu seinen Gunsten gestalten kann, um so Transaktionsgewinne

auf Kosten des anderen zu erzielen.⁷¹⁵ Eine wesentliche Bedeutung kommt dabei der Anwesenheit von Zwängen zu, bei denen zwischen transaktionsinternen - direkten - und transaktionsexternen - indirekten - unterschieden werden kann. Eine besondere Form der Macht ist das Vermögen, nicht nur Transaktionsbedingungen, sondern auch Transaktionsumfelder dahingehend zu gestalten, dass durch diese Zwang ausgeübt und dadurch die Anreizstruktur der schwächeren im Sinne der mächtigeren Transaktionspartner beeinflusst wird. Mit Dowding könnte so zwischen „outcome power“ und „social power“ unterschieden werden:⁷¹⁶ Während „outcome power“ sich auf die unmittelbare Machtanwendung in Transaktionsverhältnissen bezieht, bezeichnet „social power“ die Fähigkeit zur Veränderung des Transaktionsumfeldes zwecks Beeinflussung der Anreizsysteme des Gegenübers.

b) Macht als transaktionskostenrelevanter Faktor

Die NIÖ geht in der Regel von der Freiwilligkeit von Transaktionen aus.⁷¹⁷ Dies hat sie mit der neoklassischen Wirtschaftstheorie gemein, die diesbezüglich von einem automatischen Machtausgleich durch anonyme und effizient funktionierende Märkte ausgeht und diese Thematik daher auch nicht weiter behandelt.⁷¹⁸ Analog zur vertragsbasierten Staatstheorie nach Locke und Rousseau, finden sich auch bei der NIÖ gleichberechtigte Transaktionspartner freiwillig zusammen, um in Verfolgung ihres Eigeninteresses innerhalb einer Transaktionshandlung Güter auszutauschen.⁷¹⁹ Nur in einer solchen Konstellation ist es denkbar, dass alle Transaktionsteilnehmer sich hinsichtlich der Transaktionsbedingungen rational verhalten und einen für alle Seiten optimalen und befriedigenden Preis vereinbaren, der ebenso die Herstellungskosten wie die Transaktionskosten und den Transaktionsgewinn abdeckt. Dieser wiederum ist Voraussetzung dafür, dass es überhaupt einen Anreiz für wirtschaftliches Handeln gibt. Transaktionsbedingungen bewegen sich in diesem Szenario in Richtung auf ein Pareto-Optimum, da keiner der Beteiligten - beispielsweise durch den Einsatz von Macht - die Bedingungen zu Ungunsten des anderen zu verändern sucht.⁷²⁰

⁷¹⁵ Weber schreibt: „Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht.“ Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1956, S.28.

⁷¹⁶ Keith Dowding: *Rational Choice and Political Power*, Aldershot 1991, S. 48.

⁷¹⁷ Markus Kobler: *Der Staat und die Eigentumsrechte. Institutionelle Qualität und wirtschaftliche Entwicklung*, a.a.O., S. 99.

⁷¹⁸ Walter Eucken: *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Tübingen 1955, S. 357.

⁷¹⁹ Thráinn Eggertsson: *Economic Behaviour and Institutions*, a.a.O., S. 321.

⁷²⁰ Markus Kobler: *Der Staat und die Eigentumsrechte. Institutionelle Qualität und wirtschaftliche Entwicklung*, a.a.O., S. 99, FN 5.

Völlig anders ist die Situation, wenn zwischen den beiden Transaktionspartnern kein Machtgleichgewicht, sondern ein Machtgefälle herrscht.⁷²¹ Dies ist dann der Fall, wenn der Mächtigere aufgrund seiner Verfügung über besondere materielle oder immaterielle Ressourcen⁷²² den Schwächeren zu einer Transaktionshandlung zu Bedingungen bewegen kann, die ausschließlich oder zu weiten Teilen den Interessen des mächtigeren Partners entsprechen und so auf Kosten des Schwächeren gehen: Hier wird Zwang ausgeübt. In solchen Fällen handelt es sich um nichts anderes als eine partielle oder vollständige entschädigungslose Enteignung des Schwächeren durch den Mächtigeren, mithin also eine Form des Diebstahls. Der Mächtigere ist so zur Erzielung außerordentlicher Transaktionsgewinne in der Lage; anders ausgedrückt tendiert die Umsetzung seines Transaktionsziels unter diesen Bedingungen gegen 100%. Hieraus folgt, dass Macht und Transaktionsprofit in einem engen Zusammenhang stehen: Je eher einer der Transaktionspartner in der Lage ist, dem anderen die Transaktionsbedingungen zu diktieren, desto größer kann sein Transaktionsgewinn ausfallen. Profitmaximierende Transaktionsteilnehmer werden daher in der Regel nach einer Erweiterung ihrer Macht streben, um besseren Einfluss auf die Transaktionsbedingungen nehmen zu können.⁷²³

In Abwesenheit von Regeln stehen den Transaktionspartnern zur Ausübung von Macht potenziell alle Handlungsoptionen offen. Hier regiert das Gesetz des Überlegenen in völlig ungebrochener Form, so dass der Mächtigere jederzeit seine Forderungen unter Einsatz von Zwangsmitteln gegenüber dem Schwächeren durchsetzen kann. In einer solchen Konstellation entsprechen die Transaktionspreise nicht nur Knappheits-, sondern vor allem Machtverhältnissen.⁷²⁴ Ein knappes Gut wird dann in aller Regel nicht an den Bieter des höchsten Preises gehen, sondern an denjenigen, der seine Ansprüche darauf mit dem größten Nachdruck durchzusetzen versteht; dies entspräche einer wenigstens teilweisen entschädigungslosen Enteignung des unterlegenen Transaktionspartners. Da dieser Mächtige für den Erhalt der Verfügungsgewalt über dieses Gut weniger als den eigentlichen Marktpreis zahlen musste, entfallen

⁷²¹ Der Alltag ist von solchen Machtgefällen geprägt. Vgl. Joachim Ahrens: Governance and Economic Development. A Comparative Institutional Approach, a.a.O., S. 58 ff.

⁷²² Macht kann dabei aus vielfältigen Ressourcen gespeist werden. In der ursprünglichsten Form sind es körperliche Stärke und/oder Intelligenz, die Überlegenheit gegenüber anderen begründen und hierdurch Transaktionsvorteile bedingen. Die Herstellung von Werkzeugen oder Waffen, das Verfügen über besonderes Wissen oder die Verfügung über Loyalitätsbeziehungen, in strukturierteren Gemeinschaften schließlich die Befehlsgewalt über bewaffnete Gefolgsleute sind ebenso Machtressourcen wie das Besitzen seltener und besonders begehrter Rohstoffe, etc.

⁷²³ Dieses Streben zeigt sich in wirtschaftlicher Hinsicht beispielsweise in der Tendenz zur Entstehung von Kartellen, die nach der Errichtung von Monopolen streben. Eine solche Tendenz wurde im Verlauf der Wirtschaftsgeschichte wiederholt beobachtet. Vgl. Reinhard Behlke: Der Neoliberalismus und die Gestaltung der Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1961, S. 56; Walter Eucken: Industrielle Konzentration, in: Walter Oswald (Hrsg.): Walter Eucken. Ordnungspolitik, Münster 1999, S. 25 ff.; Walter Eucken: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 30.

⁷²⁴ Eucken spricht in diesem Zusammenhang von einer „Vermachtung der Märkte“ und der „Aufhebung der vollständigen Konkurrenz“, vor deren Hintergrund „der Preis seine Funktion als gesamtwirtschaftliche „Rechenmaschine“ verlore. Thomas Fischer: Staat, Recht und Verfassung im Denken von Walter Eucken. Zu den staats- und rechtstheoretischen Grundlagen einer wirtschaftsordnungspolitischen Konzeption, a.a.O., S. 127.

für ihn auch die sonst wirksamen Anreize zum sparsamen Umgang mit diesem Gut, das er aufgrund seiner Machtstellung nach Verbrauch auch immer wieder zu vergleichsweise günstigen Konditionen ersetzen kann.⁷²⁵ Auf der anderen Seite schwinden für den schwächeren Transaktionspartner mit der Gefahr einer Enteignung durch den Mächtigeren die Anreize für eine weitere Produktion.

Das u.a. von North beschriebene Problem der asymmetrischen Informationsverteilung tritt hier hinter das der asymmetrischen Machtverteilung zurück. Angesichts der in Transaktionsbeziehungen mit überlegenen Transaktionspartnern bestehenden Enteignungsgefahren durch deren Ausübung von Zwang bei der Gestaltung der Transaktionsbeziehungen und dem daraus resultierenden Misstrauen in den positiven Ausgang der Transaktionsbeziehung werden Transaktionsteilnehmer unter der Annahme ihrer potenziellen Unterlegenheit ihre Informationsbeschaffungsbemühungen vor allem darauf richten, das Ausmaß der möglichen Machtgefälle sowie deren möglichen Auswirkungen auf den Transaktionsverlauf zu ergründen. Ist mein Transaktionspartner mächtig? Ist er mächtiger als ich? Wie hat er seine Macht in der Vergangenheit eingesetzt? Ist es vorgekommen, dass er seine Macht in enteignender Weise verwendete? Könnte er also auch mich bestehlen, und wie wahrscheinlich ist es, dass er dies tut?

Das von North behandelte „Schwarzfahrerverhalten“ stellt vor diesem Hintergrund keine Berücksichtigung des Problems der Machtasymmetrien und ihrer transaktionskostenrelevanten Konsequenzen dar. Der „Schwarzfahrer“ ist ein Transaktionsteilnehmer, der die Transaktionsbedingungen zwecks Erzielung eines außerordentlichen Transaktionsgewinns bricht, also opportunistisches Verhalten zeigt.⁷²⁶ Durch teilweise oder vollständige Missachtung der ausgehandelten Transaktionsbedingungen beeinflusst er den Verlauf der Transaktionsbeziehung dahingehend, dass diese heimlich zur Erfüllung vor allem seiner Transaktionsziele instrumentalisiert wird. Entsprechend liegt die Problematik nicht darin, dass Transaktionsbedingungen dem Schwächeren von einem Mächtigeren aufgezwungen werden, sondern dass man sich nicht an sie hält: Von der Gestaltung der Transaktionsbeziehung verlagert sich die Schwierigkeit hin zur Durchsetzung der vereinbarten Bedingungen. Da der „Schwarzfahrer“ die Missachtung der Transaktionsbedingungen für sich beschließt und das Gegenüber im Falle einer erfolgreich durchgeführten „Schwarzfahrt“ - wenn überhaupt - erst nach Beendigung der

⁷²⁵ Johann Eekhoff, Jochen Pimpertz: Ordnungspolitik: ein unbequemer, aber erfolgversprechender Weg, in: Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.): Soziale Marktwirtschaft als historische Weichenstellung. Bewertungen und Ausblicke. Eine Festschrift zum 100. Geburtstag von Ludwig Erhard, Bonn 1997, S. 30 f.

⁷²⁶ Douglass North: Theorie des institutionellen Wandels, a.a.O., S. 47.

Transaktionsbeziehung davon definitive Kenntnis erlangt, handelt es sich - wie der Begriff auch schon nahe legt - um eine Täuschung. Da „Schwarzfahren“ so gerade nicht die Anwendung von Zwang impliziert, handelt es sich dabei auch nicht um eine Schaffung oder Ausnutzung von Machtgefällen; prinzipiell kann sie sowohl von Schwächeren als auch von Mächtigeren angewandt werden. Hinsichtlich der *Auswirkungen* dieser Täuschung ergibt sich jedoch bereits wieder sehr wohl ein enger Zusammenhang mit Machtgefällen, der jedoch von North nicht beschrieben wird. Ein mächtiger Transaktionspartner ist eher zur Ahndung des Verstoßes gegen die Transaktionsbedingungen und damit zu ihrer Durchsetzung in der Lage als ein ohnehin schon schwacher; umgekehrt wird ein auf sich gestellter Schwacher kaum wirkungsvoll gegen die Missachtung der Transaktionsbedingungen seitens des Mächtigen vorgehen können.

Informationsasymmetrien entstehen beim „Schwarzfahrerproblem“ also zwar tatsächlich nicht als Folge von Machtgefällen, sondern aufgrund der immer präsenten Gefahr der Täuschung durch das Gegenüber. Ihr Wert gestaltet sich jedoch in Abhängigkeit zur Projektion der Durchsetzungskosten der Transaktionsbedingungen, und damit zur wahrgenommenen jeweiligen Position der Transaktionspartner innerhalb der Machtgefälle. Ein mächtiger Transaktionspartner wird so selbst angesichts der Möglichkeit einer Täuschung gegenüber einem Schwächeren stets relativ niedrigere Durchsetzungskosten annehmen können als der Schwächere gegenüber dem Mächtigeren. Entsprechend haben die Informationsasymmetrien für den Schwächeren potenziell enteignendere Auswirkungen, so dass er relativ mehr Ressourcen auf die Feststellung des Ausmaßes des Machtgefälles und seiner Auswirkungen in der Vergangenheit sowie die Beobachtung des Verhaltens seines mächtigen Gegenübers verwenden wird.

Informationsasymmetrien weisen so in beiden Konstellationen: sowohl hinsichtlich der Gestaltung des Transaktionsverlaufs als auch bei der Durchsetzung der ausgehandelten Bedingungen, einen relativen Wert auf, der sich in Abhängigkeit zur Position innerhalb von Machtgefällen bewegt. Mächtigere Transaktionspartner brauchen die Enteignungswirkungen von Informationsdefiziten nicht so zu fürchten wie schwächere, weshalb diese in einer von Misstrauen gekennzeichneten Umgebung eher zur Aufwendung auch umfangreicher Ressourcen für die Informationsbeschaffung bereit sein werden als Mächtigere. Machtgefälle sind vor diesem Hintergrund Hauptquellen für Enteignungsbefürchtungen und damit für Transaktionsmisstrauen und Transaktionskosten.

Vor diesem Hintergrund kann als Fazit festgehalten werden, dass asymmetrische Informationsverteilungen zwar hinsichtlich der Entstehung von Transaktionskosten unzweifelhaft eine wichtige Rolle spielen. Sie sind jedoch wiederum vor allem Folge von asymmetrischen Machtverteilungen, die überhaupt erst Enteignungsbefürchtungen, Misstrauen und damit Transaktionskosten aufkommen lassen. Wären in einer Transaktionsbeziehung alle Teilnehmer gleich mächtig, hätten sie hinsichtlich sowohl der Gestaltung von Transaktionsbedingungen als auch deren späterer Durchsetzung die gleichen Spielräume und bräuchten daher keine enteignenden Handlungen des Gegenübers zu fürchten; der Informationsbedarf entfiel so weitestgehend. Da Machtbalancen im Alltag aus verschiedensten Gründen jedoch eine Ausnahme darstellen, sind sie Anlass zu Vertrauensreduzierungen und damit dafür, dass in den Projektionen der Transaktionsteilnehmer in der Anwesenheit unregulierter Machtgefälle die Durchsetzungskosten nicht mit geringen oder zu vernachlässigenden Werten angesetzt werden. Machtungleichgewichte sind daher Hauptursache der Transaktionskosten. U.a. über diese Störungen des Preismechanismus behindern Machtdivergenzen das Funktionieren von Märkten und damit die möglichst effiziente Ressourcenallokation.⁷²⁷ In Folge leiden gesamtgesellschaftliche Produktivität und Produktion.

1.2.4 Institutionen und Macht

Diesen Machtungleichgewichten und den sich aus ihnen ergebenden Transaktionsunsicherheiten zu begegnen, ist so eigentlicher Hauptzweck von Institutionen. Über die Beschränkung der Verhaltensoptionen begrenzen Institutionen die Macht aller Transaktionsteilnehmer, indem sie bestimmte Handlungsweisen zur Beeinflussung der Transaktionsbeziehungen ausschließen.⁷²⁸

Transaktionsbeziehungen bringen im Rahmen der Aushandlung ihrer Bedingungen ihre Institutionen weitgehend selber hervor.⁷²⁹ Kommen zwei oder mehr Transaktionspartner darin überein, Eigentumsrechte untereinander zu bestimmten Konditionen zu tauschen, so treffen sie

⁷²⁷ Helmut Arndt: *Wirtschaftliche Macht. Tatsachen und Theorien*, München 1974, S. 130.

⁷²⁸ Greven spricht in diesem Zusammenhang von den „ehernen Gehäusen“ der Institutionen. Michael Greven: *Über Institutionalisierung, verbleibende Kontingenz und mögliche Freiheit*, in: Gerhard Göhler (Hrsg.): *Grundfragen der Theorie politischer Institutionen. Forschungsstand, Probleme Perspektiven*, Opladen 1987, S. 98.

⁷²⁹ „Das selbstgeschaffene Recht der Wirtschaft hat das staatliche Recht in weiten Bezirken verdrängt. (...) Allgemeine Geschäftsausancen, die sich in Ausfüllung der Gesetze auf den Märkten (...) bildeten, sind unentbehrlich.“ Walter Eucken: *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, a.a.O., S. 51. Auch Knack hebt hervor: „(...) [M]any trades are self-enforcing (...)“ Stephen Knack: *Predation or Production? The Impact of Political, Legal, and Social Institutions*, in: Stephen Knack (Hrsg.): *Democracy, Governance and Growth*, a.a.O., S. 8. Auch Weder meint: „Die bisherige Diskussion (...) zeigt auf, dass bestimmten Bedingungen die optimalen Regeln endogen aus der Interaktion von rationalen, nutzenmaximierenden Individuen entstehen können.“ Beatrice Weder: *Wirtschaft zwischen Anarchie und Rechtsstaat*, a.a.O., S. 49.

damit implizit eine Vereinbarung, bestimmte Handlungsoptionen zu Gunsten von anderen aufzugeben; ohne die Begründung solcher institutioneller Arrangements käme der Tausch nicht zustande. Sofern tatsächlich Transaktionsbedingungen vereinbart werden und nicht eine vollständige, entschädigungslose Enteignung durch den mächtigsten Part der Beziehung vorgenommen wird, begibt sich jener eines Teils seiner Machtfülle: Nämlich eben desjenigen, der ihm potenziell eine solche Enteignung und damit die Erzielung eines 100%igen Transaktionsgewinns ermöglicht hätte. Da eine Selbstbeschränkung des mächtigen Transaktionspartners so quasi transaktionsinhärent ist könnte argumentiert werden, dass sich selbst in Anwesenheit unregulierter Machtgefälle eine nicht-enteignende Übereinkunft immer dann erzielen ließe, wenn nicht eine der beteiligten Parteien über ein Machtmonopol verfügte. Die Schaffung transaktionsübergreifender Institutionen, so könnte gefolgert werden, sei daher gar nicht notwendig.

Durch eine in diesem Sinne freie Pendelbewegung der Macht bliebe jedoch nicht nur die Frage nach der Durchsetzbarkeit der vereinbarten Institutionen weiterhin völlig offen; der schwächere Transaktionsteilnehmer wäre in einer solchen Konstellation mehr oder weniger vollständig auf das Wohlwollen des Mächtigeren angewiesen. Zudem wird bei näherer Betrachtung der Transaktionsbeziehung deutlich, dass es bei ihnen nicht nur um die Transaktionsbedingungen als solche geht, sondern vor allem auch um die Ausgangspunkte von Transaktionen. Werden nämlich Transaktionsumfeld und darüber Transaktionsmotivation und Transaktionsziel eines Schwächeren durch Machteinwirkung dahingehend verändert, dass dieser durch eine Notsituation oder das Vorfinden eines Abnehmer- oder Anbietermonopols niedrigere Ansprüche an die Transaktionsbeziehung hat als er in Abwesenheit dieser Zwänge haben würde, so sind der Ablauf der Transaktionsbeziehung und die in ihrem Rahmen ausgehandelten Transaktionsbedingungen mehr oder weniger bereits im Vorhinein festgelegt. *Muss* der Schwächere sich auf die Transaktion mit dem Mächtigeren einlassen, so kann dieser die Bedingungen der Transaktion weitgehend nach seinen Bedürfnissen gestalten. Auch wenn er sich dabei einiger seiner Machtbefugnisse begibt, so führt dies doch nicht dazu, dass der Schwächere sich frei von Enteignungsbefürchtungen und damit vertrauensvoll auf die Transaktionsbeziehung einlassen könnte.

Auch wenn sich Institutionen im Zuge von Transaktionsbeziehungen also prinzipiell selber herausbilden können, so schaffen sie dadurch ein allenfalls begrenztes Vertrauen. Entstehen könnte in einer solchen Konstellation lediglich personales Vertrauen: Nämlich dann, wenn der

schwächere Transaktionspartner im Rahmen von Transaktionsbeziehungen mit einem bestimmten Mächtigeren feststellt, dass jener seine Macht in der Vergangenheit nicht oder nur in begrenztem Umfang zur Erzielung außerordentlicher Transaktionsgewinne durch Enteignung einsetzte; selbst dieses personale Vertrauen aber wäre nicht vor folgenschweren Enttäuschungen gefeit. Daraus folgt, dass es im Sinne einer umfassenden, transaktions- und transaktionspartnerübergreifenden Vertrauensförderung nicht ausreicht, wenn Institutionen sich gleichsam spontan und jedes Mal von Neuem im Rahmen von Transaktionsbeziehungen entwickeln. Enteignungsgefahren können sie erst dann vertrauensfördernd und transaktionskostenkennend begrenzen, wenn sie nicht nur in Transaktionsbeziehungen selber, sondern über diese hinaus auch in den Transaktionsumfeldern Machtgefälle im Sinne ihrer Angleichung oder wenigstens Verstetigung regulieren und reduzieren. Zur Entfaltung ihrer transaktionskostenverringernenden Wirkung müssen Institutionen daher von einzelnen Transaktionsbeziehungen abstrahiert werden und Machtgefälle allgemein verbindlich bereits in deren Vor- und Umfeld reglementieren. Diese transaktionszentrale Aufgabe können sie jedoch nur dann zufriedenstellend bewältigen, wenn sie auch zuverlässig implementiert und Übertretungen wirkungsvoll sanktioniert werden. Erst dann kann der Schritt vom prekären personalen Vertrauen zum robusteren Systemvertrauen erfolgen.⁷³⁰

Vor diesem Hintergrund besteht die wichtigste Aufgabe von Institutionen weniger in der Strukturierung von Transaktionsabläufen, als primär in der Angleichung oder wenigstens Verstetigung der Machtpositionen der Transaktionspartner. Von besonderer Bedeutung sind dabei nicht nur, wie von North beschrieben, der Transaktionsablauf und seine korrekte Um- und Durchsetzung, sondern auch Transaktionsmotivation, Transaktionsziel, Transaktionsbedingungen und Transaktionsumfeld, die alle wesentliche und transaktionsentscheidende Parameter darstellen und zu Objekten von Machteinwirkung werden können. Aus der daraus resultierenden zentralen Bedeutung dauerhafter, transaktionsübergreifender institutioneller Rahmen ergeben sich vor allem zwei Fragen: Erstens, wer formuliert diese dauerhaften, fallübergreifenden Institutionen? Und zweitens, wer stellt in einer vom Streben nach Erhalt und Ausbau von Machtungleichgewichten geprägten Welt sicher, dass diese Machtbegrenzungsinstrumente tatsächlich implementiert werden?

⁷³⁰ „(...) [E]in einziges System [gemeint ist damit u.a. der Mensch] allein kann weder generalisieren noch vertrauen. Solche Leistungen setzen eine Umwelt voraus, die schon Struktur hat (...). Struktur der Umwelt aber heißt nichts anderes als die Existenz anderer Systeme in der Umwelt.“ Niklas Luhmann: Vertrauen: Ein Mechanismus zur Reduktion sozialer Komplexität, a.a.O., S. 47.

1.2.5 Organisationen und Macht

Dass spontan für die Dauer und im Rahmen einzelner Transaktionsbeziehungen entstehende Institutionen also keine wirklich machtbegrenzenden und damit vertrauensfördernden Eigenschaften entwickeln können, macht die Schaffung dauerhafter institutioneller Rahmen einerseits und ihre verlässliche und regelmäßige Durchsetzung andererseits notwendig. Dauerhaftigkeit und verlässliche Durchsetzung dieser Institutionen können nur von einer Struktur gewährleistet werden, die ihrerseits Dauer und Kontinuität besitzt. Diese Struktur muss über entsprechende Ressourcen verfügen, die sie in die Lage versetzen, mittels der Schaffung von Institutionen Machtgefälle auch gegen die Widerstände potenziell mächtiger Transaktionspartner zu regulieren sowie Verstöße dagegen wirkungsvoll zu ahnden.

Zur Wahrnehmung dieser Aufgabe entstehen Organisationen.⁷³¹ Bei einer Organisation handelt es sich um ein Konstrukt, in dem sich mehrere Einzelglieder unter Beachtung einer dauerhaften internen Struktur zur kooperativen Verfolgung eines Zwecks zusammenschließen.⁷³²

Zu den Motiven des Zusammenschlusses führt Simon aus:

„It is (...) because individual human beings are limited in knowledge, foresight, skill, and time that organisations are useful investments for the achievement of human purpose.“⁷³³

a) Organisationen als Transaktionsbeziehungen

Die Organisation kann dabei als lang andauernde Transaktionsbeziehung zwischen mehreren Partnern aufgefasst werden. Die transaktionsmotivierenden Transaktionsziele ihrer Mitglieder können dabei von Organisation zu Organisation sehr unterschiedliche Formen annehmen. Zu ihrer Umsetzung werden bestimmte Transaktionsbedingungen festgesetzt, die Art und Umfang der im Rahmen der Organisationszusammenarbeit zu beachtenden Verhaltensoptionsbegrenzungen: also Institutionen, definieren.

Dabei weist die Transaktionsbeziehung Organisation einige Besonderheiten auf, die sie von anderen Transaktionsbeziehungen unterscheidet. Die wesentliche Besonderheit resultiert dabei daraus, dass sie zwecks Umsetzung gemeinsamer Transaktionsziele für eine längere Zeitspanne begründet wird. In diesem Sinne verfügt sie zwar über eigene Transaktionsziele, was

⁷³¹ Da eine eingehende und alle ihre Aspekte beleuchtende Diskussion der Organisation den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde, sollen im folgenden nur die für sie wichtigen Fragen kurz erörtert werden.

⁷³² Eirik Furubotn, Rudolf Richter: *Institutions and Economic Theory*, a.a.O., S. 269. Zum Zweck von Organisationen liegen unterschiedliche Ansichten vor, die sich jedoch nicht notwendigerweise widersprechen. Coase sah die Reduzierung der Transaktionskosten als wichtigen Entstehungsgrund der Organisation „Firma“, während Williamson sie als Gegengewicht zu „postcontractual opportunism“ beschreibt. North hebt jedoch hervor, dass diesen Definitionen sämtlich das Ziel der Profitmaximierung gemein ist. Douglass North: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, a.a.O., S. 73.

⁷³³ Herbert Simon: *Models of Man*, New York 1957, S. 199.

sie in Transaktionsbeziehungen zu einem mehr oder weniger selbständigen Partner macht; diese Ziele sind jedoch stets nur von denen ihrer Mitglieder abgeleitet, und gehen nicht originär aus der Organisation hervor. Eine weitere Besonderheit der Transaktionsbeziehung Organisation ist die Trennung zwischen Organisationsinternen und Organisationsexternen (vertikale Trennung) sowie zwischen Organisation und Organisationsmitgliedern (horizontale Trennung). Gemeinsam sind diese beiden Besonderheiten Grundlage einer dritten. Durch die Verfolgung der abgeleiteten Transaktionsziele einerseits und die inneren und externen Trennungslinien andererseits ist die Organisation nämlich doch zur Hervorbringung eines genuin eigenen Transaktionsziels in der Lage: Nämlich die Strukturierung der Transaktionsbeziehungen ihrer Mitglieder untereinander zwecks Koordinierung der gemeinsamen Tätigkeiten im Hinblick auf die Umsetzung der abgeleiteten Transaktionsziele unter Anleitung der Organisation. In dieser Eigenschaft bringt sie Institutionen hervor, die das Verhalten ihrer Mitglieder innerhalb des organisatorischen Wirkungsbereiches im Sinne der Verfolgung der abgeleiteten Transaktionsziele beschränken. Damit gehört die dauerhafte begrenzende Regulierung von Machtgefällen innerhalb der organisationsinternen Transaktionsumfelder implizit zu den Transaktionszielen der Organisation.

So ist die Transaktionsbeziehung Organisation nicht nur mehr oder weniger eigenständige Teilnehmerin im Rahmen von Transaktionsbeziehungen, sondern organisationsintern Grundlage und Bezugsrahmen für die Transaktionen ihrer Mitglieder untereinander, sofern diese Transaktionen im Hinblick auf die Umsetzung der abgeleiteten Transaktionsziele stattfinden. Die Organisation wird hier für ihre Mitglieder zum Transaktionsumfeld, da sie über die Verhaltensbegrenzungen die Rahmenbedingungen für Transaktionen festlegt. Dieses Transaktionsumfeld gestaltet sie den abgeleiteten Transaktionszielen entsprechend. Die Transaktionsbeziehungen ihrer Mitglieder untereinander müssen so für organisationsinterne Transaktionen nicht immer wieder neu ausgehandelt werden, sondern können als bekannt und alle Mitglieder bindend vorausgesetzt werden. Hierüber ist die Organisation zur Schaffung von Systemvertrauen in der Lage. Da sich dieses Vertrauen aus der Transaktionsbeziehung zwischen Mitglied und Organisation ergibt: vertraut doch das Mitglied darauf, dass die Organisation die zur Erreichung ihrer Zwecke notwendigen Institutionen definiert und für ihre Vermittlung und Durchsetzung sorgt, handelt es sich hierbei letztlich um eine abstraktere Form des personalen Vertrauens. An Stelle einzelner Personen tritt hier jedoch die Organisation, die in ihrer Eigenschaft als dauerhafte Transaktionsbeziehung dem Mitglied Sicherheit in ihre Vertrauenswürdigkeit vermitteln kann oder nicht.

Von zentraler Bedeutung bei diesem Vorgang sind Machttransformationsprozesse, um deren Darstellung es im Folgenden geht.

b) Organisationen und Machttransformation

Wenn mehrere Individuen sich zur Umsetzung eines Zwecks zusammenschließen und dadurch organisieren, erfolgt in mehrfacher Hinsicht eine Transformation von Macht. Erstens delegieren die Organisationsmitglieder über verschiedene Wege⁷³⁴ Macht an die Organisation (Machtdelegierung). Im Tausch gegen eine wie auch immer geartete Entschädigung verzichten die Mitglieder zu Gunsten einer Kooperation mehr oder weniger weitgehend in Gegenwart und Zukunft auf individuelle Handlungsoptionen. Zweitens erfolgt auf dem Wege der Machtdelegierung an die Organisation eine Machtbündelung. Die Organisation verfügt allein schon aufgrund ihrer Mitgliederzahl über mehr Macht als jedes Mitglied für sich genommen. Zusätzlich schafft die Koordinierung der Tätigkeiten ihrer Mitglieder die Voraussetzungen für eine weitere Vergrößerung ihrer Machtressourcen. Drittens schließlich gehen durch Machtdelegierung und Machtbündelung Entscheidungsbefugnisse auf die Organisation über, die sie nach ihren Bedürfnissen und entsprechend ihrer internen Ausdifferenzierung wiederum an einzelne - meist hierarchische⁷³⁵ - Organe übertragen kann (Machtübertragung).⁷³⁶ Ebenfalls gründet sich hierauf ihre Befugnis, die Transaktionsbeziehungen ihrer Mitglieder untereinander sowie zwischen sich und ihren Mitgliedern nach ihren Bedürfnissen zu strukturieren. Die Organisation wird so zur Machtquelle und verfügt über eigene Machtressourcen, die ihr die Koordinierung ihrer Mitglieder zur Umsetzung der gemeinsamen Ziele ermöglichen.

Aufgrund der Machttransformationen sind die Möglichkeiten zur Begründung und Ausnutzung von Machtgefällen organisationsintern begrenzt; Enteignungsgefahren sind so reduziert und kalkulierbarer als außerhalb der Organisation. Durch ihren Eintritt unterwerfen sich prinzipiell alle Organisationsmitglieder den gleichen Handlungsoptionsbeschränkungen. Es liegt auf der Hand, dass potenziell mächtigere Mitglieder hiervon stärker betroffen sind als Schwächere, deren Handlungsoptionen auch ohne die Existenz der Organisation infolge ihrer unter-

⁷³⁴ Diese Delegation kann dabei auf sehr unterschiedliche Weise erfolgen, die von der Struktur der Organisation abhängt. Während in einem demokratischen Staat diese Mechanismen aus Wahlen bestehen, geschieht die Delegation im Falle eines Unternehmens meist mittels Vertragswerken, bei denen der Angestellte die Führung seiner Arbeitskraft an seine Vorgesetzten überträgt. Vanberg sieht mit Williamson vertragsbasierte Strukturen als das „constitutional paradigm“ von Organisationen: Organisationen könnten so als Netzwerke mehr oder weniger detaillierter Vertragsbeziehungen aufgefasst werden. Eirik Furubotn, Rudolf Richter: *Institutions and Economic Theory*, a.a.O., S. 270.

⁷³⁵ Vgl. zur Frage der hierarchischen Struktur von Organisationen im Zeitverlauf Markus Dietz: Zur Bedeutung des Rechts für die Ökonomik, in: Ingo Pies, Martin Leschke (Hrsg.): *Walter Euckens Ordnungspolitik*, Tübingen 2002, S. 65.

⁷³⁶ Vgl. zur Beziehung zwischen Organisation und Organ als deren handelnden Ausdrucksformen Jörn Ipsen: *Staatsrecht*, Neuwied 1995, S. 4.

legenen Stellung innerhalb der Machtgefälle begrenzt wären. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Machtgefälle organisationsintern nicht mehr bestünden; sie sind lediglich in ihren Auswirkungen mehr oder weniger weit reichend reglementiert und können daher nicht mehr unbehindert auf Transaktionsbeziehungen durchschlagen. Andererseits werden durch die Organisation infolge von Machtbündelung und Machtübertragung zwischen Organisation bzw. ihren Organen einerseits und den Mitgliedern andererseits auch neue Machtgefälle begründet, die erhebliche Ausprägungsgrade erreichen können.

Der Prozess der Machttransformation bedingt eine innere Differenzierung der Organisation in Richtung auf die von Pareto formulierte und von Eucken aufgegriffene Ausbildung von einer kleineren führenden und einer breiteren geführten Schicht.⁷³⁷ Diese Vorstellung ist im Zusammenhang dieser Arbeit fruchtbarer als die vor allem während der 70er Jahre aufgekommene Principal-Agent-Theorie.⁷³⁸ Diese postuliert, dass Prinzipale Agenten mit der Ausführung von Aufgaben betrauen, diese mit den dazu notwendigen Ressourcen ausstatten und sie entsprechend entlohnen. Dabei ergibt sich als besonderes Problem, dass die Prinzipale hinsichtlich der Arbeitsweise und Arbeitsergebnisse der Agenten notwendigerweise auf Informationen durch diese angewiesen sind. Aufgrund des so auf Seiten der Agenten entstehenden Informationsvorteils können diese die Prinzipale täuschen, woraus sich als wesentliche Herausforderung für institutionelle Rahmen die Sicherstellung einer möglichst effizienten Kontrolle der Agenten ergibt. Hinsichtlich des Vorgangs der Machttransformation stellt sich dabei das Problem, dass die Position des Prinzipals oder des Agenten nicht automatisch mit der des Machtdelegierenden identisch ist. Denn während das Modell etwa im Bereich eines politischen Gemeinwesens die Bevölkerung als Prinzipale und etwa die Regierung als die in ihrem Auftrag handelnde Agenten definiert:⁷³⁹ also die Organisationsmitglieder Prinzipale und die Organisationsorgane ihre zu überwachenden Agenten sind, so wandelt sich dieses Bild im Falle eines Wirtschaftsunternehmens. Entsprechend der Eigentumsstruktur fungieren hier die Besitzer als Prinzipale, die leitende und einfache Angestellte als ihre Agenten einzusetzen. Obschon auch in diesem Fall ein großer Teil der Organisationsmitglieder: die Angestellten, Macht an die Organisation und ihre Organe übertragen haben, so sind sie in dieser Konstellation dennoch die Agenten der Organisationsorgane. Daher könnte ein allgemeiner

⁷³⁷ Walter Eucken: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 16 f. Die Stelle der „führenden Schicht“ nehmen aus Sicht dieser Arbeit die durch den Vorgang der Machttransformation mit Entscheidungskompetenzen ausgestatteten Organisationsorgane ein, da der Begriff „Schicht“ den Eindruck einer in der Realität so kaum anzutreffenden in sich geschlossenen organisationsinternen Formation erweckt.

⁷³⁸ Zur Principal-Agent-Theorie vgl. etwa Jan-Erik Lane, Svante Ersson: The New Institutional Politics, a.a.O., S. 46 ff.

⁷³⁹ Ebd., S. 49.

Rückgriff auf das Principal-Agent-Modell im Rahmen dieser Arbeit eher verwirrend denn erhellend wirken.

c) Organisationen, Institutionen und Machtgefälleregulierungen

Da die Begründung einer Organisation - wie jede Transaktionsbeziehung - mit der Aufgabe individueller Handlungs-, Entscheidungs- und damit Machtkompetenzen verbunden ist, geht die Ausbildung organisationsinterner Strukturen notwendigerweise mit der Schaffung von diese regulierenden Regelwerken einher; diese stellen die Institutionalisierungen der Machtbegrenzungen dar und sind Folgen der Machttransformationsprozesse. Durch die Formulierung verbindlicher Regeln - Institutionen -, an denen sich das Verhalten der Organisationsmitglieder orientiert und die deren Entscheidungsoptionen einschränken, entstehen die Strukturen, die eine Organisation ausmachen und die Mechanismen der Machtdelegation, Machtübertragung und Machtbündelung begründen. Müssten für jede organisationsinterne Transaktion die Bedingungen in Form von Institutionen neu ausgehandelt werden, so entfielen dadurch die konstituierenden Vorteile der Organisation: die dauerhafte Regulierung der Machtbeziehungen ihrer Mitglieder untereinander und darüber die vorhersehbare Reduzierung von Enteignungsgefahren.

Die im Rahmen der Transaktionsbeziehung Organisation geschaffenen Institutionen richten sich an den Organisationsbedürfnissen: also den abgeleiteten sowie den eigenen Transaktionszielen - aus. Da es sich bei der Organisation um eine Transaktionsbeziehung handelt, entstehen die Institutionen in Transaktionsbeziehungen zwischen ihren Mitgliedern.⁷⁴⁰ Weil sich die Institutionenbildung dabei jedoch an den Bedürfnissen der Organisation zu orientieren hat und zudem Machttransformationen stattgefunden haben, erfolgt dieser Vorgang selber nach institutionellen Regeln und unter Leitung der Organisation bzw. ihrer Organe. Die Bedingungen dieses Institutionenbildungsprozesses können dabei von Organisation zu Organisation variieren und mehr oder minder formalisiert ablaufen.

Da Organisationen auf Dauer angelegt sind, werden diese Institutionen im Zeitverlauf sowohl nach Innen als auch nach Außen mit sich verändernden Bedingungen konfrontiert, was insbesondere eine Folge der fortwährenden Machtkonkurrenzen ist. Dies stellt die Institutionen vor eine besondere Herausforderung. Im Sinne der Schaffung und Aufrechterhaltung von Sys-

⁷⁴⁰ Offermanns bezieht sich auf Schmidtchen, wenn er ausführt: „Durch die Beziehungen zwischen dem (...) Individuum und dem System werden die ‚Spielregeln‘ für das Verhalten des Individuums festgelegt. Matthias Offermanns: Bürokratie und Vertrauen. Die Institution Vertrauen in der Ökonomischen Theorie der Bürokratie, a.a.O., S. 168.

temvertrauen müssen sie zwar eine gewisse Starrheit aufweisen, um berechenbar zu bleiben; dabei sollten sie aber auch flexibel genug sein, um diese Anpassungsprozesse begleiten und nachvollziehen zu können. Der institutionelle Rahmen einer Organisation ist in diesem Sinne ein mehr oder weniger offenes System, das Mechanismen zu seiner Veränderung beinhalten muss. Somit haben Organisationen nicht nur bei der Schaffung institutioneller Rahmen eine zentrale Rolle inne, sondern auch bei ihrer Veränderung.

Eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg der Organisation im Sinne der dauerhaften begrenzenden Regulierung von Machtgefällen ist neben der Schöpfung von machtttransformierenden Institutionen insbesondere auch deren zuverlässige Durchsetzung. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Verhinderung von Regelverstößen bzw. die Ahndung von Übertretungen, zu deren Zweck die Organisation bei entsprechendem Differenzierungsgrad eigene Organe ausbilden kann.⁷⁴¹ Hinsichtlich der Regelübertretungsaahndung durch die Organisation kommt der vertikalen Trennung zwischen Organisationsmitgliedern einerseits und Organisationsumfeld andererseits eine große Relevanz zu; so kann sie als schärfstes Sanktionsmittel den temporären oder endgültigen Ausschluss eines Mitglieds aus ihrem Kreis verhängen.

Die Regelübertretungen können insbesondere zwei Formen annehmen: Die regelwidrige Ausnutzung von Machtgefällen bei der Gestaltung der Transaktionsbeziehung, oder die Nichteinhaltung der jeweils ausgehandelten Transaktionsbedingungen. Bei beiden handelt es sich um Variationen des von North beschriebenen „Schwarzfahrerproblems“, die auf unterschiedlichen Transaktionsebenen ablaufen: Einmal durch die Verletzung der im Rahmen der Transaktionsbeziehung Organisation zur Regulierung von Machtgefällen definierten Transaktionsbedingungen (Erpressung), zum anderen durch die Missachtung der für die jeweilige Transaktionsbeziehung ausgehandelten Konditionen (Betrug).⁷⁴² Beide Varianten stellen eine Bedrohung von Eigentumsrechten dar und würden, könnten sie auch innerhalb der Organisation ungehindert betrieben werden, deren wesentlichen Vorteile: die strukturierende Koordi-

⁷⁴¹ In Übertragung der systemtheoretischen Überlegungen Parsons und vor allem Luhmanns auf die Organisation können Organe sich im Zuge ihrer Ausdifferenzierung selber zu Organisationen entwickeln; da sie dies in Abhängigkeit von ihren Mutterorganisationen tun, sind sie dann Teilorganisationen. Vgl. zur Übertragbarkeit systemtheoretischer Ansätze auf den Neoinstitutionalismus und den Organisationsbegriff: Richard Münch: Zwischen Handlungstheorie und Systemtheorie: Die Analyse von Institutionen, in: Gerhard Göhler (Hrsg.): Grundfragen der Theorie politischer Institutionen. Forschungsstand, Probleme Perspektiven, a.a.O., S.173.

⁷⁴² Tatsächlich könnte hierbei auch von einem Betrug erster und zweiter Ordnung gesprochen werden. Bei der Erpressung wird innerhalb der Transaktionsbeziehung Organisation betrogen, indem deren Transaktionsbedingungen - die Einhaltung der Institutionen - missachtet werden, obschon der Regelbrecher auch weiterhin Partner in dieser Transaktionsbeziehung bleibt. Sie wäre daher der Betrug erster Ordnung, während der „einfache“ Betrug in einer innerhalb des Wirkungsbereiches der Organisation erfolgenden Transaktion der Betrug zweiter Ordnung ist. Der besseren Verständlichkeit halber sollen jedoch weiterhin die Begriffe „Erpressung“ und „Betrug“ in ihren strafrechtlichen Definitionen verwendet werden.

nierung der Transaktionsbeziehungen ihrer Mitglieder untereinander mittels der Regulierung von Machtgefällen, erschüttern.

Da - wie bereits erörtert wurde - von beiden Formen der Enteignung insbesondere schwächere Transaktionspartner betroffen wären, kommt hierbei den Machttransformationsprozessen eine besondere Relevanz zu. Durch sie ist die Organisation in der Lage, Regelverletzungen auch mächtiger Transaktionspartner zu verfolgen und nötigenfalls bestehende Machtgefälle zu Gunsten der Schwächeren auszugleichen, indem sie im Verstoßfalle auch eine mächtigere Partei a posteriori zur Einhaltung der Institutionen zwingt. Hierdurch werden die Aushandlungskosten der Transaktionsbedingungen und die Durchsetzungskosten, die sich beide ohne Existenz der Organisation in Relation zur Position in Machtgefällen gestalten, tendenziell vereinheitlicht. Aber auch der Wert der Informationsasymmetrien erfährt so eine Angleichung. Aufgrund der institutionellen Beschränkungen kennt der Schwächere die Handlungsoptionen des Mächtigeren bzw. deren Begrenzungen und kann sich innerhalb dieses Rahmens - sofern er durchgesetzt wird - frei von Enteignungsbefürchtungen bewegen, ohne die Grenzen dieses Rahmens erst durch Informationsbeschaffung kostenaufwendig feststellen zu müssen. Ebenfalls kann er auch gegenüber der Gefahr eines Betruges gelassener sein, da die Organisation ihm bei der Durchsetzung seiner Ansprüche zur Seite steht.

1.2.6 Systemvertrauen, seine Entstehung und seine Bedeutung

a) Institutionen, Organisationen und die Entstehung von Systemvertrauen

Somit kann festgestellt werden, dass Vertrauen in Transaktionsbeziehungen eine zentrale Bedeutung zukommt, da es über die auf seiner Grundlage projektierte Höhe der Aushandlungskosten der Transaktionsbedingungen und der Durchsetzungskosten der Transaktion die Transaktionskosten wesentlich determiniert.

Misstrauen wird dabei vor allem durch Enteignungsgefahren bedingt, die wiederum in engem Zusammenhang mit Machtgefällen stehen. Da ein Mächtigerer eher in der Lage ist, Transaktionsbedingungen mittels Erpressung nach seinen Vorstellungen zu gestalten und sich auch besser gegen die Auswirkungen von Betrug wehren kann, steigern sich Enteignungsgefahren in Relation zum Absinken der eigenen Position innerhalb von Machtgefällen. Daraus folgt eine Relativität der projektierten und der tatsächlichen Transaktionskosten: Da schwächere Transaktionspartner Enteignungen durch mächtigere eher fürchten müssen, werden sie im Rahmen von Transaktionsbeziehungen ihre Durchsetzungskosten höher ansetzen und entspre-

chend auch mehr Ressourcen auf die Beschaffung von Informationen verwenden als der Mächtigere. Eine von eher unregulierten Machtgefällen geprägte Welt wird daher ein höheres Transaktionskostenniveau aufweisen als eine eher von weitgehender Machtgleichheit gekennzeichnete Umgebung. Erschwerend kommt dabei hinzu, dass Transaktionspartner in Unkenntnis des Gegenübers aufgrund der Sensibilität von Eigentumsrechten tendenziell eher dazu neigen werden, die eigene Position als potenziell unterlegen zu erleben. Dabei sind die Prosperierungsaussichten für schwächere Transaktionspartner in Anwesenheit von Machtgefällen schlechter, da sie unter dem Eindruck von Enteignungsgefahren eher vor umfangreichen Transaktionen zurückschrecken werden und aufgrund ihrer relativ höheren Transaktionskosten auch eine geringere Gewinnspanne erzielen können als Mächtigere.

Zwar bilden sich im Rahmen von Transaktionsbeziehungen, bei denen es sich nicht um eine 100%ige Enteignung des Schwächeren durch den Mächtigeren handelt, Institutionen in Form der Transaktionsbedingungen heraus. Diese spiegeln jedoch die Positionen der Transaktionspartner innerhalb der Machtgefälle wider und bieten vor diesem Hintergrund keinen wirkungsvollen Schutz vor partieller oder vollständiger Enteignung des Schwächeren. Da die auf dieser Grundlage gebildeten Institutionen zudem transaktionsspezifisch sind, ergibt sich bei jeder Transaktionsbeziehung mit einem bislang unbekanntem Partner die Notwendigkeit zu einer erneuten Aushandlung, bei der immer wieder Enteignungsbefürchtungen und in vollem Umfang Transaktionskosten anfallen. Diese Notwendigkeit entfällt zwar weitgehend im Falle wiederholter Transaktionen mit bekannten Partnern, deren Transaktionsverhalten aus der Vergangenheit bereits bekannt ist. Der Kreis möglicher Transaktionspartner wird durch dieses personale Vertrauen jedoch erheblich eingeschränkt, wodurch die Erschließung von Spezialisierungs- und Produktivitätssteigerungspotenzialen mit ihren entsprechenden Wohlfahrtsauswirkungen begrenzt ist.

Einen Ausweg bietet hier die Begründung von Organisationen als dauerhafte Transaktionsbeziehungen. Während ihre abgeleiteten Transaktionsziele variieren können, haben sie als einzig eigenes Transaktionsziel die dauerhafte Strukturierung der Transaktionsbeziehungen ihrer Mitglieder mittels Regulierungen der Machtgefälle und ihrer Auswirkungen im Hinblick auf die Transaktionskoordinierung zwecks Umsetzung der abgeleiteten Transaktionsziele. Hierzu verzichten die Organisationsmitglieder im Zuge von Machttransformationsprozessen auf Verhaltensoptionen und übertragen Entscheidungsbefugnisse auf die Organisation, die im Folgenden transaktionsumfeldgestaltend tätig werden kann. Die Organisation bietet dabei nicht

nur den Vorteil der dauerhaften Machtgefälleregulierungen, sondern aufgrund der Machttransformationsprozesse auch die Möglichkeit zu deren effizienten und effektiven Durchsetzung. In Folge reduzieren sich im Rahmen organisationsinterner Transaktionsbeziehungen einerseits die Erpressungsspielräume, während andererseits die erfolgreiche Verfolgung von Betrugsfällen auch für schwächere Transaktionsteilnehmer zu vertretbaren Konditionen möglich wird.

Sind Organisationen bei dieser Aufgabe erfolgreich, so schaffen sie die Voraussetzungen für die Entwicklung von Systemvertrauen. Als Erweiterung des personalen Vertrauens wird dann die Organisation als System zur Trägerin eines abstrakten Vertrauens, auf dessen Grundlage die machtrelativen Transaktionskosten zusammen mit den Machtgefällen eine Regulierung und Angleichung erfahren. Potenziell schwächere Transaktionspartner können, sofern ihre Erfahrungen mit den Machtgefälleregulierungen und ihrer Durchsetzung durch die Organisation positiv verlaufen, auf den Transaktions- und Eigentumsschutz der Organisation vertrauen⁷⁴³ und ihre Transaktionskosten in Form der Aufwendungen für die Aushandlung der Transaktionsbedingungen und ihrer Durchsetzung mit ähnlich (geringen) Werten ansetzen wie die mächtigeren Transaktionspartner. Dabei erfolgt nicht nur eine Begrenzung der Macht potenziell überlegener Transaktionspartner, sondern über die Machtbündelung der Organisation auch eine Stärkung potenziell schwächerer Partner, die die Organisation zum Schutz ihrer Eigentumsrechte anrufen können. Wird die institutionelle und damit virtuelle Regulierung von Machtgefällen durchbrochen, so kann der Schwächere auf eine tatsächliche in Form des Bestandes der Organisation vertrauen. Allein schon durch diese Angleichung der Transaktionskosten wird es auch für Schwächere attraktiv, sich überhaupt auf Transaktionsbeziehungen auch mit Mächtigeren einzulassen und vor diesem Hintergrund produktivitätssteigernde Investitionen zu tätigen. Die Enteignungsrisiken werden aus ihrer Machtrelation gelöst, sind im günstigsten Fall auf beiden Seiten gleich hoch und laufen nicht mehr vor allem zu Lasten des Schwächeren. Der Mächtigere erzielt so auch nicht mehr einen in Relation zum Transaktionsumsatz per se höheren Gewinn als der Schwächere.

Als Konsequenz dieser Angleichung fallen auch der Informationsbedarf und so die Transaktionskosten insgesamt. Diese zeitigen auf diese Weise weniger knappheitsverhältnisverzerrende Auswirkungen, so dass in Folge die Ressourcenallokation organisationsintern effizienter und produktivitätssteigernd erfolgen kann. Auf den einzelnen Transaktionspartner bezogen bedeu-

⁷⁴³ Oliver Köster: Trust Development in Power-Asymmetric Relationships, a.a.O., S. 61 f.

tet dies nicht nur, dass er Enteignungsgefahren weniger fürchten muss, sondern auch, dass sich sein Transaktionsgewinn in Relation zum Transaktionskostenanteil erhöht.⁷⁴⁴ Dies ist von besonderer Wichtigkeit, da es bedeutet, dass die auf Investitionen - seien diese zur Ausweitung der Produktion, ihrer qualitativen Verbesserung oder ihrer Innovation - erzielten Gewinnmargen eine Steigerung erfahren. Investitionen werden auf diese Weise nicht nur rentabler, sondern können durch die aufgrund höherer Gewinnmargen dafür erwirtschafteten Ressourcen auch besser geleistet werden. Ein hohes Systemvertrauen verbessert so nicht nur gesamtorganisatorisch, sondern auch individuell die Bedingungen für Prosperität. Diese muss nicht prinzipiell in materieller Form messbar sein; je nach abgeleiteten Transaktionszielen der Organisation bzw. den Transaktionszielen des Individuums kann sie auch immateriell, beispielsweise in Form einer größeren Sicherheit, Zufriedenheit, etc., anfallen.

Von der Begründung der Organisation und den Prozessen der Machttransformation profitieren nicht nur ihre Mitglieder, sondern auch die Organisation selbst. U.a. zur Aufrechterhaltung ihrer Strukturen, vor allem aber im Hinblick auf die Umsetzung ihrer abgeleiteten Transaktionsziele behält sie einen mehr oder weniger umfangreichen Anteil der durch ihre Existenz ermöglichten Transaktionsgewinne ein. Je mächtiger die Organisation infolge von Machttransformationsprozessen gegenüber ihren Mitgliedern ist, desto eher kann sie die Bedingungen dieser Transaktion zu ihren Gunsten gestalten; entsprechend höher kann dann auch ihr von den Transaktionseinkommen ihrer Mitglieder beanspruchte Anteil ausfallen. Je mehr sich dieser Anteil der weitgehenden oder vollständigen Enteignung der Transaktionsgewinne der Mitglieder nähert, desto eher wird das Mitglied seine Teilhabe an der Organisation in Frage stellen und / oder nach einer Veränderung des Verteilungsschlüssels zu streben bereit sein. Die Verwendung der auf diese Weise erzielten Einnahmen steht in engem Zusammenhang mit den abgeleiteten Transaktionszielen der Organisation. Da es sich bei ihr immer nur um ein Instrument zur koordinierten Umsetzung dieser abgeleiteten Transaktionszielen handelt, ist die Organisation von sich aus an der Erzielung von Gewinnen nicht interessiert.

Nur wenn Vertrauen nicht nur in die Institutionen, sondern vor allem in ihre regelmäßige und konsequente Durchsetzung im Bedarfsfalle durch die Organisation auch tatsächlich vermittelt werden kann, werden sich die beschriebenen transaktionskostenrelevanten Konsequenzen einstellen. Ist die Organisation jedoch nicht zur Vermittlung von Systemvertrauen in der Lage: glauben also ihre Mitglieder nicht an ihre Möglichkeiten zur effizienten und effektiven Regu-

⁷⁴⁴ Eine Ausnahme hiervon bilden freilich besonders machtvolle Transaktionspartner, denen in dieser Situation die Möglichkeit zur Erzielung außerordentlicher, machtbasierter Transaktionsgewinne wenigstens erschwert ist.

lierung von Machtgefällen und darüber zum Schutz von Eigentumsrechten, so werden diese in ihren Transaktionsbeziehungen weiterhin in Abhängigkeit von ihrer Position innerhalb von Machtgefällen von potenziellen Erpressungs- und Betrugsgefahren ausgehen und in Folge auch ihre Informationsbeschaffungsbemühungen kostenintensiv ausweiten. Es steigt nicht nur das Transaktionskostenniveau insgesamt, sondern es sinken darüber auch Bereitschaft und Möglichkeiten schwächerer Transaktionsteilnehmer zur Partizipation an Transaktionsbeziehungen mit mächtigeren und ihre Bereitschaft und Fähigkeit zu Investitionen.

Der Vorgang der Generierung von Systemvertrauen ist selbstverstärkend. Angesichts niedrigen Systemvertrauens könnte eine wirkungsvolle Durchsetzung der institutionellen Rahmen von der Organisation kaum effizient geleistet werden. Wenn jedes Mal im Rahmen von organisationsinternen Transaktionsbeziehungen sämtliche relevante machtgefälleregulierenden Institutionen und in ihrem Anschluss die ausgehandelten Bedingungen durchgesetzt werden müssten, wäre jede Organisation damit schließlich überfordert,⁷⁴⁵ zumal auch die Anzahl der unter diesen Bedingungen möglichen Transaktionen eine von den Überwachungskapazitäten der Organisation abhängige Beschränkung erführe. Im Umfeld eines hohen Systemvertrauens aber vertrauen nicht nur institutionentreue Mitglieder dem effektiven Schutz ihrer Eigentumsrechte durch die Organisation, sondern auch potenziell regelbrechende. Das Vertrauen in eine tatsächliche Verfolgung von Regelverletzungen bzw. die Ansicht, dass im Falle eines Regelbruchs mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Bestrafung erfolgte, wirkt abschreckend.⁷⁴⁶

Vor diesem Hintergrund erhöht Systemvertrauen die Produktivität von Institutionen und die Effizienz der Organisation und ihrer Organe. Wie in den Transaktionsbeziehungen ihrer Mitglieder untereinander, so reduziert sich in einer von Systemvertrauen geprägten Konstellation auch organisationsseitig die Notwendigkeit zur Informationsbeschaffung und aktiven Institutionendurchsetzung, so dass die Organisation die freiwerdenden Ressourcen anderen Zwecken - wie etwa einer besseren Bedienung der abgeleiteten Transaktionsziele - zuführen kann. Auch hierin spiegelt sich der Transaktionscharakter der Organisation: Eine Zunahme des Vertrauens führt zu einer Reduzierung ihrer Transaktionskosten. Damit ist die Herstellung und Vermittlung von Systemvertrauen konstituierendes Element von Organisationen und ein wesentliches Instrument bei der Koordinierung der organisationsinternen Transaktionsbeziehungen.

⁷⁴⁵ Christopher Clague: Rule Obedience, Organizational Loyalty, and Economic Development, in: Stephen Knack (Hrsg.): Democracy, Governance and Growth, a.a.O., S. 227; Stephen Knack, Philip Keefer: Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation, in: Stephen Knack (Hrsg.): Democracy, Governance and Growth, a.a.O., S. 254.

⁷⁴⁶ Dieser Gedanke der Abschreckung liegt auch dem Grundsatz der „Generalprävention“ im deutschen Strafrecht zu Grunde.

b) Störungen von Systemvertrauen und ihre Auswirkungen

Organisationen kommt eine zentrale Rolle bei der Machtgefälleregulierung und darüber bei der Schaffung und Aufrechterhaltung von Systemvertrauen zu. Auch wenn ihre Existenz eine zwar notwendige Voraussetzung für seine Entstehung ist, so ist sie doch nicht hinreichend.

Wenn Machtgefälle vor dem Hintergrund der bisherigen Überlegungen wesentliche Ursache von Misstrauen sind, so böte allein ihre vollständige und dauerhafte Auflösung die Grundlage für eine vollkommen störungsfreie Entwicklung von Vertrauen. In diesem Szenario wären alle Transaktionspartner gleich mächtig und hätten so weder einen Anlass zu unterschiedlichen Projektierungen von Transaktionskosten noch zur Annahme hoher Durchsetzungskosten: Diese Welt bedürfte keiner Organisationen und entspräche so dem Ideal anarchischer Utopien.

Auch wenn Organisationen durch ihr Wirken Machtgefälle innerhalb ihres Wirkungskreises immerhin regulieren können, so vermögen sie doch nur in Ausnahmefällen, sie tatsächlich und dauerhaft zu beseitigen.⁷⁴⁷ Da dies jedoch nur aufgrund der Machttransformationsprozesse erfolgen könnte, entsteht selbst im hypothetischen Fall einer vollständigen Beseitigung der zwischen den Mitgliedern bestehenden Machtgefälle eine um so stärker akzentuierte Machtdivergenz zwischen der Organisation und ihren Mitgliedern. Vor diesem Hintergrund kann festgestellt werden dass, gleichviel welche Anstrengungen in dieser Richtung auch unternommen werden, eine vollständige Nivellierung der Machtgefälle nie bewerkstelligt werden kann. Da somit Machtgefälle also nicht ausgeräumt werden können, bestehen auch die mit ihnen verbundenen Misstrauensanlässe auch im Falle der Bildung von Organisationen fort.

Für die Entstehung und Entwicklung von Vertrauen im allgemeinen und Systemvertrauen im besonderen bedeutet dies, dass es zum einen nie vollkommen sein und zum anderen, dass es immer wieder erschüttert werden kann. In diesem Zusammenhang stellt Luhmann fest:

„Wer vertraut, muss seine eigene Risikobereitschaft unter Kontrolle halten. Er muss, und sei es nur zur Selbstvergewisserung, sich klar machen, dass er nicht bedingungslos vertraut, sondern nach Grenzen und nach Maßgabe bestimmter, vernünftiger Erwartungen. Er muss sich selbst in seinem Vertrauen zügeln und kontrollieren. (...) Vertrauen wird, weil die Wirklichkeit für eine reale Kontrolle zu komplex ist, mit Hilfe symbolischer Implikationen kontrolliert, und dazu dient ein grob vereinfachtes Gerüst

⁷⁴⁷ Oliver Köster: Trust Development in Power-Asymmetric Relationships, a.a.O., S. 8. Dies wäre etwa der Fall in kommunistisch orientierten Organisationen, so in „sozialistischen Volksdemokratien“ oder israelischen Kibbuz.

von Indizien, die nach Art einer Rückkopplungsschleife laufend Informationen darüber zurückmelden, ob die Fortsetzung des Vertrauens gerechtfertigt ist oder nicht.“⁷⁴⁸

Da „Vertrauen immer von einem bestimmten Anspruchsniveau [abhängt]“,⁷⁴⁹ bei dem die Erwartungen für Gegenwart und Zukunft auf der Grundlage von früher mit dem System bzw. der Organisation gemachten Erfahrungen gründen, beruhen Störungen von Systemvertrauen entsprechend auf der vormals gemachten Erfahrung, dass die Organisation als Trägerin des Systemvertrauens in einer bestimmten Bedarfssituation nicht in der Lage oder nicht Willens war, dem in sie gesetzten Vertrauen gerecht zu werden. Luhmann schreibt zur Entstehung von Vertrauen:

„Zunächst muss ein Anlass gegeben sein, Vertrauen zu erweisen. Der Vertrauende muss eine Situation definieren, in der er auf seinen Partner angewiesen ist. Sonst kommt das Problem gar nicht auf. (...) Er muss, mit anderen Worten, das einbringen, was wir oben ‚riskante Vorleistung‘ genannt haben.“⁷⁵⁰

Das Organisationsmitglied erbringt die „riskante Vorleistung“ in Form der im Vertrauen auf die effiziente und effektive Machtregulierung durch die Organisation eingegangenen weit reichenden und in diesem Sinne risikoreichen Transaktionsbeziehung. Risikoreich ist diese beispielsweise dann, wenn der Transaktionspartner ganz oder weitgehend unbekannt und potenziell oder erkennbar überlegen ist, die Transaktionsbeziehung ein subjektiv großes Volumen beinhaltet und/oder sich in ihrer Abwicklung über einen längeren Zeitraum erstreckt. Lässt sich ein Organisationsmitglied trotz dieser prinzipiell gefährlichen Bedingungen auf eine solche Transaktionsbeziehung ein, ohne zuvor durch umfassende und aufwändige Informationsbeschaffung das Moment der völligen oder weitgehenden Unbekanntheit beseitigt zu haben, dann im Vertrauen auf einen dennoch in seinem Sinne positiven Ausgang: Dass es also hinsichtlich der Transaktionskosten weder bei der Aushandlung der Transaktionsbedingungen aufgrund von Erpressungen substantielle Abstriche von seinem maximalen Transaktionsziel wird machen müssen, noch hinsichtlich der Durchsetzung der ausgehandelten Bedingungen auf besondere betrugsbedingte Schwierigkeiten stoßen wird, bzw. im tatsächlichen Erpressungs- oder Betrugsfall die entstandenen Schäden trotz seiner potenziell oder tatsächlich unterlegenen Position im transaktionsspezifischen Machtgefälle heilbar sein werden. Als rational handelndes und kalkulierendes Wesen tut es dies aufgrund des impliziten Versprechens der Organisation, ihm im Bedarfsfalle - also bei Erpressung und/oder Betrug - zur Seite zu stehen.

⁷⁴⁸ Niklas Luhmann: Vertrauen: Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität, a.a.O., S. 36 f.

⁷⁴⁹ Matthias Offermanns: Bürokratie und Vertrauen. Die Institution Vertrauen in der Ökonomischen Theorie der Bürokratie, a.a.O., S. 183.

⁷⁵⁰ Niklas Luhmann: Vertrauen: Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität, a.a.O., S. 53.

Im Transaktionsverlauf ergeben sich drei systemvertrauensrelevante Möglichkeiten:

1. Die Transaktionsbeziehung verläuft reibungslos, da sich beide Partner an die Machtgefälleregulierungen und die so in Abwesenheit von Erpressungen ausgehandelten Transaktionsbedingungen halten. Das Systemvertrauen der Transaktionspartner wird in diesem Fall eine Bestätigung erfahren, und der schwächere Partner wird auch zukünftig nicht vor potenziell risikoreichen Transaktionsbeziehungen zurückweichen.
2. Der mächtigere Transaktionspartner nutzt das zu seinen Gunsten bestehende Machtgefälle regulierungswidrig zur Anwendung erpresserischer Mittel bei der Gestaltung der Transaktionsbedingungen und/oder hält sich betrügerischerweise nicht an die vereinbarten Konditionen, wobei es dem geprellten Schwächeren aufgrund seiner Unterlegenheit erschwert ist, sich zur Wehr zu setzen bzw. aus eigenen Mitteln eine nachträgliche Durchsetzung der ausgehandelten Bedingungen zu erreichen. Nach Anrufung der Organisation bzw. ihrer entsprechenden Organe ist diese in der Lage, durch Ergreifung geeigneter Maßnahmen die entstandenen Schäden zu heilen und zudem in Form einer Bestrafung des Regelmissachters von weiteren Regelübertretungen abzuschrecken. Zwar ist durch die Erfahrung der Missachtung der Machtgefälleregulierungen das generelle Vertrauen des Geschädigten in die Zuverlässigkeit der Machtgefälleregulierungen erschüttert worden. Das Eingreifen der Organisation zu seinen Gunsten und die dadurch erfolgende faktische Angleichung von Machtgefällen wird sein Vertrauen in deren Funktionieren jedoch bestätigen und kann so sein Systemvertrauen sogar noch vergrößern.⁷⁵¹ Auch seitens des gestellten und bestraften Regelübertreters kann das Systemvertrauen eine Steigerung erfahren, hat er doch feststellen können, dass die Organisation seine Regelübertretung erfolgreich geahndet hat.
3. Der mächtigere Transaktionspartner nutzt das zu seinen Gunsten bestehende Machtgefälle regulierungswidrig zur Anwendung erpresserischer Mittel bei der Gestaltung der Transaktionsbedingungen und/oder hält sich betrügerischerweise nicht an die vereinbarten Konditionen, wobei es dem geprellten Schwächeren aufgrund seiner Unterlegenheit erschwert ist, sich zur Wehr zu setzen bzw. aus eigenen Mitteln eine nachträgliche Durchsetzung zu erreichen. Nach Anrufung der Organisation bzw. ihrer

⁷⁵¹ So ist beispielsweise die Bereitschaft eines Versicherungskunden zum Abschluss eines weiteren Vertrages statistisch dann am höchsten, wenn die Versicherungsgesellschaft einen vor kurzem eingetretenen Schaden zufriedenstellend reguliert, in diesem Sinne also dem Kunden gegenüber ihre Vertrauenswürdigkeit unter Beweis gestellt hat.

entsprechenden Organe ist diese nicht oder nur sehr schwerfällig in der Lage, die entstandenen Schäden zu heilen. Das Vertrauen des Geschädigten nicht nur in die Zuverlässigkeit der Machtgefälleregulierungen, sondern in die Organisation insgesamt wird erschüttert. Je größer sein erlittener Schaden und als je durchsetzungsunfähiger sich die Organisation bzw. ihre Organe erweisen, desto weit reichender wird die Reduzierung des Systemvertrauens ausfallen; angesichts dieser Erfahrungen wird er bei zukünftigen Transaktionsbeziehungen eher dazu tendieren, an Stelle des Systemvertrauens auf personales Vertrauen zu setzen, bzw. bei unbekanntem Transaktionspartnern fortan die Transaktionskosten deutlich höher projektieren und Transaktionen innerhalb von Machtgefällen nach Möglichkeit vermeiden. Umgekehrt wird der mächtigere Transaktionspartner aufgrund seiner Erfahrung, dass er straflos Regulierungen durchbrechen kann, sein eventuell schon vor Durchführung des Regelbruchs relativ geringes Systemvertrauen gerechtfertigt finden und auch in Zukunft diese für ihn lukrative Transaktionsstrategie weiterverfolgen.

Denkbar ist freilich auch, dass der eigentlich schwächere Transaktionspartner den Versuch eines Betruges unternimmt. Aufgrund seiner unterlegenen Position innerhalb des Machtgefälles wäre hier der Mächtigere eher in der Lage, seine Ansprüche auch ohne die Intervention der Organisation bzw. ihrer Organe durchzusetzen, so dass diese Konstellation geringere systemvertrauenrelevante Konsequenzen zeitigen dürfte.

Systemvertrauenbelastend wirkt sich vor dem Hintergrund dieser Überlegungen also die dritte Variante aus. Das Organisationsmitglied geht im Vertrauen auf die Institutionen, vor allem aber auf die Organisation und ihrem Schutzversprechen ein Risiko ein: die „riskante Vorleistung“. Erpresst oder betrügt der andere - mächtigere - Transaktionspartner das systemvertrauende Mitglied, so begeht es einen *Vertrauensmissbrauch*. Auf seiner Grundlage gerät das geschädigte Mitglied in die Lage, die von der Organisation ausgesprochenen Garantien einzufordern. Die Organisation erweist sich als außer Stande und enttäuscht so das in sie gesetzte Vertrauen: Hierbei handelt es sich um eine *Vertrauensenttäuschung*, die nur von der Organisation als Trägerin des Systemvertrauens ausgehen kann. Je schwer wiegender die Enteisungsauswirkungen sind, die das geschädigte Organisationsmitglied aufgrund des Vertrauensmissbrauchs des Mächtigeren erleidet, und je weniger die Organisation in der Lage ist, bei der Heilung der Schäden befriedigende Ergebnisse zu liefern, desto stärker wird das Systemvertrauen in Folge vor allem der Vertrauensenttäuschung in Mitleidenschaft gezogen werden.

Dabei sind aus Sicht der geschädigten Organisationsmitglieder die jeweiligen Ursachen des Schutzunvermögens der Organisation zunächst eher von nachgeordneter Bedeutung; unmittelbar spürbar sind für sie vor allem ihre Auswirkungen in Form der nicht oder nur aufwendig zu reversierenden Schädigungen. Die Ursachen dieses Schutzunvermögens können zudem sehr vielfältig sein und sich einer unmittelbaren Analyse auch entziehen. Innerhalb der Organisation als sozialem Gebilde können sich dabei die Informationen über die Vertrauensenttäuschung durch die Organisation bzw. ihre Organe gut verbreiten; da aus Sicht der Organisationsmitglieder

„(...) gerade die kleinen Missgriffe und Darstellungsfehler (...) durch ihren Symbolwert oft mit unerbittlicher Schärfe den ‚wahren Charakter‘ [entlarven]“, ⁷⁵²

können im Licht selbst nur vereinzelter größerer Missbrauchs- und Enttäuschungsfälle selbst relativ geringe Fehlleistungen der Organisation bzw. ihrer Organe eine viel größere subjektive Bedeutung erhalten, als sich dies objektiv vielleicht rechtfertigen ließe. Kommt es also mehrfach zu Fällen von gravierenden Vertrauensenttäuschungen seitens der Organisation bzw. ihrer Organe, so kann hieraus ein sich selbst verstärkender Prozess entstehen, in dessen Verlauf das Systemvertrauen eines großen Teils der Organisationsmitglieder leidet. Diese Problematik beleuchtet eine Feststellung Baurmanns:

„Anders als eine Geldzahlung kann Anerkennung ⁷⁵³ nicht strategisch gewährt oder vorenthalten werden. (...) Anders als die Zahlung eines Geldbetrages ist der Akt der Anerkennung kein Gegenstand rationaler Entscheidung. (...) Als Ergebnis eines Erkenntnis- und Wertungsprozesses ist die Anerkennung von Vertrauenswürdigkeit nicht das Ergebnis eines bewusst steuerbaren Willensakts.“ ⁷⁵⁴

Die sich hieraus ergebenden Konsequenzen sind vielgestalt. Auf die Verminderung der Risikobereitschaft seitens des Geschädigten und die damit einhergehenden Transaktionskostenerhöhungen ist bereits hingewiesen worden. Wie dargestellt, werden Transaktionsbeziehungen so nicht nur teurer, sondern auch weniger profitabel sowie in ihrer Preisstruktur verzerrter. Bei entsprechender Schädigung des Systemvertrauens kann sich vor diesem Hintergrund so ein „crowding out“-Effekt einstellen: ⁷⁵⁵ Dass nämlich schwächere Transaktionspartner sich überhaupt nur in sehr eingeschränkter Form in Transaktionsbeziehungen begeben können, da

⁷⁵² Niklas Luhmann: Vertrauen: Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität, a.a.O., S. 36.

⁷⁵³ Mit Anerkennung meint Baurmann die Anerkennung vertrauenswürdigen Verhaltens.

⁷⁵⁴ Michael Baurmann: Vertrauen und Anerkennung. Wie weiche Anreize ein Vertrauen in Institutionen fördern können, in: Andrea Maurer, Michael Schmid (Hrsg.): Neuer Institutionalismus. Zur soziologischen Erklärung von Organisation, Moral und Vertrauen, a.a.O., S. 121.

⁷⁵⁵ Unter „crowding out“-Effekt wird eigentlich die Verdrängung privater Kreditnehmer vom Kapitalmarkt in Folge einer hohen Verschuldungstätigkeit des Staates verstanden. Hermann Adam: Wirtschaftspolitik und Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 181. In diesem Sinne wird der Begriff an dieser Stelle in abgewandelter Form verwendet.

sie zur - zumal ja auch teilweise als Vorleistung zu erbringender - Aufwendung umfangreicher Ressourcen auf die Informationsbeschaffung, die Gestaltung der Transaktionsbedingungen oder die Abwehr betrügerischen Verhaltens nicht in der Lage sind und sich so in der Auswahl ihrer Transaktionspartner weitestgehend auf das personale Vertrauen beschränken müssen. Unter dieser Verteuerung und Reduzierung der Transaktionsbeziehungen leidet die Ressourcenallokation in mehrfacher Weise, da der Einsatz der Produktionsfaktoren und der Güterverkehr weniger nach Effizienzkriterien, als vielmehr nach Vertrauensgesichtspunkten gestaltet werden.⁷⁵⁶ In Folge geringen Vertrauens in die eigentumsschützenden Fähigkeiten der Organisation und der aufgrund hoher Transaktionskosten geringeren Gewinnmöglichkeiten werden auch die Investitionsbereitschaft, aber auch die Investitionsfähigkeiten vor allem der schwächeren Organisationsmitglieder ab-, sowie ihre Motivation zur Gestaltung von Machtkonkurrenzen auch mit regelwidrigen Mitteln zunehmen.

Doch beschränken sich die Auswirkungen eines weithin erschütterten Systemvertrauens nicht nur auf die Organisationsmitglieder und deren Transaktionsverhalten, sondern betreffen in mehrfacher Hinsicht auch die Organisation selber. Dies ist vor allem in drei Formen der Fall:

1. Vor dem Hintergrund der oben angestellten Überlegungen nimmt in einem von geringem Systemvertrauen geprägten Umfeld die Produktivität der Institutionen ab. Für die Organisation wird ihre Durchsetzung daher schwieriger und kostspieliger, was bei gleichbleibender Ressourcenaufwendung für diesen Bereich zu einer weiteren Abnahme der Implementierungsqualität führen kann. In Folge könnte es zu weiteren gravierenden Vertrauensenttäuschungen und damit einer fortschreitenden Verringerung des Systemvertrauens mit einer in der Konsequenz weiteren Reduzierung der institutionellen Produktivität kommen. Die Organisation steht so vor der Entscheidung, mehr Ressourcen auf die Pflege ihrer inneren Strukturen zu verwenden und die Bedienung der abgeleiteten Transaktionsziele entsprechend zu beschränken, was jedoch seitens der von der eingeschränkten Bedienung der abgeleiteten Transaktionsziele besonders Betroffenen zu Widerstand führen kann.
2. Aufgrund sowohl der generell geringeren Gewinnspannen bei den Transaktionsbeziehungen, als auch der niedrigeren Transaktionsaktivität insgesamt, als auch wegen der

⁷⁵⁶ So ist es beispielsweise denkbar, dass in einem von geringem Systemvertrauen gekennzeichneten Umfeld wichtige Positionen nicht an die von ihren Qualifikationen her dafür geeignetsten Personen vergeben werden, sondern an die - aus welchen Gründen auch immer - vertrauenswürdigsten.

geringeren institutionellen Produktivität, verkleinert sich auch die Ressourcenbasis der Organisation, die insbesondere aus der Beteiligung an den ihren Mitgliedern durch ihre Existenz ermöglichten Transaktionsgewinnen besteht. Der Organisation stehen so weniger Mittel zur Pflege ihrer inneren Struktur und/oder zur Umsetzung ihrer abgeleiteten Transaktionsziele zur Verfügung, was in mehrfacher Hinsicht problematisch ist: Denn während sich durch eine Verschlechterung der Mittelversorgung der Strukturpflege die Bedingungen für eine Vergrößerung des Systemvertrauens weiter verschlechtern, sinkt mit einer Reduzierung der Befriedigung der abgeleiteten Transaktionsziele der Wert der Organisation für ihre Mitglieder als Nutznießer dieser Ziele, was auf diese Weise ebenfalls eine Verringerung des Systemvertrauens mit sich bringen kann. So steht die Organisation in dieser Situation vor den Entscheidungen, ihre Ressourcenbasis durch eine Veränderung des Verteilungsschlüssels bei der Aufteilung der Transaktionsgewinne ihrer Mitglieder zu deren Lasten auszuweiten, und/oder eine Verschiebung der Ressourcenaufwendungen von der Pflege der Organisationsstruktur hin zur Bedienung der abgeleiteten Transaktionsziele bzw. umgekehrt vorzunehmen. Vor dem Hintergrund der angedeuteten Problematik könnte die Beantwortung dieser Frage zu einer Entscheidung zwischen Skylla und Charybdis werden.

3. Gleichzeitig aber könnten durch geringes Systemvertrauen die Möglichkeiten der Organisation nicht nur zu einer solchen Gegensteuerung, sondern generell zur Wahrnehmung gestalterischer Aufgaben vermindert sein. Denn die Abnahme der institutionellen Produktivität betrifft nicht nur die Beziehungen der Organisationsmitglieder untereinander, sondern auch die Beziehungen zwischen ihnen und der Organisation. Da die Organisation in einem von geringem Systemvertrauen und entsprechend niedriger institutioneller Produktivität geprägten Umfeld selber zum Ziel betrügerischen und sogar erpresserischen Verhaltens werden kann, ihr aber aufgrund der Verkleinerung ihrer Ressourcenbasis immer begrenzte Mittel für eine Verbesserung ihrer Implementierungsfähigkeiten und/oder eine befriedigende Bedienung der abgeleiteten Transaktionsziele zur Verfügung stehen, leidet mit der Abnahme des Systemvertrauens auch ihre Steuerungsfähigkeit, die sich insbesondere in ihren transaktionsumfeldgestaltenden Befugnissen ausdrückt. Selbst wenn die Organisation in technischem Sinne noch Maßnahmen wie eine Vergrößerung ihrer Ressourcenbasis oder eine effizienzsteigernde Veränderung ihrer institutionellen Rahmen durchzuführen in der Lage sein sollte, so steigen doch infolge des geringen Systemvertrauens die Kosten hierfür.

Dabei ist die Erreichung eines Punktes denkbar, an dem die Umsetzung der getroffenen Entscheidungen aufgrund der Reduzierung des Systemvertrauens die Ressourcen der Organisation schließlich übersteigt. Hier ist sie weitgehend handlungsunfähig und befindet sich, da sie weder zur effektiven Gestaltung der Transaktionsumfelder noch zur Bedienung der abgeleiteten Transaktionsziele in der Lage ist, in akuter Desintegrationsgefahr: Die Transaktionsbeziehung Organisation steht vor ihrer Beendigung.

Was für die Transaktionsbeziehungen zwischen den Organisationsmitgliedern mit der Organisation als Trägerin des Systemvertrauens gilt, trifft in noch stärkerem Maße auf die Transaktionsbeziehungen zwischen Mitgliedern und Organisation zu. Das Systemvertrauen ist hier sogar aus zwei Gründen noch störungsanfälliger: Denn erstens ist aufgrund der Machttransformationsprozesse zwischen Mitglied und Organisation das Machtgefälle zwischen ihnen prinzipiell deutlich zu Gunsten der Organisation ausgeprägt, sowie zweitens die in den Transaktionsbeziehungen zwischen den Mitgliedern herrschende Tripolarität: zwei Transaktionspartner und die Organisation als Gestalterin der Transaktionsumfelder, in den Beziehungen mit der Organisation stark eingeschränkt wird. Die Organisation ist in den Transaktionsbeziehungen mit ihren Mitgliedern in einer Doppelrolle als Transaktionspartnerin und Ausgleicherin der Machtgefälle. Diese Doppelrolle ist nicht nur wenigstens potenziell konfliktrichtig, sondern zudem auch ein Paradoxon; denn eben jene Prozesse, die zur Ausprägung des Machtgefälles zwischen ihr und ihren Mitgliedern beigetragen haben: Machtdelegierung, Machtbündelung und Machtübertragung, und die der Organisation ihre besonderen Befugnisse verleihen, müssen in der Transaktionsbeziehung mit ihren Mitgliedern wirkungsvoll reguliert und beschränkt werden, sollen sie nicht zur steten Quelle von Systemvertrauenserschütterungen werden.

Dabei ergibt sich im Umgang zwischen Mitglied und Organisation die Situation, dass das Mitglied mit der Organisation in Form der Machttransformationen eine dauerhafte Transaktionsbeziehung begründet und ihr dadurch während des Andauerns seiner Mitgliedschaft de facto wenigstens ein Mindestmaß an Vertrauen entgegen bringen muss. Täte es das nicht, so wäre seine einzig tragbare Handlungsoption der völlige Rückzug aus der Organisation: Denn vertraute das Mitglied ihr nicht immerhin teilweise, so erlitte es durch die Akzeptanz von Verhaltensoptionsbeschränkungen durch sie einen inakzeptablen Nachteil, indem es sich Machtbegrenzungen unterwürfe, von denen es annähme, dass sie wahrscheinlich oder sehr wahrscheinlich in der einen oder anderen Weise gegen es wirkten. Umgekehrt bedeutet dies

dass, solange es seine Mitgliedschaft aufrecht erhält, die Organisation von diesem impliziten Systemvertrauen - auch zur Durchführung von Schwarzfahrten ihrerseits - profitieren kann. Selbst wenn sie das in sie gesetzte Vertrauen ihrer Mitglieder immer wieder aktiv enttäuscht, so werden sich diese doch, so lange ihre Mitgliedschaft andauert, nie vollständig aus dieser Transaktionsbeziehung lösen. Hier erhält auch die Unterscheidung zwischen freiwilliger und unfreiwilliger Organisation ihre besondere Relevanz: denn ist bei freiwilligen Organisationen eine Beendigung der Mitgliedschaft und damit ein vollständiger formeller Entzug des Systemvertrauens möglich, so stellt sich diese Option bei unfreiwilligen nicht.

Die Organisation kann mit ihren Mitgliedern auf verschiedene Weise Transaktionsbeziehungen eingehen. Zum einen wie jedes gewöhnliche Mitglied, das Produkte und Arbeit nachfragt oder anbietet, zum anderen in Wahrnehmung ihrer organisationseigenen Befugnisse, wenn sie Transaktionsumfelder gestaltet, Transaktionsgewinnanteile einbehält und über die Verwendung dieser Einnahmen entscheidet, und drittens schließlich in selbstreferentieller Form,⁷⁵⁷ wenn es um die Bestimmung ihrer abgeleiteten Transaktionsziele geht, die fundamentalen Einfluss auf die Gestaltung der vorgenannten Transaktionsbeziehung haben und vor diesem Hintergrund eng mit dieser zusammenhängen. Im Unterschied zu den Transaktionsbeziehungen zwischen den Mitgliedern ergibt sich bei diesen drei möglichen Transaktionsformen zwischen Mitgliedern und Organisation immer die Besonderheit, dass die Organisation als Trägerin von Systemvertrauen dieses sowohl missbrauchen als auch enttäuschen kann. Um Missbrauch handelt es sich dabei immer dann, wenn die Organisation das zu ihren Gunsten bestehende Machtgefälle in erpresserischer und/oder betrügerischer und damit regelbrechender Weise zur Erzielung außerordentlicher Transaktionsgewinne ausnutzt; eine Enttäuschung hingegen tritt dann ein, wenn dieser Missbrauch von Systemvertrauen von ihr nicht wirkungsvoll geahndet wird. Möglichkeiten des Missbrauchs bzw. der Enttäuschung von Systemvertrauen ergeben sich also sowohl bei Transaktionsbeziehungen *mit* der Organisation als auch mit der Organisation *als* Transaktionsbeziehung. Wendet sie dabei erpresserische und/oder betrügerische Mittel an, so kann eine Heilung der entstandenen Schäden mittels der Anrufung der Organisation sich als problematisch erweisen, da solcherart der „Bock zum Gärtner“ gemacht würde und die Organisation das Machtgefälle gegen sich selbst ausgleichen müsste.

⁷⁵⁷ Vgl. zum Gedanken der Selbstreferentialität Niklas Luhmann: Soziale Systeme: Grundriss einer allgemeinen Theorie, Frankfurt am Main 1993, S. 31.

Von besonderer Bedeutung sind die selbstreferentiellen Transaktionsbeziehungen, welche die Bestimmung der abgeleiteten Transaktionsziele der Organisation, deren Umsetzung sowie die Gestaltung ihrer inneren Struktur zum Gegenstand haben, da sie das Gesamterscheinungsbild der Organisation fundamental beeinflussen. Die abgeleiteten Transaktionsziele sind maßgebliche Faktoren bei der Gestaltung der Transaktionsumfelder, der Festlegung der Verteilungsschlüssel der ihren Mitgliedern durch ihre Existenz ermöglichten Transaktionsgewinne zwischen diesen und der Organisation sowie bei der Verwendung der von der Organisation auf diese Weise erzielten Einnahmen im Hinblick auf eine verstärkte Bedienung der abgeleiteten Transaktionsziele (Gewinnausschüttung) oder der Pflege und dem Ausbau der Organisationsstrukturen (Investition). Dabei kann eine Organisation mehrere abgeleitete Transaktionsziele haben, denen in ihrer Umsetzung und Bedienung - eventuell in einer Zielhierarchie - unterschiedliche Gewichtungen beigemessen werden. Welche Bedeutung diese abgeleiteten Transaktionsziele im Einzelnen entfalten, hängt dabei von dem jeweiligen Gewicht ab, das sie innerhalb der sie der Organisation vermittelnden Transaktionsbeziehung entwickeln können.

Aufgrund der besonderen Befugnisse und der zentralen machtregulierenden Bedeutung der Organisation ist die Aufnahme der zur Formulierung der abgeleiteten Transaktionsziele führenden Transaktionsbeziehungen besonders lukrativ. Auch diese selbstreferentiellen Transaktionsbeziehungen sind Gegenstand von Machtgefällen und Machtkonkurrenzen. Als Besonderheit ergibt sich dabei, dass hier nicht nur die Organisation mit ihren Mitgliedern transagiert, sondern sie gleichzeitig Gegenstand von Transaktionsbeziehungen der Mitglieder untereinander ist, die diese ihrerseits über die Organisation und ihre Organe abwickeln. Da die Organisation auf diese Weise eher Bezugspunkt der Transaktionsbeziehungen ist denn eigenständige Transaktionspartnerin, kann sie innerhalb dieser Transaktionsbeziehungen zwecks Vergrößerung der Machtgefälle zwischen den jeweiligen Partnern instrumentalisiert werden. Zu einer solchen Instrumentalisierung ist eine entsprechende Definition abgeleiteter Transaktionsziele erforderlich, die dahingehend ausgestaltet werden, dass die Organisation das zu ihren Gunsten bestehende Machtgefälle der Umsetzung des jeweiligen abgeleiteten Transaktionsziels zur Verfügung stellt.

In diesem Zusammenhang sind die das Zustandekommen der abgeleiteten Transaktionsziele der Organisation regelnden Institutionen, aber auch deren Implementierung durch die Organisation von besonderer Relevanz. Wie kommen die abgeleiteten Transaktionsziele zu Stande? Und in wie weit ist es möglich, dabei ungeahndet von den institutionell vorgesehenen Wegen

abzuweichen und diese abgeleiteten Transaktionsziele mittels Erpressung oder Betrug zu bestimmen? Vor allem der letztgenannte Aspekt ist wichtig. Da die abgeleiteten Transaktionsziele von so grundlegender Bedeutung für die Struktur und Arbeitsweise der Organisation sind, bedingt bereits die vermutete Wahrnehmung von möglichen Unregelmäßigkeiten bei den Prozessen des Zustandekommens der abgeleiteten Transaktionsziele seitens der dadurch Geschädigten eine Erschütterung des Systemvertrauens.⁷⁵⁸ Dies gilt um so mehr, wenn auf Grundlage dieser in Folge der Unregelmäßigkeiten zu Stande gekommenen abgeleiteten Transaktionsziele das Verhalten der Organisation in den anderen beiden Varianten der Transaktionsbeziehungen zwischen ihr und den Mitgliedern eine - regelwidrige oder regelkonforme - Ausnutzung der zu Gunsten der Organisation bestehenden Machtgefälle erfolgt. Ist diese Konstellation gegeben: kommen abgeleitete Transaktionsziele auf nicht institutionenkonforme Weise zu Stande und wird bei ihrer Umsetzung das organisationsbegünstigende Machtgefälle zur Anwendung gebracht, so kann darüber das Vertrauen nicht nur in punktuelle Ausdrucksformen der Organisation, die als Hinweis auf deren bestehende oder nicht bestehende Funktionstüchtigkeit gewertet werden können, zerrüttet werden, sondern in die Organisation als solche. Erscheint dem Mitglied aufgrund der institutionellen Arrangements und/oder aufgrund ihrer Durchsetzungsmängel eine Veränderung dieser Situation als unwahrscheinlich, so wird es bei entsprechendem Beeinträchtigungsempfinden seine Mitgliedschaft in der Organisation schließlich zu beenden suchen, oder seinerseits zu außerinstitutionellen Beeinflussungsmitteln greifen. Doch auch bei institutionenkonformem Zustandekommen der abgeleiteten Transaktionsziele ergeben sich dahingehend Systemvertrauenserschütterungspotenziale, als dass die Organisation bzw. ihre Organe die ihr zur Verfügung stehenden Machtgefälle - regelkonform oder regelwidrig - in enteignender Form einsetzen kann.

Die regelwidrige oder regelkonforme Beeinflussung der abgeleiteten Transaktionsziele und/oder die regelwidrige oder regelkonforme Ausnutzung von Machtgefällen zur Enteignung von Mitgliedern seitens der Organisation bietet dabei die Vorteile eines direkten oder indirekten Einkommenstransfers. Beim direkten Einkommenstransfer geht es um die Verwendung der Einnahmen der Organisation, während beim indirekten Transfer deren transaktionsumfeldgestaltenden Befugnisse zur Erzielung außerordentlicher Transaktionsgewinne und damit

⁷⁵⁸ Werner Güth, Axel Ockenfels: The Coevolution of Trust and Institutions in Anonymous and Non-anonymous Communities“, in: Manfred Holler, Hartmut Kliemt, Dieter Schmidtchen, Manfred Streit (Hrsg.): The Political Economy of Institutional Evolution, a.a.O., S. 158.

zur Generierung von Einkommen für diejenigen Mitglieder genutzt werden, die bei der Formulierung der entsprechenden abgeleiteten Transaktionsziele erfolgreich waren.⁷⁵⁹

1.3 Fazit

Vertrauen kommt also eine zentrale transaktionsrelevante Bedeutung zu. Es determiniert die projizierten und die tatsächlichen Transaktionskosten; je stärker es ausgeprägt ist, desto geringer sind die Annahmen zu den Durchsetzungskosten und entsprechend die Aufwendungen für die Informationsbeschaffung, desto fundierter sind Gewinnerwartungen und desto eher werden vor diesem Hintergrund Transaktionen überhaupt stattfinden.

In einer von vertrauenserschütternden Machtgefällen und Machtkonkurrenzen geprägten Welt nehmen Organisationen eine wesentliche vertrauensschaffende Rolle wahr. Als auf Dauer angelegte Transaktionsbeziehung bieten sie nicht nur die Grundlage für die Definition von verhaltensoptionseinschränkenden und damit machtgefälleregulierenden Institutionen, sondern auch zu deren effizienten, effektiven und verlässlichen Durchsetzung. Enteignungsgefahren werden so in Transaktionsbeziehungen nicht nur reduziert, sondern auch kalkulierbarer und haben weniger Einfluss auf die Transaktionskosten, die dadurch sinken können.

Darüber werden Organisationen zu Trägerinnen von Systemvertrauen. Dieses zeichnet sich dadurch aus, dass Grundlage von Vertrauen nicht mehr primär persönliche Bekanntheit der Transaktionspartner untereinander ist, sondern die Zuversicht in die machtgefälleregulierenden Fähigkeiten der Organisation. Auf dem Fundament robusten Systemvertrauens werden sich auch potenziell schwächere Transaktionsteilnehmer zu Transaktionsbeziehungen mit überlegenen bereit finden, da die Existenz der Organisation günstigstenfalls für eine Angleichung der relativen Transaktionskosten und der Transaktionsrisiken sorgt.

Das Systemvertrauen wird durch zwei Vorfälle gestört: durch seinen Missbrauch und durch seine Enttäuschung. Der Missbrauch ist Voraussetzung der Enttäuschung und erfolgt in Gestalt der Schwarzfahrten: Bestehendes Systemvertrauen wird dazu missbraucht, mittels Erpressung und/oder Betrug außerordentliche Transaktionsgewinne zu erzielen. Missbrauchende Partner können innerhalb von Transaktionsbeziehungen dabei sowohl die Organisation als auch ihre Mitglieder sein. Erweist sich die Organisation im Bedarfsfalle als unfähig, die durch den Vertrauensmissbrauch erfolgte Schädigung effizient und effektiv zu heilen, so erwächst

⁷⁵⁹ Dabei sei abermals darauf hingewiesen, dass eine Organisation mit verschiedensten allgemeinen oder individuellen abgeleiteten Transaktionszielen befrachtet werden kann.

hieraus die Enttäuschung von Systemvertrauen. Daraus folgt zum einen, dass Enttäuschungen von Systemvertrauen sich nur auf die Organisation als dessen Trägerin beziehen können und zum anderen, dass Enttäuschungen hinsichtlich der Stärke des Systemvertrauens gravierendere Folgen haben als dessen bloßer Missbrauch.

Die Vertrauensenttäuschungen können verschiedene Ursachen haben: Durchsetzungsmängel, oder auch regelwidrige Instrumentalisierungen der Organisation. Von besonderem Interesse ist aus Sicht der betroffenen Mitglieder jedoch vor allem das Ergebnis: Nämlich der ungenügende Schutz ihrer Eigentumsrechte, die nicht nur als auf den ökonomischen Bereich beschränkt zu verstehen sind. Dabei kann der Verlust des Systemvertrauens so weit gehen, dass dadurch die Existenz der Organisation selber in Frage gestellt wird.

Die Entwicklung und Pflege von Systemvertrauen ist ein dynamischer Vorgang. Er speist sich aus zuvor mit der Organisation als System gemachten Erfahrungen und deren Extrapolation auf die Zukunft. Damit kommt der Geschichte einer Organisation bei der Begründung von Systemvertrauen eine zentrale Rolle zu. Je eher eine Organisation in der Vergangenheit in Bedarfsfällen in der Lage war, dem in sie gesetzten Vertrauen zu entsprechen, desto größer wird die Akkumulation von „Vertrauenskredit“⁷⁶⁰ ausfallen können. Umgekehrt bedeutet dies auch dass, je größer das Systemvertrauen war, desto folgenschwerer und schadensreicher auch die Enttäuschungen ausfallen können.

2. Die besondere Rolle des Staates

In den bisherigen Ausführungen war stets nur allgemein von Organisationen die Rede; damit sollte eine Annäherung an das Problem der Machtgefälle und ihre transaktionsrelevanten Auswirkungen in einer möglichst fallübergreifenden Form ermöglicht werden. Im Folgenden sollen nun die gezogenen Schlussfolgerungen auf die Organisation Staat übertragen werden, um die letzten Bausteine für eine Arbeitsdefinition von governance liefern zu können.

2.1 Der Staat als machtgefälleregulierende Organisation

Beim Staat handelt es sich um eine besondere Form der Organisation.⁷⁶¹ Sie zeichnet sich nicht nur dadurch aus, dass neben Einzelpersonen auch andere eigenständige Organisatio-

⁷⁶⁰ Niklas Luhmann: Vertrauen: Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität, a.a.O., S. 37.

⁷⁶¹ Vgl. zu den konstituierenden Besonderheiten des Staates als Organisation u.a. Ekkehart Stein: Staatsrecht, Tübingen 1995, S. 8 ff.

nen⁷⁶² zu ihren Mitgliedern zählen können, sondern vor allem auch durch besondere Befugnisse, die ihn potenziell zu einer „(...) Wirkungseinheit mit (...) großer Dynamik und Durchsetzungskraft“⁷⁶³ machen. Grundlage dieser Besonderheiten ist in vielfacher Hinsicht seine Eigenschaft als unfreiwillige Organisation; selbst wenn es Mitgliedern unter bestimmten Umständen möglich ist, ihre Mitgliedschaft in einem Staat zu beenden, so können sie sich in einer von der staatenweisen Aufteilung der Erdoberfläche geprägten Welt doch seinem Zugriff nie entziehen.

Die vom Staat als „Wirkungseinheit“⁷⁶⁴ verfolgten abgeleiteten Transaktionsziele können vielfältigste Formen annehmen und von Staat zu Staat erhebliche Unterschiede aufweisen. Das Streben nach einem möglichst hohen materiellen Lebensstandard seiner Bevölkerung, die Umsetzung religiöser oder ethnischer Ordnungsvorstellungen oder der Ausbau nationaler Macht können solche abgeleiteten Transaktionsziele darstellen.⁷⁶⁵ Sie bilden die Grundlage für die Koordinierung des „Wirken[s] der Einzelnen um gemeinsamer Ziele willen“,⁷⁶⁶ die das eigene Transaktionsziel des Staates als Organisation darstellt. Die Staatsbürokratie strukturiert sich ebenso in Ausrichtung auf die zur Umsetzung der abgeleiteten Transaktionsziele notwendigen Aufgaben wie die Gestaltung der Transaktionsumfelder mittels Machtgefälleregulierungen und des Verteilungsschlüssels der durch die Existenz des Staates ermöglichten Transaktionsgewinne zwischen Staat und Bürger.

Zur Leistung dieser Koordinierungsaufgabe ist der Staat als Organisation aufgrund der innerhalb seines Rahmens ablaufenden Machttransformationsprozesse in der Lage. Seine Mitglieder, die Staatsbürger und die Mitgliedsorganisationen als natürliche und juristische Personen, delegieren durch ihre Mitgliedschaft Entscheidungskompetenzen an ihn bzw. seine Organe, deren Vorgaben sie sich in der Regel fügen. Dadurch erhält der Staat das Normensetzungsmonopol⁷⁶⁷ und wird zum „Garant und Ursprung des Rechts“,⁷⁶⁸ der seinen Mitgliedern zwecks Koordinierung ihrer Transaktionsbeziehungen Verhaltensoptionsbeschränkungen auf-

⁷⁶² Als eigenständig kann eine Organisation dann gelten, wenn sie zur Formulierung eigener abgeleiteter Transaktionsziele in der Lage ist. Eine Kategorie der Halbeigenständigkeit wäre dann gegeben, wenn sie zwar nicht ihre abgeleiteten Transaktionsziele selber definieren kann, jedoch - innerhalb der institutionellen Vorgaben der Mutterorganisation - bei der Gestaltung ihrer internen Strukturen mehr oder weniger frei sind.

⁷⁶³ Ekkehart Stein: Staatsrecht, a.a.O., S. 11.

⁷⁶⁴ Vgl. zum Konzept des Staates als Wirkungseinheit auch Hermann Heller: Staatslehre, Tübingen 1983, S. 259 ff.

⁷⁶⁵ Ipsen verwendet in diesem Zusammenhang die Begriffe „Staatszielen“ und „Strukturprinzipien“ analog. Vor dem Hintergrund der bisherigen Überlegungen kann jedoch zwischen „Strukturprinzipien“ und „Staatszielen“ eine Unterscheidung vorgenommen werden; „Strukturprinzipien“ sind so die Strukturierungsmerkmale staatlicher Organisation, die sich in Abhängigkeit zu den „Staatszielen“ entwickeln. Jörn Ipsen: Staatsrecht, a.a.O., S. 223.

⁷⁶⁶ Ekkehart Stein: Staatsrecht, a.a.O., S. 9 f.

⁷⁶⁷ Stephen Elkin: Constitutionalism: Old and New, in: Stephen Elkin, Karol Sołtan (Hrsg.): A New Constitutionalism, a.a.O., S. 24.

⁷⁶⁸ Hermann Avenarius: Die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, Bonn 1995, S. 1.

erlegt. Auch wenn zwischen diesen bestehende Machtgefälle auf diese Weise nicht automatisch aufgelöst werden, so kommt es doch zu deren Regulierung mindestens in Form ihrer Verstetigung. Aufgrund seines Gewaltmonopols⁷⁶⁹ ist er zudem die einzige Organisation, die legal zur Anwendung von Gewalt und Enteignung im Stande ist.

Wesentliche Grundlage der Machttransformationsprozesse und der Machtgefälleregulierungen ist in den meisten Staaten der Gegenwart eine geschriebene Verfassung. Sie enthält ebenso Angaben zu den wichtigsten abgeleiteten Transaktionszielen⁷⁷⁰ wie auch zu den wesentlichen Grundzügen der bei ihrer Umsetzung zu achtenden Strukturprinzipien.⁷⁷¹ Sie definiert die Grundzüge der Beziehungen zwischen dem Staat und seinen Organen, dem Staat und seinen Mitgliedern sowie auch der Mitglieder untereinander.⁷⁷² Als Spitze der Normenhierarchie ist die Verfassung Fundament abgeleiteter Institutionen,⁷⁷³ u.a. Parlamentsgesetze oder Rechtsverordnungen. Diese institutionelle Ordnung nimmt vielfältige und weit reichende Beschränkungen der Verhaltensoptionen der Mitglieder der Organisation Staat vor. Aus einer Gesamtheit von Handlungsmöglichkeiten in einem hypothetischen unregulierten, staatenlosen Zustand werden einige institutionell verbrieft und solcherart zugelassen; nicht ausdrücklich benannte Verhaltensweisen sind zwar nicht automatisch verboten, dürfen jedoch nur in so weit ausgeübt werden, wie sie die institutionell gesteckten Grenzen nicht verletzen. Dabei sind die in der Verfassung verbrieften Grundrechte einerseits vor allem Abwehrrechte gegenüber dem Staat.⁷⁷⁴ Ihre Bedeutung geht jedoch über die Regelung der Trennung zwischen staatlicher und privater Sphäre hinaus und entfaltet über die Definition von Elementen einer objektiven Ordnung auch eine Drittwirkung „zum Schutz der individuellen Freiheit vor den Gefahren und dem Missbrauch gesellschaftlicher Macht“⁷⁷⁵ und ist damit Grundlage der gesamten innerstaatlichen Machtgefälleregulierungen.

Die Beeinflussung und Gestaltung der Machtgefälle und ihrer Auswirkungen ist Hauptausdrucksform staatlichen Handelns und Hauptgegenstand von Politik. Entsprechend des organisationseigenen Transaktionsziels: der Strukturierung der Transaktionsbeziehungen ihrer Mit-

⁷⁶⁹ Max Weber: *Wissenschaft als Beruf, Politik als Beruf*, Stuttgart 1995, S. 30.

⁷⁷⁰ Im Falle des Grundgesetzes enthalten neben der Präambel insbesondere Art. 20 und 20a GG Angaben zu diesen abgeleiteten Transaktionszielen in Form des Sozialstaats- und Demokratiegebots sowie des Auftrages zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen.

⁷⁷¹ *Föderalismusgebot, Republik*.

⁷⁷² Verfassung bzw. insgesamt das Staatsrecht seien „(...) die Summe der Rechtssätze, die die Kreation, Organisation und Zuständigkeiten der obersten Staatsorgane sowie die grundlegenden Rechte und Pflichten der Staatsbürger bestimmen.“ Jörn Ipsen: *Staatsrecht*, a.a.O., S. 6.

⁷⁷³ Dietl spricht hier von „Institutionen erster, zweiter... und n-ter Ordnung“. Helmut Dietl: *Institutionen und Zeit*, Tübingen 1993, S. 74.

⁷⁷⁴ Hermann Avenarius: *Die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung*, a.a.O., S. 26.

⁷⁷⁵ *Ebd.*, S. 27.

glieder zur koordinierten Umsetzung der abgeleiteten Transaktionsziele, bringen Staaten die Machtgefälleregulierungen zur Anwendung, die ihren Organen und Mitgliedern zur Erreichung ihrer abgeleiteten Transaktionsziele als besonders geeignet erscheinen. Je nach politischem und wirtschaftlichem Regime können die Machtgefälleregulierungen in den jeweiligen politischen Gestaltungsbereichen daher sehr unterschiedlich ausfallen. Ein demokratisch verfasster Staat wird die Machtgefälle zwischen seinen Mitgliedern hinsichtlich politischer Transaktionen eher in Richtung auf eine Angleichung gestalten als eine absolute Monarchie, während eine im klassischen Sinne freie Marktwirtschaft eher zu unregulierten wirtschaftlichen Machtgefällen tendieren wird als ein Wirtschaftssystem, das auf ordoliberalen oder gar planwirtschaftlichen Grundlagen fußt.

2.2 Transaktionsrelevanz staatlicher Machtgefälleregulierungen

Durch diese Regulierung der Machtgefälle reduziert der Staat bei Transaktionsbeziehungen zwischen seinen Mitgliedern innerhalb seines Wirkungsbereiches Enteignungsgefahren und damit Transaktionsrisiken. Vor dem Hintergrund der bisher angestellten Überlegungen gilt dabei: je stärker die Machtgefälle ausgeglichen sind, desto eher können Transaktionsbeziehungen freiwillig und ohne machtbedingte Verzerrungen stattfinden.

Doch auch selbst wenn die Machtgefälle aufgrund der jeweiligen Staatsorganisation besonders akzentuiert sein sollten, so stellt dieser Zustand gegenüber einer Staatenlosigkeit einen Vorteil dar, da sie in ihren Auswirkungen und Einsatzmöglichkeiten institutionell begrenzt werden. Im Falle einer zuverlässig Implementierung dieser Regulierungen können sich auch schwächere Transaktionspartner in ihren Transaktionsbeziehungen auf Grundlinien zurückziehen, entlang derer sie die erpressungsbedingten Enteignungsgefahren immerhin abschätzen können. Wenn die Machtgefälle auch in weitgehend unbeschränkter Form fortwirken und die Freiwilligkeit der Transaktionsbeziehungen und entsprechend der Aushandlung ihrer Bedingungen verringern, so sind doch auch unterlegene Transaktionsteilnehmer vor 100%igen Enteignungen durch die Mächtigeren geschützt.

Durch die Machttransformationen ist der Staat zudem in der Lage, den Betrug aus seiner Machtgefällerelementation zu lösen. Während der mächtigere Transaktionspartner eventuell auch ohne das nachträglich durchsetzende Eingreifen des Staates seine Interessen gegenüber einem betrügenden Schwächeren wahren kann, so gelingt dem Schwächeren dies gegenüber dem Mächtigeren durch die Unterstützung des Staates bzw. seiner Organe wenigstens besser, wenn

es nicht sogar erst die Voraussetzungen dafür schafft. Auch hier gilt freilich, dass ein durch staatliche Machtakzentuierung noch weiter Ermächtigter noch besser in der Lage sein wird, auch ohne eine direkte Intervention des Staates die Einhaltung der ausgehandelten Transaktionsbedingungen durchzusetzen; dennoch verleiht auch in einem solchen Fall die Existenz des Staates der Position des Schwächeren zusätzliches Gewicht, ohne das er bei der Vertretung seiner Ansprüche von vornherein völlig chancenlos wäre.

Mit dem Ausmaß der Angleichung der Machtgefälle sinken die aus ihnen vor allem für Schwächere resultierenden Enteignungsgefahren und entsprechend auch der Informationsbedarf über die Machtposition des Gegenübers bzw. ihrer Auswirkungen auf zuvor von diesem getätigte Transaktionsbeziehungen. Ebenfalls sinken auch für potenziell unterlegene Transaktionspartner die projektierten Durchsetzungskosten der Transaktion, und damit auch dieser Teil der Transaktionskosten. Dadurch legt der Staat durch die Machtgefälleregulierungen und -angleichung innerhalb seines Wirkungsbereiches die Grundlagen für eine Angleichung und schließliche Senkung der absoluten und relativen Transaktionskosten und darüber für eine Vergrößerung der Rentabilität von Investitionen. Vor dem Hintergrund besserer Gewinnmöglichkeiten - die Relation zwischen Transaktionskosten und Transaktionsgewinn verschiebt sich durch sinkende Transaktionskosten zu Gunsten von letzterem - erfahren die Möglichkeit und Motivation zu Investitionen: in Produktionsausweitung, qualitative Verbesserungen, leistungsfähigere Produktionsverfahren, Innovationen, eine Stärkung, was Grundlage einer besseren Ressourcenallokation, Produktivitätswachstum und darüber für eine gesamtwirtschaftlich nachhaltig positive Entwicklung ist.

Vor diesem Hintergrund könnte die Frage nach der Reichweite der Machtgefälleregulierungen gestellt werden; hierbei ist zu differenzieren. Einerseits könnte es um die Regulierungen der Machtgefälle in wirtschaftlicher Hinsicht gehen: also um die Gestaltung der Transaktionsumfelder - Märkte - durch den Staat mittels der ihm hierfür zur Verfügung stehenden Instrumente wie Marktregulierungen,⁷⁷⁶ Sozialpolitik oder Abgabengestaltung. Hierbei handelt es sich jedoch um konkrete Inhalte der Wirtschaftspolitik, die im Rahmen dieser Arbeit nicht primärer Betrachtungsgegenstand sind. So ist andererseits aus ihrer Perspektive vordringlich von Bedeutung, dass dem Staat aufgrund seiner Eigenschaften als machtgefälleregulierender Organisation diese Befugnisse überhaupt zustehen, er dadurch zu einer zentralen Stellgröße von Macht-

⁷⁷⁶ Vgl. zu Fragen der Bedeutung staatlicher Regulierung wirtschaftlicher Macht etwa Walter Eucken: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 54 f.

balancen wird und damit ein herausragender Gestalter von Eigentumsrechten ist.⁷⁷⁷ Dabei hat er über die Definition des Verteilungsschlüssels für die seinen Mitgliedern durch seine Existenz ermöglichten außerordentlichen Transaktionsgewinne (Besteuerung) nicht nur direkte eigentumsrelevante Bedeutung. Zusätzlich kann er über die Gestaltung der Transaktionsumfelder durch eine weitgehende Angleichung der Machtgefälle die Bedingungen für einen möglichst umfassenden Marktwettbewerb, aber auch für eine „Vermachtung der Märkte“,⁷⁷⁸ und damit für die Erzielung außerordentlicher Transaktionsgewinne, beispielsweise aus Monopolen und Kartellen, schaffen.⁷⁷⁹

Ebenfalls von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass selbst für den Fall, dass die Machtgefälle zwischen den Staatsbürgern⁷⁸⁰ vollkommen angeglichen wären, das Machtgefälle zwischen ihnen und dem Staat und seinen Organen zwingend fortbesteht. Aufgrund der mit der Bildung einer Organisation notwendigerweise einhergehenden Machttransformationsprozesse kann dieses Gefälle für den Zeitraum der Existenz des Staates allenfalls verstetigt und reduziert, nie aber aufgehoben werden; zudem bleibt es aufgrund der Machtfülle des Staates stets prekär. Für den Zeitraum seines Bestehens wird der Staat folglich stets über die Befugnisse zur Gestaltung der Transaktionsumfelder verfügen; fraglich ist allenfalls, in wie weit er zu ihrer Wahrnehmung befähigt ist. Selbst wenn also die Machtgefälle zwischen den Bürgern weitgehend oder auch vollständig ausgeglichen sein und von ihnen daher keine relevanten Enteignungsgefahren in Folge von Erpressungen ausgehen sollten, so blieben weiterhin drei Quellen von Enteignungsunsicherheiten bestehen: Erstens die Möglichkeiten betrügerischen Verhaltens seitens anderer Bürger als Transaktionspartner, potenziert zweitens durch eine Schwäche bzw. Unfähigkeit des Staates zur effektiven Durchsetzung der Machtgefälleregulierungen und zur wirkungsvollen Ahndung von Betrügereien, sowie drittens schließlich durch die Gefahr von aktiven Enteignungen durch den Staat selber, geschehe dieses nun auf Grundlage von staatlicherseits gezeigtem erpresserischen oder betrügerischen Verhaltens oder auf Grundlage entsprechender institutioneller Grundlagen.

⁷⁷⁷ In diesem Zusammenhang wird an die in diesem Teil in Abschnitt 1.2.1 b) angestellte Überlegung erinnert, dass Eigentumsrechte nicht nur in ökonomischem Sinne aufzufassen sind, sondern auch andere (staatliche regulierbare) Verhaltensoptionen bezeichnen.

⁷⁷⁸ Thomas Fischer: Staat, Recht und Verfassung im Denken von Walter Eucken. Zu den staats- und rechtstheoretischen Grundlagen einer wirtschaftsordnungspolitischen Konzeption, a.a.O., S. 127.

⁷⁷⁹ Olson bezeichnet die Generierung außerordentlicher Einnahmen durch Einflussnahme auf die Wirtschaftspolitik als „rent-seeking“. Jörg Faust: „Mancur Olson. Warum sind manche Länder arm und andere reich? Die Rolle von Institutionen und Good Governance“, in: Entwicklung und Zusammenarbeit Nr. 10 vom Oktober 2002, S. 277-280.

⁷⁸⁰ Tatsächlich müsste in diesem Zusammenhang nicht nur von den Bürgern gesprochen werden, sondern auch von den Organisationen als weiteren Mitgliedern des Staates. Der Einfachheit halber wird jedoch in der Regel von „Staatsbürgern“ oder „Staatsmitgliedern“ gesprochen.

Problematisch sind hinsichtlich der Enteignungshandlungen durch den Staat vor allem dessen transaktionsumfeldgestaltenden Befugnisse. Denn während die privatwirtschaftlichen Machtgefälle prinzipiell staatlichen Regulierungen unterworfen sind und sich innerhalb der „ehernen Gehäuse“⁷⁸¹ der Institutionen zu bewegen haben, kann der Staat, selbst unter Beachtung der institutionellen Rahmen, seine hier geltenden Beschränkungen lockern bzw. in *legaler* Ausübung seiner politischen Gestaltungsmacht in großem Stil enteignend tätig werden. Auch wenn der Staat in diesem Fall also weder regelbrechend tätig noch direkt für Partikularinteressen missbraucht und so als „Bandit“ im Sinne Borners, Brunettis und Weders tätig wird, so sind die eigentumsrechtlichen Konsequenzen seines Wirkens dennoch gravierend. So bleiben die Bürger, fast gleichgültig, wie umfassend reguliert die Machtgefälle zwischen den Bürgern untereinander bzw. zwischen ihnen und dem Staat oder wie ausgeprägt die staatlichen Implementierungsfähigkeiten auch sein mögen, letztlich ständig der Gefahr ausgesetzt, dass der Staat diese Machtgefälleregulierungen zu seinen Gunsten verschieben kann, bzw. in *legaler* Ausnutzung der bereits bestehenden Machtgefälle unter dem Eindruck besonderer Umstände umfangreich enteignend tätig wird. Solche besonderen Umstände können zum einen akute Krisensituationen sein, in deren Rahmen Sondervollmachten zur Geltung kommen, aber ohne weiteres auch (weit reichende) Veränderungen der abgeleiteten Transaktionsziele des Staates. Entsprechend führt Luhmann hierzu aus:

„(...) [E]inem Souverän kann man nicht vertrauen. Letzte Entscheidungsgewalt produziert ihre Normen selbst. Ein Vertrauen kann sich hier (...) darauf beziehen, dass Grenzen der Souveränität beachtet werden.“⁷⁸²

2.3 Der Staat als Träger von Systemvertrauen

Vor dem Hintergrund der bisherigen Überlegungen gilt, dass sich die beschriebenen transaktionskostensenkenden und investitionsfördernden Wirkungen institutioneller Machtgefälleregulierungen durch den Staat nur dann nachhaltig entfalten können, wenn ihm die Herstellung und Pflege von Systemvertrauen gelingt.⁷⁸³ Grundlage der positiven oder negativen Entwicklung von Systemvertrauen sind die mit den eigentumserschützenden Fähigkeiten des Staates in der Vergangenheit gemachten Erfahrungen. Je nachdem, ob sich der Staat dabei als fähig oder unfähig zum effektiven Schutz von Eigentumsrechten erwiesen hat, wird sich die Stärke des individuellen und kollektiven Systemvertrauens und damit auch die der institutionellen Produktivität entwickeln.

⁷⁸¹ Michael Greven: Über Institutionalisierung, verbleibende Kontingenz und mögliche Freiheit, in: Gerhard Göhler (Hrsg.): Grundfragen der Theorie politischer Institutionen. Forschungsstand, Probleme Perspektiven, a.a.O., S. 98.

⁷⁸² Niklas Luhmann: Vertrauen: Ein Mechanismus zur Reduktion sozialer Komplexität, a.a.O., S. 71.

⁷⁸³ Gesine Schwan: Politik ohne Vertrauen? Ideengeschichte und systematische Überlegungen zum Verhältnis von Politik und Vertrauen, in: Peter Haungs (Hrsg.): Politik ohne Vertrauen?, a.a.O., S. 25.

Dabei wird an dieser Stelle daran erinnert, dass Eigentumsrechte nicht nur in ihrer wirtschaftlichen Konnotation verstanden werden. Eigentumsrechte als Verhaltensoptionen betreffen ebenfalls politische oder bürgerliche Rechte, zu deren Entfaltung innerhalb einer von Machtgefällen und Machtkonkurrenzen geprägten Umwelt es des Schutzes des Staates in seiner Eigenschaft als „Garant und Ursprung des Rechts“⁷⁸⁴ bedarf.

Zur Vertrauensentwicklung ist nach Luhmann, wie bereits dargestellt, die Erbringung einer „riskanten Vorleistung“ seitens des Vertrauenden erforderlich. Diese erfolgt in Gestalt der Transaktionsbeziehungen, bei denen sich ein Schwächerer mit einem Mächtigeren einlässt und sich dabei überhaupt erst Enteignungsgefahren in Folge der Möglichkeit eines Systemvertrauensmissbrauchs aussetzt. Hinsichtlich des Staates ergibt sich dabei zum einen die Besonderheit, dass der Bürger in seiner Eigenschaft als Mitglied einer unfreiwilligen Organisation, an die er im Zuge der Machttransformationsprozesse sehr weit reichende Entscheidungsbefugnisse delegiert hat, sich de facto in einer ständigen Transaktionsbeziehung mit dem Staat befindet: nämlich mit dem Staat *als* Transaktionsbeziehung. Für den Erhalt u.a. einer größeren Transaktionssicherheit verzichtet der Bürger zu Gunsten des Staates auf Handlungsoptionen und einen Teil seiner Transaktionseinkommen. Aufgrund der Vorgänge der Machtdelegierung, der Machtbündelung und der Machtübertragung ist er innerhalb dieser Transaktionsbeziehung wenigstens potenziell immer der Schwächere. Hieraus folgt, dass mit dem Staat *als* Transaktionsbeziehung ständig Missbrauchs- und/oder Enttäuschungserfahrungen gemacht werden können, neben die zusätzlich auch Missbrauchs- und/oder Enttäuschungserfahrungen in Transaktionsbeziehungen *mit* dem Staat treten können. Zum anderen kann dem Staat aufgrund seiner Eigenschaft als unfreiwilliger Organisation Systemvertrauen letztlich nie vollständig entzogen werden. Da die Machttransformationsprozesse innerhalb seines Rahmens faktisch irreversibel sind, ist der Bürger als Mitglied dazu gezwungen, ihm für die Dauer seines Bestehens ein Mindestmaß an Systemvertrauen entgegen zu bringen, indem er sich seinem Ordnungsanspruch wenigstens partiell unterwirft. Andernfalls bewegt er sich außerhalb des staatlichen Ordnungsrahmens und wird, je nach den Möglichkeiten des Staates und seiner Organe, zum Ziel seiner Verfolgung. Beides zusammengenommen bedeutet, dass das Individuum in Bezug auf den Staat die „riskante Vorleistung“ letztlich ständig, und vielfach auch unfreiwillig, erbringt.

⁷⁸⁴ Hermann Avenarius: Die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, a.a.O., S. 1.

2.3.1 Passive Enteignung durch staatliche Implementierungsschwäche

a) Erscheinungsformen

Enteignungsgefahren ergeben sich innerhalb von Transaktionsbeziehungen aus erpresserischem und/oder betrügerischem Verhalten. Dessen Auswirkungen sind vor allem dann enteignungsrelevant, wenn es seitens eines mächtigeren gegenüber eines schwächeren Transaktionspartners angewandt wird: Ein Arbeitnehmer wird von seinem Arbeitgeber unter Missachtung gesetzlicher Vorschriften durch die Drohung mit Entlassung zur Akzeptierung längerer Arbeitszeiten, niedrigerer Bezahlung oder anderer Verschlechterungen seiner Arbeitsbedingungen gezwungen; ein Versicherungskonzern verweigert die Regulierung eines vertraglich abgedeckten Schadens, obwohl der Versicherungsnehmer sich seinerseits an die Vertragsbedingungen gehalten hat. In beiden Fällen handelt es sich um einen Missbrauch von Systemvertrauen durch einen Mächtigeren. Der Geschädigte befindet sich im Vergleich zum Schädigenden in einer unterlegenen Position und ist vor diesem Hintergrund zunächst nicht in der Lage, der Erpressung bzw. dem Betrug aus eigener Kraft Widerstand zu leisten; es sei denn, er würde sich zur Durchsetzung seiner Eigentumsansprüche selber regelbrechenden Verhaltens bedienen und Arbeitgeber bzw. Versicherungsgesellschaft seinerseits durch Erpressung oder Betrug zur Respektierung seiner Interessen nötigen.

Da es sich bei Erpressung und Betrug um Verletzungen der institutionellen Rahmen handelt, ist jedoch eine Ahndung des Verstoßes mit Hilfe des regeldurchsetzenden Staates möglich. Hierzu können seitens des Geschädigten staatliche Organe - Schiedsstellen, Gerichte, Ministerien, Aufsichtsgremien - zur Klärung des Konflikts und zur Wahrung seiner Eigentumsrechte angerufen werden. Im günstigsten Falle sind der Staat bzw. seine Organe in Folge der Machttransformationsprozesse dazu in der Lage, dem geschädigten Schwachen zur Seite zu stehen und die zu seinen Ungunsten bestehenden Machtasymmetrien wirkungsvoll auszugleichen. Ist eine solche staatliche Ausgleicheung der Machtasymmetrien zu Gunsten der Schwächeren regelmäßig der Fall, so gelingt dem Staat die Herstellung von Systemvertrauen: Die Bürger werden sich aufgrund der mit ihm gemachten Erfahrungen darauf verlassen, dass sie im Bedarfsfall von ihm eine effektive und effiziente Wahrung ihrer Eigentumsrechte erwarten können. Erfolgt - aus welchen Gründen auch immer - diese Ausgleicheung der Machtasymmetrien nicht oder wenigstens nicht zu für den Schwächeren vertretbaren Bedingungen, so wird hierdurch Systemvertrauen enttäuscht und schließlich zerrüttet. Je umfangreicher und zahlreicher diese enttäuschenden Erfahrungen sind, desto stärker wird das Systemvertrauen darunter leiden.

Dies gilt auch für den Fall von Anfang an von einem Mächtigeren erzwungenen Transaktionsbeziehungen, wie beispielsweise im Rahmen krimineller Handlungen. Gelingt dem Staat kein zuverlässiger Schutz vor solchen Erfahrungen, so wirken auch sie systemvertrauener-schütternd.

Anhand beider hier behandelte Fälle: sowohl die erpresserische und/oder betrügerische Beeinflussung auf freiwilliger Grundlage begonnener Transaktionsbeziehungen als auch bei der erpresserischen Modifizierung von Transaktionsmotivationen, zeigt sich, dass Eigentumsrechte letztlich immer relativ sind und sich nur in so weit entfalten und zuverlässig halten können, als sie vom Staat auch wirkungsvoll geschützt werden.⁷⁸⁵

Funktioniert dieser Schutz nicht: ist der Staat also nicht in der Lage, im Bedarfsfalle die Machtgefälle zu Gunsten eines geschädigten Schwächeren anzugleichen, so kann entsprechend von einer passiven Form staatlicher Enteignung gesprochen werden. Der Staat führt diese Enteignung in Form seiner Implementierungsschwäche oder -unfähigkeit in seiner Funktion *als* machtgefällegestaltende Transaktionsbeziehung nur mittelbar durch; Vertrauensmissbrauch und Vertrauensenttäuschung gehen hier von unterschiedlichen Akteuren aus.

Solche Enteignungserfahrungen im Gefolge erpresserischen oder betrügerischen Verhaltens eines mächtigeren Transaktionspartners können Organisationsmitglieder aber auch in Transaktionsbeziehungen *mit* dem Staat bzw. seinen Organen selber erleiden: Durch Drohungen werden Preisnachlässe oder Forderungsreduktionen erpresst; Angehörige des öffentlichen Dienstes erhalten kein oder zu wenig Gehalt, Lieferanten werden spät oder gar nicht bezahlt, Kredite nicht bedient. Der Staat ist auch zur regelwidrigen Erzwingung von Transaktionen in der Lage, wenn er etwa ohne Rechtsgrundlage Eigentumsrechte an sich zieht bzw. willkürlich in deren Ausübung eingreift. In diesem Sinne gebärdet er sich als „Bandit“ im Sinne der von Borner, Brunetti und Weder verwendeten Allegorie, der unter Bruch von Rechtsgrundlagen und unter Missbrauch von Systemvertrauen stehend tätig wird. Da es sich auch hierbei um Verletzungen der institutionell begründeten Machtgefälleregulierungen handelt, können die Geschädigten den Staat bzw. seine Organe um Unterstützung anrufen. Freilich ergibt sich hier das zuvor beschriebene Paradoxon, dass die Regelverletzungen seitens derjenigen Organisation erfolgen, die eigentlich für die Regeldurchsetzungen zuständig ist; vor dem Hintergrund

⁷⁸⁵ Werner Röck: Versorgung und Preisbildung durch Markt, Macht, Staat. Allokationstheorien und Allokationspolitik unter besonderer Berücksichtigung der Kommunen, a.a.O., S. 174.

des durch sie bereits erlittenen Vertrauensmissbrauchs dürfte daher die Bereitschaft zu ihrer Anrufung mit dem Grad des Ausmaßes dieses Vertrauensmissbrauchs abnehmen. Die Vertrauensenttäuschung wird aufgrund der Erfahrung des Vertrauensmissbrauchs durch den Staat selber vorweggenommen. Obschon der Staat bzw. seine Organe als „Bandit“ in Erscheinung treten, so handelt es sich auch hierbei letztlich um eine Form passiver Enteignung, da sich die Täter vor allem aufgrund der staatlichen Implementierungsschwäche - und in diesem Sinne trotz der Existenz des Staates und seiner eigentlichen eigenen Transaktionsziele - expropriierend verhalten können.

b) Ursachen

Die Ursachen dieser passiven Formen staatlicher Enteignung aufgrund Nichtfunktionierens der Ausgleichung von Machtgefällen im Bedarfsfalle können vielfältig sein; im Kern handelt es sich dabei jedoch letztlich stets um ein Unvermögen staatlicher Verwaltung zur Erfüllung der ihnen zugewiesenen Aufgaben.⁷⁸⁶

Seine Wurzeln kann dieses Unvermögen etwa in einer mangelhafter Ressourcenausstattung haben. Die Organe des Staates sehen sich dann aufgrund ungenügenden und/oder schlecht ausgestatteten Personals außer Stande, sich überhaupt, in angemessener Zeit und/oder mit der erforderlichen Gründlichkeit mit den angetragenen Fällen auseinander zu setzen und zu wirkungsvoll umsetzbaren Urteilen zu gelangen. Ebenfalls ist denkbar, dass sich der Staat bzw. seine Organe zwar mit den angetragenen Fällen beschäftigen und auch zu einem entsprechenden konfliktlösenden Urteil gelangen können, sich jedoch selber gegenüber dem mächtigen Regelbrecher in einer unterlegenen Position befinden und daher nicht zur Herstellung des zur Durchsetzung des Urteils erforderlichen Machtgefälles zu Gunsten des Staates in der Lage sind. Hintergründe hierfür können wiederum de facto oder de jure bestehende Defizite bei den Machttransformationsprozessen sein, in deren Folge der Staat außer Stande ist, sich die zu seinem ordnungsgemäßen Funktionieren erforderlichen Macht- und Ausstattungsressourcen zu beschaffen.

Neben diesen unzureichenden Machttransformationsprozessen können aber auch Korruptionserscheinungen Ursache für solche Mängel bei der Erfüllung staatlicher Machtregulie-

⁷⁸⁶ Skocpol, Rueschemeyer und Evans sprechen hierbei von einer mangelhaften Ausprägung der „state capacity“ infolge bürokratischer Unzulänglichkeiten. Theda Skocpol: *Bringing the State Back In: Current Research*, S. 8; Dietrich Rueschemeyer, Peter Evans: *The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention*, S. 50 ff., beide in: Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer, Theda Skocpol (Hrsg.): *Bringing the State Back In*, a.a.O.

rungsaufgaben sein.⁷⁸⁷ Auch wenn der Staat und seine Organe mit umfangreichen materiellen und personellen Ressourcen ausgestattet sind, können beispielsweise Angehörige des öffentlichen Dienstes versuchen, in Ausnutzung des aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einem Staatsorgan und der damit zusammenhängenden Entscheidungsbefugnisse in Folge der organisationsbasierten Machtübertragungen das zu ihren Gunsten bestehende Machtgefälle regelwidrig auszunutzen und auf diese Weise außerordentliche Transaktionsgewinne auf Grundlage des Staates *als* Transaktionsbeziehung zu erzielen. Der Staatsbedienstete wendet hier gleichzeitig erpresserisches und betrügerisches Verhalten an: Erpresserisch wird er gegenüber dem Geschädigten tätig, von dem er zur Leistung seiner zu seinen Gunsten machtausgleichenden Aufgaben die vorhergehende Übertragung von Eigentumsrechten verlangen kann, betrügerisch gegenüber dem Staat, indem er entgegen der mit diesem ausgehandelten Transaktionsbedingungen die ihm von diesem übertragene Macht zur Erzielung von Sondereinkünften missbraucht. Systemvertrauensmissbrauch und -enttäuschung liegen in diesem Fall dicht beieinander: Der Staat in Gestalt des für ihn handelnden Organs missbraucht Systemvertrauen und bereitet damit, da so die Funktionstüchtigkeit der Machttransformationsprozesse im Bedarfsfalle reduziert oder vielleicht sogar reversiert wird - je nachdem, welche der miteinander in Konflikt geratenen Parteien dem missbrauchenden Staatsorgan einen höheren Preis anbieten kann - gleichzeitig die Grundlage für die Enttäuschung des Systemvertrauens vor.

Zu passiver Enteignung durch den Staat in Folge administrativen Unvermögens oder Korruption kann es auch bei der Wahrnehmung staatlicher Ordnungsfunktionen kommen; Bau- oder Handelsgenehmigungen werden schleppend und/oder erst nach Bestechung der zuständigen Staatsorgane erteilt, durch verunreinigte oder anderweitig qualitativ beeinträchtigte Lebens- oder Arzneimittel nimmt die Gesundheit von Bürgern Schaden. Eigentumsrechte werden in Folge von Missbrauch und Enttäuschung von Systemvertrauen verletzt, wobei einmal der Staat bzw. seine Organe, ein anderes Mal private Anbieter vertrauensmissbrauchend auftreten. Auch hier gilt wieder, dass die systemvertrauenserschütternden Auswirkungen besonders gravierend sind, wenn Missbrauch und Enttäuschung gemeinsam auftreten: Das vertrauensstragende Staatsorgan also selber die ihm im Zuge der Machttransformationsprozesse übertragenen Befugnisse zur Erzielung außerordentlicher Transaktionsgewinne missbraucht. Zudem hat der Bürger aufgrund der Eigenschaft des Staates als unfreiwilliger Organisation mit besonderen Ordnungsbefugnissen kaum eine Wahlmöglichkeit hinsichtlich der Gewährung von Systemvertrauen: Selbst wenn der Staat bzw. seine Organe ihre Befugnisse eklatant missbrau-

⁷⁸⁷ Zu einer Definition des Korruptionsbegriffs siehe Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen; im Internet unter: <http://www.im.nrw.de/inn/104.htm>.

chen, so hat der Bürger doch kaum legale Optionen zur unilateralen Beendigung des Staates *als* Transaktionsbeziehung.

Ebenfalls dem Bereich der passiven Enteignung zugerechnet werden könnten auch Defizite bei der infrastrukturellen Versorgung. Ist der Staat etwa für die Bereitstellung grundlegender Kommunikations-, Energie- und Verkehrsinfrastruktur verantwortlich und kommt der Erfüllung dieser Aufgaben allenfalls sehr unzureichend nach - sei es hinsichtlich der für sie verlangten Preise und/oder der gebotenen Qualität bzw. Quantität -, so nimmt er damit implizit eine Einschränkung der Verhaltensoptionen der privaten Wirtschaftssubjekte und damit Enteignungen vor. Fehlt es diesen, etwa in Folge von Investitionsmängeln, an funktionstüchtigen Straßen, Telefonleitungen oder Strom, können sie ihre Eigentumsrechte nur teilweise ausüben. Dies gilt auch für andere Bereiche staatlichen Handelns: etwa dem Bildungswesen, wobei es dabei insgesamt auf die abgeleiteten Transaktionsziele des Staates ankommt; gehört beispielsweise die Schaffung moderner Infrastruktur nicht zu den prioritären Zielsetzungen, werden die privaten Wirtschaftssubjekte hierbei eventuell bestehende Defizite auch kaum als passiv enteignend wahrnehmen.

2.3.2 Aktive Enteignung durch den Staat

a) Erscheinungsformen

Neben diesen passiven Formen staatlicher Enteignung in Folge von Implementierungsschwäche oder -unfähigkeit können auch noch aktive unterschieden werden. Hierbei handelt es sich um solche Enteignungen, die nicht aufgrund des Bruchs institutioneller Machtgefälleregulierungen durch den Staat bzw. seine Organe oder Private zu Stande kommen, sondern auf legalem Wege in Ausübung staatlicher Befugnisse zur Definition der Transaktionsumfelder. Diese erfolgt dabei vor allem über die Gestaltung von Machtgefällen. Je nach den abgeleiteten Transaktionszielen des Staates können diese über verschiedene Instrumente gestaltet oder beeinflusst werden. Neben Institutionen zu ihrer direkten Regulierung spielt dabei auch die Ausformung des Verteilungsschlüssels der seinen Mitgliedern durch die Existenz des Staates ermöglichten außerordentlichen Transaktionsgewinne eine Rolle; dabei geht es nicht nur um die Steuer- und Abgabepolitik, sondern auch um die Verwendung der so erzielten Einnahmen.⁷⁸⁸ Durch den Einsatz dieser Instrumente ist der Staat in der Lage, die Machtstrukturen auf Märkten aller Art zu definieren und damit in Richtung auf eine Verstetigung oder Angleichung der Machtgefälle zu gestalten.

⁷⁸⁸ Liam Murphy, Thomas Nagel: *The Myth of Ownership. Taxes and Justice*, New York 2002, S. 3.

Eucken weist dabei darauf hin, dass der Staat gar nicht umhin könne, als in diesem Sinne selbst dann ordnungspolitisch tätig zu werden, wenn er sich auf diesem Gebiet um eine möglichst geringe Interventionsdichte bemühe:

„Worin bestand die Wirtschaftspolitik des Laissez-faire? Die Antwort lautet meist: Es war die Zeit einer ‚staatsfreien Wirtschaft‘. Ein kurzer Blick in die geschichtliche Wirklichkeit hätte zeigen können, dass die Antwort falsch ist. (...) Jeder Betrieb und jeder Haushalt bewegte sich tagtäglich im Rahmen (...) staatlich gesetzte[r] Rechtsnormen (...). Wie darf man da von ‚staatsfreier Wirtschaft‘ sprechen?“⁷⁸⁹

Der Staat kann im Zuge der Nutzung seiner weit reichenden Gestaltungsbefugnisse sowohl direkt als auch indirekt enteignend tätig werden. Direkt geschieht dies auf wirtschaftlicher Ebene in Form von einschränkenden Eingriffen in die ökonomischen Eigentumsrechte seiner Bürger: In besonders augenscheinlicher Form durch Steuern und Abgaben, aber auch durch Beschlagnahmungen. Die solcherart erzielten Einnahmen dienen zwei Zwecken: Zum einen verschafft sich der Staat auf diese Weise die für seinen Unterhalt erforderlichen Mittel („public-private division“⁷⁹⁰) und damit zur Bedienung seiner eigenen Transaktionsziele, zum anderen gehört die Besteuerung zu den Instrumenten der Wirtschafts- und Sozialpolitik („distribution“⁷⁹¹) und damit zur Befriedigung der abgeleiteten Transaktionsziele.

Indirekte Formen legaler Enteignungen hingegen betreffen die wirtschaftlichen Handlungsoptionen der Bürger, die durch den Staat institutionell begrenzt werden. Hierzu zählen die verschiedensten Formen der Marktregulierungen, mit denen der Staat auf die Transaktionsbeziehungen seiner Bürger untereinander einwirkt.⁷⁹² Hierbei wiederum kann es einerseits um die Definition allgemeiner Handlungsrahmen: Marktzugänge, Standards, etc., sowie andererseits um sehr konkrete Eingriffe: Interventionen bei der Preisbildung oder den Tarifstrukturen, bzw. anderen Bestandteilen von Arbeitsbeziehungen, gehen. In jedem Fall erfolgt hierbei eine Drittwirkung, bei der das Eingreifen des Staates eine wenigstens temporäre Verschiebung der Machtgefälle zu Gunsten eines der privaten Transaktionspartner - meist zu enteignungswirksamen Lasten seines Gegenübers - bewirkt.

Vor allem über die indirekten Formen aktiver Enteignung hält der Staat den Schlüssel zur Begünstigung bzw. Erschwerung der Erzielung außerordentlicher, machtgefällebasierter Trans-

⁷⁸⁹ Walter Eucken: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 54.

⁷⁹⁰ Liam Murphy, Thomas Nagel: The Myth of Ownership. Taxes and Justice, a.a.O., S. 76.

⁷⁹¹ Ebd.

⁷⁹² Dabei ergeben sich zwischen direkter und indirekter Enteignung dahingehend Unschärfen, als dass im Rahmen der Marktregulierungen - wie bei der Erhebung von Ein- oder Ausfuhrzöllen - auch Einnahmen anfallen können.

aktionsgewinne und damit gleichzeitig zur entsprechenden Enteignung der durch seine Handlung benachteiligten Transaktionspartner in der Hand. Gewährt er einer bestimmten Gruppe eine Ausweitung von Eigentumsrechten: etwa durch die Schließung bestimmter nationaler Märkte für ausländische Konkurrenz, so verstärkt er dadurch deren Machtposition gegenüber anderen Gruppen bzw. Transaktionspartnern: Durch Ausschaltung von Wettbewerbern sind die nationalen Produzenten nun eher in der Lage, höhere Preise und/oder niedrigere Qualität ihrer Angebote durchzusetzen. Für die nationalen Anbieter handelt es sich dabei um einen Vorteil, der ihnen die Erzielung außerordentlicher Profite ermöglicht; aus Sicht der Konsumenten, die nun höhere Preise für schlechtere Qualität und / oder ein kleineres Angebot zahlen müssen, hat eine Form der Enteignung in Form eines von ihnen nicht freiwillig geleisteten Einkommenstransfers stattgefunden. Ähnliche Beispiele ließen sich in fast beliebiger Zahl finden: Für den wirtschaftlichen Bereich in Form etwa von Infrastrukturdienstleistungen wie die Ermöglichung des Baus privater, mautfinanzierter Verkehrswege ebenso wie für den bürgerlichen in Gestalt beispielsweise der Erweiterung bestimmter Partizipationsrechte für einzelne Gruppen, die andere im Gegenzug als Eingriff in ihre bisherigen Privilegien empfinden könnten.⁷⁹³

Hinsichtlich der Entwicklung von Systemvertrauen kommt es aus Sicht der Bürger darauf an, wie der Staat mit seinen legalen Enteignungsmöglichkeiten umgeht. Da aufgrund ihres Zwangscharakters alle Formen staatlicher Transaktionspartizipation - ob Besteuerung oder Marktregulierungen - letztlich wenigstens eine enteignende Konnotation haben,⁷⁹⁴ könnte jede Form staatlicher Intervention systemvertrauenserschütternde Wirkung haben. Besonders ausgeprägt müsste diese Erschütterung in Staaten mit hoher Steuerbelastung und Regulierungsdichte sein, wo sie sich in einer massiven Abwendung vom Staat, breiter Transaktions- und Investitionszurückhaltung und einer in Folge unterdurchschnittlichen Wirtschaftsleistung niederschlagen würden - was sich in der Realität jedoch in der Regel nicht beobachten lässt. Tatsächlich sind Staatsanteile und Regulierungsdichten gerade auch in den wohlhabenden Industrieländern Westeuropas und Nordamerikas besonders hoch, sowie auch empirische

⁷⁹³ Gedacht wird hier beispielsweise an die verschiedenen Erscheinungsformen des Wahlrechts, dessen passive wie aktive Ausweitung auf weitere Staatsmitglieder für den zuvor begrenzteren Kreis der Wahlberechtigten immer auch eine Zurückdrängung ihrer vormals privilegierten politischen Rolle bedeutete; oder an die Ausweitung sozialer Rechte wie die Diskussion um eine Öffnung der Ehe für homosexuelle Paare, die aus Sicht ihrer Gegner eine Enteignung bisheriger „natürlicher“ Privilegien darstellen würde.

⁷⁹⁴ Diese Einschätzung wird vor allem von Vertretern der neoklassischen Wirtschaftstheorie propagiert; vgl. etwa Milton Friedman, Rose Friedman: *Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico*, a.a.O., S. 64.

Untersuchungen gezeigt haben, dass niedrige Staatsanteile eher negativ mit einer geringen Ausprägung der Schattenwirtschaft korrelieren.⁷⁹⁵

Die Wahrnehmung von Steuern und anderen staatlichen Maßnahmen als tatsächlich enteignend und damit systemvertrauenserschütternd steht in engem Zusammenhang mit ihrer Einschätzung durch die von ihnen betroffenen Bürger. Vor diesem Hintergrund heben Murphy und Nagel hervor:

„It has been recognized for a long time that tax policy must take account of political morality, or justice. (...) Apart from economic efficiency, the social value that has been given traditional weight in tax design is fairness; the task of the tax designer is to come up with a scheme that is both efficient and fair.“⁷⁹⁶

Die Autoren führen weiter aus, dass Steuern und andere fiskalische Maßnahmen vor allem dann als legitim empfunden werden, wenn den an den Staat gerichteten Zahlungen eine von den Bürgern als solche empfundene sinnvolle Leistung in Form der Bereitstellung von „public goods“ entspricht.⁷⁹⁷ Ebenfalls müsse zur Sicherstellung der Perzeption von Legitimität gewährleistet werden, dass die Belastungen gleichmäßig verteilt würden und die Beiträge für alle Zahler möglichst ein „equal sacrifice“⁷⁹⁸ darstellten. Wenn also die vom Staat verfügbaren fiskalischen oder politischen Maßnahmen der Bedienung seiner abgeleiteten Transaktionsziele einerseits und der Aufrechterhaltung der dafür erforderlichen organisativen Strukturen andererseits dienen, so können die Bürger die auf die Machttransformationsprozesse zurückgehenden Gestaltungen ihrer Transaktionsumfelder sowie die Einbehaltung eines Teils der ihnen durch die Existenz des Staates ermöglichten Transaktionsgewinne als gerechtfertigt akzeptieren und so lange als nicht enteignend erleben, wie sie vom Staat dafür eine Gegenleistung in Form der verlässlichen Erfüllung der abgeleiteten Transaktionsziele erhalten.⁷⁹⁹

Hieraus ergibt sich die Frage nach dem Zustandekommen dieser abgeleiteten Transaktionsziele sowie nach ihren Umsetzungsmöglichkeiten und -modalitäten. Wie werden sie definiert? Dazu merkt Jäckel an:

⁷⁹⁵ Eric Friedman: Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries, *Journal of Public Economics*, Vol. 76, 2000, S. 477 ff.

⁷⁹⁶ Liam Murphy, Thomas Nagel: The Myth of Ownership. Taxes and Justice, a.a.O., S. 12.

⁷⁹⁷ Ebd., S. 45 ff.

⁷⁹⁸ Ebd., S. 24.

⁷⁹⁹ Beim Gegenteil: wenn also die fiskalischen und politischen Maßnahmen des Staates nicht der Bedienung des eigenen und der abgeleiteten Transaktionsziele entsprächen, könnte mit Clague, Keefer, Knack und Olson von „confiscatory taxation“ gesprochen werden. Christopher Clague, Philip Keefer, Stephen Knack, Mancur Olson: Institutions and Economic Performance: Property Rights and Contract Enforcement, in: Christopher Clague (Hrsg.): Institutions and Economic Development. Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries, a.a.O., S. 71.

„Die Förderung des gemeinen Wohls ist ein ehernes, wenn auch immer wieder missachtetes Grundgesetz der Machtausübung.“⁸⁰⁰

Die von Jäckel beklagte Missachtung dieses „Grundgesetzes“ als oberstem abgeleiteten Transaktionsziel des Staates ist deshalb möglich, weil es hinsichtlich der Natur dieses „gemeinen Wohls“ sehr unterschiedliche Ansichten gibt. So mag zwar hinsichtlich des „gemeinen Wohls“ als Spitze einer Zielhierarchie oder -kette staatlichen Handelns stets ein umfassender Konsens herrschen; über die nachgeordneten bzw. auf das „gemeine Wohl“ hinführenden Transaktionsziele aber können prinzipiell so viele verschiedene Ansichten herrschen, wie es Individuen und Organisationen in einem Staatswesen gibt.⁸⁰¹

Die abgeleiteten Transaktionsziele ergeben sich innerhalb von Transaktionsbeziehungen. Die Bürger als Mitglieder der Organisation Staat kommen darin überein, welche Ziele diese vorrangig und welche sie nachgeordnet verfolgen soll. Nach den Ergebnissen dieser Transaktionsbeziehungen erfolgt in einem weiteren Schritt die Strukturierung der Organisation sowie die Gestaltung der Transaktionsumfelder nach den Bedürfnissen der abgeleiteten Transaktionsziele. Die zwischen den Transaktionsberechtigten stattfindenden Transaktionshandlungen beziehen sich dabei stets auf den Staat und finden vor dem Hintergrund seiner Rechtsordnung statt. In diesem Sinne sind sie selbstreferentiell, da sich hier das System mit den Bedingungen seiner Organisation befasst. Aufgrund der zentralen machtgefälleregulierenden Bedeutung des Staates ist die Aufnahme der zur Formulierung abgeleiteter Transaktionsziele führenden Transaktionsbeziehungen besonders lukrativ, besteht so doch die Möglichkeit, das zu Gunsten des Staates bestehende Machtgefälle zur Durchsetzung partikularer Transaktionsziele zu nutzen. Innerhalb dieser Transaktionsbeziehungen geht es insbesondere um

- a) den Kreis der Transaktionsberechtigten,
- b) die Gestaltung der Machtgefälle zwischen ihnen und der Modalitäten der Aushandlung der Transaktionsbedingungen, sowie schließlich
- c) die Umsetzungsmodalitäten und -reichweiten der abgeleiteten Transaktionsziele in Form der Gestaltung der Machtgefälle zwischen dem Staat bzw. seinen Organen und seinen Bürgern.

⁸⁰⁰ Hartmut Jäckel: Über das Vertrauen in der Politik. Nicht an Personen, sondern an Institutionen entscheidet sich das Wohl der Bürger, in: Peter Haungs (Hrsg.): Politik ohne Vertrauen?, a.a.O., S. 31.

⁸⁰¹ Dietrich Rueschemeyer, Peter Evans: The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention, in: Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer, Theda Skocpol (Hrsg.): Bringing the State Back In, a.a.O., S. 48.

Transaktionsberechtigten sind, in Abhängigkeit zum politischen Regime eines Landes, unterschiedlich große Anteile und/oder Gruppen seiner Bevölkerung, deren Berechtigung an verschiedenste Kriterien geknüpft werden kann und deren Beteiligung über bestimmte Kanäle erfolgt. Die von den Transaktionsberechtigten zur Definition der abgeleiteten Transaktionsziele durchgeführten Transaktionsbeziehungen sind Gegenstand von Machtgefällen und Machtkonkurrenzen: Machtvolle Mitglieder - Einzelpersonen oder Organisationen - sind so aufgrund der ihnen zur Verfügung stehenden Machtressourcen eher zur Beeinflussung der abgeleiteten Transaktionsziele in der Lage als schwächere. Potenziell machtvoller sind in diesem Sinne auch Staatsorgane, die aufgrund ihrer Ermächtigung im Zuge der Machttransformationsprozesse über besondere transaktionszielrelevante Entscheidungsbefugnisse verfügen können. Je egalitärer die Machtgefälle innerhalb dieser Transaktionsbeziehungen dabei gestaltet sind, desto eher muss bei der Formulierung der Transaktionsziele auf Kompromisse gesetzt werden. Umgekehrt gilt dass, je stärker die Machtgefälle innerhalb der transaktionszielrelevanten Transaktionsbeziehungen ausgeprägt sind, desto eher seitens der Mächtigen die Durchsetzung auch extremer und im Vergleich zu vorhergehenden stark divergierender abgeleiteter Transaktionsziele möglich ist, wie das bei tief greifenden wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Veränderungen der Fall ist. Von besonderer Relevanz ist in einem von ausgeprägten Machtgefällen gekennzeichneten Transaktionsumfeld auch deren Variabilität; je stärker diese ausgebildet ist, desto heterogener kann sich der Prozess der Transaktionszielformulierung gestalten und desto kurzlebiger können dabei auch einzelne Ziele ausfallen. Hinsichtlich der Ausprägung von Machtgefällen und Variabilität sind die seitens der Transaktionsberechtigten bei der Aushandlung der abgeleiteten Transaktionsziele zu beachtenden Modalitäten von zentraler Bedeutung. Vielfach handelt es sich bei diesen um Wahlvorgänge, bei denen die Transaktionsberechtigten nach bestimmten institutionellen Vorgaben über die Inhalte der abgeleiteten Transaktionsziele befinden; doch sind, je nach Gestaltung der Machtgefälle, auch andere Möglichkeiten: etwa Anordnungen eines Führers mit religiösen oder ideologischen Fundamenten, denkbar.

Vor diesem Hintergrund erhalten die Umsetzungsmodalitäten und -reichweiten der abgeleiteten Transaktionsziele eine herausragende Bedeutung. Ihre Wichtigkeit gründet sich auf zwei Dingen. Erstens, dass sich die abgeleiteten Transaktionsziele nur auf diese Weise manifestieren; ohne den Schritt ihrer Umsetzung in Strukturen der Organisation in Form eines autopoietischen Prozesses und in die Gestaltung der Transaktionsumfelder wären die abgeleiteten Transaktionsziele bedeutungslos. Zweitens obliegt die Umsetzung der abgeleiteten Transakti-

onsziele dem Staat und ist damit in besonderem Maße an die zwischen diesem und seinen Bürgern bestehenden Machtgefälle gebunden. Je stärker dieses de jure zu Gunsten des Staates bzw. seiner Organe ausgeprägt und/oder je unregulierter es ist, desto weit reichender sind seine bezüglich der Umsetzung bestehenden Freiräume und entsprechend auch die potenziellen Tragweiten der von ihm veranlassten Maßnahmen. Der Staat *als* Transaktionsbeziehung bzw. seine Organe können dann einen weit gesteckten Rahmen hinsichtlich ihrer Möglichkeiten auch zu abrupten und einschneidenden Eingriffen sowohl in die Organisationsstruktur als auch in das Gefüge der Transaktionsumfelder nutzen. Je stärker diese Machtgefälle ausgeprägt sind, über desto weit reichendere Gestaltungsinstrumente verfügt der Staat, und desto umfangreicher können auch die durch ihn verursachten Enteignungserfahrungen ausfallen.

b) Ursachen

Dies muss nicht bedeuten, dass ein ausgeprägtes ordnungspolitisches Instrumentarium des Staates prinzipiell negativ zu bewerten wäre. Von Bedeutung sind hinsichtlich der Entwicklung von Systemvertrauen vor allem die mit seiner Anwendung gemachten Erfahrungen. Problematisch könnte in diesem Zusammenhang eine von akzentuierten Machtgefällen und starker Variabilität einerseits und einem umfangreichen ordnungspolitischen Instrumentarium andererseits geprägten Konstellation sein. Mögliche Folge einer solchen Kombination könnten eine wechselnde Instrumentalisierung des Staates und eine entsprechend nachhaltige Volatilisierung seiner Politik sein. Aus der Perspektive (machtvoller) Einzelpersonen oder Organisationen wäre in einer solchen Situation die Einwirkung auf den Staat zwecks Beeinflussung der abgeleiteten Transaktionsziele ausgesprochen lukrativ, da sie so einerseits durch eine entsprechende Einwirkung auf die Gestaltung der Transaktionsumfelder außerordentliche Transaktionsgewinne für sich bzw. ihre Mitglieder erzielen, sowie andererseits durch entsprechende Einwirkungen die diesbezüglichen Bemühungen jeweiliger Machtkonkurrenten behindern könnten. Da der Staat in dieser Konstellation nicht nur zum Objekt, sondern immer wieder auch zum Instrument (rasch wechselnder) partikularer Interessen wird, die sich seiner transaktionsumfeldgestaltenden und enteignenden Befugnisse zur Umsetzung ihrer Ziele bedienen, ist die Konsequenz der politischen Volatilisierung eine Erschwerung der Berechenbarkeit der Möglichkeiten aktiv enteignender Maßnahmen.

Diese Instabilität potenziert sich noch, wenn bei den Einwirkungsmöglichkeiten auf die Formulierung der abgeleiteten Transaktionsziele auch Wege beschritten werden, die von der Rechtsordnung nicht oder wenigstens nicht für diese Zwecke vorgesehen sind und der Staat

selber in Folge der Verletzung von Machtgefälleregulierungen zum Opfer erpresserischen und/oder betrügerischen Verhaltens wird. Wie bei Erpressungen und/oder Betrug seitens Privater, so werden auch hier Machtgefälleregulierungen durchbrochen und reversiert; dieser Vorgang ist im Fall des Staates aufgrund seiner weit reichenden transaktionsumfeldgestaltenden Befugnisse allerdings von einem besonderen Gewicht. Werden von machtvollen Einzelpersonen oder Organisationen etwa Aufstände, Streiks oder Drohungen mit einem Angriff auf die grundlegende Rechtsordnung des Staates als Mittel zur Beeinflussung der Formulierungen abgeleiteter Transaktionsziele eingesetzt, und sind sie dabei dahingehend erfolgreich, als dass der Staat bzw. seine solcherart unter Druck gesetzten Organe ihre transaktionsumfeldgestaltenden Befugnisse zur vollständigen oder teilweisen Umsetzung der in diesem Sinne aufoktroierten abgeleiteten Transaktionsziele einsetzen, so vermögen sie sich auf diese Weise sehr gezielt Transaktionsvorteile zu verschaffen. Je gezielter dabei aufgrund der de jure oder de facto bestehenden Rechtsordnung der auszuübende Druck ausgerichtet werden kann, um zum Erfolg zu führen, desto anfälliger könnte ein solcherart konstituiertes politisches System für diese Instrumentalisierungen und die aus ihnen resultierenden Enteignungsgefahren sein, und desto labiler könnte sich entsprechend auch die Entwicklung des Systemvertrauens gestalten. Eine sehr gezielte Ausübung von Druck ist beispielsweise in de jure oder de facto starken Präsidialsystemen denkbar, wo der mit besonderen Vollmachten ausgestattete Präsident sich als Kristallisationspunkt für die Artikulierung von Sonderinteressen anbietet.⁸⁰²

Die mit der Möglichkeit einer wechsellvollen Instrumentalisierung des Staates durch „disparate gesellschaftliche Interessen“⁸⁰³ verbundenen Gefahren wurden von verschiedener Seite umfangreich thematisiert. So beklagt etwa Eucken die während des 20. Jahrhunderts feststellbare „Zunahme (...) der Staatstätigkeit und die gleichzeitige Abnahme der staatlichen Autorität“:

„Wie der Bereich der Staatstätigkeit sich gerade auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet - in der Regelung des Arbeitsverhältnisses, der Produktion, des Außenhandels, der Kapitalversorgung usw. - erweitert hat, bedarf keiner Darstellung. Diese Zunahme der Staatstätigkeit (...) verschleiert den Verlust der Autorität des Staates, der mächtig scheint, aber abhängig ist. Man stellt es sich meist nicht anschaulich genug vor, welchen wesentlichen, oft entscheidenden aber unkontrollierbaren Einfluss Verbände der Industrie, Landwirtschaft und des Handels, größere Monopole oder Teilmonopole, Konzerne und Gewerkschaften auf die Willensbildung der Staaten ausüben.“⁸⁰⁴

⁸⁰² Auf diese Frage wird unter Punkt 8.1.2 eingegangen.

⁸⁰³ Thomas Fischer: Staat, Recht und Verfassung im Denken von Walter Eucken. Zu den staats- und rechtstheoretischen Grundlagen einer wirtschaftsordnungspolitischen Konzeption, a.a.O., S. 113.

⁸⁰⁴ Walter Eucken: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 327.

Solche Beobachtungen finden sich auch bei Huntingtons Konzept der „prätorianischen Gesellschaften“.⁸⁰⁵ Diese zeichnen sich dadurch aus, dass verschiedene gesellschaftliche Gruppen: Gewerkschaften, Unternehmerverbände, Militär, ganz oder in Fraktionen die Ausübung von Druck auf den Staat und seine Organe versuchen, um auf diese Weise mit seiner Hilfe ihre Interessen durchsetzen zu können. Der Staat steht so unter der Kuratel machtvoller Gruppierungen, die seine Stabilität durch Gewährung oder Verweigerung ihrer Unterstützung beeinflussen können. Linz greift den Prätorianismus mit seinem Modell des „sultanistischen Regimes“ auf, das für ihn eine Sonderform autoritärer Herrschaftsausübung ist und sich insbesondere durch seine Instabilität und die Unvorhersehbarkeit seiner Handlungen auszeichnet.⁸⁰⁶ Mit seinem Konzept des „pretorianismo de masas“ wendet O’Donnell die Vorstellungen Huntingtons jedoch explizit auch auf die Zeit des „empate“⁸⁰⁷ in Argentinien von 1955 und 1966 an, und damit auf ein wenigstens zwischen 1958 und 1966 immerhin formell demokratisches Regime.

Rueschemeyer und Evans betonen in ihrer Analyse der Bedingungen erfolgreicher Wirtschaftspolitik die zentrale Bedeutung nicht nur von „state capacity“, sondern vor allem auch von „state autonomy“.⁸⁰⁸ Während „state capacity“ vor allem bürokratische Effizienz und Effektivität bezeichnet,⁸⁰⁹ geht es bei der „state autonomy“ um eine effektive Abgrenzung gegenüber Gruppeninteressen:

„(...) [A] certain degree of autonomy from the dominant interests (...) is necessary (...) to make coherent state action in pursuit of any consistent policy conception possible, but also because some of the competing interests in economy and society, even structurally dominant ones, will have to be sacrificed in order to achieve systematically required ‚collective goods‘ (...).“⁸¹⁰

In einer Konstellation, die von geringer Staatsautonomie bei gleichzeitig weit reichenden transaktionsumfeldgestaltenden Befugnissen des Staates gekennzeichnet ist: also dem „aus Schwäche totalen Staat“,⁸¹¹ ist es beispielsweise denkbar, dass Unternehmerverbände - oder auch einzelne, besonders machtvolle Unternehmer - eine mit entsprechenden Gestaltungsmöglichkeiten ausgestattete Exekutive dahingehend unter Druck setzen, dass diese die Markt-

⁸⁰⁵ Samuel Huntington: *Political Order in Changing Societies*, a.a.O., S. 192 ff.

⁸⁰⁶ Juan Linz: *Totalitäre und autoritäre Regime*, Berlin 2000, S. 123 f.

⁸⁰⁷ Luis Alberto Romero: *Breve historia contemporánea de la Argentina*, a.a.O., S. 133.

⁸⁰⁸ Dietrich Rueschemeyer, Peter Evans: *The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention*, in: Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer, Theda Skocpol (Hrsg.): *Bringing the State Back In*, a.a.O., S. 68.

⁸⁰⁹ Ebd., S. 50 ff.

⁸¹⁰ Ebd., S. 60.

⁸¹¹ Carl Schmitt, zitiert bei Thomas Fischer: *Staat, Recht und Verfassung im Denken von Walter Eucken*. Zu den staats- und rechtstheoretischen Grundlagen einer wirtschaftsordnungspolitischen Konzeption, a.a.O., S. 112.

zugänge für in- und ausländische Konkurrenten behindert. Über die Instrumentalisierung des Staates und der zu seinen Gunsten bestehenden Machtungleichgewichte haben die mit ihrem Vorstoß erfolgreichen Unternehmer durch eine Veränderung der Transaktionsumfelder ihre eigene Machtposition in Bezug auf die nun behinderte Konkurrenz, aber auch gegenüber den Konsumenten verbessert. Durch eine Verknappung des Angebots ist eine oligopol- oder vielleicht sogar monopolartige Marktstruktur entstanden, die dem oder den Unternehmern die Erzielung außerordentlicher Transaktionsgewinne ermöglicht. Aus Sicht der behinderten Konkurrenz, aber auch der Konsumenten stellt das staatliche Eingreifen eine Form der partiellen Enteignung dar. Diese kann sich noch potenzieren, wenn der Staat zur Herstellung der Marktzugangsbegrenzung zu besonders einschneidenden Mitteln greift, wie etwa Einfuhrverbote, physischen Enteignungen oder Berufsverbote. Wenn es sich hierbei um legale ordnungspolitische Maßnahmen handelt, so können die unterlegenen Konkurrenten oder Konsumenten nur versuchen, durch eine ihrerseits vorgenommene Einflussnahme auf die Exekutive die Marktbedingungen zu ihren Gunsten zu verändern.

Evans weist in diesem Zusammenhang auf die besonderen Schwierigkeiten hin, die sich für den Staat mittel- und langfristig hinsichtlich der Bewahrung seiner Autonomie vis-à-vis der im Zuge einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung erstarkenden Unternehmergruppen ergeben können.⁸¹² Selbst wenn es Staaten zunächst auch gelänge, etwa im Rahmen einer „*autonomía enraizada*“⁸¹³ die Balance zwischen Autonomie und entwicklungsbegünstigender Berücksichtigung der Bedürfnisse der Wirtschaft zu wahren und auf diese Weise einen nachhaltigen Wachstumsprozess in Gang zu setzen, so steige im Verlauf dieses Vorgangs zusammen mit der Abnahme der Abhängigkeit der Unternehmerschaft etwa von verbilligten Krediten oder Devisenzuweisungen deren Selbstständigkeit gegenüber dem Staat. Dieser sei daher im Zuge des wirtschaftlichen Aufschwungs möglicherweise immer weniger dazu in der Lage, Unternehmen durch Ausübung von Druck zur Verfolgung seiner Entwicklungsstrategien zu bewegen. Gleichzeitig könnten diese ihn verstärkt unter Druck setzen, indem sie für den Fall einer Nichtbefolgung ihrer Forderungen - etwa nach einer Beibehaltung protektionistischer Maßnahmen - die Einschränkung oder Aufkündigung einer Entwicklungskooperation mit ihm androhten.

Ähnliches ist auch seitens der Arbeitnehmerschaft denkbar: Dass Gewerkschaften Druck auf die Regierung ausüben, damit diese in Lohnverhandlungen oder anderen Auseinandersetzungen

⁸¹² Peter Evans: El Estado como problema y como solución, in: Desarrollo Económico Nr. 140/1996, S. 547 f.

⁸¹³ Ebd., S. 547.

gen mit der Arbeitgeberseite ihre machtgefälleregulierenden Befugnisse zu Gunsten der Arbeitnehmerseite einsetzt und Lohnerhöhungen verfügt oder Entlassungen verbietet. Längerfristig wirksam wären Bemühungen, durch entsprechende Einwirkungen auf Staatsorgane Machtbalancen durch Kündigungsschutzregelungen, Mindestlöhne, Sozialversicherungssysteme etc. zu Gunsten der Arbeitnehmerseite zu verschieben; umgekehrt könnte die Arbeitnehmerseite durch ein Dringen auf eine möglichst weitgehende Abwesenheit solcher Regulierungen eine Machtgefälleverlagerung zu ihrem Vorteil zu erreichen versuchen.

Es ließen sich zahlreiche weitere Beispiele für Einwirkungsmöglichkeiten machtvoller Einzelpersonen oder Organisationen auf den Staat bzw. seine Organe anführen. Aufgrund ihrer besonderen Bedeutung vor allem auch in zahlreichen Staaten der Dritten Welt sollen an dieser Stelle jedoch nur noch die Streitkräfte gesondert erwähnt werden. Aufgrund ihres hohen Gewaltpotenzials sind sie bevorzugt in der Lage, die Staatsorgane in erpresserischer Weise unter Druck zu setzen oder ihnen in einer Notsituation betrügerisch den Beistand zu verweigern. Besser als anderen Großorganisationen können sie so Kontrolle über Regierungen erlangen, bzw. sogar Regierungsgewalt unmittelbar übernehmen.⁸¹⁴

Jenseits solcher direkten Instrumentalisierungen können aber auch ideologische, religiöse oder schlicht sachzwängliche Beweggründe Hintergrund legaler aktiver Enteignungshandlungen des Staates sein. So könnte eine Regierung eine stärkere Ausprägung bestimmter Werte - Eigenverantwortung, Unternehmergeist, oder auch Gleichheit etc. - anstreben und umsetzen wollen; aber auch seitens der legislativen Gewalt könnten solche Schwerpunkte formuliert werden, die dann bei ihrer Umsetzung von bestimmten besonders betroffenen Gruppen als gravierende Eingriffe in bestehende Eigentumsrechtsgefüge verstanden werden.⁸¹⁵ Auch in Situationen außergewöhnlicher wirtschaftlicher Herausforderungen können weit reichende ordnungspolitische Instrumentarien im Rahmen von Stabilisierungsprogrammen mit massiven und plötzlichen Enteignungen einhergehen: Etwa dann, wenn unter dem Eindruck von Zahlungsbilanzkrisen einschneidende Devisenbewirtschaftungen verfügt werden, oder der Staat

⁸¹⁴ Diese besondere Machtstellung der Streitkräfte steht auch hinter der Bezeichnung „prätorianische Gesellschaften“: Gedacht wurde von Huntington hier an die Prätorianergarde des Römischen Reiches, die aufgrund ihrer Eigenschaft als kaiserliche Leibgarde mehrfach direkten Einfluss auf die Person und die Politik des Kaisers ausübte.

⁸¹⁵ So etwa die - immerhin sogar gegen Entschädigungen vorgenommenen - Verstaatlichungen und Umverteilungen durch die Regierung der Unidad Popular in Chile Anfang der 70er Jahre. Obschon es sich hierbei um Maßnahmen handelte, die seitens einer demokratisch legitimierten Regierung und auf Grundlage von parlamentarisch sanktionierten Gesetzen erfolgten, waren die als solche empfundenen Enteignungserfahrungen für einige der politisch unterlegenen Gruppen zum Anlass einer feindseligen Ablehnung der Reformen.

im Falle einer Haushaltskrise Zwangsanleihen auflegt oder die Steuern- und Abgabenlast stark anhebt.⁸¹⁶

2.4 Fazit

Somit kommt dem Staat eine fundamentale entwicklungsrelevante Rolle zu. Nur wenn ihm die Vermittlung von Systemvertrauen gelingt, wird die Regulierung von Machtgefällen glaubhaft und werden Enteignungsgefahren innerhalb seines Wirkungsbereiches soweit kalkulierbarer, dass Transaktionskosten sinken und sich die privaten Wirtschaftssubjekte vor diesem Hintergrund auf besonders langfristige Transaktionsbeziehungen: Investitionen in Produktivkapital, einlassen.

Ist er hingegen hinsichtlich der Vermittlung von Systemvertrauen nicht erfolgreich: verlassen sich seine Mitglieder also nicht darauf, dass er ihre Eigentumsrechte zuverlässig und nach den institutionellen Vorgaben schützt, so ergeben sich hieraus nicht nur nachteilige Folgen für die Rentabilität und die Motivation von Investitionen. Luhmann fasst dies in die Worte:

„Sie [die Unsicherheiten im Wirtschaftssystem] können, wenn sie die Voraussicht des Wirtschaftsgeschehens erschweren (bzw. die Kosten der Information und Planung steigern), die Liquiditätspräferenz als Gewissheitsäquivalent stärken und das Zurückhalten von Investitionen motivieren.“⁸¹⁷

Zusätzlich wird es ihm vor dem Hintergrund eingeschränkter institutioneller Produktivität und niedrigerer Transaktionsdichte in mehrfacher Hinsicht erschwert, steuernd einzugreifen; denn während er auf der einen Seite höhere Kosten für die Implementierung der Institutionen aufwenden muss, leidet auf der anderen seine Ressourcenausstattung.

Erschüttert wird das Systemvertrauen durch staatliche Unfähigkeit zum Schutz von Eigentumsrechten, die seitens des Staates sowohl passiv als auch aktiv verletzt werden können. Von passiver Enteignung durch den Staat kann dann gesprochen werden, wenn dieser die bestehenden Machtgefälleregulierungen nicht oder nur unvollständig und/oder unzuverlässig durchsetzt. Aktiv enteignend ist der Staat in Wahrnehmung seiner transaktionsumfeldgestaltenden Befugnisse. Hierbei ergeben sich Möglichkeiten zu Einkommenstransfers auf legaler Basis, indem im Zuge der Ausübung dieser Befugnisse entweder die Machtgefälle zwischen den privaten Wirtschaftssubjekten verändert werden, oder der Staat bzw. seine Organe das zu

⁸¹⁶ Solche Anhebungen von Steuer- und Abgabenlast sind bemerkenswerterweise auch immer wieder Bestandteile der von IWF und Weltbank angeregten Stabilisierungsprogramme. Vielfach sind auch Subventionsreduzierungen Bestandteil dieser Programme, wodurch zusätzlich zum Eindruck von stabilisierung induzierten Enteignungen beigetragen werden kann.

⁸¹⁷ Niklas Luhmann: Vertrauen: Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität, a.a.O., S. 65.

seinen Gunsten bestehende Machtgefälle - etwa unter dem Eindruck von Notsituationen - in enteignender Weise einsetzt. Hinsichtlich der Wahrnehmung dieser Handlungen als enteignend kommt es auf das Zustandekommen der solcherart bedienten abgeleiteten Transaktionsziele an.

3. Ergebnis: Entwicklung eines Arbeitskonzepts von governance

Vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen soll nunmehr der Versuch unternommen werden, ein systemvertrauensbasiertes Arbeitskonzept von governance zu entwickeln.

Im Mittelpunkt steht dabei das eigentumsrechtsrelevante Wirken des Staates in der historischen Perspektive. Hier wird davon ausgegangen, dass die Relevanz der institutionell verbrieften grundlegenden Eigentumsrechte - wie etwa die Garantie von Privateigentum durch die Verfassung - in zweifacher Weise durch den Staat determiniert wird. Zum einen erhalten sie ihre Bedeutung erst in Folge ihrer Durchsetzung durch den Staat; ohne staatliches Einschreiten im Falle der Verletzung von Eigentumsrechten bleibt ihre Ausübung letztlich dem Zufall überlassen und prekär. Zum anderen werden diese Eigentumsrechte in ihren Ausprägungs- und Einsatzformen durch staatliche Politik maßgeblich geprägt. Von besonderer Relevanz ist dabei, dass der Staat sowohl durch sein Versagen bei der Durchsetzung als auch in Ausübung seiner politischen Gestalterrolle potenziell enteignend wirken kann.

Fassen wir zusammen: Die Weltbank formulierte vor allem vier Kriterien zur Herstellung von ‚good‘ governance: eine Verbesserung des Managements des öffentlichen Sektors, die Zurechenbarkeit öffentlicher Handlungen, die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und die Herstellung von Transparenz. Allerdings war bei dem Weltbank-Ansatz sowohl die Art der Zusammenhänge zwischen diesen Kriterien und der wirtschaftlichen Entwicklung unklar geblieben, als auch vor diesem Hintergrund der Vorwurf einer unsystematischen Aneinanderreihung unterschiedlichster Inhalte gemacht worden. Ebenfalls ergaben sich widersprüchliche empirische Befunde, da etwa hinsichtlich des Kriteriums der Korruption auch Länder mit sehr hohen Korruptionswerten ein langfristig robustes Wirtschaftswachstum aufweisen können.

NIÖ-basierte governance-Konzepte zeigen zwar die Verbindungen zwischen governance und Wirtschaftsentwicklung in konkreterer Weise auf, indem sie den institutionellen Schutz von Eigentum und damit von Investitionen in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen stellen. Dabei heben sie allerdings stark auf Institutionen und hier deren „objektiv gute“ Qualität ab, was in

der Praxis Bewertungsschwierigkeiten mit sich bringen kann. Vor allem aber bleibt auch der Umstand unberücksichtigt, dass Institutionen nur so gut wie ihre Wahrnehmung seitens der Adressaten sind. Die Feststellung „objektiv guter“ und in diesem Sinne wachstumsfreundlicher Institutionen könnte irreführenderweise zur Annahme verleiten, dass solche Institutionen auf andere Staaten übertragen werden und dort zu ähnlichen Erfolgen führen könnten. Hieraus spräche ein recht mechanistisches Weltbild; denn bei Reformen käme es so in erster Linie darauf an, mittels „guter“ Institutionen ein wachstumsfreundliches Klima zu schaffen. Trotz des „path dependency“-Konzepts weisen NIÖ-basierte governance-Ansätze aus dieser Perspektive einen relativ geringen historischen Bezug auf. Thibaut warnt im Zusammenhang mit der NIÖ so auch vor „institutionelle[m] Deduktivismus und (...) Vernachlässigung historischer Kontextbedingungen“.⁸¹⁸

Der von Borner, Brunetti und Weder entwickelte „political credibility“-Ansatz bietet hier einen dahingehenden Ausweg, als dass er die Bedeutung der subjektiven Komponente „Glaubwürdigkeit“ hervorhebt. Gehen Wirtschaftssubjekte einer Volkswirtschaft davon aus, dass sich die (wirtschafts-)politischen Rahmenbedingungen häufig in für sie unvorhersehbarer und potenziell nachteiliger Weise verändern, werden dadurch ihre Planungen sehr erschwert, weshalb sie sich in der Konsequenz mit Investitionen zurückhalten. Dabei handelt es sich jedoch zum einen nicht um einen governance-Ansatz, sowie zum anderen wirtschaftspolitische Maßnahmen der Exekutive stark im Vordergrund ihrer Erwägungen stehen. Dennoch stellt er eine wertvolle Erweiterung NIÖ-basierter governance-Konzepte dar, indem er einen zentralen Übertragungsmechanismus „guter“ Institutionen auf die Wirtschaftsentwicklung aufzeigt: Dabei kommt es weniger auf deren objektive Qualität an, als vielmehr auf die Perzeption ihrer Güte seitens der Adressaten, in diesem Falle der Investoren. Als Quelle politischer Glaubwürdigkeit hatten Borner, Brunetti und Weder die Faktoren Reputation, (wirtschaftliche) Offenheit und Kontrolle genannt. Abgesehen von dem ersten Faktor weisen die beiden anderen jedoch wiederum einerseits eine starke institutionelle Verankerung auf, während die Autoren andererseits auf die - gerade in den Staaten Lateinamerikas - geringe Bindungskraft institutioneller Rahmen hinweisen.

Den sich hieraus ergebenden Widerspruch lösen sie nicht befriedigend auf. Diese Arbeit schlägt daher eine Konzentration insbesondere auf die erstgenannte Glaubwürdigkeitsquelle: die Reputation, vor, die als einzige auf erfahrungsbasiertem Lernen beruht. Da es sich bei die-

⁸¹⁸ Bernhard Thibaut, Cindy Skach: Parlamentarismus oder präsidentielle Demokratie? Zum theoretischen Grenznutzen einer institutionellen Dichotomie in der Regierungslehre, Heidelberg 1994, S. 13.

ser allerdings in den Darstellungen der Autoren um eine Glaubwürdigkeitsquelle handelt, die eher personengebunden und nach langen Transaktionsphasen wirksam wird, vermag sie als Grundlage etwa der wohlhabenden Volkswirtschaften Europas und Nordamerikas mit ihren pluralistischen Demokratien nicht ausreichend zu überzeugen; sind doch gerade diesen Regimes wenigstens personelle Wechseltendenzen in (wirtschafts-)politischen Schlüsselrollen inhärent.

Vor diesem Hintergrund liegt nahe, dass in diesen Ländern - trotz der stets möglichen und auch erfolgenden personellen Wechsel - eine Abstrahierung des Vertrauens und in diesem Sinne seine Übertragung von einzelnen Personen auf die Strukturen des Staates als Organisation erfolgt sein muss, innerhalb derer die privaten Wirtschaftssubjekte, unabhängig von jeweils regierenden Parteien oder Funktionsträgern, auf den Eigentumsrechtsschutz durch den Staat vertrauen. Personales Vertrauen wurde durch Systemvertrauen ersetzt.

3.1 Die Herstellung von Systemvertrauen als oberste governance-Priorität

Aus dieser Perspektive bildet das Systemvertrauen die Spitze einer gedachten governance-Pyramide. Nur wenn es dem Staat mit seinem Handeln gelingt, dieses Systemvertrauen zu vermitteln: dass er also sowohl institutionell, vor allem aber auch tatsächlich Eigentumsrechte im Bedarfsfalle wirkungsvoll und regelmäßig vor Enteignungen schützen wird, kann er u.a. nachhaltiges Wirtschaftswachstum erzeugen, aber auch die Grundlagen für ein friedliches, kooperatives Miteinander und eine pluralistische Gesellschaft schaffen. Jedes Gesetz, jede Reform kann nur dann langfristige Wirkung entfalten, wenn die Transaktionsteilnehmer wenigstens in ihrer Mehrheit davon ausgehen, dass der Staat insgesamt und konsistent Eigentum schützt. Erst dann können die Transaktionsteilnehmer in ihren Transaktionsbeziehungen einerseits angeglichene sowie andererseits auch reduzierte Transaktionskosten zu Grunde legen, die wiederum Grundlage anonymer Massenmärkte mit ihren vielfältigen Vorteilen hinsichtlich Produktionsvolumina, Spezialisierungen, Ressourcenallokation und Produktivität sind.

3.1.1 Inhalte und Gegenstände des governance-Begriffs

So kann governance in Anlehnung an das Weltbank-Konzept als das Handeln des Staates zur Erreichung des „gemeinen Wohls“⁸¹⁹ definiert werden. In diesem Zusammenhang stellt sich *nicht* die Frage nach den Inhalten des Begriffs „gemeines Wohl“, handelt es sich dabei doch um die abgeleiteten Transaktionsziele der Organisation Staat; governance beschäftigt sich nur

⁸¹⁹ Hartmut Jäckel: Über das Vertrauen in der Politik. Nicht an Personen, sondern an Institutionen entscheidet sich das Wohl der Bürger, in: Peter Haungs (Hrsg.): Politik ohne Vertrauen?, a.a.O., S. 31.

mit den auf dem Weg dorthin angewandten Mitteln. Eine normative Dimension sollte dabei möglichst weit reichend vermieden werden. So interessieren weniger die reinen Inhalte und Zielsetzungen (wirtschafts-)politischer Maßnahmen, die sich in Abhängigkeit vom politischen System und der Geschichte eines jeweiligen Landes ergeben, als vielmehr ihre Auswirkungen in Form und Umsetzung hinsichtlich der Entwicklung des Systemvertrauens. (Wirtschafts-) Politische Schwerpunktsetzungen, die sich rückblickend oder aus westlicher Perspektive möglicherweise als wenig wünschenswert, nachhaltig und fruchtbar erweisen⁸²⁰ sind ebenso wenig Untersuchungsgegenstand dieses governance-Konzepts wie die bloße Tatsache der Anwendung bestimmter wirtschaftspolitischer Instrumente, auch wenn diese sich vielleicht nicht mit gerade vorherrschenden Entwicklungstheorien in Deckung bringen lassen;⁸²¹ ebenso wenig geht es um die Feststellung einer grundsätzlichen Wünschbarkeit oder Überlegenheit etwa der Befolgung bestimmter organisatorischer Grundmuster wie die Achtung von Menschenrechten oder die Implementierung einer demokratischen Regimeform. Hinsichtlich des hier vorgeschlagenen governance-Konzepts interessant werden solche (wirtschafts-)politischen Strategien und Strukturen erst dann, wenn sie beispielsweise über umfangreiche Haushaltsdefizite zu drastischen Steuererhöhungen, Überschuldungs- oder gar Enteignungsbefürchtungen führen könnten, oder andere potenziell enteignenden Instrumente systemvertrauensuntergrabend wirksame Auswirkungen zeitigen; oder im Rahmen beispielsweise einer extremen rassenideologischen Haltung breite Bevölkerungsschichten aufgrund ihrer religiösen oder ethnischen Zugehörigkeiten verfolgt und materiell wie ideell enteignet werden.⁸²²

⁸²⁰ Etwa die Förderung nicht wettbewerbsfähiger Wirtschaftszweige oder die Verfolgung eines Entwicklungsideals, das sich nicht an allgemeinen Maßstäben von Menschenrechten oder Demokratie orientiert.

⁸²¹ Gedacht wird hier etwa an die Anwendung von Marktzugangsbeschränkungen - wie tarifäre oder nichttarifäre Handelshemmnisse -, eine umfassende unternehmerische Aktivitäten des Staates oder die Anwendung von „deficit spending“, die der gängigen neoklassischen Entwicklungstheorie zwar widersprechen können, dadurch aber nicht zum Ausdruck für ‚bad‘ governance werden müssen.

⁸²² Anhand von gravierenden Erfahrungen mit offenen Enteignungen zeigt sich eindringlich die Bedeutung einer historischen Einordnung solcher Prozesse. Während die Enteignungen weißer Farmer in Zimbabwe oder von Großgrundbesitzern im Chile Allendes massive Auswirkungen auf Investitionstätigkeit und Wirtschaftswachstum hatten - obschon sie in Chile auf Wahlergebnissen und Parlamentsbeschlüssen beruhten -, führten die nach 1933 voranschreitenden materiellen wie rechtlichen Enteignungen von Juden in Deutschland auch langfristig allenfalls in sehr geringem Maße zu einer Erschütterung des Systemvertrauens. Westdeutschland erlebte nach dem Krieg das „Wirtschaftswunder“, während sich in Chile nach der Machtübernahme durch das Militär 1973 die Wirtschaft langfristig wieder stark erholte und heute als die stabilste und erfolgreichste Lateinamerikas gilt; in Zimbabwe hingegen werden die Verunsicherung und mit ihr die wirtschaftliche Zerrüttung sicherlich noch viele Jahre andauern. In den drei hier angeführten Fällen - Chile, Zimbabwe und Deutschland - ereigneten sich die Expropriationen einerseits auf Grundlage unterschiedlicher Staatswahrnehmungen, sowie andererseits die weiteren Entwicklungen sie in einen jeweils anderen Kontext stellten. Während Zimbabwe weiterhin von einem als autoritär und sehr korrupt geltenden Regime beherrscht wird, genoss der chilenische Staat unter Pinochet, aller gravierender wirtschaftspolitischer Fehlschläge zum Trotz, bis heute immerhin in ökonomischer Hinsicht einen relativ guten Ruf hinsichtlich seines aktiven wie passiven Eigentumschutzes. Dies gilt auch für den westdeutschen Staat nach 1949, der nicht nur an seine gute Vorkriegsreputation anknüpfen konnte, sondern sich zudem auch innerhalb der Konstellation des Kalten Krieges in zunehmender Stärke in das westliche Lager mit seinen entsprechenden freiheitlichen und eigentumsrechtsschützenden Wertemustern integriert sah.

Bei der Vermittlung dieses Systemvertrauens im Zuge der „public governance“ ist politische Glaubwürdigkeit: Schutz vor aktiver Enteignung, ebenso ein zentraler Faktor wie eine zuverlässig funktionierende Verwaltung: Schutz vor passiver Enteignung. Dabei bestehen zwischen Systemvertrauen einerseits und politischer Glaubwürdigkeit und einer funktionierenden Verwaltung andererseits dahingehend Wechselwirkungen, als dass ein hohes Maß an Systemvertrauen die institutionelle Produktivität steigert und darüber die Voraussetzungen für ein „credible commitment“⁸²³ seitens des Staates verbessert. „Objektiv gute“ Institutionen können hierbei eine wichtige Rolle spielen; dies jedoch auch nur dann, wenn die Transaktionsteilnehmer davon überzeugt sind, dass diese auch tatsächlich hinsichtlich ihrer abgeleiteten Transaktionsziele von Vorteil sind und regelmäßig seitens eines neutralen und in seinen Entscheidungen abstrakt vorgehenden Staates implementiert werden.

Grundlage des Systemvertrauens sind die mit dem Staat, seinen Handlungen und seiner Verwaltung in der Vergangenheit hinsichtlich seiner eigentumsschützenden Qualitäten gemachten Erfahrungen; erst durch sie werden Staatlichkeit und Institutionen für den Einzelnen greifbar und real. Auf dieser Grundlage entwickeln die Transaktionsteilnehmer ihre Erwartungen für Gegenwart und Zukunft und gründen ihre Investitionsentscheidungen. Dabei sind diese Erwartungen hinsichtlich des Eigentumsschutzes freilich nur eine Variable einer Planung, in die auch weitere Faktoren eingehen: etwa Entwicklungen in Nachfrage- und Angebotsstrukturen oder technologische Veränderungen. Hinsichtlich des Systemvertrauens liegt die Hauptverantwortung seiner Schaffung und Erhaltung jedoch beim Staat, so dass sich für diesen hier ein wesentlicher Ansatzpunkt zur Verbesserung von Entwicklungsrahmenbedingungen ergibt.

3.1.2 Governance und Institutionen

Ein vor allem die Ausprägung des Systemvertrauens in den Mittelpunkt seiner Betrachtungen rückendes governance-Konzept böte den Vorteil einer schwächeren institutionellen Verankerung bei gleichzeitiger stärkerer Beachtung historischer Komponenten. Ohne die grundsätzliche Bedeutung von Institutionen in Abrede zu stellen, kann vor dem Hintergrund der bislang angestellten Überlegungen konstatiert werden, dass die Qualität von Institutionen insbesondere auch von ihrer Wahrnehmung abhängt. Selbst bis in ihre letzten Details durchdachte institutionelle Rahmen, die vielleicht sogar im Zuge einer Revolution oder eines Staatsstreiches und damit im Rahmen eines tief greifenden formalinstitutionellen Bruchs ausformuliert und aufgestellt werden, bewegen sich dabei doch immer zwingend inmitten eines historischen

⁸²³ Joachim Ahrens: Governance and Economic Development. A Comparative Institutional Approach, a.a.O., S. 138.

Kontinuums, das einen wesentlichen Einfluss auf ihre Implementierungsfähigkeit ausübt. Eine von welchen Ereignissen auch immer bewirkte „Stunde Null“ kann es vor diesem Hintergrund nicht geben.

Dabei sind die konkreten Inhalte der politischen und wirtschaftlichen Institutionen tatsächlich zunächst von eher nachgeordneter Bedeutung.⁸²⁴ Organe eines formell oder tatsächlich demokratisch verfassten Staates können ebenso enteignend tätig werden wie solche eines autoritär regierten, bzw. deren Verwaltungen aufgrund struktureller Insuffizienzen oder Korruptionserrscheinungen ähnlich mangelhaft zur Durchsetzung der bestehenden institutionellen Rahmen bzw. Machtgefälleregulierungen in der Lage sein. Hier kommt der von Lane und Ersson formulierte Gedanke der „institutionellen Degeneration“⁸²⁵ zum Tragen: Dass nämlich Institutionen nur insoweit eine bindende und vertrauensstiftende Wirkung entfalten können, als dass ihnen durch das Handeln des Staates und seiner Organe Beachtung zuteil wird und eine große Mehrheit der Bürger davon auch überzeugt ist. Dabei dürften sich in einem autoritären Regime zwar eher Ansatzpunkte für eine „institutionelle Degeneration“ finden - zumal dann, wenn es in Folge eines Staatsstreichs und damit eines Bruchs der konstitutionellen Ordnung an die Macht gelangte; dennoch bietet letztlich keine politische Ordnung einen per se definitiv verlässlichen Eigentumsrechtsschutz.

In diesem Sinne ist auch davon auszugehen, dass aufgrund allein politinstitutioneller Rahmenbedingungen: parlamentarisches oder präsidentielles System bzw. deren Abstufungen und Mischformen, keine a priori besseren oder schlechteren Bedingungen für ‚good‘ oder ‚bad‘ governance bestehen. Prinzipiell sehen präsidentielle Verfassungen ebenso Mechanismen zur Gewaltenteilung und -kontrolle vor wie parlamentarische: Dass diese eventuell nicht eingehalten werden und vor diesem Hintergrund die Verfassungsrealität von der Verfassungswirklichkeit abweicht, ist nicht unbedingt primär auf die „Existenz oder Nicht-Existenz der verfassungsrechtlichen Möglichkeit einer Abberufung der Regierung durch das Parlament“⁸²⁶ zurückzuführen. Beide Systeme bieten Ansätze zur institutionellen Degeneration, die sich in Abhängigkeit vom historischen - sozialen, wirtschaftlichen, politischen - Kontext entfalten

⁸²⁴ Brunetti und Weder schreiben hierzu: „We would maintain that a distorted but stable and predictable set of rules does much less damage to economic performance than an uncertain set of rules created by ‚incredible‘ political systems.“ Aymo Brunetti, Beatrice Weder: Political Credibility and Economic Growth, a.a.O., S. 8.

⁸²⁵ Lane und Ersson stellen fest, dass Präsidialsysteme sowohl hinsichtlich autoritärer Tendenzen als auch der Wohlstandsentwicklung gegenüber parlamentarischen Systemen ungünstigere Werte aufweisen, konstatieren jedoch auch, dass die Zusammenhänge hier nicht eindeutig zu klären seien. Jan-Erik Lane, Svante Ersson: The New Institutional Politics, a.a.O., S. 131 f.

⁸²⁶ Steffani nennt dieses Kriterium als Hauptunterscheidungsmerkmal zwischen parlamentarischen und präsidentiellen Systemen. Zit. bei Bernhard Thibaut, Cindy Skach: Parlamentarismus oder präsidentielle Demokratie? Zum theoretischen Grenznutzen einer institutionellen Dichotomie in der Regierungslehre, a.a.O., S. 6.

können oder nicht; Ansätze und Bedingungen eines solchen „degenerativen Potenzials“ wären im Einzelfall zu prüfen. Vor dem Hintergrund unklarer empirischer Befunde zur politischen wie wirtschaftlichen Entwicklung präsidentieller bzw. parlamentarischer Systeme⁸²⁷ sowie der Präsidentialismuskritik von Linz könnte allenfalls überlegt werden, ob Präsidentsysteme aufgrund der Möglichkeit zur Machtkonzentration in Händen des Präsidenten zu Lasten der anderen Staatsgewalten vielleicht günstigere Bedingungen für institutionelle Degeneration, und in diesem Sinne ein größeres „degeneratives Potenzial“ bieten; und ob über diese eventuelle Machtkonzentration nicht nur Autoritarisierungstendenzen,⁸²⁸ sondern auch einer stärkeren Gewichtung von personalem Vertrauen: in die Figur des jeweiligen Präsidenten, vor Systemvertrauen: in das Funktionieren des Staates, und damit einer potenziellen Deabstrahierung des Staates Vorschub geleistet wird.

Eine solche strukturelle Bevorzugung von personalem Vertrauen könnte dann wiederum die Ursache sein für eine in diesem Sinne ebenfalls strukturell bedingte geringe Ausprägung des Systemvertrauens; die wiederum eine Erklärung sein könnte für die tendenziell schlechteren Ergebnisse, die Präsidentsysteme hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Entwicklung aufweisen. Hier könnten auch wichtige Hintergründe des in Lateinamerika so verbreiteten Populismus bzw. des mit diesem verbundenen „caudillismo“⁸²⁹ liegen. Diesen Frage kann jedoch im Rahmen dieser Arbeit nicht weiter nachgegangen werden.

Wohl noch stärker als Norths vor allem institutionell begründete „path dependency“ könnte vor diesem Hintergrund das Systemvertrauen die langfristigen Entwicklungstendenzen von Volkswirtschaften nachhaltig mit bedingen. Denn hat etwa ein großer Anteil der privaten Wirtschaftssubjekte in ihrer persönlichen oder kollektiven Vergangenheit dauerhaft starke negative Erfahrungen mit dem staatlichen Eigentumsschutz gesammelt, so bilden diese die Grundlagen für ihre diesbezüglichen Erwartungen für Gegenwart und Zukunft. Dies bedeutet, dass Reformen, seien diese nun in Gestalt von Modifizierungen nachgeordneter oder auch fundamentaler institutioneller Arrangements, selbst im Falle ihrer drastischen und „schockar-

⁸²⁷ Detlef Nolte: Neoinstitutionalismus und Demokratieforschung in Lateinamerika: präsidentielle Regierungssysteme als komplexe institutionelle Regimes, unveröffentlichtes Manuskript; Detlef Nolte: Präsidentialism revisited : Gewaltentrennung und Gewaltenschränkung in den lateinamerikanischen Präsidentsystemen, in: Lateinamerika Analysen Nr. 7/2004; Jan-Erik Lane, Svante Ersson: The New Institutional Politics, a.a.O., S. 141.

⁸²⁸ Vgl. hierzu Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Hay alguna diferencia?, in: Consejo para la Consolidación de la Democracia (Hrsg.): Presidencialismo vs. Parlamentarismo. Materiales para el estudio de la reforma constitucional, a.a.O., S. 19 ff.; Scott Mainwaring, Matthew Shugart: Juan Kinz, Präsidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal, in: Scott Mainwaring, Arturo Valenzuela (Hrsg.): Politics, Society, and Democracy. Latin America, Oxford 1998, S. 141.

⁸²⁹ Vgl. hierzu etwa Margaret Canovan: Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy, in: Political Studies Bd. 47/1999, S. 2 ff.; Nikolaus Werz: Parteien und Populisten: Beispiele aus Südamerika (Andenregion), in: Ulrich Eith, Gerd Mielke (Hrsg.): Gesellschaftliche Konflikte und Parteiensysteme. Länder- und Regionalstudien, Wiesbaden 2001, S. 233 ff.

tigen“ Implementierung ihre eigentliche Wirksamkeit letztlich allenfalls immer erst auf sehr lange Sicht entfalten können. So umfassend und radikal sie auch anmuten mögen: Dauerhaft werden sie nur dann wirksam werden, wenn sie dazu beitragen, dass den eigentumschützenden Qualitäten des Staates seitens der privaten Wirtschaftssubjekte genug Vertrauen entgegen gebracht wird, als dass diese (wieder) zur Entwicklung langfristiger Transaktionsperspektiven bereit sind. Gelingt ihnen dies nicht: und intensivieren sie vielleicht sogar noch die Enteignungserfahrungen, so führt dies nur zu einer weiteren Tradierung des mangelnden Systemvertrauens, das auf diese Weise zu einem integralen Bestandteil persönlicher Ideologien im Sinne Norths werden kann. Durch familiäre und persönliche Erfahrungen, Berichte von Familienmitgliedern und Freunden, Medienberichten etc. kann ein systemvertrauenkritisches Gesamtbild von der aktiven an die nachfolgende Generation weitergegeben werden und so auf lange Sicht Entwicklungspfade aus niedriger institutioneller Produktivität und allgemeiner Investitionszurückhaltung abstecken.

Denn die von North angeführte „path dependency“ des zunehmenden Grenznutzens einmal implementierter institutioneller Rahmen setzt voraus, dass diese auch befolgt werden und so tatsächlich die Grundlage abgeleiteter institutioneller Arrangements sind. Dies ist jedoch gerade in von geringem Systemvertrauen gekennzeichneten Umfeldern nicht zwingend der Fall; wie erörtert, können hier vielfach andere Formen der nicht-formalen Regelungen den Platz der formalen einnehmen. Wenn eine Volkswirtschaft also durch einen hohen Informalitätsgrad gekennzeichnet ist - was auf die Mehrzahl der wirtschaftlich langfristig leistungsschwachen Länder zutrifft - und dort die institutionellen Rahmen eher schwach implementiert sind, so könnte aus dem Northschen Konzept der „path dependency“ gefolgert werden, dass dort die Bedingungen für tiefgreifende und dennoch kostengünstige und erfolgreiche institutionelle Reformen besonders günstig wären. Tatsächlich aber verhält es sich nicht so: In der Realität zeitigen institutionelle Reformen gerade in ärmeren Ländern meist allenfalls kurzfristige Wirkung. Die von North bei seinem Konzept der „path dependency“ beschriebenen Schwierigkeiten und Kostenaufwendigkeit bei der Veränderung von Institutionen mag vor diesem Hintergrund drei Ursachen haben: Erstens die tatsächlichen Kosten, die sich aus der Notwendigkeit zur Veränderung nachgeordneter Institutionen und institutioneller Arrangements ergeben, zweitens die sich aus eventuellen Eingriffen in gewachsene Eigentumsrechte möglicherweise ergebenden Erschütterungen des Systemvertrauens sowie schließlich drittens die zur Steigerung der institutionellen Produktivität erforderlichen Aufwendungen.

Hieraus ergeben sich wichtige Folgen für die Durchführbarkeit institutioneller Reformen. Denn da Systemvertrauen subjektiv und erfahrungsgespeist ist, wird seine Herstellung rationalen Erwägungen nur sehr eingeschränkt zugänglich.⁸³⁰ Dies bedeutet erstens, dass auch inhaltlich überzeugende Reformprojekte, selbst wenn sie vielleicht auch zunächst seitens der privaten Wirtschaftssubjekte eine breite Zustimmung finden, mittel- und langfristig nur dann erfolgreich sein können, wenn die Maßnahmen entweder selber zu einer Steigerung des Systemvertrauens führen, oder von systemvertrauensstärkenden Maßnahmen begleitet werden. Zweitens bewegen sich die Erfolge von Reformprojekten vor diesem Hintergrund in Abhängigkeit von der Evolution des Systemvertrauens. Bleibt dessen Ausprägung schwach, so sind auch eventuell erzielte Reformenerfolge fragil. Angesichts früher gemachter negativer Erfahrungen mit dem Staat und dessen eigentumsschützenden Qualitäten kann es so dazu kommen, dass schon bei kleineren Krisenanzeichen massive Absetzbewegungen erfolgen, in deren Gefolge zunächst vielleicht sogar objektiv recht unbedeutende konjunkturelle Einbrüche sich zu tiefen und lang andauernden Wirtschaftskrisen ausweiten können. Zur Abwehr solcher Ereignisse oder zur Stabilisierung bereits eingetretener Krisen könnte sich der Staat dann zur Ergreifung enteignender Maßnahmen gedrängt sehen: Steuer- und Zollaufschläge, Abwertungen, Devisen- und Kapitalmarktkontrollen, Zinserhöhungen, Einstellung des Schuldendienstes, Einfrierung oder Reduzierung der Einkommen öffentlicher Bediensteter, unter deren Eindruck die privaten Wirtschaftssubjekte ihre Bedenken hinsichtlich staatlicher Vertrauenswürdigkeit dann sogar bestätigt sähen. Daraus folgt, dass bei einer Geschichte geringen Systemvertrauens dessen *dauerhafte* Hebung und Stärkung ein ausgesprochen schwieriges und sehr langwieriges Unterfangen ist, das zudem in besonderem Maße für Störungen und Rückschläge anfällig bleibt.⁸³¹ Einmal geschwächtes Systemvertrauen wirkt so über sehr lange Zeiträume fort.

Dies hat auch Folgen für IWF- und Weltbank getragene Reformprogramme, die - vor allem in der Vergangenheit - immer wieder auch auf eine Anhebung der Steuereinnahmen, die arbeitsplatzreduzierende Restrukturierung der öffentlichen Verwaltung, die Privatisierung staatlicher Unternehmen und den kostensparenden Abbau von Subventionen setzten;⁸³² entsprechend wurde wenigstens in der Vergangenheit eine Reduzierung öffentlicher Defizite sehr oft auch

⁸³⁰ Michael Baurmann: Vertrauen und Anerkennung. Wie weiche Anreize ein Vertrauen in Institutionen fördern können, in: Andrea Maurer, Michael Schmid (Hrsg.): Neuer Institutionalismus. Zur soziologischen Erklärung von Organisation, Moral und Vertrauen, a.a.O., S. 121.

⁸³¹ Flassbeck weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass „Kapital scheu (...) wie ein Reh“ sei. Heiner Flassbeck: „Der amerikanische Abschwung und die Ersparnisse der anderen“, im Internet unter: <http://www.flassbeck.de/pdf/Dasscheu.pdf>.

⁸³² Federico del Peral: Argentina: ¿Más pobreza y anarquía, o desarrollo auténtico? El camino hacia su desarrollo institucional y socioeconómico, a.a.O., S. 14 f.

als wesentliche Voraussetzung für die Gewährung von Krediten formuliert. Jenseits der oft kritisierten sozialen Auswirkungen der Implementierung solcher Reformprogramme handelt es sich aus Sicht des Eigentumsrechtsschutzes bei ihnen zudem in gleich mehrfacher Hinsicht um staatlicherseits durchgeführte aktive Enteignungen.

Die von ihnen betroffenen privaten Wirtschaftssubjekte müssen meist nicht nur in Folge etwa von Steuer- und Abgabenerhöhungen einen größeren Anteil ihrer Transaktionsgewinne an den Staat abführen, sondern sollen meist zusätzlich auf eine Reihe von überkommenen Ansprüchen gegen ihn verzichten, sei dies nun in Form von vielleicht bereits versprochenen, nun aber nicht geleisteten Gehaltserhöhungen für Beschäftigte des öffentlichen Sektors, den Wegfall von Subventionen oder Mindestlohn, die starke Erhöhung der Tarife für nunmehr von Privatunternehmen geleisteten öffentlichen Dienstleistungen, die Steigerung von Mieten im sozialen Wohnungsbau oder den massiven Abbau von Arbeitsplätzen im öffentlichen Bereich. Auch wenn die Maßnahmen auf Grundlage vielfältiger interner und externer Zwänge erfolgen und makroökonomisch langfristig bei rationaler Betrachtung durchaus sinnvoll sein mögen, so handelt es sich doch wenigstens kurzfristig um mehr oder weniger einschneidende Enteignungserfahrungen, die gerade in einem Umfeld ohnehin schon historisch bedingt erschütterten Systemvertrauens das Bild eines eigentumsrechtsmissachtenden Staates zunächst bestätigen und sogar weiter bestärken.

So können paradoxerweise eben die Reformmaßnahmen, die - etwa aus Sicht von IWF oder Weltbank - zur Stabilisierung und mittel- oder langfristig zur Verbesserung der Wachstumsbedingungen eines krisenbetroffenen Landes beitragen sollen, diese Konditionen tatsächlich eher noch beeinträchtigen; dies zumal vor dem Hintergrund, dass - vor allem in einem Kontext akuter Krisen - die Entscheidungen bezüglich der Abänderung der abgeleiteten Transaktionsziele bzw. ihrer Umsetzungsmodalitäten vielfach von sehr begrenzten - in Form der internationalen Geberorganisationen sogar ausländischen - Kreisen getroffen werden und meist nicht Gegenstand allgemeiner Abstimmungen sind. Hinsichtlich der in diesem Teil unter Punkt 2.3.2 angestellten Überlegungen zur Wahrnehmung staatlicher Eingriffe in Eigentumsrechte als gerechtfertigt oder nicht bedeutet dies, dass private Wirtschaftssubjekte die solcherart zustande gekommenen Bestimmungen eher als aufoktroziert und vor diesem Hintergrund enteignend erleben können, wobei diese Erfahrung um so stärker ausfallen dürfte, je langfristiger und mittelbarer sich die Reformfolge einstellen, je autoritärer die Regierungen dabei

vorgehen und je tief greifender die Brüche gegenüber der vorherigen Entwicklungsstrategie ausfallen.

3.1.3 ‚Good‘ und ‚bad‘ governance

Vor dem Hintergrund der Überlegungen im vorhergehenden Abschnitt kann nun eine Bewertung von governance im Sinne von ‚good‘ oder ‚bad‘ im Hinblick auf die Fähigkeit eines Staates und seiner Organe zur Herstellung, Bewahrung und ggf. Verstärkung von Systemvertrauen vorgenommen werden.

Als ‚good‘ governance könnte in diesem Zusammenhang staatliches Handeln verstanden werden, das der Schaffung und/oder Erhaltung starken Systemvertrauens dient. Schaffen es der Staat bzw. seine Organe, bei den Transaktionspartnern dauerhaft Vertrauen in ihre ordentlichen eigentumsschützenden Fähigkeiten zu verankern, so ist dies ‚good‘ governance im Sinne dieser Definition. Diese Herstellung oder Stärkung von Systemvertrauen kann dabei auf verschiedene Weise erfolgen. Wie dies geschieht, hängt dabei vor allem auch von der jeweiligen Ausgangssituation des spezifischen Landes und den sich hinsichtlich des Systemvertrauens aus ihr ergebenden Problemstellungen ab.

Auf der Gegenseite wäre unter ‚bad‘ governance Staatshandeln zu verstehen, das zur (weiteren) Erschütterung von Systemvertrauen beiträgt. Dem Staat bzw. seinen Organen gelingt es dann nicht, den Transaktionsteilnehmern Vertrauen in seine ordentlichen eigentumsschützenden Fähigkeiten zu vermitteln. Welche Formen diese ‚bad‘ governance annimmt, hängt dabei von der Geschichte des jeweiligen Falles ab und von den Problemen, die sich in ihrem Verlauf hinsichtlich des Eigentumsschutzes ergeben haben: In welcher Gestalt haben die privaten Wirtschaftssubjekte mit passiver und/oder aktiver staatlicher Enteignung Erfahrungen gemacht?

Diese Erfahrungsfelder können sämtliche Bereiche der Politik betreffen. Auf wirtschaftlichem Gebiet besonders einschneidend können etwa Erlebnisse mit hoher Inflation, administrativer Inkompetenz, Korruption sowie freilich auch mit unmittelbaren Enteignungen durch den Staat in Form von Beschlagnahmungen sein; aber auch transaktionsumfeldgestaltende Eingriffe, bei denen seitens der Transaktionspartner der Verdacht einer direkten oder abgetretenen „confiscatory taxation“⁸³³ besteht. Dabei ist auch die Reichweite des Staatseinflusses auf die Wirt-

⁸³³ Mit „abgetreter ‚confiscatory taxation‘“ wird hier „rent-seeking“ bezeichnet.

schaft von Bedeutung. So kann ein Staat, der über Monopole bei der Energieversorgung oder der Telekommunikation verfügt, in diesen Bereichen durch Defizite bei der grundlegenden Versorgung ebenso enteignend wirken wie durch die Vernachlässigung des Ausbaus von Verkehrsinfrastruktur; denn werden Eigentumsrechte als Verhaltens- und Verfügungsoptionen definiert, so hat das Angebot an Straßen, Energie und anderer Infrastruktur einen entscheidenden Einfluss auf die Möglichkeiten zur Wahrnehmung dieser Verhaltensoptionen und damit der Eigentumsrechte. Auch die Sozial- und Verteilungspolitik des Staates können solche Erfahrungsfelder darstellen. Eine Ausweitung von Armut und Einkommensunterschieden, eine Bedrohung der materiellen Situation der Mittelschichten, erhebliche und zunehmende Defizite in der Bildungs- und Gesundheitsversorgung sind wesentliche Variablen bei der *Perzeption relativer* Enteignung; je größer die von dieser betroffenen Gruppen sind, und je stärker die als solche wahrnehmbare Begünstigung einiger Weniger ausfällt, desto eher werden weitere negative Veränderungen auf diesen Gebieten als systemvertrauenserschütternd erlebt werden.⁸³⁴

Auch die Gestaltung politischer Partizipationsrechte könnte über die Wahrnehmung von ‚good‘ oder ‚bad‘ governance entscheiden. Die Einflüsse dieses Erfahrungsfeldes wirken sogar auf zweierlei Weise systemvertrauensrelevant: Zum einen in Form des Erlebens direkter Erweiterung bzw. Einschränkung persönlicher Handlungsoptionen (Wahlrecht, Meinungsfreiheit, Reisefreiheit, usw.) und damit Eigentumsrechte, sowie zum anderen über die Ermöglichung oder das Vorenthalten von Mitbestimmung beim Zustandekommen der abgeleiteten Transaktionsziele. Vor diesem Hintergrund bieten Demokratien wohl grundsätzlich bessere Bedingungen für die Stärkung von Systemvertrauen und damit ‚good‘ governance als autoritäre Regimeformen. Durch die Einräumung von Kontrollmöglichkeiten und mehr oder weniger vielfältigen politischen Mitwirkungsmöglichkeiten erhöhen demokratische Regimes prinzipiell auch die Hürden für institutionelle Degeneration und eine Instrumentalisierung der Machtgefälleregulierungsmöglichkeiten des Staates - können sie dabei jedoch aber keinesfalls ausschließen. Dabei ergibt sich sogar als zusätzliche Herausforderung demokratisch konstituierter Gemeinwesen, dass sie ihren Mitgliedern schon per Verfassung mehr Eigentumsrechte zubilligen als etwa absolute Monarchien oder Einparteiensysteme. Können diese Eigentumsrechte von den Bürgern jedoch nicht genutzt werden: etwa in Folge von Huntingtons „prätorianischen Machtspielen“, systematischer Abhaltung bestimmter Gruppen von der Wahrnehmung

⁸³⁴ So weist Nolte etwa darauf hin, dass Meinungsumfragen in Lateinamerika Zusammenhänge zwischen hohen Einkommensdivergenzen einerseits und der Verneinung des Bestehens von Gleichheit vor dem Gesetz andererseits ergeben hätten. Detlef Nolte: Ursachen und folgen hoher Kriminalitätsraten und mangelnder Rechtssicherheit in Lateinamerika, in: Wolfgang Hirsch-Weber, Detlef Nolte (Hrsg.): Lateinamerika: Ökonomische, soziale und politische Probleme, a.a.O., S. 79.

mung ihrer Rechte⁸³⁵ oder Armut und ihren vielfältigen Begleiterscheinungen, so fällt die Diskrepanz zwischen erwarteten und tatsächlichen Eigentumsrechten - und mithin auch die Erschütterung des Systemvertrauens - um so stärker aus.

Anhand des Beispiels der politischen Partizipationsrechte wird deutlich, dass es sich bei den Enteignungserfahrungen meist um „relative Enteignungen“ handelt. Denn die Enteignungswahrnehmung ergibt sich dabei oft erst und vor allem auf Grundlage einer Komparation der eigenen Erfahrungen mit der tatsächlichen oder angenommenen Situation einer Vergleichsgruppe. Dies zeigt sich freilich nicht nur hinsichtlich des politischen Erlebnisfeldes, sondern beispielsweise auch bei der Wahrnehmung unterschiedlicher Teilhabe an Wachstumserfolgen oder Strukturveränderungen. Erleben sich einzelne Gruppen - etwa die Ärmsten, bestimmte Teile der Industriearbeiterschaft oder Angehörige der Mittelschichten - als von positiven wie negativen Entwicklungen benachteiligter als andere („Verlierer der Reformen“), so könnten sie diesen Zustand im Vergleich zu aus ihrer Sicht bevorzugteren Gruppierungen ebenfalls als aktiv enteignend empfinden. Dies gilt etwa für besondere Belastungen im Gefolge struktureller Veränderungen, von denen einzelne Industriezweige in besonderem Maße betroffen sein können, aber auch für die Beobachtung, dass etwa Unternehmer oder andere Gesellschaftsteile in besonderem Maße beispielsweise von Liberalisierungsschritten profitierten, während die Lebensbedingungen der ärmeren Bevölkerungsteile eine als in Relation dazu mindestens geringer eingeschätzte Verbesserung erfahren. Bei diesem Bewertungsprozess kann den Medien und ihrer Berichterstattung eine zentrale Rolle zukommen. In solchen Fällen liegt nahe, dass der Staat und die von ihm betriebene Wirtschafts- und Sozialpolitik von den benachteiligten Gruppen eher als einseitig und instrumentalisiert erlebt werden können und dadurch das Vertrauen in ihn eine Reduzierung erfährt. Denkbar wäre dies vor allem etwa in Ländern mit stark ausgeprägten oder sich akzentuierenden Einkommensunterschieden, wie sie vielfach im Gefolge neoklassisch fundierter Reformstrategien beobachtet werden können.

Es zeigt sich also, dass die Beeinflussung von Systemvertrauen mittels governance - Staatshandeln - ein ausgesprochen komplexer Vorgang ist, in den eine Fülle von Variablen einfließen. Dabei gilt in jedem Fall, dass die Hebung einmal dauerhaft geschädigten Systemvertrauens außerordentlich schwierig und aufwendig ist. Denn ‚bad‘ governance ist Teil eines lang

⁸³⁵ Eine solche Abhaltung kann einerseits auf legalem Wege erfolgen, etwa im Falle von Apartheidssystemen. Andererseits aber kann sie auch auf illegalem Wege erfolgen, wenn beispielsweise ganze Hof- oder Dorfgemeinschaften in Folge sozialen oder materiellen Drucks und unter Missachtung des demokratischen Wahlgeheimhaltungsgebots geschlossen für einen Kandidaten oder eine Partei stimmen, wie es u.a. bis in die Gegenwart hinein in ländlichen Gemeinden Lateinamerikas vorkommt. In beiden Fällen handelte es sich um eine relative Enteignung: relativ im Vergleich zu den von ihr nicht betroffenen Volksteilen.

andauernden Ablaufkomplexes, der kaum einzelnen Regierungen oder Legislaturperioden zugeschrieben werden kann. Aufgrund der Wechselbeziehungen zwischen Systemvertrauen, institutioneller Produktivität, den Erfolgen von Reformen und wirtschaftlicher Entwicklung bewegt sich jede Staatsgewalt, die sich der Verbesserung des Systemvertrauens verpflichtet sähe, inmitten eines zähen und hemmenden Spannungsfeldes, in dem sie immer wieder Gefahr läuft, von den Schatten der Vergangenheit eingeholt und überwältigt zu werden. Allenfalls unter dem Eindruck besonders tiefer, gar existenzieller Krisen mag ein allgemeines, gesellschaftsgruppenübergreifendes Gefühl des Neuanfangs entfacht werden können, auf dessen Grundlage die Steigerung von Systemvertrauen durch gezielte Maßnahmen - etwa zur Bekämpfung von Korruption oder der Verbesserung des administrativen Eigentumsrechtsschutzes - dann eventuell rascher und nachhaltiger erfolgen könnte. Doch selbst hier ist davon auszugehen, dass nach einer ersten Aufbruchstimmung die ja in der Regel nicht nur von einer, sondern meist von mehreren aufeinanderfolgenden Generationen gemachten Erfahrungen geringer eigentumsschützender Verbindlichkeit des Staates - vielleicht schon aufgrund kleinerer oder größerer Irregularitäten und Skandale - wieder ungehemmt an die Oberfläche des kollektiven Erlebens durchbrechen und die Misstrauensbereitschaft vergrößern würde. Die in einem solchen Zusammenhang einsetzende Ernüchterung - und Enttäuschung - könnte dann sogar besonders destruktiv wirken; hätte sich doch der Vertrauensvorschuss, den man dem Staat entgegen aller Vorbehalte zu geben bereit war, als ungerechtfertigt und kontraproduktiv erwiesen, was die Bereitschaft zu einem erneuten Vertrauen signifikant reduzieren dürfte.

3.1.4 Governance und Wirtschaftsentwicklung

„Good“ oder „bad“ governance kommt vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen eine tragende Rolle beim Verlauf der Wirtschaftsentwicklung zu. Ist governance zu seiner Vermittlung in der Lage: Machen private Wirtschaftssubjekte also im Umgang mit dem Staat *als* Transaktionsbeziehung positive Erfahrungen mit dessen eigentumsschützenden Qualitäten und kann man in diesem Sinne von „good“ governance sprechen, so werden sie sowohl in ihren Transaktionsbeziehungen *mit* dem Staat als auch untereinander dazu tendieren, ihre Transaktionskosten mit niedrigen Werten anzusetzen.

Durch niedrige Transaktionskosten steigt die Rentabilität von Investitionen, wodurch die Möglichkeiten zur Tätigung weiterer Investitionen eine Verbesserung erfahren. Auch wenn der Staat freilich kaum eine umfassende Rentabilitätsgarantie für geleistete Investitionen bieten kann, so vermag er durch die Gewährleistung eines effizienten Eigentumsschutzes über

die Stärkung des Systemvertrauens doch dafür Sorge zu tragen, ohnehin unsichere Profitprojektionen zu verbessern. Je mehr ein privates Wirtschaftssubjekt darauf vertraut, dass aufgrund des Funktionierens des Systems Staat mit den von ihm beeinflussten Teilsystemen - etwa Geld, Verwaltung, Rechtsprechung, Zustandekommen der abgeleiteten Transaktionsziele (Prozess der politischen Willensbildung) - die Transaktionskosten mit ihren Bestandteilen Transaktionsbedingungs-aushandlungskosten, Informationsbeschaffungskosten und Durchsetzungskosten aufgrund verlässlich funktionierender Machtgefälleregulierungen einerseits weitgehend machtunabhängig sein und andererseits einen relativ geringen Anteil des Transaktionsumsatzes beanspruchen und entsprechend der Transaktionsgewinn relativ hoch ausfallen werden, desto eher wird es zur Aufnahme langfristiger, produktivitäts- und spezialisierungssteigernder Transaktionsbeziehungen - wie Investitionen - bereit sein. Umgekehrt führt eine Reduzierung des Systemvertrauens in Folge von ‚bad‘ governance zu einer Steigerung der projektierten und tatsächlichen Transaktionskosten und einer Verschiebung ihrer Anteile zu Ungunsten der Transaktionsgewinne. Damit sinken vor dem Hintergrund schrumpfender Renditen nicht nur die Möglichkeiten, sondern auch die Anreize zur Aufnahme von Transaktionsbeziehungen, und damit auch zur Tätigkeit von Investitionen.

Betroffen sind hiervon alle Bereiche menschlichen Handelns, die sich in Kategorien von Investition und Produktion ausdrücken lassen. Im sozialen Bereich gehört die Gründung einer Familie und die Investition in die eigene oder die Ausbildung der Kinder⁸³⁶ ebenso dazu wie der Bau eines Hauses und die Anschaffung einer entsprechenden Einrichtung. Im wirtschaftlichen Bereich zählen dazu etwa die Gründung eines Unternehmens im formellen Sektor und Investitionen in die Ausweitung seiner Produktion, die Einstellung und Qualifizierung zusätzlicher Mitarbeiter und die Entwicklung neuer Produkte.

In der Staatsverwaltung lassen sich ähnliche Dynamiken feststellen. So stellt für einen Beamten die Einarbeitung in neue Verwaltungsvorschriften oder die Einordnung in eine reformierte Behördenstruktur aus seiner Sicht eine Investition in Form von Zeit und geistiger Anstrengung dar. Von einem objektiven Standpunkt aus ist diese Investition für ihn persönlich sinnvoll, da er durch die Verinnerlichung der neuen Vorschriften seine Arbeit erwartungsgemäß leisten und so langfristig vielleicht auch eher aufsteigen kann. Geht er davon aus, dass sich diese Investition langfristig lohnt, weil sich die Vorschriften nicht in schneller Abfolge oder dann doch wenigstens nicht in so fundamentaler Form verändern, dass das bisherige Invest-

⁸³⁶ Markus Dietz: Zur Bedeutung des Rechts für die Ökonomik, in: Ingo Pies/Martin Leschke (Hrsg.): Walter Euckens Ordnungspolitik, a.a.O., S. 69.

ment hinfällig wird (Enteignung), so wird er sich ggf. gründlich darauf einlassen und seine gewandelten Aufgaben im Rahmen seiner Möglichkeiten erfüllen. Hat er dieses Vertrauen jedoch nicht, da sich etwa die für seinen Bereich gültigen Bestimmungen in rascher Abfolge und/oder immer wieder grundlegend verändern, so wird wahrscheinlicher, dass er in Erwartung einer geringen Rentabilität seiner diesbezüglichen Investitionen selbige so gering wie möglich zu halten versucht, indem er sich z.B. allenfalls oberflächlich mit den neuen Bestimmungen befasst. Entsprechend litte die öffentliche Verwaltung in Folge häufiger struktureller und inhaltlicher Modifizierungen; und dies nicht nur aufgrund einer eventuell geringeren Kenntnistiefe einzelner Beamter hinsichtlich rechtlicher Bestimmungen, sondern etwa auch wegen der damit einhergehenden geringeren Möglichkeit der Erkennung von Widersprüchen und Schwächen, die sich aus neuen Vorschriften hinsichtlich ihrer Umsetzung und/oder im Zusammenspiel mit älteren Bestimmungen ergeben können. Auch ein Unternehmer wird in einem enteignungsanfälligen Umfeld eher zur Investitionszurückhaltung neigen; es sei denn, dass - etwa aufgrund staatlicher Investitionssubventionen und/oder eines besonders günstigen Transaktionsumfeldes infolge einer oligopolen oder monopolen Struktur - die erwarteten Transaktionsgewinne besonders hoch sind und die enteignungsgefahrbedingt hoch veranschlagten Transaktionskosten rentabilitätssteigernd überzukompensieren versprechen. An den angeführten Beispielen zeigt sich, dass Reformen, selbst wenn sie mit Blick auf das Allgemeine auch als überaus sinnvoll erscheinen mögen, aus individueller Sicht aufgrund einer Aufzehrung von Investitionsrenditen nachteilig ausfallen können; und dass entsprechend ihre Umsetzung auf individueller Ebene letztlich irrational wäre.

Da in einem von ‚bad‘ governance und entsprechend geringem Systemvertrauens geprägten Umfeld Machtgefälle nicht verlässlich reguliert und entsprechend auch nicht angeglichen sind, können sie sich bei der Gestaltung der Transaktionsbeziehungen auch stärker auswirken als in einem von höherem Systemvertrauen gekennzeichneten Umgebung. Aus diesem Grund haben hier (staatliche) Großunternehmen etwa gegenüber Klein- und Mittelbetrieben einen noch stärkeren Stand als ohnehin schon. Sie sind aufgrund ihrer umfangreicheren Ressourcen nicht nur besser zur Beeinflussung der Richtungen passiver und - mittels Einwirkungen auf das Zustandekommen abgeleiteter Transaktionsziele - auch aktiver staatlicher Enteignungen in der Lage; zudem sind sie in Folge ihrer Größe und Bedeutung auch weniger auf einen funktionierenden Schutz vor passiven Enteignungen angewiesen, da sie sich zur Durchsetzung ihrer Ansprüche u.a. prinzipiell zu diesem Zweck geschaffener eigener Instrumente bedienen und diese selbst dann zum Einsatz bringen können, wenn dies gegen die gesetzlichen Vor-

schriften verstoßen würde. Kleine und mittlere Betriebe befinden sich vor dem Hintergrund geringen Systemvertrauens gegenüber Großbetrieben in Transaktionsbeziehungen in einer akzentuiert unterlegenen Position, weshalb auf ihrer Seite die Transaktionskosten in Relation zu den Transaktionsumsätzen höher und entsprechend die Gewinnanteile geringer sein werden. Ihre Rentabilitäten fallen tendenziell daher per se niedriger aus, so dass ihnen auch weniger Mittel für Investitionen zur Verfügung stehen. Als Folge ergibt sich hieraus, dass in einem solchen Umfeld Klein- und Mittelbetriebe eher einen geringen Spezialisierungs- und Technisierungsgrad aufweisen und in ihrer Expansion gebremst werden, wodurch die Machtgefälle eine Perpetuierung erfahren.

Knack und Keefer weisen zudem darauf hin,⁸³⁷ dass geringe Vertrauenswerte auch mit höheren Ausgaben für die persönliche Sicherheit und geringerer Glaubwürdigkeit von Aussagen von Regierungsmitgliedern in Zusammenhang gebracht werden können. In teilweiser oder weitgehender Abwesenheit von Befürchtungen einer effektiven Strafverfolgung im Falle von Regelverstößen wird beispielsweise auch die Steuermoral leiden sowie die Neigungen von Unternehmern zur Beschäftigung kostengünstiger Arbeiter des informellen Sektors zunehmen,⁸³⁸ worunter die Steuerungsfähigkeit und die Ressourcenausstattung des Staates leiden. Ebenso wird in Folge sowohl der geringeren Furcht vor effektiver Verfolgung und Bestrafung, als auch der verstärkten Wahrnehmung eines ineffizient operierenden Staatsapparates als Enteigner von Steuermitteln, als auch der Furcht vor aktiven Enteignungseingriffen des Staates eine allgemeine Tendenz zum Gang in die Informalität und damit zu großen Schattenwirtschaften bestehen.

Durch die Reduzierung der formellen Transaktionsbeziehungen in Umfang und Reichweite und die damit einhergehende Behinderung der wirtschaftlichen Entwicklung sowie die Verringerung der institutionellen Produktivität erfährt nicht nur die Ressourcenbasis des Staates eine Verkleinerung, sondern auf der anderen Seite auch die Ressourcenbeanspruchung zur Durchsetzung seines Ordnungsanspruches eine Vergrößerung. Seine Handlungsmöglichkeiten

⁸³⁷ Stephen Knack, Philip Keefer: Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation, in: Stephen Knack (Hrsg.): Democracy, Governance and Growth, a.a.O., S. 253 ff. Auch wenn die Autoren hier lediglich allgemein von den Folgen geringer Werte beim „interpersonal trust“ sprechen, so können ihre Ausführungen vor dem Hintergrund der bislang angestellten Überlegungen auf den Systemvertrauensansatz übertragen werden.

⁸³⁸ Während ein Unternehmer noch aus Gründen der Flucht vor enteignenden Staatsinterventionen den Gang in die Informalität beschließen kann, handelt es sich bei abhängig Beschäftigten im informellen Sektor wenigstens teilweise um Ausdrucksformen unregulierter Machtgefälle. Denn auch wenn dem Abhängigen einige Vorteile aus der Informalität erwachsen: Er zahlt keine Steuern und Sozialabgaben, so liegen die wesentlichen Vorteile des Beschäftigungsverhältnisses doch bei seinem Arbeitgeber. Dieser entzieht sich auf diese Weise nicht nur der Abführung von Steuern und Abgaben, sondern umgeht auch kostspielige Sicherheitsvorschriften und weitere Schutzvorschriften, wie etwa beim Kündigungsschutz. Während der informelle Abhängige in der Informalität auf eine Vielzahl von eventuell in der formellen Wirtschaft bestehenden Rechten verzichten muss, erzielt der informelle Arbeitgeber Gewinne aus Einsparungen und Flexibilisierungen.

werden hierdurch weiter eingeschränkt; und damit auch seine Fähigkeiten zu einer Verbesserung dieser Situation. Daraus kann sich eine Konstellation ergeben, in welcher der Staat immer weniger zur Bedienung sowohl seiner abgeleiteten als auch seiner eigentlichen Transaktionsziele in der Lage ist: So kann er im Sog sinkenden Systemvertrauens tatsächlich bis an „the verge of desintegration“⁸³⁹ geraten.

3.2 Einordnung empirischer Befunde

Aus der Perspektive eines systemvertrauensbasierten governance-Ansatzes werden die teilweise widersprüchlichen empirischen Befunde zu einzelnen governance-Aspekten besser erklärbar.

Hohe Korruptionswerte müssen so nicht per se Anzeichen von ‚bad‘ governance und darüber Ursache unbefriedigender Wirtschaftsentwicklung sein. Dies wäre erst dann der Fall, wenn sie auf Seiten der privaten Wirtschaftssubjekte - vielleicht zusammen mit anderen Faktoren - insgesamt das Systemvertrauen derart erschüttern, dass diese sich mit der Tötigung von Investitionen zurückhalten. So lange aber der Staat und seine Organe glaubwürdig vermitteln, dass sie sich zumindest hinsichtlich aktiver Enteignungen zurückhalten werden und die Korruption, obschon hoch, den passiven Eigentumsschutz zumindest grundsätzlich nicht in Frage stellt, werden Investoren, wenn zudem die allgemeinen Entwicklungsaussichten in den betroffenen Volkswirtschaften gut erscheinen, dennoch zur Hinnahme gewisser Abschläge bereit sein und trotz hoher Korruption investieren. Vor diesem Hintergrund wären hohe Investitionsquoten und entsprechend kräftiges Wachstum in den hohe Korruptionswerte aufweisenden Volkswirtschaften Chinas, Polens, Koreas oder Thailands erklärbar. Korruption ist zwar ein *möglicher* Faktor bei der Feststellung von ‚bad‘ governance, aber kein eindeutiger Indikator für ihr Vorliegen.

Auch die CIM-Befunde können in diese governance-Hierarchie eingefügt werden. So wären hohe CIM-Werte weniger als Hinweise auf „objektiv gute“ Institutionen - seien diese politischer oder wirtschaftlicher Natur - zu interpretieren, sondern vor allem als Indizien für ein starkes Systemvertrauen. Dabei können entsprechende institutionelle Rahmen sicherlich eine wichtige unterstützende Rolle spielen; dies jedoch nur dann, wenn die Transaktionspartner aufgrund der während der bisherigen Transaktionsgeschichte gemachten Erfahrungen von ihrer zuverlässigen Implementierung und einem entsprechenden Schutz des auf ihrem Funda-

⁸³⁹ Carlos Escudé: „Argentina, a ‚Parasite State‘ on the Verge of Desintegration“, in: Cambridge Review of International Affairs, Vol. 15, No. 3/2002, S. 453.

ment begründeten Eigentums ausgehen. Gerade auch die in einem Umfeld hoher CIM-Werte von den Urhebern des CIM-Ansatzes konstatierten relativ hohen Ausprägungsgrade der Finanzwirtschaft - vor allem Versicherungen -⁸⁴⁰ könnten in dieser Richtung gedeutet werden: ist doch gerade die Versicherungsbranche in besonderem Maße auf das unbedingte Vertrauen ihrer Kunden angewiesen. Auch wenn der Eigentumsschutz insgesamt aufgrund entsprechender institutioneller Rahmen wenigstens formal zufriedenstellend gestaltet sein sollte, so ist gerade das Versicherungsgeschäft ausgesprochen sensibel für die Erfahrungen mit den jeweiligen Unternehmen. Stark ausgeprägtes Systemvertrauen im allgemeinen und Vertrauen in die Versicherungsunternehmen im besonderen ist somit die eigentliche Voraussetzung für die Entwicklung eines dynamischen Versicherungs- und Finanzsektors, dessen Unternehmen bereits von sich aus zur Einhaltung ihrer Verträge tendieren werden, um reputationszersetzende Gerüchte und Klagen zu vermeiden. Dabei sei in diesem Zusammenhang daran erinnert, dass Systemvertrauen sich zwar in erster Linie auf den Staat bezieht und von diesem bedingt wird; seine Existenz und seine Ausprägung aber beeinflussen in fundamentaler Form auch die Transaktionsbeziehungen zwischen den nicht-staatlichen Transaktionsteilnehmern und die in ihr Verhalten gesetzten Erwartungen. In einem von geringem Systemvertrauen gekennzeichneten Umfeld werden die Wirtschaftssubjekte in Folge schwachen passiven staatlichen Eigentumsschutzes auch Banken oder Versicherungsunternehmen eher Misstrauen entgegen bringen, gleichviel, welche Anstrengungen auf institutionellem Gebiet auch zu einer Verbesserung der Anlagemöglichkeiten unternommen werden.

Ebenfalls wird besser greifbar, weshalb etwa Haushaltsdefizite oder das Ausmaß der öffentlichen Verschuldung bei unterschiedlichen Staaten unterschiedliche Bewertungen erfahren. Dabei sind sie zwar meistens Gegenstand von Kritik, werden aber nur in manchen Fällen als Indikatoren für ‚bad‘ governance herangezogen.⁸⁴¹ Hintergrund dieser Diskrepanzen könnten die in der Vergangenheit gezeigten jeweiligen Ausprägungen der Neigung zur Anwendung aktiv enteignender Maßnahmen seitens des Staates sein; je stärker diese ausgeformt ist, desto eher besteht im Falle unhaltbar hoher Defizite die Gefahr, dass der Staat zwecks ihrer Deckung bzw. Kontrolle zu Instrumenten mit potenziell weit reichenden enteignenden Konsequenzen greift. In einem Umfeld ohnehin schon reduzierten Systemvertrauens wirken hohe

⁸⁴⁰ Christopher Clague, Philip Keefer, Stephen Knack, Mancur Olson: Contract-Intensive Money: Contract Enforcement, Property Rights, and Economic Performance, in: Stephen Knack (Hrsg.): Democracy, Governance and Growth, a.a.O., S. 92.

⁸⁴¹ Zwar weisen viele Staaten der Dritten Welt in Relation zu ihrer Wirtschaftsleistung hohe öffentliche Defizite, hohe öffentliche Schuldenstände und/oder hohe Zahlungsbilanzdefizite auf; doch trifft dies auch auf Industriestaaten wie Japan, Italien, Belgien oder die USA zu, wo es jedoch niemand als Hinweise auf ‚bad‘ governance interpretiert.

Defizite etc. vor diesem Hintergrund stärker verunsichernd als im Falle starken Systemvertrauens.

Über einen systemvertrauensbasierten governance-Ansatz könnte ebenfalls eine Einordnung der Zusammenhänge zwischen politischer Gewalt und negativer Wirtschaftsentwicklung erfolgen. Auch wenn freilich politisch motivierte Gewalttaten und Instabilität an sich schon investitionsverunsichernde Faktoren darstellen, so können diese Erscheinungen selber doch auch als Folge mangelnden Systemvertrauens interpretiert werden. Wenn Knack und Keefer darauf hinweisen, dass hohe Vertrauenswerte mit hoher Wahlbeteiligung und Interesse für politische Themenstellungen korrelieren, so könnte daraus der Schluss gezogen werden, dass diese Zusammenhänge sich daraus ergeben, dass die Individuen Vertrauen in das Funktionieren des in diesem Falle demokratischen Systems haben und sich entsprechend an die von ihm vorgesehenen Mechanismen zur Beteiligung an der Bestimmung der abgeleiteten Transaktionsziele der Organisation Staat halten. Da es sich bei der Wahl in den USA um ein Recht handelt zeigt sich anhand dieses Beispiels besonders gut, wie Vertrauen die institutionelle Produktivität erhöht: Die Wahlberechtigten machen von ihrem Wahlrecht Gebrauch, weil sie davon ausgehen, sich auf diese Weise adäquat und nachdrücklich in den Prozess der politischen Willensbildung einbringen zu können.

Umgekehrt bedeutet dies, dass im Falle des teilweisen oder völligen Fehlens dieses Systemvertrauens seitens der Organisationsmitglieder - Bürger oder Mitgliedsorganisationen - mehr oder weniger stark von den institutionellen Vorgaben abweichende Wege zur Beeinflussung des Zustandekommens der abgeleiteten Transaktionsziele beschritten werden könnten. Hintergrund kann dabei nicht nur die Erwägung sein, dass auf diese Weise eher greifbare Resultate erzielbar sind als unter Beachtung der ohnehin in der Realität nicht vertrauenswürdig funktionierenden institutionellen Rahmen, sondern auch, dass eben aufgrund ihrer Funktionsgestörtheit ohnehin keine oder nur marginale juristische Konsequenzen bei einem solchen Vorgehen zu erwarten sind. Dies könnte der Nährboden sein etwa für Erscheinungen wie den Massenprätorianismus Huntingtons bzw. O'Donnells, aber auch für politisch motivierte Gewalttaten wie Aufstände, politische Morde oder sich als Oppositionelle gebärdende marodierende Räuberbanden, wie sie vor allem in afrikanischen Ländern vielfach beobachtbar sind.

In einem anderen Extrem kann fehlendes Vertrauen in die Rechtsstaatlichkeit und als angemessen erlebte Beteiligung an den Prozessen der Bestimmung abgeleiteter Transaktionsziele aber auch dazu führen, dass Oppositionelle sich in Erwartung einer ohnehin kein Maß respektierenden Bestrafung gegen ein Regime als solches wenden und den bewaffneten Kampf suchen. Somit können auch Erscheinungen wie Terrorismus oder Bürgerkriege als Folgen mangelnden Systemvertrauens interpretiert werden; das in diesen Fällen sogar soweit zerstört ist, dass die Oppositionellen offen eine Reversierung der Machttransformationsprozesse anstreben und sich außerhalb des diese Prozesse begleitenden institutionellen Rahmens stellen, weil sie aufgrund ihrer Erfahrungen davon ausgehen, dass ihnen a) andere Wege der Veränderung versperrt sind und/oder b) Versuche einer Beeinflussung innerhalb des Regimerahmens seitens desselben ohnehin ähnlich drastisch geahndet würden wie ein bewaffneter Angriff. In beiden Fällen hätten die Oppositionellen infolge ihrer wie auch immer generierten Erfahrungen die Erwartung, dass das System Staat enteignend aufträte und sie des von ihnen vielleicht geforderten Eigentumsrechtes der freien Meinungsäußerung, der persönlichen Freiheit, der körperlichen Unversehrtheit oder sogar des Lebens berauben könnte.

In diesem Zusammenhang wird auch verständlich, dass der von der OECD benannte Punkt hoher Militärausgaben nicht regelmäßig als Hinweis auf ‚bad‘ governance gewertet wird. Denn auch wenn etwa im Falle der USA deren in Relation zu ihrem Gesamthaushalt, mittlerweile aber auch zu ihrer Wirtschaftsleistung hohen Rüstungsaufwendungen zwar als problematisch und besorgniserregend kritisiert werden, so findet sich in diesbezüglichen Veröffentlichungen doch nicht die Meinung, es handle sich dabei um ein Anzeichen von ‚bad‘ governance. In Staaten Afrikas, der Karibik oder Asiens hingegen fällt die Bewertung eines objektiv zunächst einmal gleich gelagerten Tatbestandes meist ganz anders aus; hier werden hohe Ausgaben für die Sicherheitsapparate oft als Kennzeichen für ‚bad‘ governance gesehen und entsprechend für ihre Reduzierung geworben. So kommt es offenbar also weniger auf die tatsächliche absolute oder relative Höhe der Ausgaben an, sondern vielmehr auf deren Beweggründe und die sich daraus ergebenden Hinweise auf die Stärke von Systemvertrauen.

Hohe Rüstungsaufwendungen als Folge gegebener oder befürchteter innerer Konflikte sind ein Hinweis darauf, dass der Staat sich durch den Einsatz von Gewalt gegen die extremsten Folgen geringen Systemvertrauens: Terrorismus oder gar Bürgerkrieg, gewaltsam zur Wehr setzt. Hohe Ausgaben für einen Repressionsapparat wären hier also deutliche Hinweise auf eine sehr schwache Ausprägung von Systemvertrauen und damit Kennzeichen von ‚bad‘ go-

vernance. Auch im Falle der hohen Rüstungsanstrengungen der USA deuten diese zwar ebenso auf mangelndes Systemvertrauen hin; hier handelt es sich aber um Misstrauen nicht gegenüber dem System des US-Staates, sondern vielmehr in die Konfliktlösungsfähigkeiten beispielsweise der Vereinten Nationen, und mithin eines externen Systems. Während also im Vergleich zu ihrer Wirtschaftsleistung hohe Kosten ihrer Sicherheitsapparate etwa in vielen afrikanischen oder karibischen Ländern eine dort grundlegende Schwäche von Systemvertrauen offenbaren, könnten die hohen Rüstungsausgaben der USA tatsächlich sogar im Gegenteil für ein dort besonders stark ausgeprägtes Systemvertrauen stehen: Dass nämlich die USA, im Unterschied etwa zu den VN, zur Lösung konfliktiver Transaktionsbeziehungen in ihrem Sinne in der Lage wären.

Hinsichtlich des Problems der relativen Enteignung und ihrer Auswirkungen auf das Systemvertrauen lässt sich mit Hilfe des systemvertrauenbasierten governance-Konzepts auch begründen, weshalb das Prinzip des „shared growth“, das von der Weltbank als wesentliche Grundlage des südostasiatischen „Miracle“ genannt wird,⁸⁴² so bedeutsam ist. Instrumente sind dabei vor allem

„education (in all the HPAEs); land reform (in Japan, Korea, and Taiwan, China); support for small and medium-size industries (Hong Kong, Japan, Korea and Taiwan, China); and government provision of such basic amenities as housing and public health services (Hong Kong, and Singapore).“⁸⁴³

Dabei sei es in aller Regel nicht um „direct income transfers or subsidizing specific commodities“⁸⁴⁴ gegangen, sondern um „encouraging a cooperative climate in which labor was rewarded for increases in productivity“ sowie die Schaffung von „mechanisms that increase opportunities for upward mobility“.⁸⁴⁵ Das Ergebnis: dass nämlich

„individuals and families, provided with the opportunity and convinced that efforts will be rewarded, study more, work harder, and save more“,⁸⁴⁶

macht deutlich, dass die südostasiatischen Staaten vielfach in der Lage waren, durch das Prinzip des shared growth dem Eindruck relativer Enteignung erfolgreich entgegen zu wirken und über die Beteiligung breiter Bevölkerungsgruppen an der wirtschaftlichen Entwicklung offenbar die Voraussetzungen für eine (weitere) investitionsneigungserhöhende Stärkung des Systemvertrauens zu schaffen.

⁸⁴² The World Bank (Hrsg.): The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy, a.a.O., S. 157 ff.

⁸⁴³ Ebd., S. 159 f.

⁸⁴⁴ Ebd., S. 160.

⁸⁴⁵ Ebd., S. 159 f.

⁸⁴⁶ Ebd.

Vor dem Hintergrund dieser Erörterungen kann zusammenfassend festgestellt werden, dass die einzelnen von Weltbank, DAC oder den im Rahmen dieser Arbeit vorgestellten Studien angeführten governance-Aspekte innerhalb eines Gesamtbefundes zweifellos allesamt eine wichtige Position einnehmen. Das Bindeglied zwischen den einzelnen Punkten wie Korruption, administrativer Ineffizienz, politischer Instabilität oder mangelnder Rechtssicherheit einerseits und unbefriedigender sozioökonomischer Entwicklung als Haupthinweis auf ‚bad‘ governance andererseits kann jedoch erst durch den Systemvertrauensansatz geliefert werden. Er bündelt die sonst losen Komponenten, die von sich aus noch keine zwingend negativen Folgen für die wirtschaftliche und soziale Entfaltung eines Gemeinwesens haben müssen,⁸⁴⁷ und kann erklären, weshalb ähnliche Befunde in verschiedenen Ländern zu ganz unterschiedlichen Ergebnissen führen.

So mag die Volksrepublik China eine Diktatur sein, die für die Korrumpierung ihres bürokratischen Apparats und die systematische Verletzung von Menschenrechten ebenso berüchtigt ist, wie sie wegen ihrer Drohgebärden gegenüber Taiwan gefürchtet und wegen der ständigen Ausweitung ihrer Rüstungsanstrengungen kritisiert wird; und obschon auch noch ethnische Spannungen verzeichnet werden und zudem ihre Regierung auch noch seit Jahrzehnten von einer - wenigstens offiziell - kommunistischen und damit privateigentumskritischen Partei gestellt wird, so vermögen all diese Faktoren den seit Jahren ungebrochen andauernden Investitions- und Wachstumsboom nicht aufzuhalten. Obschon der chinesische Staat aus vielerlei Perspektiven bei einer rationalen Analyse für unglaublich befunden werden müsste: Eine KP, die offiziell sozialistischen Idealen nacheifert, aber dabei mit marktfreundlichen Reformen eine „sozialistische Marktwirtschaft“ vorantreibt und wesentliche Teile der Wachstumserfolge des Landes durch groß angelegte Enteignungen von Bauern, die Vertreibung der Landbevölkerung und Lohnausbeutung ihrer Arbeiter stützt?, so strömt doch im *Vertrauen* auf den grundsätzlichen Schutz privater Eigentumsrechte, das durch weitere günstige Geschäftsbedingungen noch zusätzlich genährt wird, ausländisches Produktivkapital in Milliardenhöhe ins Land; und nicht nur dorthin, sondern auch in die in Anbetracht der schieren Machtverhältnisse immer höchst verletzte ehemalige Kronkolonie Hongkong sowie in das vom übermächtigen chinesischen Nachbarn regelmäßig bedrohte Taiwan. In allen drei Fällen würde eine nüchterne Analyse der institutionellen und politischen Parameter wohl ein wesentlich größeres Maß an Vorsicht hinsichtlich der Investitionsbereitschaft nahe legen: *Könnten*

⁸⁴⁷ Vgl. hierzu etwa auch die vor allem während der 60er Jahre geäußerte Ansicht, Korruption könne in positivem Sinne als durchaus marktkonformes Mittel zur Beschleunigung anderweitig zu schwerfälliger bürokratischer Abläufe gedeutet werden.

sich doch in einer von starken autoritären und zentralistischen Zügen gekennzeichneten Diktatur wie der chinesischen zweifellos relativ plötzlich wirtschaftliche und politische Fundamente in Folge von weitgehend unbeeinflussbaren Parteibeschlüssen grundlegend verändern und international agierenden Unternehmen auf diese Weise Milliarden Schäden zufügen. Dies hält jedoch die zahlreichen Investoren nicht davon ab, sich diesen potenziellen Enteignungsgefahren auszusetzen, da sie diese vor dem Hintergrund ihrer Erfahrungen einerseits und den sich bietenden Profitmöglichkeiten andererseits offenbar als zu vernachlässigend einstufen.

Ähnliche Beobachtungen lassen sich auch für andere Länderbeispiele anstellen; so etwa für Südkorea, das zur Zeit der Begründung seines wirtschaftlichen Aufstiegs nicht nur unter dem ständigen Schatten der Bedrohung eines neuerlichen militärischen Konflikts mit dem Norden stand, sondern auch von einer repressiven, von keinen Partizipationsrechten kontrollierbaren Militärregierung geführt wurde.⁸⁴⁸ Dies gilt auch für andere Volkswirtschaften Südostasiens, die über lange Zeiträume hinweg - und teilweise bis heute - von autoritären Regimes kontrolliert wurden, so u.a. für Indonesien,⁸⁴⁹ Singapur, Vietnam oder Malaysia. Auch für den chilenischen Fall kann festgestellt werden, dass die Machtkonzentration in Händen des Präsidenten de jure teilweise noch stärker ausgeprägt ist als etwa im Falle Argentiniens oder anderer lateinamerikanischer Staaten;⁸⁵⁰ trotz dieser aus der Perspektive der Ausführungen Borners, Brunettis und Weders damit objektiv verbundenen größeren Enteignungsgefahren weist Chile seit Jahrzehnten eine stabil positive Wirtschaftsentwicklung auf, während eine solche Feststellung für Argentinien nicht getroffen werden kann.

Auch mit Blick auf Europa kann der Systemvertrauensansatz langfristige Entwicklungslinien erklären. Denn obgleich auf deutschem Boden etwa im Kaiserreich, der Weimarer Republik, dem Dritten Reich und später der Bundesrepublik vier wenigstens in ihren jeweiligen Ausprägungen, hinsichtlich der von ihnen begründeten politischen Strukturen aber auch institutionell teilweise stark unterschiedliche Rahmen bestanden, so konnte Deutschland trotzdem wenigstens hinsichtlich seiner Wirtschaftskraft Kontinuitäten begründen, welche die wiederholt zä-

⁸⁴⁸ Vgl. hierzu Chong-Sook Kang: Süd-Korea: Militärregime und weltmarktorientierte Industrialisierung im Schutz der US-amerikanischen Interessen, in: Reiner Steinweg, Bernhard Moltmann (Hrsg.): Militärregime und Entwicklungspolitik, a.a.O., S. 104 ff.

⁸⁴⁹ Vgl. zu Indonesien Werner Kraus: Indonesien: Militär als Wirtschaftsmacht - Verarmung der Massen und patrimoniale Harmonie der Eliten, in: Reiner Steinweg, Bernhard Moltmann (Hrsg.): Militärregime und Entwicklungspolitik, a.a.O., S. 121 ff.

⁸⁵⁰ Nogueira spricht in diesem Zusammenhang vom chilenischen als von einem „presidencialismo autoritario“, der u.a. auch durch eine auch de jure feststellbare Störung des Prinzips der Gewaltenteilung zu Gunsten des Präsidenten gekennzeichnet sei. In Lateinamerika erkennt der Autor lediglich bei Paraguay und Haiti ähnliche institutionelle Strukturen. Humberto Nogueira: Los regímenes presidencialistas de América Latina, teoría y práctica, in: Consejo para la Consolidación de la Democracia (Hrsg.): Presidencialismo vs. Parlamentarismo. Materiales para el estudio de la reforma constitucional, a.a.O., S. 142 ff.

surartigen Brüche der politischen und ökonomischen Entwicklung überdauerten. Auch England bzw. Großbritannien, das in Folge seiner auf Parlaments-, Richter- und Gewohnheitsrecht basierenden Rechtsordnung - ohne eine geschriebene Verfassung und in sich geschlossene Gesetzesordnungen - sowohl in wirtschaftlicher als auch in politischer Hinsicht rein objektiv einen extrem ungewissen institutionellen Rahmen hat, der in ganz besonderer Weise auf seine Respektierung durch den Staat - hier vor allem durch die Exekutive - und das ordnungsgemäße Funktionieren seiner Organe angewiesen ist,⁸⁵¹ wurde von diesen sachlich eher ungünstigen, da potenziell Unsicherheit generierenden Parametern nicht daran gehindert, zum Vorreiter der Industriellen Revolution zu werden und bis in die Gegenwart hinein eine weltweite wirtschaftliche und politische Spitzenposition zu behaupten. Ähnliches lässt sich auch für Frankreich feststellen, das trotz einer an tiefen konstitutionellen Brüchen besonders reichen Geschichte nicht nur seinen Platz als europäische Großmacht ausbauen und behaupten konnte, sondern zudem auch die zur Verteidigung dieser Position erforderlichen wirtschaftlichen Ressourcen bereit stellen konnte.

Auch der Wiederaufstieg Spaniens und Portugals nach Jahrzehnten oder gar Jahrhunderten der weitgehenden Isolation, Stagnation und des relativen Verfalls kann vor diesem Hintergrund eine plausible Erklärung finden; fiel dieser doch zusammen mit einer sich längerfristig abzeichnenden und schließlich rasch konkretisierenden Integration in die EG, die aufgrund ihrer zunehmenden Supranationalität und ihrer Stützung durch die stärksten Wirtschaftsmächte Europas zweifellos einen vertrauensstabilisierenden Einfluss auf diese zuvor von unkonstitutionellen Diktaturen beherrschten Staaten ausübte. Nicht umsonst genießen die EU und die etwa in Deutschland unbeliebte Gemeinschaftswährung in Spanien, Portugal oder Griechenland nach wie vor ein hohes Ansehen.

Somit sprechen die hier angeführten Fallbeispiele dafür, dass Erscheinungsformen wie Korruption, mangelhafte Ausprägungen der Rechtsstaatlichkeit oder ineffiziente Staatsbürokratien ebenso wie schwer kontrollierbare und in diesem Sinne ungebundene staatliche Machtfülle tatsächlich erst dann zu defizitären Ergebnissen bei der sozioökonomischen Entwicklung führen, wenn sie aufgrund entsprechender Erfahrungen das grundsätzliche Vertrauen der privaten Wirtschaftssubjekte in die eigentumschützenden Qualitäten des Staates erschüttern und

⁸⁵¹ Dabei ist auch in der neueren englischen Geschichte auf zahlreiche Fälle unzuverlässiger Rechtsstaatlichkeit hinzuweisen; so insbesondere im Zusammenhang mit den „enclosures“, bei denen sich insbesondere im Verlauf des 17. Jahrhunderts mächtige Agrarunternehmer Gemeindeland oft widerrechtlich und gewaltsam aneigneten und zu Lasten der agrarischen Mittel- und Unterschichten zu agrarischen Großbetrieben zusammenfassten. Eine entsprechende gesetzliche Regelung wurde vom englischen Parlament erst 1801 in Form der „General Enclosure Act“ und schließlich 1845 durch die „Enclosure Act“ unter die Aufsicht der Regierung gestellt, um fortgesetzten Missbrauch zu unterbinden.

untergraben. Wird dem System Staat jedoch aufgrund vorangegangener Erfahrungen diesbezüglich generell Vertrauen entgegen gebracht, so verlieren die eventuell einer rationalen Analyse zugänglichen eigentumsgefährdenden Faktoren nachhaltig an Gewicht.⁸⁵²

3.3 Fazit

Vor dem Hintergrund seiner herausragenden Bedeutung ist die Herstellung von Systemvertrauen also oberste governance-Priorität. Damit ist die Fähigkeit zu seiner Herstellung, Vertiefung und Pflege Maßgrad für die Qualität von public governance im Sinne von ‚good‘ oder ‚bad‘ governance. Im Vordergrund stehen bei dieser einordnenden Bewertung die zur Erreichung abgeleiteter Transaktionsziele eingesetzten Mittel, nicht diese Ziele selber.

Folgen von ‚bad‘ governance und der durch sie verursachten Erschütterungen des Systemvertrauens sind niedrigere Transaktionsdichten, reduzierte Reichweiten und Komplexitätsgrade der Transaktionsbeziehungen, höhere Informalisierung, eine geringere Tiefe von Arbeitsteilung und Spezialisierung, niedrigere Investitionsraten, schwächere Technologisierung und, insgesamt, niedrigere Wachstumsraten und Lebensstandards. Dabei bleibt die Wirkung geringen Systemvertrauens nicht auf den wirtschaftlichen Bereich beschränkt, sondern setzt sich auch in persönlichen Investitionsentscheidungen fort und reduziert insgesamt die Bereitschaft zu kooperativem Verhalten.

Ein systemvertrauensbasiertes governance-Konzept kann dabei als einende Klammer verschiedener governance-Ansätze fungieren. Aspekte wie Korruption, mangelnde Rechtssicherheit oder fehlende Transparenz stellen, wie die bisherige Diskussion nahe legt, für sich genommen nicht zwingend Hindernisse für eine dennoch langfristig positive sozioökonomische Entwicklung dar. Erst wenn aufgrund dieser Erscheinungen das Systemvertrauen der privaten Wirtschaftssubjekte dahingehend erschüttert wird, dass die auf seiner Grundlage befürchteten Enteignungsgefahren die erwarteten Transaktionsgewinne zu sehr beanspruchen oder vielleicht sogar in einen Verlust umzuwandeln drohen, werden sie ihr Verhalten dahingehend anpassen, dass sie sich dem potenziell enteignenden Zugriff des Staates zu entziehen versuchen. Hierzu können, neben den im vorstehenden Absatz genannten Mitteln, auch die Suche nach besonderen Sicherungsinstrumenten für trotzdem getätigte Investitionen oder der Versuch, die

⁸⁵² Dabei kann angenommen werden, dass es sich dabei um einen selbstverstärkenden Prozess handelt. Wie Clague anmerkt, tendieren private Wirtschaftssubjekte dazu, ihre Ansichten im Nachhinein einmal getroffenen Entscheidungen anzupassen: (...) [A]fter a person has purchased a particular brand of a product, he is less interested in seeking information that might reveal that he made a poor choice.“ Christopher Clague: Rule Obedience, Organizational Loyalty, and Economic Development, in: Stephen Knack (Hrsg.): Democracy, Governance and Growth, a.a.O., S. 235.

transaktionsrahmengestaltende Macht des Staates im Sinne der eigenen Transaktionsziele zu nutzen,⁸⁵³ zur Anwendung kommen.

Erst wenn es dem Staat in Folge von ‚good‘ governance gelingt, die Erwartungen der privaten Wirtschaftssubjekte hinsichtlich seiner aktiven wie passiven eigentumserschützenden Eigenschaften dauerhaft positiv zu beeinflussen, werden diese ihr Verhalten entsprechend modifizieren und im Zuge wachsenden Vertrauens in die Sicherheit ihrer Eigentumsrechte mit einer zeitlichen, räumlichen und volumenmäßigen Ausweitung ihrer Transaktionsbeziehungen reagieren. Ob eine Erschütterung des Systemvertrauens vorliegt und wie diese sich ausdrückt, kann dabei am ehesten durch eine Auseinandersetzung mit der Genese von Krisensituationen festgestellt werden, anhand derer sich auch Hinweise auf wichtige governance-Problemfelder ergeben.

Auch wenn institutionelle Parameter bei der Ausformung von ‚bad‘ bzw. ‚good‘ governance sicherlich eine wichtige Rolle spielen, so sollte diese doch wohl auch nicht überschätzt werden. Auch wenn sie ein beträchtliches Gewicht bei der Regelung von Transaktionsbeziehungen entfalten können, so bewegen sie sich dabei dennoch stets und zwangsläufig inmitten eines historischen Kontextes, der ihre Wirksamkeit wenn auch nicht ausschließlich, so aber doch zu wichtigen Teilen determiniert. Kurzfristig vermögen sie so vielleicht tatsächlich Stabilisierungserfolge vorzuweisen; gelingt jedoch mittel- und längerfristig keine nachhaltige Stärkung des Systemvertrauens, werden die grundlegenden Entwicklungspfade nicht modifiziert.

V. Die argentinische Wirtschaftsentwicklung im Spiegel des Systemvertrauens

Unter Zugrundelegung des systemvertrauensbasierten governance-Ansatzes kann nun eine umfassendere Erklärung der wirtschaftlichen Ereignisse im Verlauf der 90er Jahre versucht werden. Darüber hinaus ist auch eine bessere Einordnung der längerfristigen argentinischen Wirtschaftsentwicklung im Sinne der Aufzeigung einer „path dependency“ möglich.

⁸⁵³ Diese letzte Variante möglicher Gegenstrategien: dass private Wirtschaftssubjekte ihrerseits nach - ggf. auch regelwidrigen - Beeinflussung der abgeleiteten Transaktionsziele und der Transaktionsumfelder streben und so den Erschütterungen des Systemvertrauens noch Vorschub leisten, wird beispielsweise weder von Kobler noch von Börner, Brunetti und Weder beschrieben. Dabei lässt sich gerade an dieser - etwa beim Massenprätorianismus feststellbaren - Strategie erkennen, dass zwischen dem Staat bzw. seiner Regierung einerseits und den privaten Wirtschaftssubjekten andererseits eben nicht notwendigerweise ein scharfer Gegensatz besteht; sondern aufgrund der Wechselbeziehungen zwischen beiden ein Ineinandergreifen möglich ist und vor diesem Hintergrund die „exit option“ nicht die einzige erfolgversprechende Verhaltensvariante angesichts eines ganz oder teilweise systemvertrauensunwürdigen Staates ist. Vor diesem Hintergrund können sich suboptimale Gleichgewichtszustände ergeben, in denen auch ein solcher Staat auf Dauer existenzfähig ist.

Im Mittelpunkt steht dabei die sich aus den zuvor angestellten Überlegungen ergebende Auffassung, dass eben nicht speziell der Regierung Menem der Vorwurf von ‚bad‘ governance gemacht werden kann; eine solcher Erklärungshorizont griffe sicher zu kurz. Auch wenn seine Regierung durch etliche Maßnahmen zu einer Perpetuierung des schwachen Systemvertrauens beitrug und dadurch ihrerseits Erscheinungsformen von ‚bad‘ governance aufwies, so fügte sie sich damit doch nur in ein überkommenes Handlungs- und Erwartungsmuster ein, das den Keim der späteren Krise bereits in sich trug.

Vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen soll nun zunächst der Versuch unternommen werden, die langfristige argentinische Wirtschaftsentwicklung in einen Systemvertrauenszusammenhang einzuordnen. Bietet der Systemvertrauensansatz tatsächlich eine Möglichkeit zur Ergänzung und Abrundung der in Teil II besprochenen traditionelleren Erklärungsansätze, bzw. zur Schließung der bei ihnen festgestellten Defizite? Und kann er entsprechend auch einen tragfähigen Ansatz für die Erklärung der besonders schweren Krise zwischen 1999 und 2002 liefern?

1. Rekapitulation: Langfristige Entwicklungsdefizite und traditionelle Erklärungsansätze

An dieser Stelle soll zunächst noch einmal kurz der Stand der in Teil II vorgenommenen Analysen bezüglich des „argentinischen Wirtschaftsrätsels“ zusammengefasst werden.

Dabei wurde herausgearbeitet, dass die vier wichtigsten Problemfelder in der argentinischen Wirtschaftsgeschichte: Inflation, volatile Wirtschaftsentwicklung, Auslandsverschuldung und Produktivitätsmängel, im Kern auf eine langfristig beobachtbare Investitionszurückhaltung seitens der privaten nationalen Wirtschaftssubjekte zurückführbar ist. Diese konnte zwar über lange Perioden entweder durch ausländische Investoren oder - vor allem ab den 1930er und 1940er Jahren - den argentinischen Staat kompensiert werden. Ab Mitte der 80er Jahre aber fehlten diesem unter dem Eindruck der sich zuspitzenden Schuldenkrise zunehmend die zur Fortführung seiner Investitionspolitik erforderlichen Finanzmittel. Dies wiederum hatte einen generalisierten quantitativen und qualitativen Verfall der Infrastruktur zur Folge, wodurch sich wiederum der wirtschaftliche Niedergang des Landes weiter verstärkte. Diese Investitionsproblematik ist sowohl vor dem Hintergrund ihres langfristigen Wirkens über Jahrzehnte

hinweg, als auch ihres Fortdauerns während der 90er Jahre als eine wesentliche Ursache der Krise zwischen 1999 und 2002 zu identifizieren.

Bei der Erklärung dieser Investitionsproblematik können mit staatszentrierten und staatskritischen Ansätzen zwei große traditionelle Erklärungsströmungen unterschieden werden. Staatszentrierte Ansätze betonen vor allem überkommene Entwicklungsdefizite, die durch Staatshandeln zu kompensieren wären. Auf diese Weise sei ein nachhaltiger, selbsttragender Entwicklungsprozess initiierbar, in dessen weiterem Verlauf auch herausstechende Symptome der Unterentwicklung: u.a. Inflation, Anfälligkeit für Zahlungsbilanzkrisen und Investitionsschwächen, verschwinden würden. Staatskritische Ansätze hingegen betonen die entwicklungshemmenden Auswirkungen von zu weit reichenden staatlichen Eingriffen in die Wirtschaftsabläufe - etwa in Form von Marktregulierungen, Subventionen oder protektionistischen Maßnahmen. Solcherart würden Preisstrukturen verzerrt und dadurch produktivitätssteigernde Investitionen unrentabel gemacht, weshalb sie weitgehend unterblieben und die Volkswirtschaft insgesamt in ihrer Wettbewerbskraft schwächten. Daher plädieren staatskritische Ansätze für eine weit reichende Zurückhaltung des Staates aus dem Marktgeschehen und seine Beschränkung auf wenige Kernaufgaben.

Auch wenn beide Strömungen ohne Zweifel jeweils wichtige Aspekte der Besonderheiten der argentinischen Wirtschaftsentwicklung beleuchten, so ist ihre Erklärungskraft dennoch begrenzt. Wesentlich ist dabei, dass beide nicht zu begründen vermögen, weshalb ihre Umsetzungen - staatszentrierte Entwicklungsmodelle zwischen den 1930er und den 1970er Jahren, staatskritische zunehmend seit Mitte der 1970er Jahre sowie vor allem in den 90er Jahren - nicht die erhofften Resultate brachten. So waren weder nationalistische oder strukturalistische Strategien in der Lage, Entwicklungsdefizite wie Inflation oder Investitionsschwäche langfristig zu beseitigen, noch neoklassische Strategien damit erfolgreich, durch Marktderegulierungen, Privatisierungen und andere staatseinflusseindämmende Maßnahmen ein dauerhaftes Fundament für Wachstum zu legen. Auch wenn in beiden Fällen sicherlich Umsetzungsmängel und andere ungünstige Einflussfaktoren mit für ihre relative Erfolglosigkeit verantwortlich gemacht werden können, so ist doch mit Lewis und anderen davon auszugehen, dass die argentinischen Schwierigkeiten noch weitere, tiefer liegende Wurzeln haben müssen als diese bisher genannten, eher dem technokratischen Bereich wirtschaftspolitischer Maßnahmen zuzurechnenden. Unter dem Eindruck, dass auch im Falle Argentiniens möglicherweise „eco-

nomics forgot history“, wurde daher nach verstärkt auch dynamische politische Aspekte berücksichtigenden Erklärungsalternativen gesucht.

Diskutiert wurde vor diesem Hintergrund insbesondere der governance-Ansatz der Weltbank, der seit Anfang der 90er Jahre nachhaltig Eingang in Entwicklungsdebatten gefunden hat. Obschon er gegenüber den zuvor behandelten Erklärungsansätzen aufgrund seines Bemühens um eine Einbeziehung auch „weicher“, politikablaufzentrierter Faktoren wichtige Vorteile aufweist, so konnten doch auch bei ihm sowohl allgemeine als auch im Hinblick auf den Fall Argentinien konkrete Defizite festgestellt werden. Im Kern ging es dabei um die Beobachtung, dass dieser governance-Ansatz zum einen eine problematische theoretische Fundierung und Systematisierung aufwies, sowie zum anderen ebenfalls zu sehr in einer unmittelbaren Gegenwart und Zukunft verortet ist und darüber auch eine zu starke technokratisch-ahistorische Akzentsetzung aufweist. Denn tatsächlich zeigte Argentinien während der letzten zwei Dezennien, aber auch in den der Krise von 1999 bis 2002 unmittelbar vorgelagerten Jahren der Menem-Regierung im Hinblick auf die von Weltbank und OECD formulierten Kriterien von ‚good‘ governance sowohl formal als auch tatsächlich Verbesserungstendenzen, bzw. unternahm Versuche in dieser Richtung, ohne dass dies zum erhofften Resultat: nachhaltige Entwicklung, geführt hätte. Das Gegenteil ist der Fall.

Dies wurde auch für NIÖ-basierte governance-Konzepte konstatiert. Sie verfügen zwar über ein deutlich elaborierteres theoretisches Fundament als der Ansatz der Weltbank. Hier ist es jedoch ihre tiefe institutionelle Verankerung, die ihnen eine stark technokratische und - bei allem Streben nach strikt zahlenbasierter Objektivität - simplifizierende Konnotation verleiht. Über die Betonung der Bedeutung „objektiv guter“ institutioneller Rahmen wird vor allem die wichtige Frage nach den Bedingungen für die Entfaltung ihrer Wirksamkeit vernachlässigt. So gelangt man bei ihrer Anwendung auf den Fall Argentinien zu dem Befund, dass institutionelle Rahmen zwar ein zweifellos wichtiger, aber dennoch nicht entscheidender Faktor bei der Initiierung und Aufrechterhaltung wirtschaftlicher Entwicklungsprozesse sind. Es wurde deutlich, dass ihrem Inhalt oder Wesen nach ähnliche institutionelle Regelungen einerseits in verschiedenen Landesfällen zu ganz unterschiedlichen Ergebnissen führen, während andererseits auch eine lange Geschichte von schweren Missachtungen selbst des Verfassungsrahmens von stark ins Positive wie Negative schwankenden Wachstumsergebnissen begleitet sein kann. Darüber hinaus zeigen vor allem die Erfahrungen der 90er Jahre, dass die Benennung „objektiv guter“ Institutionen ausgesprochen problematisch ist: Fällt doch auf, dass Argenti-

nien innerhalb nur eines Jahrzehnts vom internationalen Reformvorbild zum abschreckenden Krisenexempel mutierte.

Der „political credibility“-Ansatz bietet eine wichtige Erweiterung institutionalistischer Ansätze. Von zentraler Bedeutung ist bei ihm die Rolle politischer Glaubwürdigkeit für den langfristigen Verlauf wirtschaftlicher Entwicklung. Dabei kann erklärt und nachgewiesen werden, dass geringe Werte bei politischer Glaubwürdigkeit mit einer langfristig schwachen Wirtschaftsentwicklung korrelieren. Der „political credibility“-Ansatz ermöglicht so im Unterschied zu den NIÖ-basierten Konzepten die Aufzeigung der Wirkung subjektiven Erlebens und Empfindens seitens privater Wirtschaftssubjekte auf deren Investitionsneigung; diese subjektive Komponente wird so zu einer zentralen Variable der wirtschaftlichen Performanz. Trotz dieser Einblicke weist aber auch dieses Erklärungsmodell noch eine starke institutionelle Verankerung auf: Gehen die Autoren doch u.a. davon aus, dass Glaubwürdigkeit auch auf institutionellem Wege hergestellt bzw. gestärkt werden könnte. Und an diesem Punkt verliert er auch an Erklärungskraft für Argentinien; bleibt doch letztlich unklar, wie gerade ja auch durch das Erfahren sprunghafter und folgenreicher Modifikationen wirtschaftsrelevanter Institutionen einmal erschütterte Glaubwürdigkeit ausgerechnet institutionell neu begründet werden soll.

An dieser Stelle eröffnet der Rückgriff auf den u.a. von Luhmann entwickelten Systemvertrauensbegriff weitere Verständnismöglichkeiten. In Fortsetzung des vom „political credibility“-Konzept nicht in aller Konsequenz in den Mittelpunkt seiner Überlegungen gestellten Glaubwürdigkeitsansatzes kann mit seiner Hilfe vielleicht besser begreiflich werden, weshalb etwa im Falle Argentinien die Durchführung ehrgeiziger Reformen alleine nicht ausreichte, um die überkommenen Wachstumsdefizite und nachteiligen Entwicklungsmuster dauerhaft zu überwinden.

Die bislang einerseits theoretisch und andererseits im Hinblick auf Argentinien betrachteten Erklärungsversuche beleuchten, so wird deutlich, jeweils wichtige Teile der Problemstruktur dieses Landes. Jeder für sich genommen aber sind sie kaum in der Lage, eine umfassend plausible Erklärung für seine unbefriedigende Evolution zu liefern. Noch sehr viel deutlicher werden ihre diesbezüglichen Defizite, wenn man den Blick vom Einzelfall hebt und wachstumserefolgreichere Volkswirtschaften mit in die Überlegungen einbezieht; denn dabei fällt auf, dass die jeweils verfolgten Entwicklungsstrategien sich vielfach sowohl inhaltlich als auch in

ihren Zielsetzungen letztlich wenig voneinander unterscheiden. Strukturalistische, staatszentrierte Modelle haben dabei ebenso nachhaltige Wachstumsprozesse auf den Weg bringen können wie eher neoklassisch fundierte, marktzentrierte Projekte. Auf der anderen Seite können Staaten wie die USA, Japan, Belgien oder Deutschland gewaltige öffentliche Schuldenstände anhäufen, die teilweise das BIP übersteigen, ohne dass die ihnen dafür auferlegten Zinsen prohibitiv hoch würden; oder die Volkswirtschaften der USA und Großbritanniens über Jahre und Jahrzehnte hinweg hohe Leistungsbilanzdefizite erzeugen, ohne dass ihre internationale Kreditwürdigkeit darunter litte oder ihre Währungen schließlich unter Abwertungsdruck kollabierten.⁸⁵⁴

Ohne Zweifel leisteten im Falle Argentiniens Staatsinterventionismus oder vielfältige Erscheinungen von ‚bad‘ governance im Sinne von Weltbank und NIÖ-Ansätzen einen wesentlichen Beitrag zur langfristigen Genese der Krise von 1999 bis 2002 als der bislang längsten und schwersten der neueren argentinischen Geschichte. Und ohne Zweifel spielte bei ihr auch eine gering ausgeprägte politische Glaubwürdigkeit der Menem-Regierung und ihrer neoklassisch ausgerichteten Reformen eine wichtige Rolle.

Aber in der Zusammenschau bietet sich erst der systemvertrauensbasierte governance-Ansatz als die Einzelteile verbindendes Element an, das plausibel begründen kann, weshalb die Krisenerscheinungen über einen so langen Zeitraum immer und immer wieder auftauchten, warum im Verlauf von Jahrzehnten und zuletzt während der 90er Jahre unternommene, teilweise potenziell weit reichend angelegte Reformprojekte allenfalls vorübergehend zu den erhofften Erfolgen führten und, vor allem, weshalb das wesentliche Hauptproblem auf dem Weg zur Erreichung nachhaltiger wirtschaftlicher Entwicklung: die hartnäckige Zurückhaltung seitens privater nationaler Wirtschaftssubjekte bei der Tötigung produktiver Investitionen in ihrem Land als alle anderen Schwierigkeiten mehr oder weniger stark begründende Tiefenströmung, zu einem Kontinuum in der argentinischen Wirtschaftsgeschichte wurde.

2. Geringes Systemvertrauen als Kontinuum der argentinischen Wirtschaftsentwicklung bis 1989

Bei der Betrachtung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Argentinien muss die lang anhaltende Investitionsproblematik besonders verwundern. Denn das Land bietet bei einer ersten Betrachtung eine Fülle positiver Aspekte, auf deren Grundlage Investitionen in produk-

⁸⁵⁴ Wobei in diesem Zusammenhang freilich daran zu erinnern ist, dass der Kurs des britischen Pfunds 1979 unter einem Zahlungsbilanzdefizit zusammenbrach und durch IWF-Kredite gestützt werden musste.

tive Aktivitäten eigentlich besonders lohnend sein müssten, bzw. günstige Voraussetzungen für die Herausbildung eines investitionsfreudigen, produktiven und zukunftsorientierten Produktionsapparats.

Besonders augenfällig sind dabei zunächst einmal freilich die natürlichen Gegebenheiten. Ein in weiten Landesteilen landwirtschaftsfreundliches Klima, weite Ausdehnungen relativ einfach kultivierbaren Bodens bei gleichzeitig vergleichsweise geringer Bevölkerungsdichte gehen hier eine Verbindung ein, die nicht nur die Erzeugung einer Fülle verschiedener und international kommerzialisierbarer Agrarprodukte - Wein, Öle und Ölsaaten, Getreide, Fleisch - favorisiert, sondern zudem auch die Erwirtschaftung hoher Produktionsüberschüsse für den Export. Diese relativ seltene Kombination zahlreicher landwirtschaftsfreundlicher Faktoren könnte aber nun statt zu einer besonders hohen Reinvestition erzielter Überschüsse im Gegenteil dazu führen, dass tatsächlich eher wenig für eine weitere Verbesserung der natürlichen Grundlagen aufgewandt wird, da ja bereits ein vergleichsweise geringer Aufwand gute Resultate zeitigt. Ein weiteres Investitionshemmnis könnte zudem die traditionell von Großgrundbesitz geprägte landwirtschaftliche Eigentumsstruktur darstellen. Mit der weitgehenden Abwesenheit mittlerer und kleiner Landwirtschaftsbetriebe fehlt ein aufgrund seiner geringen Produktionsmengen notwendigerweise innovations- und investitionsfreudigerer Mittelstand, der zur Sicherung seines Fortbestehens am Markt auf die Erschließung von Nischen und die stetige Verbesserung seiner Produktionsmethoden angewiesen wäre. Somit sind die positiven natürlichen Voraussetzungen also durchaus nicht notwendigerweise auch eine gute Voraussetzung für hier zu tätige hohe Investitionen.

Anders aber sieht es im industriellen Bereich aus. Hier boten eine gerade auch im lateinamerikanischen Vergleich sehr gut ausgebildete Arbeiterschaft, eine breite und kaufstarke Mittelschicht, eine frühzeitig ausgebaute Infrastruktur sowie eine große Zahl kleiner und mittelständischer Unternehmen, aber auch einige große und weltweit operierende Konzerne über lange Zeitspannen hinweg eine gute Ausgangsposition sowohl für die Initiierung eines dauerhaft selbsttragenden Entwicklungsprozesses, als auch für eine dynamische Investitionstätigkeit. Das Land verfügte nicht nur über die Humanressourcen und die Anreize in Form eines vergleichsweise aufnahmestarken Binnenmarktes sowie der sich phasenweise immer wieder ebenfalls stürmisch entwickelnden Nachbarn. Zudem hatte es, wie die vor allem ab den 70er Jahren stark steigende Auslandsverschuldung zeigt, auch umfangreichen Zugang zu internationalen Finanzierungsquellen.

Dass es dennoch nicht seine überkommenen Wachstumsschwächen überwinden konnte, ist vor diesem Hintergrund besonders bemerkenswert; dies zumal auch im Hinblick auf die widerstreitenden und vielfach emotional aufgeladenen Debatten, die um diese Fragestellung geführt werden. Eine Annäherung dieser kontroversen Sichtweisen, vielleicht sogar ihre Verbindung, ermöglicht der Systemvertrauensansatz.

Die Fassung eines flüchtigen und emotional geprägten Elements wie dem Vertrauen ist freilich schwierig. Vielfach kann sie nur implizit erfolgen, indem Ereignisse und Entwicklungen abgewogen, analysiert, gedeutet und zu einem Gesamtbild gefügt werden, das plausible Erklärungskraft besitzt. Rojas stellt hierzu fest:

„A crisis of morals or confidence (...) cannot be quantified as easily as a lot of other things, but its importance for the possibility of leading a civilised life can hardly be overstated. Quite simply, it concerned the most basic essential of social life, the capital of mutual trust and dependable rules of social intercourse without which everything else becomes so much difficult or indeed impossible.“⁸⁵⁵

Im Folgenden soll nun daher eine Einordnung der Grundzüge der argentinischen Wirtschaftsgeschichte aus dem Blickwinkel des Systemvertrauensansatzes vorgenommen werden, um vor diesem Hintergrund die Entwicklungen bis hin zu den 90ern nachvollziehen zu können. Auf diesem Fundament kann dann eine Auseinandersetzung mit den Maßnahmen der Regierung Menem erfolgen.

2.1 Der argentinische Staat als Gestalter von Machtgefällen

Aufgrund seiner weit reichenden machtgefälleregulierenden und transaktionsumfeldgestaltenden Befugnisse konnten die privaten nationalen Wirtschaftssubjekte in Argentinien auf besonders vielen Gebieten unmittelbare eigentumsrechtsrelevante Erfahrungen mit staatlichem Handeln sammeln. Dies machte ihn auch zu einer potenziell reichen Quelle von Enteignungserfahrungen. Diese Entwicklungen sollen im folgenden nun insbesondere für die Zeit nach 1930 nachvollzogen werden.

Spätestens seit den 1930er Jahren konzentrierte der argentinische Staat de jure und de facto mehr und mehr transaktionsumfeldgestaltende Befugnisse auf sich. Auch wenn dieser Prozess einen frühen Höhepunkt unter der ersten Präsidentschaft Peróns (1946-1955) erreichte, so nahm er doch seinen Ausgangspunkt bereits unmittelbar nach Übertragung der Weltwirt-

⁸⁵⁵ Mauricio Rojas: The Sorrows of Carmencita. Argentina's Crisis in a Historical Perspective, a.a.O., S. 135.

schaftskrise von 1930 auf Argentinien. Der Staat nahm in den 30er Jahren nicht nur erstmals sehr aktiv Einfluss auf die Preisgestaltung bei den wichtigsten landwirtschaftlichen Produkten; darüber hinaus griff er über eine strenge Devisenbewirtschaftung tief in den Außenhandel ein und baute seine konjunkturellen Stimulierungsinstrumente weiter aus.

Die Regierung Perón erweiterte nach ihrer Vorstellung von der „sociedad organizada“⁸⁵⁶ die staatlichen Machtgefälleregulierungsinstrumente nachhaltig. Gemäß dem Primat des Staates als übergeordneter lenkender Instanz wurde er zum wesentlichen Bezugspunkt aller entwicklungsrelevanten Themen und der sich in ihrem Umfeld ergebenden Machtbalancefragen. Hatte er zuvor etwa bei den Tarifverhandlungen eine eher passive und im Zweifel unternehmerfreundliche Rolle gespielt, so machte er sich nunmehr zum aktiven Schiedsrichter und Gestalter nicht nur der Tarifbeziehungen, sondern auch zahlreicher weiterer mit der Arbeitswelt in Zusammenhang stehender Punkte. Der peronistische Staat nahm für sich in Anspruch, nicht mehr nur einen Status Quo zu konservieren und sich in diesem Sinne zum Instrument vor allem der herrschenden Wirtschaftsinteressen zu machen. Vielmehr strebte er nach einer ganz eigenen Rolle, die sich im Sinne eines überspannenden Entwicklungsziels: Autarkie und nationale Geschlossenheit, von einzelnen Gruppeninteressen abzugrenzen suchte. Auch vor diesem Hintergrund ist die an anderer Stelle bereits zitierte Feststellung Frieds zu verstehen, argentinische Staatlichkeit habe unter der ersten Regierung Perón ihre wesentliche Ausprägung erhalten.⁸⁵⁷ Girbal-Blacha spricht in diesem Zusammenhang auch vom „Estado (...) dirigista y planificador“.⁸⁵⁸

Auch in den folgenden Jahrzehnten bemühte sich der Staat um weitere Konzentration transaktionsumfeld- und in diesem Sinne machtbalanceregulierender Befugnisse in seiner Hand. Trotz der „Revolución Libertadora“ gegen den „tirano prófugo“ - Perón - blieben seine diesbezüglichen Möglichkeiten im Wesentlichen unangetastet; so dass er auch weiterhin maßgeblicher Akteur bei Lohn- und Preisgefügen blieb. Doch erschöpften sich seine Transaktionsumfeldgestaltungsbefugnisse nicht in dieser - wenngleich auch außerordentlich bedeutsamen - Rolle als unmittelbar beteiligter Einflussfaktor bei diesen beiden zentralen volkswirtschaftlichen Machtgefällebeziehungen: zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern, zwischen Konsumenten und Produzenten, die in der wohl direktesten und augenscheinlichsten Form über

⁸⁵⁶ Juan Domingo Perón: La comunidad organizada. Sentido de la norma, Rede vor dem ersten nationalen Philosophenkongress am 9.4.1949 in Mendoza, wiedergegeben bei Fermín Chávez: Perón y el justicialismo, Buenos Aires 1984, S. 50.

⁸⁵⁷ Carina Fried, Dozentin am Colegio de Estudios Históricos der Universität Rosario/Argentinien, im Gespräch am 4.5.2004.

⁸⁵⁸ Noemí Girbal-Blacha: El Estado benefactor, dirigista y planificador. Continuidad y cambio en la economía y la sociedad argentinas, in: Noemí Girbal-Blacha (Hrsg.): Estado, sociedad y economía en la Argentina (1930-1997), a.a.O., S. 65

die Zuteilung von Eigentumsrechten entscheiden. Über diese Mitbestimmung bei der Lohnentwicklung griff der Staat als Organisation direkt in den Verteilungsschlüssel der von den innerhalb seiner Grenzen operierenden Mitgliedsorganisationen durchgeführten Transaktionen ein, indem er mal Lohnerhöhungen, mal Lohnneinfrierungen maßgeblich mit auf den Weg brachte, sie ausdrücklich verfügte oder sie wenigstens von seiner Zustimmung abhängig machte.

Zusätzlich konnte er sich über ein breites Spektrum von Transaktionsumfeldgestaltungsinstrumenten seine Dominanz in einer großen Zahl weiterer Transaktionsbeziehungen sichern. Über die Außenhandelspolitik mit ihrer Vielzahl tarifärer und nichttarifärer Handelshemmnisse beeinflusste der Staat beispielsweise maßgeblich die Machtbalancen zwischen nationalen Konsumenten und nationalen Produzenten. Außenhandelsliberalisierungen verbesserten das Gefälle zu Gunsten der Verbraucher, die zur Befriedigung ihrer Konsumwünsche auf ein größeres Angebot auch importierter Waren zurückgreifen konnten, und schränkten die Möglichkeiten nationaler Produzenten zur Realisierung außerordentlicher Transaktionsgewinne aufgrund ihrer protektionismusbedingt stärkeren Machtposition auf dem Binnenmarkt ein.

Umgekehrt stellte eine Außenhandelsbeschränkung einen nachhaltigen und potenziell tief greifenden staatlichen Eingriff zu Lasten der Machtposition der nationalen Verbraucher und zu Gunsten der nationalen Unternehmer dar. Diese waren, geschützt durch Protektionsmauern, nun sehr viel eher in der Lage, den Konsumenten als ihren Transaktionspartnern die Transaktionsbedingungen vorzugeben und diese entsprechend deutlich zu ihrem Vorteil zu gestalten; hatte der Binnenmarkt aufgrund der ausbleibenden oder stark verteuerten Importware doch - zumal bei Gütern des täglichen Bedarfs - doch wenig Auswahl. Dies erhöhte die Transaktionsmotivation selbst bei aus seiner Sicht schlechten Transaktionsbedingungen: hohe Preise und/oder niedrige Qualität, und sicherte dem nationalen Hersteller einen bevorzugten Platz in der Angebotshierarchie. Somit verschob sich in Folge solcher staatlicher Eingriffe die Machtbalance zu ihren Gunsten.

Hinzu kamen freilich noch viele weitere Instrumente: u.a. Subventionen, bevorzugte Kreditvergabe, Steuerbefreiungen, Devisenzuteilungen, Importlizenzen, Exportsteuern, Zugang zu knappen Infrastrukturkapazitäten, etc. Der argentinische Staat hatte sich hier ein weites Feld mit Möglichkeiten zur umfassenden Ausgestaltung von Machtgefällen zu Gunsten oder zu Lasten einzelner gesellschaftlicher Gruppen erschlossen. Dabei verfügt ein ausdifferenziertes

Staatswesen freilich in aller Regel über weit reichende Machtgefälleregulierungsbefugnisse. Im Falle Argentiniens aber gingen die ihm in direkter und offener Form zustehenden - oder die von ihm angemäßen diesbezüglichen Rechte: vor allem in Gestalt der Preis- und Tarifgestaltungsmöglichkeiten -, auch im Vergleich etwa zu europäischen oder nordamerikanischen Industriewirtschaften sehr weit. Während dort viele der staatlichen Transaktionsumfeldgestaltungsmöglichkeiten eher indirekt - etwa in Form der Ordnungs- und Sozialpolitik oder der Ausgestaltung des Tarifrechts - wirksam werden, so übernahm der argentinische Staat hierbei oft eine sehr aktive, sichtbare und bestimmende Rolle. Hieraus wuchs ihm eine starke Enteignungsrelevanz zu; nicht nur mittelbar, sondern vielfach ganz unmittelbar konnte er bei Gruppen und Individuen auf deren Ausstattung mit Eigentumsrechten Einfluss nehmen.

2.2 Der argentinische Staat als Quelle von Enteignungserfahrungen

Als zentraler Ankerpunkt und entscheidender Einflussfaktor einer Fülle von Machtgefällen mit teilweise durchaus existenzieller Bedeutung wurde die Kontrolle des Staates insgesamt oder auch nur einzelner seiner Teilorganisationen besonders interessant. Dies war eine Motivation der von O'Donnell mit starken Worten beschriebenen Erscheinung des „pretorianismo de masas“:

„Este fue un Estado recurrentemente arrasado por cambiantes coaliciones de la sociedad civil. En un nivel institucional, las pendulaciones fueron como grandes mareas que por un momento cubrían todo y que, cuando se replegaban, arrastraban consigo ‚pedazos‘ de ese Estado. (...) De esto resultó un aparato estatal extensamente colonizado por la sociedad civil“⁸⁵⁹

Hierin folgt die Analyse in wichtigen Teilen neoklassischen Ansätzen, die in der hohen transaktionsumfeldgestalterischen Befugnisdichte des argentinischen Staates die Ursachen für die Erscheinungsformen einer „high incidence of sectoral/sectorial conflict“⁸⁶⁰ bzw. seiner „Balkanization“⁸⁶¹ erblicken. Diese wiederum seien als wesentliche Grundlagen der starken Fluktuation der wirtschaftspolitischen Maßnahmen anzusehen. Entsprechend empfahlen sie eine radikale Abkehr von strukturalistischen, staatszentrierten Entwicklungsstrategien, um eben dieser Volatilisierung der Wirtschaftspolitik den Boden zu entziehen.

Hierbei aber werden wichtige Punkte vernachlässigt. Erstens folgte der argentinische Staat bei seinen oft hart ausschlagenden wirtschaftspolitischen Entscheidungen - Abwertungen, Wäh-

⁸⁵⁹ Guillermo O'Donnell: *Estado y alianzas en la Argentina. 1956-1976*, a.a.O., S. 552.

⁸⁶⁰ Colin Lewis: *Cycles and Macroeconomic Policy since the 1930s*, in: Colin Lewis/Nissa Torrents (Hrsg.): *Argentina in The Crisis Years (1983-1990)*, a.a.O., S. 110.

⁸⁶¹ William Smith: *Authoritarianism and the Crisis of the Argentine Political Economy*, a.a.O., S. 176.

rungsreformen, Preis- und Lohnneinfrierungen, Ausbau und Einreißen außenwirtschaftlichen Schutzes - zwar immer wieder auch dem Druck von wechselnden Gruppenkoalitionen und -interessen; dies findet sich ja auch bei O'Donnell und seiner Auseinandersetzung mit den Entwicklungen zwischen 1955 und Mitte der 70er Jahre wieder. Auf der anderen Seite aber standen vielfach schlicht akute makroökonomische Notsituationen am Ausgangspunkt neuerlicher wirtschaftspolitischer Wendungen. Der argentinische Staat musste auf bedrohliche Krisen der Zahlungsbilanz, der Geldwertentwicklung oder der Versorgung mit öffentlichen Gütern reagieren. So stellten vor allem solche Krisen immer wieder besonders einschneidende Wendepunkte dar, während in der anschließenden vorübergehenden wirtschaftlichen Stabilisierung dann in wichtigen makroökonomischen Variablen - etwa bei der Einkommensentwicklung - eher eine Normalisierung im Vergleich zur Vorkrisensituation erfolgte. Vor diesem Hintergrund sollte der Einfluss von Partikularinteressen auf die Volatilisierung der Wirtschaftspolitik nicht überschätzt werden. Auch wenn sie ohne Zweifel präsent und wirksam waren, so stellten ihre Zielrichtungen und Beeinflussungsversuche doch oft eher eine *Reaktion* auf wirtschaftliche Entwicklungen dar, als deren Ursache.

Denn zweifellos spielten Gruppeneinflüsse bei den relativen Normalisierungen eine wichtige Rolle. U.a. über Streiks wurden Forderungen nach Lohnerhöhungen durchgesetzt, die dann im weiteren Entwicklungsverlauf durchaus unterstützende Wirkung bei Erscheinungen wie erneut ansteigender Inflation oder Außenhandelsbilanzproblemen entfalten konnten. Dennoch aber sollte dabei nicht übersehen werden, dass die Lohnentwicklung in Phasen der durch immer wieder nachgerade gewalttätig anmutende wirtschaftspolitische Stabilisierungsmaßnahmen vielfach massive Einbußen hinnehmen musste, und darüber ganz konkrete Mängelercheinungen wie eine bis in die 90er Jahre hinein ständig zunehmende Armut und Arbeitslosigkeit zu verzeichnen waren. Auch wenn den argentinischen Gewerkschaften sicher der Vorwurf einer Politisierung gemacht werden kann: Die militante Streikbereitschaft der Arbeitnehmer wurde durch die immer wieder gemachten Erfahrungen der imminenten Gefahr einer drastischen aktiven Enteignung unter maßgeblicher Mitwirkung des Staates ganz gewiss nachhaltig gestärkt.⁸⁶²

Zweitens kann festgestellt werden, dass der argentinische Staat zwar zweifellos bereits de jure mächtig war, und über eine Fülle legaler machtgefälleregulierender Befugnisse verfügte. Viele der von ihm dann aber tatsächlich wahrgenommenen Aufgaben maßte er sich aber auch de

⁸⁶² Vgl. zur Lohnentwicklung in bestimmten Phasen weiter unten.

facto - oft unter dem Eindruck von Notsituationen - an; oder er schuf im Bedarfsfalle unvorhersehbarerweise eine entsprechende gesetzliche Grundlage, wie dies etwa wiederholt im Falle des Rentensystems zu beobachten war. Vielfach fühlte sich die Exekutive als besonders machtvolle der drei Staatsgewalten dabei nicht an bestehende Gesetze, oft noch nicht einmal an die Verfassung selber gebunden. Demokratisch legitimierte Regierungen setzten Beschlüsse am Parlament vorbei per Dekret in Kraft, während de facto-Regimes hier noch geringeren tatsächlichen Beschränkungen unterlagen. Auch wenn so die bereits de jure weit gespannte machtgefälleregulierende Ankerfunktion des Staates, und hier insbesondere der Regierung, sicherlich hinsichtlich der Volatilisierung der Wirtschaftspolitik problematische Auswirkungen zeitigte, so handelte es sich dabei in wesentlichen Punkten von Inhalt und Zielsetzung der Maßnahmen weniger um ein institutionelles Problem tatsächlicher Zuständigkeiten bzw. ihrer Begrenzung. Vielmehr ging es dabei um die Art des Staatsgebarens, so dass sich dessen Einflussnahme vor diesem Hintergrund kaum durch eine bloße formelle Beschränkung von Befugnissen hätte wirkungsvoll eindämmen lassen. Denn selbst wenn sich der Radius der Zuständigkeiten verübergehend vielleicht sogar hätte vermindern lassen, so wäre dies doch keinerlei Garantie dafür gewesen, dass sich nicht innerhalb kurzer Zeit an diesem Zustand de jure oder de facto wieder etwas ändern würde.

Diese beiden Punkte stehen in engem Zusammenhang mit einem dritten, von neoklassischen Ursachenanalysen vernachlässigten Punkt: Dem der Erfahrungen privater Wirtschaftssubjekte mit dem argentinischen Staat. Dabei ist gerade dieser Aspekt von einer kaum zu überschätzenden, umfassenden Bedeutung. Denn die von privaten Wirtschaftssubjekten mit dem argentinischen Staat gemachten Erfahrungen speisten sich zu weiten Teilen aus zwei Bereichen: seine Enteignungseingriffe und die dabei von ihm gezeigte Unvorhersehbarkeit. Im Folgenden soll kurz auf diese Punkte eingegangen werden.

Ein wichtiges Feld waren hier beispielsweise die wiederholt durchgeführten starken Abwertungen der argentinischen Währung, die sich meist im zwei-, durchaus aber auch im dreistelligen Prozentbereich bewegten.⁸⁶³ Auch wenn diese Abwertungsschritte meist unter dem Eindruck akuter Zahlungsbilanzkrisen erfolgten und vor diesem Hintergrund kurzfristige wirtschaftliche Notwendigkeit gewesen sein mögen, so konnten sie etwa für Schuldner von

⁸⁶³ Solche „schockartigen“ Abwertungen sind zahlreich; beispielhaft für andere etwa der „Rodrigazo“ vom 2. Juni 1975 mit einer ad hoc-Abwertung des Peso um 100% und einer entsprechenden Anhebung der Tarife für öffentliche Dienstleistungen und Kraftstoffe, auf die schon Anfang 1976 eine weitere 100%ige Abwertung mit einer 90%igen Erhöhung der öffentlichen Dienstleistungspreise folgte. Aber auch schon in den 60er Jahren war es wiederholt zu häufigen und drastischen Abwertungen gekommen, sowie auch im „economic desaster“ der 80er Jahre wiederholt zu diesem Mittel gegriffen wurde.

Devisenkrediten ein finanzielles Desaster bedeuten. Der Wert ihrer Schulden in nationaler Währung erhöhte sich schlagartig und erschwerte ihre Bedienung; dies zumal dann, wenn es sich bei den Schuldnern um Wirtschaftssubjekte handelte, die vornehmlich auf dem Binnenmarkt operierten und die vor diesem Hintergrund keine direkten Deviseneinnahmen hatten, und die deshalb auf Umtausch nationaler Währung zu den dann verschlechterten Bedingungen angewiesen waren. Eine enteignende Wirkung konnten solche Abwertungen auch auf Importeure haben, wenn diese nicht in der Lage waren, die Abwertung in Form höherer Preise für ihre auf Devisenbasis gekauften Waren an die Konsumenten weiterzureichen. In Mitleidenschaft gezogen werden konnten auch Besitzer importierter Maschinen, die für Ersatzteile oder ausländische Experten aufgrund der Abwertung - in nationaler Währung ausgedrückt - mehr aufbringen mussten. Die Gewinnmargen auf Investitionen konnten auf diese Weise eine drastische und in den ursprünglichen Kalkulationen nicht adäquat zu berücksichtigende Veränderung erleiden.

Umgekehrt stellte eine Überbewertung der nationalen Währung, wie etwa nach Einführung der „tablita“ 1978 infolge der unterhalb der Inflationsrate liegenden Abwertungsschritte oder nach Einführung des anfangs mit 80 Centavos je US\$ überbewerteten Austral,⁸⁶⁴ eine relative Enteignung der argentinischen Exporteure dar, da sich deren Produktionskosten in Relation zum Weltmarkt erhöhten. Die immer wieder mit mehr oder weniger Nachdruck implementierten und vielfältige Erscheinungsformen annehmenden Modelle zur Devisenbewirtschaftung konnten diese Enteignungserfahrungen noch akzentuieren; so etwa das unter der ersten Regierung Perón angewandte Schema, bei dem der Staat in Form des IAPI die Ernten zu festgesetzten Pesopreisen aufkaufte und exportierte, um sich die Differenz zwischen nationalen und Exportpreisen anzueignen und bestimmten Zwecken zuzuführen. Dabei entging den Agrarproduzenten nicht nur die Erzielung von Deviseneinnahmen. Zusätzliche relative Enteignung erfuhren sie durch den Zwang zum Kauf von Devisen zu überhöhten Kursen, auf die sie jedoch zum Import von produktionsrelevanten Gütern wie Landmaschinen oder Düngemitteln angewiesen waren.

Ein anderes Feld von Enteignungserfahrungen war das der Einkommensverteilung. So gab es in der neueren argentinischen Wirtschaftsgeschichte immer wieder Phasen, in denen die Einkommen real einen drastischen Rückgang erfuhren. Besonders starke Reallohnrückgänge gab

⁸⁶⁴ Carlos Socci: El fracaso del social-estatismo en la Argentina. De Perón a Duhalde, a.a.O., S. 33.

es beispielsweise 1968/69 mit 20%,⁸⁶⁵ zwischen 1976 und 1980 mit 21,7%⁸⁶⁶ oder zwischen Januar 1984 und März 1989 mit 55,4%.⁸⁶⁷ Hintergrund dieser Einbrüche waren staatlicherseits - vor allem mit dem Ziel der Inflationsdämpfung - erlassene Lohneinfrierungen, die angesichts der gleichzeitig weiterhin wirksamen Inflation zu empfindlichen Kaufkraftverringereungen führten.⁸⁶⁸ Die Spannung zwischen stetig steigenden Preisen einerseits bei gleichzeitiger Einkommenseinfrierung bzw. unterhalb der Inflationsrate liegender Einkommenssteigerungen andererseits erschütterte nicht nur private Finanzplanungen, sondern führte immer wieder auch zu Fluktuationen in der Aufnahmekraft des Binnenmarktes.

Ihren Niederschlag fanden diese Entwicklungen auch in den Fluktuationen der Partizipation der Einkommen aus unselbständiger Arbeit am BIP.⁸⁶⁹ Enteignend wirkten sich dabei nicht nur explizit ausgesprochene Lohneinfrierungen bei gleichzeitiger hoher Inflation aus, sondern auch Behinderungen bei Tarifverhandlungen durch die Regierung, die Tarifabschlüsse nicht akzeptierte und deren Anerkennung verschleppte.⁸⁷⁰ Als enteignende Eingriffe in Eigentumsrechte interpretierbar sind auf der anderen Seite freilich auch Festsetzungen von Lohnerhöhungen durch das Arbeitsministerium oder andere staatliche Stellen, oder auch die arbeitnehmerfreundliche staatliche Einflussnahme auf Tarifverhandlungen, wie sie vor allem während der ersten Regierung Perón zur Stärkung der Massenkaufkraft und zur Entwicklung eines aufnahmefähigen Binnenmarktes unternommen wurden.⁸⁷¹

Auch wenn Kontrollen bis hin zur Einfrierung bei Güterpreisen in geringerem Umfang praktiziert wurden als bei den Löhnen, so erfolgten sie aber auch hier. Exemplarisch zu nennen sind etwa die Einfrierungen der Mieten und die Kontrollen der Preissteigerungen bei Grundnahrungsmitteln unter der ersten Regierung Perón, die zum Zwecke der Inflationskontrolle imp-

⁸⁶⁵ William Smith: *Authoritarianism and the Crisis of the Argentine Political Economy*, a.a.O., S. 80.

⁸⁶⁶ Guillermo Vitelli: *Los dos siglos de la Argentina. Historia económica comparada*, a.a.O., S. 637.

⁸⁶⁷ Jorge Garfunkel: *Economic Policy and Economic Performance: a Private Sector View of Regime Change*, in: Colin Lewis/Nissa Torrents (Hrsg.): *Argentina in The Crisis Years (1983-1990)*, a.a.O., S. 147.

⁸⁶⁸ Auch solche Einfrierungen sind in der neueren argentinischen Wirtschaftsgeschichte häufig anzutreffen; so etwa während der ersten Regierung Perón unter den Eindruck der Zahlungsbilanzkrise von 1949, innerhalb des Stabilisierungsprogramms Krieger Vasenas, oder im Rahmen des „Plan Austral“ 1985. Auch die Regierung des „Proceso“ fror zum Zweck der Inflationsbekämpfung zunächst die Einkommen ein, gab jedoch die Preise weitgehend frei.

⁸⁶⁹ So sank dieser Anteil zwischen 1954 und 1962 von 49 auf 40% des BIP. Luis Alberto Romero: *Breve historia contemporánea de la Argentina*, a.a.O., S. 153.

⁸⁷⁰ In diesem Zusammenhang kann ein Blick auf die Verhältnisse bei der MBA Anschauungsmaterial für diesen wichtigen Punkt liefern. In den Protokollen der Direktoriumssitzungen ist immer wieder davon die Rede, dass unter den Preissteigerungen liegende Lohnsteigerungen steter Anlass zu Unruhe in der Belegschaft waren, die sich in häufigen Disziplinschwierigkeiten entlud. Christian Tomuschat, David Eberhart, Guillermo Orce: *Mercedes Benz Argentina zur Zeit der Militärdiktatur (1976-1983). Bericht der Kommission zur Aufklärung der Vorwürfe gegen Mercedes Benz Argentina*, Berlin 2003, S. 38, 52 ff.

⁸⁷¹ Mario Brodersohn: *Sobre „Modernización y autoritarismo“ y el estancamiento inflacionario argentino*, in: *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales* Nr. 51/1973, S. 602; Luis Alberto Romero: *Breve historia contemporánea de la Argentina*, a.a.O., S. 107; Mauricio Rojas: *The Sorrows of Carmencita. Argentina's Crisis in a Historical Perspective*, a.a.O., S. 61.

lementierten Genehmigungsvorbehalte von Preiserhöhungen während der Militärdiktatur 1976-1983 sowie diverse Versuche von mehr oder weniger freiwilligen Preiserhöhungsmoratorien, u.a. unter Wirtschaftsminister Krieger Vasena, am Ausgangspunkt der dritten Präsidentschaft Perón oder während der Regierung Alfonsín.⁸⁷² Weniger die - auch immer wieder unterlaufenen - Kontrollen, dafür aber vielmehr die expliziten Einfrierungen von Güterpreisen oder Dienstleistungstarifen stellten bei gleichzeitig weiterhin grassierender Geldentwertung einen direkten enteignenden Eingriff in Eigentumsrechte dar.

Hier schließt ein weiteres, in Argentinien besonders relevantes Feld unmittelbarer Enteignungserfahrungen durch Staatshandeln an: die Geldwertentwicklung. Bei der Inflation ergibt sich im Unterschied zu den vorher genannten Punkten die Besonderheit, dass hier in einem Ausgangspunkt: der starken Geldemission durch die Notenbank, der Staat nicht auf die Transaktionsumfelder und -beziehungen Dritter einwirkt, sondern unmittelbar seine eigene Position innerhalb eines stark zu seinen Gunsten ausgeprägten Machtgefälles zur Erzielung außerordentlicher Transaktionsgewinne ausnutzt. Der Staat tritt hier also auch als direkter aktiver Enteigner in Erscheinung. Yeatts spricht in diesem Zusammenhang davon, dass

„el ‚impuesto inflacionario‘ representó 61 de cada 100 pesos recaudados por la Nación en el trienio 1982-1985, alcanzando casi 18 puntos del PBI. En 1989, 46 de cada 100 pesos recaudados correspondieron también al impuesto inflacionario, y el resto, a los impuestos legislados.“⁸⁷³

Denn ist die einer hohen Inflation zu Grunde liegende starke Ausweitung des Geldangebots etwa Folge einer Finanzierung von Haushaltsdefiziten durch die Notenbank - so wie es in Argentinien über Jahrzehnte und in steigendem Umfang der Fall war - so nutzt der Staat seine machtvolle Position als einziger rechtmäßiger Emittent gesetzlicher Zahlungsmittel sowohl zur betrügerischen als auch zur erpresserischen Aneignung von Eigentumsrechten aus. In dem Glauben (Betrug), aber auch in Abwesenheit anderer Möglichkeiten (Erpressung), dass das angebotene Zahlungsmittel Geld dem Wert des dafür eingetauschten Eigentumsrechts über Arbeitsleistungen oder Waren jetzt und auch wenigstens in einer mittelfristigen Zukunft entspricht, lassen sich private Wirtschaftssubjekte auf Transaktionsbeziehungen *mit* dem Staat, sowie mit dem Staat *als* Transaktionsbeziehung ein.

Eine unmittelbare Realisierung von außerordentlichen Transaktionsgewinnen in Ausnutzung seiner überlegenen Position innerhalb von Machtgefällen: die Erlangung von Eigentumsrech-

⁸⁷² Carlos Socci: El fracaso del social-estatismo en la Argentina. De Perón a Duhalde, a.a.O., S. 33.

⁸⁷³ Guillermo Yeatts: Las perversas reglas de juego en América Latina, a.a.O., S. 139.

ten durch Geldschöpfung, eventuell auch noch flankiert durch weitere Maßnahmen wie Preis- und Lohnstopps, gelingt dem Staat vornehmlich durch die sog. „surprise inflation“, bei der seitens der privaten Wirtschaftssubjekte der inflationäre Druck zunächst nicht als solcher wahrgenommen wird bzw. diese aufgrund der Einfrierungen nicht adäquat auf diese Signale reagieren können. Nach Feststellung der inflationären Tendenzen, etwa in Gestalt eines Nachfrageüberhangs, und/oder nach Lockerung von Preiskontrollen und Nachfragelenkungen, kommt es zum Übergang der solcherart verdeckten in eine offene Inflation,⁸⁷⁴ bei der sich die weiteren Preiserhöhungen in Ermangelung anderer Informationen nach den erfahrungsgestützten Erwartungen der privaten Wirtschaftssubjekte - Unternehmer wie Arbeitnehmer - hinsichtlich der zukünftigen Preisentwicklung richten. Altmann weist in diesem Zusammenhang denn auch darauf hin, dass „eine Währungsreform absolut nichts nützt, wenn nicht gleichzeitig die Ursachen der Geldentwertung beseitigt werden“;⁸⁷⁵ und eine ihrer wesentlichen Ursachen sind u.a. die erfahrungsbedingten Zukunftserwartungen, die auch anfängliche Stabilisierungserfolge prekär erscheinen lassen.

Sind also die privaten Wirtschaftssubjekte nicht davon überzeugt, dass der inflationäre Druck sich in Zukunft tatsächlich nachhaltig reduziert, werden Währungsreformen selbst mit Kontrollmechanismen wie Preisbindungen etc. meist nur die vorübergehende Transformation einer offenen in eine verdeckte Inflation bewerkstelligen können; nicht aber eine der wichtigsten Inflationsursachen selber: das Misstrauen der privaten Wirtschaftssubjekte in die Stabilität der Währung, beseitigen. Luhmann stellt hierzu fest:

„Anyone who trusts in the stability of the value of the money, and the continuity of a multiplicity of opportunities for spending it, basically assumes that a system is functioning and places his trust in that function, not in people. Such system trust is automatically built up through continual, affirmative experience in utilizing money.“⁸⁷⁶

Der argentinische Staat bediente sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wiederholt des Mittels der „surprise inflation“, indem er einerseits Preise und Einkommen einfrore oder in ihrem Anstieg limitierte, während er gleichzeitig mit der Deckung von Haushaltsdefiziten durch Geldemission fortfuhr. Vor diesem Hintergrund verwundert nicht, dass im Verlauf der jüngeren argentinischen Wirtschaftsgeschichte zahlreiche Inflationsdämpfungsprogramme - wie das von Wirtschaftsminister Gelbard 1973 ins Leben gerufene Programm der „Inflación Cero“ - sowie mehrere Währungsreformen spektakulär scheiterten. Auch wenn zwischen

⁸⁷⁴ Vgl. zu den Charakteristika von offener und verdeckter Inflation Jörn Altmann: Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 132 f.

⁸⁷⁵ Ebd., S. 132.

⁸⁷⁶ Niklas Luhmann: Trust and Power. Two Works by Niklas Luhmann, Chichester 1979, S. 50.

1969 und 1991 insgesamt neun Nullen gestrichen und drei neue Währungseinheiten: der „Peso Ley“ 1969, der „Peso Argentino“ 1983 und der „Austral“ 1985, eingeführt wurden, so blieb seitens der privaten Wirtschaftssubjekte ein grundsätzliches Misstrauen in die Verlässlichkeit der Wertaufbewahrungsfunktion des Geldes. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass sich die Abstände zwischen den Währungsreformen zuletzt stark verkürzten und die Anzahl der gestrichenen Nullen in Relation zur zwischen den Reformen verstrichenen Zeitspanne stark vergrößerte. Waren es 1969 erst zwei Stellen, so wurden 1983 vier und schon zwei Jahre später abermals drei eliminiert. Socci merkt zu diesen diversen Inflationsbekämpfungsversuchen an: „Pero, que yo sepa, ningún país del mundo acaba con la inflación por una simple decisión política.“⁸⁷⁷ Den „Plan Austral“ beschreibt er mit den Worten:

„Hubo una enorme transferencia de los recursos del sector privado al público a través de aumentos en combustibles, energía, servicios, e impuestos, mientras se produjo simultáneamente un congelamiento de precios y salarios. Pero el aparato estatal seguía igual.“⁸⁷⁸

Zu diesen Erfahrungen mit immer wieder tief greifenden aktiven Enteignungen aufgrund wirtschaftspolitischer Entscheidungen kamen noch weitere, die vor allem politische und bürgerliche Eigentumsrechte betrafen. Vor allem während der letzten Militärdiktatur zeigte der Staat eine weit reichende und brutale Missachtung nicht nur für von der Verfassung verbrieft politische Eigentumsrechte, indem das „Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional“ explizit über die konstitutionelle Ordnung gestellt, jegliche politische Mitspracherechte aufgehoben oder die Presse- und Meinungsfreiheit für ungültig erklärt wurden. Darüber hinaus schuf er im „Imperio de la Muerte“⁸⁷⁹ ein Klima umfassender Unsicherheit und Angst, da er selbst grundlegendste Eigentumsrechte seiner Bürger: die auf körperliche Unversehrtheit und Leben, bedrohte.

In Gestalt seiner Sicherheitskräfte wurde er zur unberechenbaren und immer präsenten Gefahr: zu einem gefährlichen, undurchschaubaren und unkontrollierbaren Apparat, der raubte, entführte, folterte und mordete, ohne dass es dagegen eine legale Handhabe gegeben hätte.⁸⁸⁰ Das Paradoxon des die gegenüber seinen Mitgliedern per Verfassung festgeschriebenen Machtgefälleregulierungen notfalls auch gegen sich selber durchsetzenden Staates brach hier

⁸⁷⁷ Carlos Socci: El fracaso del social-estatismo en la Argentina. De Perón a Duhalde, a.a.O., S. 27.

⁸⁷⁸ Ebd., S. 32.

⁸⁷⁹ Marcos Novaro, Vicente Palermo: La dictadura militar 1976-1983. Del golpe de Estado hasta la restauración democrática, a.a.O., S. 67.

⁸⁸⁰ Vgl. zu den Besonderheiten des „proceso“ auch CONADEP: Nunca Más, Buenos Aires 2003, S. 7 ff.

voll an die Oberfläche durch. Nach der Errichtung eines autoritären Regimes war der argentinische Staat in Folge der passiven Enteignungen - dem Bruch der Verfassungsgarantien als mangelhafte Durchsetzung der Machtgefälleregulierungen - sehr viel besser zur Durchführung auch aktiver Enteignungen in der Lage; gleichzeitig fehlte seinen Mitgliedern vor dem Hintergrund der passiven Enteignungen der Zugang zu seinen Machtgefälleregulierungen durchsetzenden Organen, so dass sie sich kaum gegen die Übertretungen zur Wehr setzen konnten.

Doch auch während der Phasen formell demokratischer Regimes zwischen 1958 und 1966 sah sich wenigstens ein beträchtlicher Teil der argentinischen Bevölkerung von der Wahrnehmung und Ausübung konstitutionell zugesicherter politischer und bürgerlicher Eigentumsrechte ausgeschlossen und damit absolut wie relativ enteignet. Aufgrund der innerhalb dieses Zeitraums gültigen „proscripción“, dem Verbot jedweder politischer Betätigung für peronistische Gruppierungen und ihr Ausschluss von Wahlen, büßte eine große Gruppe ihre politische Repräsentation ein und konnte allenfalls sehr eingeschränkt am formellen Willensbildungsprozess teilhaben. Auch vor dem Hintergrund dieser schwer wiegenden Enteignungserfahrung verwundert es wenig, dass die Bestrebungen zu extrakonstitutionellen Beeinflussungen des Prozesses der Formulierung abgeleiteter Transaktionsziele der Organisation Staat in dieser Phase eine starke Ausweitung erfuhren: der „pretorianismo de masas“ O'Donnells⁸⁸¹ sowie später die rasche Ausbreitung des Terrorismus.

Von besonderer systemvertrauensrelevanter Bedeutung sind auch die Enteignungserfahrungen in Folge von politischer Instrumentalisierung beispielsweise der Justiz oder der Bürokratie. So spricht Romero im Zusammenhang mit dem Staatsstreich von 1930 gegen Yrigoyen davon, dass

„(...) el gobierno (...) perseguía a los dirigentes radicales, dejaba cesantes a los empleados públicos nombrados por el gobierno derribado o investigaba fantasiosas corrupciones.“⁸⁸²

Zu diesen Enteignungserfahrungen vor allem in Folge des Staates *als* Transaktionsbeziehung gesellten sich immer wieder auch gravierende und sehr einschneidende in Transaktionsbeziehungen *mit* dem Staat. Hiervon betroffen waren in direkter Form vor allem Staatsbedienstete. Soggi weist darauf hin, dass zwischen 1986 und 1990 infolge unzureichender Lohnerhöhungen bei gleichzeitig hoher Inflation die Einkommen von im öffentlichen Gesundheitswesen angestellten Ärzten von 80 auf 50%, die von Lehrern von 30 auf 20%, und die eines Obersten

⁸⁸¹ Hierauf wird in diesem Teil in Punkt 2.3 noch detaillierter eingegangen.

⁸⁸² Luis Alberto Romero: Breve historia contemporánea de la Argentina, a.a.O., S. 67.

von 20 auf 14% des Durchschnittswertes sanken;⁸⁸³ die Staatsbediensteten wurden so zum Ziel relativer Enteignungen. Hinzu kamen jedoch noch - vor allem in den Provinzen - immer wieder auch lange Phasen, in denen aufgrund von Haushaltsproblemen ihre Gehälter nur teilweise oder auch gar nicht zur Auszahlung kamen.

Eine noch größere Bevölkerungsgruppe wurde von den enteignenden Maßnahmen im staatlichen Rentenversicherungssystem getroffen. Dabei fielen nicht nur die zwischen 1975 und 1990 um knapp 53% auf dann noch umgerechnet 176 US\$ reduzierten Durchschnittsrenten negativ ins Gewicht.⁸⁸⁴ Besonders einschneidend war das Erlebnis Hunderttausender Rentner, dass

„[e]l Estado no pagaba las jubilaciones legalmente establecidas por el sistema. De modo que el principal problema que el sector confrontaba (...) era la deuda contraída con los jubilados (...).“⁸⁸⁵

Darüber hinaus aber ergaben sich in diesem Zusammenhang auch wieder mit dem Staat *als* Transaktionsbeziehung Enteignungserfahrungen. Um einer kostspieligen Verurteilung des Staates zur Ablösung der aufgelaufenen hohen Schulden des Rentensystems zu entgehen, die in Tausenden gegen den Staat anhängigen Verfahren erreicht werden sollte, erklärte Präsident Alfonsín 1986 per Notstandsdekret⁸⁸⁶ 2196/86 den „estado de emergencia“ im Vorsorgesystem und untersagte bis zum 31.12.1988 die Einreichung neuer Klagen gegen den Staat. Das 1987 erlassene Notstandsdekret 648/87 schlug denjenigen Klägern, die ihre Ansprüche bis zum Juni 1988 gerichtlich geltend gemacht hätten, einen 40%igen Abschlag vor, während die verbleibenden 60% ihrer Ansprüche teilweise in bar, teilweise in staatlichen Schuldverschreibungen bedient werden sollten. Trotz dieser schlechten Bedingungen nahmen viele Betroffene dieses Angebot an. Hintergrund war zum einen schiere Not, sowie zum anderen die Erwartung, dass sie keine besseren Konditionen würden durchsetzen können.⁸⁸⁷

In Wahrnehmung seiner transaktionsumfeldgestaltenden Befugnisse und seiner überlegenen Position innerhalb des Machtgefälles, in diesem Fall gegenüber den Rentenberechtigten, gestaltete der Staat die Transaktionsumfelder dahingehend, dass er die Betroffenen zur Annahme der von ihm diktierten Bedingungen erpressen konnte, um auf diese Weise einen außerordentlichen Transaktionsgewinn zu erzielen: die Reduzierung seiner Verbindlichkeiten gegenüber

⁸⁸³ Carlos Socci: El fracaso del social-estatismo en la Argentina. De Perón a Duhalde, a.a.O., S. 57.

⁸⁸⁴ Rodolfo Díaz: ¿Prosperidad o ilusión? Las reformas de los 90 en la Argentina, a.a.O., S. 209.

⁸⁸⁵ Ebd., S. 213 f.

⁸⁸⁶ Zu diesem Zeitpunkt sah die Verfassung solche legislativen Befugnisse des Präsidenten nicht vor.

⁸⁸⁷ Rodolfo Díaz: ¿Prosperidad o ilusión? Las reformas de los 90 en la Argentina, a.a.O., S. 214.

den Rentnern. Das Vertrauen der solcherart Enteigneten wurde so in zweifacher Weise missbraucht: Zum einen, dass sie ihre aufgrund von vorherigen Beitragszahlungen erworbenen Ansprüche in wesentlichen Teilen unbefriedigt sehen mussten, und zum anderen, dass der Staat ihnen aktiv den Weg versperrte, diese Ansprüche gerichtlich geltend zu machen und ihr Recht durchzusetzen.

Diesen durch den argentinischen Staat verursachten Enteignungserfahrungen ließen sich noch weitere Beispiele hinzufügen; hier insbesondere das weite Spektrum passiver staatlicher Enteignungen in Folge mangelhaft funktionierender Justiz oder einer ausufernden, schleppenden Bürokratie, wie sie mit dem argentinischen Staat insbesondere seit der ersten Regierung Perón in Verbindung gebracht wird.⁸⁸⁸ Doch bereits vor dem Hintergrund dieser knappen Schilderungen wichtiger enteignungsrelevanter Erfahrungsfelder wird deutlich, wie vielfältig die seitens privater Wirtschaftssubjekte mit dem Staat und seinen angemaßten, in vielen Fällen aber eben auch *legalen* transaktionsumfeld- und machtgefällegestaltenden Befugnissen gemachten Enteignungserfahrungen über Jahrzehnte hinweg waren.

Wirtschaftliche und politische Enteignungen ließen sich dabei auch für die Zeit vor der offenen politischen und ökonomischen Destabilisierung ab ca. 1930 beschreiben. Denn auch hier entsprach die Realität oft nicht dem institutionellen Ideal. In der konservativen Republik sahen sich weite Teile der Bevölkerung: Millionen Einwanderer der ersten Generation, von formalisierten politischen Willensbildungsprozessen ausgeschlossen, während die üppigsten Früchte der raschen wirtschaftlichen Entwicklung vor allem einer kleinen Oberschicht zukamen. Ein detailliertes Eingehen auf diese - vor allem relativen - Enteignungserscheinungen würde aber den Rahmen dieser Arbeit sprengen.

2.3 Der argentinische Staat als Träger von Systemvertrauen

Diese vielfältigen und sich über Jahrzehnte hinziehenden Erfahrungen privater argentinischer Wirtschaftssubjekte mit aktiven und passiven Enteignungen durch den Staat stellten fortgesetzte Erschütterungen des Systemvertrauens dar.

Die Wirtschaftssubjekte begaben sich als Mitglieder der Organisation Staat notwendigerweise sowohl in den Staat *als* Transaktionsbeziehung, als auch in Transaktionsbeziehungen *mit* dem Staat. Dabei mussten sie gezwungenermaßen auf dessen machtgefälleregulierende und dar-

⁸⁸⁸ Mauricio Rojas: *The Sorrows of Carmencita. Argentina's Crisis in a Historical Perspective*, a.a.O., S. 71, 84 f.

über eigentumsrechtsschützenden Qualitäten vertrauen, erlebten aber andererseits wieder und wieder, dass dieser den in ihn gesetzten Erwartungen und den von ihm gemachten diesbezüglichen Versprechungen nicht gerecht wurde.⁸⁸⁹

Von besonderer Relevanz hinsichtlich der Enteignungserfahrungen ist dabei nicht nur das Erdulden der Reduzierung von persönlichen Eigentumsrechten in Folge staatlichen Handelns bzw. seiner Unterlassung. Sehr bedeutsam sind zudem die Hintergründe dieser Erfahrungen: also die sie motivierenden abgeleiteten Transaktionsziele, nach deren Maßgabe die Strukturierung der Transaktionsumfelder erfolgt. Wie in Teil IV unter Punkt 2.3.2 erörtert, ist hierbei insbesondere die Frage nach dem Zustandekommen dieser abgeleiteten Transaktionsziele von Systemvertrauensbelang. Dabei wurde dargestellt, dass die Prozesse beim Zustandekommen dieser Transaktionsziele und der zu ihrer Umsetzung eingesetzten Einwirkungen auf die Transaktionsumfelder innerhalb einer Organisation prinzipiell ebenfalls Machtgefälleregulierungen unterliegen.

In einem republikanischen bzw. demokratischen System wie im Falle Argentiniens sind diese Regulierungen in der Regel dahingehend gestaltet, dass sie eine möglichst weit reichende Gleichheit der Transaktionsteilnehmer sowie eine möglichst weit gehende Transparenz bei der Einflussnahme auf die Formulierung der abgeleiteten Transaktionsziele bewerkstelligen. Diese Vorgaben machen dann den Staat *als* Transaktionsbeziehung aus und bedingen die in ihn gesetzten Erwartungen maßgeblich. Erfüllt er sie nicht: greifen also die institutionalisierten Machtgefälleregulierungen beim Prozess der Formulierung der abgeleiteten Transaktionsziele nicht in dem angekündigten Umfang, werden die aus der Umsetzung der solcherart besonders machtgefällebetont zustande gekommenen abgeleiteten Transaktionsziele und die zu ihrer Umsetzung erfolgten spezifischen Strukturierungen der Transaktionsumfelder von den von diesem Vorgang Ausgeschlossenen eher als enteignend empfunden, da sie diese Ziele u.U. nicht teilen, bzw. ihre Eigentumsrechte von den zu ihrer Erreichung ergriffenen Maßnahmen in besonderem Maße beeinträchtigt sehen.

Daher kommt auch im Falle Argentiniens dem Prozess der Formulierung der abgeleiteten Transaktionsziele und der zu ihrer Umsetzung implementierten Maßnahmen aus Sicht des Systemvertrauens eine besondere Bedeutung zu. Vor diesem Hintergrund konnte der „pretorianismo de masas“ - aber auch andere, lange in seinem Vorfeld erkennbare Formen der Miss-

⁸⁸⁹ García Hamilton spricht in diesem Zusammenhang etwa von einem „permanente divorcio entre la ley y la realidad“. José Ignacio Hamilton: El autoritarismo y la improductividad en Hispanoamérica, a.a.O., S. 167.

achtung der diesbezüglichen Machtgefälleregulierungen - hinsichtlich des dem argentinischen Staat und seinen eigentumsrechtsschützenden Qualitäten entgegengebrachten Systemvertrauens auch eine besonders destruktive Wirkung entfalten. Hier wurden vor allem in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts die institutionalisierten Machtgefälleregulierungen beim Vorgang der Formulierung der abgeleiteten Transaktionsziele in zunehmender Weise systematisch und offen sichtbar verletzt, was die Akzeptanz der Ergebnisse dieser auf institutionenverletzende und systemaverse Weise zustande gekommenen Ziele und ihrer Maßnahmen nachhaltig beschädigte; dies zumal eben dann, wenn es sich dabei auch noch um solche mit erheblicher Enteignungswirkung handelte, wie die im vorhergehenden Abschnitt angeführten.

Was waren die wesentlichen Grundzüge des Massenprätorianismus in Argentinien, wie er u.a. von O'Donnell oder Brodersohn für die Zeit zwischen 1955 und Mitte der 70er Jahre beschrieben wird? Aus Sicht des Systemvertrauens kann hierzu gesagt werden, dass es sich dabei im Kern um ständige Verletzungen der institutionalisierten Machtgefälleregulierungen handelte. Großorganisationen bemühten sich unter Ausnutzung ihrer Machtpositionen - Mitgliederstärke, Einfluss auf wirtschaftliche Schlüsselbereiche, Verfügung über Produktionsmittel, Kommandogewalt über Waffen - um die Beeinflussung der abgeleiteten Transaktionsziele auf extrakonstitutionellem Weg. Konstitutionelle Machtgefälleregulierungen wurden auf diese Weise zumeist unter erpresserischer Einsetzung von Macht durchbrochen, so dass institutionelle Formen der Beteiligung an der Formulierung abgeleiteter Transaktionsziele: Wahlen, parlamentarische Prozesse, Öffentlichkeitsarbeit, an Bedeutung einbüßten. Diese Einbuße war für sich ebenfalls wieder eine Enteignungserfahrung: Bürger mussten erkennen, dass ihre konstitutionell verbrieften Beteiligungsrechte aufgrund dieser Durchbrechungen der Machtgefälleregulierungen entwertet und ihre Einflussmöglichkeiten damit auf betrügerische Weise limitiert wurden.

Dabei war in diesem Zusammenhang nicht nur die Erfahrung vor allem seit 1955 fortgesetzter Durchbrechungen institutionalisierter Machtgefälleregulierungen für das Enteignungserleben der Bürger relevant. Zudem konnte von ihnen festgestellt werden, dass solche offen und offensiv ausgetragene extrakonstitutionelle Beeinflussungen der Bestimmung abgeleiteter Transaktionsziele - politisch motivierte Generalstreiks, „pronunciamientos“ der Armee oder ihrer Teilstreitkräfte bis hinunter zu einzelnen Bataillonen, Unternehmerstreiks, Drohung mit inflationstreibenden Preiserhöhungen oder Angebotsverknappungen, aggressive Sympathiebekundungen für putschbereite Militäreinheiten, etc. - nicht nur regelmäßig erfolgten, sondern

in den meisten Fällen auch völlig ungesüht blieben. Infolge der durch die Durchbrechung der Machtgefälleregulierungen erfolgten Aufwertung der Macht des Faktischen geriet die Verteidigungsfähigkeit des Systems Staat gegenüber solchen erpresserischen Beeinflussungsversuchen nachhaltig unter Druck; entsprechend waren seine Organe inmitten der „prätorianischen Machtspiele“ nur in wenigen Ausnahmefällen in der Lage, in Putschversuche involvierte Offiziere oder obrigkeitlichen Anordnungen zuwiderhandelnde Gewerkschafts- oder Wirtschaftsführer wirkungsvoll zu verfolgen und ihre Normenübertretungen zu ahnden.

Die Durchbrechungen der Machtgefälleregulierungen erfolgten jedoch nicht nur immer wieder ungehindert und ungesüht. Zusätzlich waren sie vor allem auch immer wieder erfolgreich, indem Streikende den Staat bzw. die Regierung als eines seiner Teilorgane zur Verfügung von Lohnerhöhungen brachten, staatsstreichdrohende Offiziere Beförderungen erhielten oder ihre politischen Forderungen durchsetzen konnten, oder die Sociedad Rural eine Senkung der Exportsteuern auf Agrarprodukte erreichte. Freilich könnte hier eingewandt werden, dass es sich dabei um auch in funktionierenden demokratischen Systemen auftauchende Erscheinungen von Lobbyismus handelte. Dabei würde dann aber übersehen, dass auch beim Lobbyismus extrakonstitutionelle Einflussmittel eher in Ausnahmefällen zum Einsatz kommen; andernfalls wäre kaum von einer funktionierenden Demokratie zu sprechen. Und auch in diesen Ausnahmefällen handelt es sich meist um weniger invasive Mittel, wie etwa Bestechung.

Im Falle Argentiniens aber kamen regelmäßig nicht nur von der Verfassung zum Zwecke der Formulierung abgeleiteter Transaktionsziele nicht vorgesehene Mittel zum Einsatz; zudem handelte es sich bei diesen zudem um vielfach besonders gewalttätige Maßnahmen mit einem hohen und ausgesprochen systembedrohenden Charakter. Vor allem die Streitkräfte, aber auch andere Großorganisationen stellen immer wieder die völlige Zerstörung des Machtgefälleregulierungssystems in Aussicht, sollten ihre jeweiligen Forderungen keine Berücksichtigung finden. Hierdurch wurde nicht nur offenbar, dass der Staat als machtgefälleregulierendes System in vielfältiger Hinsicht völlig versagte, und die entsprechenden Verfassungsbestimmungen letztlich bedeutungslos waren. Zudem wurde wieder und wieder deutlich, dass sich das Beschreiten extrakonstitutioneller Wege lohnte, und noch mehr: Dass es angesichts einer nicht (mehr) funktionierenden Machtgefälleregulierung sogar notwendig war, sie zu gehen, wollte man seiner Klientel wenigstens ein gewisses Gehör verschaffen.

Anhand des argentinischen „pretorianismo de masas“ lässt sich so auch der selbstverstärkende Charakter schwindenden Systemvertrauens anschaulich nachvollziehen. Die Machtgefälleregulierungen innerhalb des Staates *als* Transaktionsbeziehung verlieren an Verbindlichkeit und werden allmählich durch reine Machtbeziehungen ersetzt. Die Erfolgserlebnisse der erpressenden Organisationen stärken zum einen ihre Machtpositionen für zukünftige Auseinandersetzungen, schwächen zum anderen aber auch die machtgefälleregulierende Potenz des Staates weiter; zum einen, weil er gegenüber seinen machtvolleren Mitgliedsorganisationen an Boden verliert, zum anderen, weil diese in ihren Erpressungen auf Grundlage ihrer Erfahrungen und diesbezüglichen zukünftigen Erwartungen immer dreister auftreten können.

Gut für die Durchsetzung von Klientelinteressen aufgestellt sind in einer solchen Konstellation Mitgliedsorganisationen, die innerhalb dieser zunehmend unregulierter werdenden innerorganisatorischen Machtbeziehungen aufgrund der Verfügung über eigene Machtmittel besonders nachdrücklich in das unregulierter werdende Ringen um Einfluss eintreten können, und die diese Machtmittel dabei ggf. auch besonders rigoros zum Einsatz bringen; denn sie sind am besten in der Lage, zum Zwecke der Beeinflussung von abgeleiteten Transaktionszielen zu ihren Gunsten erpresserische Mittel anzuwenden. Gewalt als wohl ursprünglichster Ausdruck von Macht ist dabei von zunehmender Bedeutung. Hier sind freilich die Streitkräfte als Gebieter über physische Zerstörungswerkzeuge in einer besonders günstigen Ausgangsposition. Aber auch andere Organisationen neigen in Anbetracht der gestörten und allenfalls nur noch unzuverlässig und unzureichend arbeitenden institutionellen Machtgefälleregulierungen vermehrt zur Anwendung gewaltsamer Mittel, wie ausschreitungsbegleitete Demonstrationen, Fabrikbesetzungen, Sabotageakte, etc.

Auch wenn mit dem Aufbrechen und der Zunahme des „pretorianismo de masas“ vor allem im Anschluss an den Sturz Peróns 1955 diese vielfältigen Missachtungen der institutionalisierten Machtgefälleregulierungen beim Prozess der Formulierung abgeleiteter Transaktionsziele sicherlich eine Zunahme, vor allem aber eine Verdeutlichung erfuhren, so handelt es sich bei ihnen doch um eine im Verlauf der argentinischen Geschichte lange vor jenem Jahr beobachtbare Erscheinung. Ob in den „acuerdos“ der „Generación del 80“, dem ungesühnt blutigen Eingreifen der Sicherheitskräfte in soziale Unruhen in den ersten beiden Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts, die von diversen konstitutionellen Präsidenten praktizierte Marginalisierung von Legislative oder Judikative oder freilich auch die „fraudes patrióticos“ der 30er Jahre schufen ein Klima, in dem Systemvertrauen in die machtgefälleregulierungsdurchsetzenden

und damit eigentumsrechtsschützenden Qualitäten des argentinischen Staates nicht gedeihen konnte.

Als Besonderheit der Jahre nach der Beendigung der „*década infame*“ durch den nationalistischen Staatsstreich von 1943 kann vor diesem Hintergrund weniger eine eventuelle Verstärkung der dahingehenden Versäumnisse identifiziert werden. Vielmehr weitete sich in Folge der Sozialreformen der Junta zwischen 1943 und 1946 sowie der nachfolgenden ersten Regierung Perón der Radius der von staatlich verursachten Enteignungen potenziell betroffenen Gruppen stark aus, was die Zahl der am systemvertrauenszehrenden Ringen mit extrakonstitutionellen Mitteln beteiligten Organisationen, und entsprechend auch die Intensität der im Staat aufeinanderprallenden Interessen und ihrer Machtmittel ansteigen ließ.

2.4 Anzeichen und Folgen geringen Systemvertrauens in Argentinien

2.4.1 „Path dependency“

Somit ergibt sich vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen im Falle Argentiniens das Bild eines Staates, dessen Qualitäten als Träger von Systemvertrauen vor allem in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zunehmend unter Druck gerieten; dies aber vor allem auch deshalb, weil er bereits zuvor eine lange Geschichte mangelhaft implementierter und immer wieder systematisch durchbrochener Machtgefälleregulierungen durchlebt hatte. Hierdurch wurde die wichtigste Quelle langfristiger politischer Glaubwürdigkeit zunehmend untergraben.

Die privaten argentinischen Wirtschaftssubjekte machten sowohl in ihren Transaktionsbeziehungen *mit* dem Staat, vor allem aber mit dem Staat *als* Transaktionsbeziehung: in Form seiner transaktionsumfeldgestaltenden Befugnisse sowie, in noch gravierenderem Maße, mit den Prozessen bei der Formulierung der abgeleiteten Transaktionsziele, nicht nur vereinzelt und punktuell, sondern ständig und umfassend die Erfahrung, dass selbst auf die grundlegendsten Strukturen der Machtgefälleregulierungen kein Verlass sei. Vor allem wegen des Nichteinhaltens der Machtgefälleregulierungen bei der Formulierung der abgeleiteten Transaktionsziele konnten hierbei Verschiebungen der Machtbalancen zwischen Mitgliedsorganisationen oft kurzfristig und heftig auf die Transaktionsziele und die zu ihrer Umsetzung angewandten Mittel durchschlagen. Aufgrund dieser Kurzfristigkeit und Heftigkeit, aber auch wegen des gruppenverhafteten Charakters ihres Zustandekommens bestand die Gefahr, dass die aus ihnen resultierenden Maßnahmen nicht nur Eigentumsrechte anderer, bei der Beeinflussung

vorübergehend weniger erfolgreicher Gruppen in besonders empfindlicher Weise verletzen. Vor allem konnten diese benachteiligten Gruppen die Ausschläge und Enteignungen vor dem Hintergrund ihrer Exklusion bei ihrem Zustandekommen auch als ungerechtfertigt und so besonders enteignend empfinden.

Insgesamt bedeuteten diese Erfahrungen mit dem Staat *als* Transaktionsbeziehung, dass institutionalisierten Regulierungen von Machtgefällen mit Misstrauen zu begegnen war. Selbst einmal erlassene Begrenzungen seiner transaktionsumfeldgestaltenden Befugnisse oder des Einflusses von Machtmitteln auf die Formulierung von abgeleiteten Transaktionszielen blieben vor dem Hintergrund der über Jahre und Jahrzehnte gemachten Erfahrungen immer prekär, da sie offenbar jederzeit relativ gefahrlos durchbrochen werden konnten. Und wurden sie nicht regelrecht missachtet, so bestand im Hinblick auf die „prätorianischen Machtspiele“, dem Eindruck akuter Krisensituationen oder der völligen Aufhebung der konstitutionellen Ordnung immer die Möglichkeit, dass die institutionellen Beschränkungen eine plötzliche Modifizierung erfahren könnten.

Nicht nur die institutionellen Rahmen Argentiniens, sondern auch der argentinische Staat als solcher bekommen aus dieser Perspektive etwas außerordentlich Diffuses, schwer Greifbares und nachgerade Schlüpfriges. Im Zusammenspiel mit den Schwierigkeiten bei der passiven Durchsetzung von Machtgefälleregulierungen auf dem Gebiet der Bürokratie, der Polizei und der Rechtsprechung schuf dies eine dichte Gemengelage vielfältiger systemvertrauenszerrütender Faktoren, in deren Licht langfristige Transaktionsbeziehungen wie produktive Investitionen im formellen Sektor hinsichtlich ihrer Rentabilitätsprojektionen außerordentlich riskant und fragwürdig erscheinen mussten.

Dabei soll in diesem Zusammenhang nochmal ausdrücklich unterstrichen werden, dass die argentinische Kernproblematik primär eben *nicht* in einem ständigen Gegeneinander unterschiedlichster Gruppeninteressen begründet liegt; oder in einer (vermeintlich erst nach 1930 erfolgenden) Zunahme des Staatsinterventionismus; oder in einem Anwachsen gewerkschaftlicher Einflüsse nach 1943; oder bloß der Volatilisierung der Wirtschaftspolitik, werde als Beginn einer solchen Entwicklung nun 1930, 1943, 1946 oder ein anderes herausragendes geschichtliches Ereignis gewählt. Im Mittelpunkt steht die stetige Missachtung der institutionalisierten Machtgefälleregulierungen beim Prozess der Formulierung der abgeleiteten Transaktionsziele und der zu ihrer Umsetzung implementierten Maßnahmen. Dies machte den

argentinischen Staat *als* Transaktionsbeziehung ebenso unglaubwürdig wie seine Vertrauenswürdigkeit in Transaktionsbeziehungen *mit* ihm, was zum Einsatz extrakonstitutioneller Mittel geradezu aufforderte.

Dies, und nicht etwa die eher als Symptome dieser Problematik anzusehenden wirtschaftspolitischen Ausschläge, brachte das Systemvertrauen zu seinem sukzessiven Einsturz; und verschlechterte dabei mehr und mehr die Aussichten auf eine zukünftige Verbesserung dieser Situation.⁸⁹⁰ Wenn also Snow feststellt, dass „la inestabilidad política ha sido la característica dominante del sistema político“,⁸⁹¹ so trifft er damit nur einen Teil der Dynamiken. Denn im Mittelpunkt dieser Instabilität steht die überkommene, regelmäßige Missachtung institutionalisierter Machtgefälleregulierungen sowohl seitens des Staates als auch im Umgang mit ihm. Der argentinische Staat hatte so keine Möglichkeit zu seiner Abstrahierung und entsprechenden Entwicklung systemischer Vertrauenswürdigkeit, sondern blieb immer Gegenstand personalen Vertrauens und der Fluktuationen externer glaubwürdigkeitsgenerierender Faktoren.

Hier liegt die „path dependency“ begründet, an deren vorläufigem Tiefpunkt die Ereignisse der Jahre 1999 bis 2002 stehen. Die Erfahrungen lehrten einerseits, dass die dem Handeln des argentinischen Staates zu Grunde liegenden abgeleiteten Transaktionsziele raschen und plötzlichen Änderungen unterliegen konnten sowie andererseits, dass er bei der Umsetzung dieser abgeleiteten Transaktionsziele in Ausübung seiner sowohl *de jure*, vor allem aber *de facto* weit gespannten transaktionsumfeldgestaltenden Macht gravierend enteignende Maßnahmen ergreifen konnte. Dass diese Maßnahmen solch stark enteignende Wirkung zeitigen konnten und dass die Kontrolle über den Prozess der Formulierung der abgeleiteten Transaktionsziele deshalb so wertvoll war weist dabei darauf hin, *dass* der argentinische Staatsapparat als solcher einsatzstark und durchsetzungskräftig war: also über eine relativ hohe „capacity“ im Sinne Evans, Rueschemeyers und Skopcols verfügte.

⁸⁹⁰ Und gerade weil die Kernproblematik in der Missachtung institutionalisierter Machtgefälleregulierungen begründet liegt, ist die etwa von Nino geäußerte Auffassung, dass insbesondere das Präsidialsystem aufgrund der Schaffung eines schier allmächtigen und daher für die Beeinflussung durch Gruppeninteressen besonders interessanten Amtes wesentlich für die wirtschaftspolitische Volatilisierung verantwortlich zu machen sei, kritisch zu betrachten. Die „Aura scheinbar unbeschränkter Gestaltungsmacht“, die den Präsidenten zeitweilig umgeben mochte, war ja nicht etwa Folge institutioneller Arrangements, sondern vor allem Konsequenz ihrer Störung. Carlos Nino, zit. bei Bernhard Thibaut: *Präsidentialismus und Demokratie in Lateinamerika. Politische Organisation und Repräsentation in Amerika*, a.a.O., S. 60.

⁸⁹¹ Peter Snow: *Fuerzas Políticas en la Argentina*, Buenos Aires 1983, S. 216.

2.4.2 Zusammenhänge mit politischen Entwicklungsbesonderheiten

Vor diesem Hintergrund geringen Systemvertrauens können einige wichtige Besonderheiten der argentinischen Geschichte bzw. der politischen Entwicklung des Landes besser eingeordnet werden.

Hierzu gehört beispielsweise die über die ihm von der Verfassung eigentlich zugedachte Rolle hinausragende Bedeutung des Präsidenten im politischen Alltag. Auch wenn er von der Verfassung her ohne Zweifel eine zentrale politische Figur ist, so war der von Nino so bezeichnete „Hyperpräsidentalismus“⁸⁹² doch innerhalb eines gewaltenteilig angelegten Systems wenigstens in dieser Ausprägung nicht vorgesehen. Vor dem Hintergrund eines nicht vertrauenswürdig funktionierenden Systems mit gestörten Machtgefälleregulierungen kann der Präsident jedoch zur Identifikationsfigur, vor allem aber zum Träger personalen Vertrauens werden. Da das Systemvertrauen gering ausgeprägt ist, ist der auf diese Weise erfolgende Rückgriff auf personales Vertrauen - Reputation - zur Erzeugung wenigstens kurzfristiger politischer Glaubwürdigkeit erforderlich. Entsprechend führt Nino zur Bedeutung der Figur des Präsidenten u.a. in Argentinien aus:

„(...) [E]n muchas ocasiones, es un hombre el que sostiene, por sus méritos, habilidad y popularidad, la continuidad del sistema, en lugar de ser el sistema el que da ascendente y posibilidades de acción a hombres que pueden ser, en sí mismos, poco significativos.“⁸⁹³

Vor diesem Hintergrund wird auch verständlich, weshalb Präsidentschaftswahlen - etwa im Falle des Übergangs von Alfonsín zu Menem 1989 - immer wieder in der Lage waren, die makroökonomische Situation nachhaltig und sehr empfindlich zu destabilisieren. Gerchunoff und Torre stellen fest, dass

„(...) un determinante crucial del estallido de la hiperinflación fue una extendida incertidumbre que ganó a los mercados financieros cuando en los meses previos a la elección de mayo de 1989 las encuestas preelectorales vaticinaron el triunfo inminente del candidato peronista.“⁸⁹⁴

Wie in Abschnitt IV dargelegt, erhält das personale Vertrauen als Quelle von Glaubwürdigkeit dort eine besondere Bedeutung, wo das systemische Vertrauen schwach ist. Die Person tritt vor das Amt, das dann durch deren positive oder negative Reputation als eher eigentums-

⁸⁹² Carlos Nino, zit. bei Bernhard Thibaut: Präsidentialismus und Demokratie in Lateinamerika. Politische Organisation und Repräsentation in Amerika, a.a.O., S. 60.

⁸⁹³ Carlos Nino: Presidencialismo vs. Parlamentarismo, in: Consejo para la Consolidación de la Democracia (Hrsg.): Presidencialismo vs. Parlamentarismo. Materiales para el Estudio de la Reforma Constitucional, a.a.O., S. 118.

⁸⁹⁴ Pablo Gerchunoff, Juan Carlos Torre: La Política de Liberalización Económica en la Administración de Menem, in: Desarrollo Económico Nr. 36/1996, S. 735.

rechtsgefährdend oder -sichernd erlebt werden kann.⁸⁹⁵ Dies zeigt sich nicht nur im Falle des Präsidenten, sondern in zweifacher Weise auch bei seinen engsten Mitarbeitern.

Auf der einen Seite erhält auf diese Weise die über die gesamte Geschichte der argentinischen Republik hinweg, vor allem aber in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts beobachtbare „kaleidoscopic rotation of personnel at ministerial level“⁸⁹⁶ eine plausible Erklärung.⁸⁹⁷ Auch wenn es hierbei sicherlich immer wieder auch um die Versorgung verdienter Gefolgsleute mit Ämtern ging, so stellt sich die Situation vor dem Hintergrund des Systemvertrauensansatzes dahingehend dar, dass durch die vor allem in Krisensituationen: also Phasen besonders geringer politischer Glaubwürdigkeit, erfolgende Entlassung bisheriger und der Nominierung neuer Minister ein Rückgriff auf deren persönliche Reputation erfolgen sollte. Im Mittelpunkt dieser Wechsel standen dabei nicht das ohnedies unzuverlässige System, sondern vor allem Personen. Während der scheidende Minister zum Kristallisationspunkt der Glaubwürdigkeits- und Vertrauenserschütterungen angesichts der Krise werden konnte, stellte der neue Minister mit seinem Renommee wenigstens für die ihm nahe stehenden Gruppierungen ein Unterpfeiler dar, dass ihre eigentumsrechtlichen Interessen Berücksichtigung finden würden.⁸⁹⁸

Auf der anderen Seite wurde in Teil IV festgestellt, dass in weitgehender Abwesenheit systemischen Vertrauens die Sensibilität für Enttäuschungen personalen Vertrauens erhöht ist. Hierin kann so eine weitere wesentliche Ursache der häufigen Wechsel an der Spitze von Ministerien oder Staatsunternehmen gesehen werden. Da für den Präsidenten Vertrauen in das ministerielle und wirtschaftliche Führungspersonal und dessen Loyalität gerade angesichts der sich in Folge der Durchbrechung ihrer institutionalisierten Regulierungen ständig verschiebenden Machtgefälle von so großer Bedeutung war, konnten bereits relativ geringe Erschütterungen zu einem totalen Vertrauensverlust und in seiner Folge zu einem Austausch der betreffenden Person führen.⁸⁹⁹

⁸⁹⁵ So wird hier abermals die Schwäche personengebundener Reputation als Quelle politischer Glaubwürdigkeit deutlich. Zwar kann ein Amt von einer guten persönlichen Reputation profitieren; ebenfalls aber im Falle von deren Abwesenheit vor dem Hintergrund geringen Systemvertrauens eine stark verunsichernde Wirkung ausüben.

⁸⁹⁶ Colin Lewis: *Cycles and Macroeconomic Policy since the 1930s*, in: Colin Lewis/Nissa Torrents (Hrsg.): *Argentina in The Crisis Years (1983-1990)*, a.a.O., S. 110.

⁸⁹⁷ Siehe zu den Wechseln in Ministerämtern Guillermo Molinelli, Valeria Palanza, Gisela Sin: *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*, a.a.O., S. 579 ff.

⁸⁹⁸ Dieser Wunsch nach Rückgriff auf personales Vertrauen dürfte so etwa auch eine wesentliche Motivation für die immer wieder feststellbare Benennung bereits aus vorherigen Regierungen - selbst wenn diese anderer politischer Couleur waren - bekannten Personen gewesen sein. Beispiele hierfür wären Alsogaray oder Cavallo, die sowohl in militärisch als auch zivil geführten Regierungen wirtschaftspolitische Schlüsselrollen innehatten. Zudem kam es auch immer wieder zur Ernennung von eigentlich politikfremden Unternehmerpersönlichkeiten zu Ministern.

⁸⁹⁹ Gerade die häufigen Wechsel in Ämtern in Politik und Staatsunternehmen wird als ein Kennzeichen des „predatory state“ gesehen: Die staatstragenden Eliten schoben sich Versorgungsposten zu, in denen sie einträglichen Geschäften nachgehen könnten. Die Bedeutung von Vertrauensbeziehungen und ihrer Störung werden von einer solchen Sichtweise jedoch vernach-

Dabei kann im hier vor allem interessierenden Verlauf der Geschichte der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts - auf der Grundlage einer bereits schwachen Ausgangslage -⁹⁰⁰ eine sich vertiefende Glaubwürdigkeitskrise postuliert werden, die ihre wesentliche Ursache in einer sich zuspitzenden Systemvertrauenskrise hatte.

Hinweise hierauf bieten in politischer Hinsicht etwa die bemerkenswerterweise immer wieder relativ unblutigen Umstürze durch die Armee. Vor allem der von 1930 als erster einer langen Reihe von erfolgreichen Putschen ist dabei aus politikwissenschaftlicher Sicht besonders interessant; konstatiert doch etwa Smith, dass es sich beim Argentinien um 1930 um ein über Jahrzehnte hinweg makropolitisch stabiles, wirtschaftlich prosperierendes und von einer gerade auch im lateinamerikanischen Vergleich gut ausgebildeten, wohlhabenden und ethnisch weitgehend homogenen Bevölkerung bewohntes Gemeinwesen gehandelt habe. Aus dieser Perspektive hätte Argentinien nach gängigen demokratietheoretischen Ansätzen für eine politische Intervention der Streitkräfte eher unempfänglich sein sollen.⁹⁰¹ Dass es 1930 dennoch zu einer so widerstandslosen Beseitigung der zu diesem Zeitpunkt seit 50 Jahren herrschenden konstitutionellen Ordnung habe kommen können, führt Smith zurück auf die Enttäuschung weiter Teile gerade auch der bürgerlichen Schichten mit einem Staat, der das vor allem mit der Wahlrechtsreform von 1912 gemachte partizipatorische Versprechen unter dem Eindruck von präsidentialer Machtkonzentration und sich vervielfältigenden Vorwürfen von Vetternwirtschaft und Korruption bis in die Staatsspitze hinein nicht gehalten habe.⁹⁰² Auch Romero nennt als wesentliche Beweggründe der öffentlichen Unterstützung des Staatsstreiches, dass

„[p]ara sus protagonistas, la revolución se había hecho contra los vicios artibuidos a la democracia (...).“⁹⁰³

lässt, indem dem Austausch von Führungspersonal ausschließlich konfiskatorische Beweggründe unterstellt werden. Auch hier macht sich das von solchen Ansätzen erzeugte künstliche Gegenüber von „Staat“ und „Bevölkerung“, „Herrschern“ und „Beherrschten“ negativ bemerkbar, da die vielfältigen Dynamiken, die gerade angesichts geringen Systemvertrauens eine steile Fragilität von Herrschaft bedingen, der Analyse entgleiten.

⁹⁰⁰ Auf politischem Gebiet gehörten extrakonstitutionelle Einflussnahmen, wie geschildert, schon lange vor dem Staatsstreich gegen Präsident Perón 1955 zum politischen Alltag, wobei der Kreis der hiervon profitierenden Gruppen bis 1943 relativ stark auf die ökonomische Oberschicht begrenzt war. Hierbei handelte es sich um den von Girbal-Blacha so genannten „Estado neoconservador“. Noemí Girbal-Blacha: *El Estado neoconservador, el intervencionismo económico y la sociedad de los años treinta*, in: Noemí Girbal-Blacha (Hrsg.): *Estado, Sociedad y Economía en la Argentina (1930-1997)*, a.a.O., S. 27 ff. Seinen Niederschlag fand das vor diesem Hintergrund erschütterte und beschädigte Systemvertrauen u.a. in immer wieder aufkommenden heftigen Gewaltausbrüchen seitens der von den Prozessen der Formulierung abgeleiteter Transaktionsziele de jure oder de facto ausgeschlossenen Arbeiter, wie sie vor allem vor 1930 relativ häufig waren; aber auch in dem vor allem auf eine akute Partizipations- und Legitimationskrise des semidemokratischen Systems der „década infame“ der 30er Jahre zurückgehende Staatsstreich von 1943. Peter Waldmann: *Der Peronismus 1943-1955*, Hamburg 1974, S. 9 ff.

⁹⁰¹ Peter H. Smith: *The Brakedown of Democracy in Argentina, 1916-1930*, in: Juan Linz/Alfred Stepan (Hrsg.): *The Brakedown of Democratic Regimes*, Baltimore 1978, S. 5.

⁹⁰² Peter H. Smith: *The Brakedown of Democracy in Argentina, 1916-1930*, in: Juan Linz/Alfred Stepan (Hrsg.): *The Brakedown of Democratic Regimes*, a.a.O., S. 11.

⁹⁰³ Luis Alberto Romero: *Breve historia contemporánea de la Argentina*, a.a.O., S. 68.

Ebenfalls für die Staatsstriche von 1943, 1955, 1962, 1966 und schließlich 1976 fand sich zumindest anfängliche Unterstützung durch weite Teile der Bevölkerung. Auch wenn in den jeweiligen Situationen unterschiedliche Konstellationen zu den Schlägen der Streitkräfte gegen die mehr oder minder demokratisch legitimierten Regierungen geführt hatten, so fanden sie doch immer wieder vor dem Hintergrund offensichtlichen oder unterstellten eigentumsrechtsschützenden Versagens der konstitutionellen Ordnung statt.⁹⁰⁴ Entsprechend konnten sich die Putschisten auch immer wieder auf den Anspruch berufen, tatsächlich als Bewahrer bzw. Erneuerer einer als dekadent beschriebenen institutionellen Ordnung aufzutreten.⁹⁰⁵ Auch hier findet sich wieder das Handlungsmuster, dass - in diesem Fall der Armee bzw. deren Befehlshabern mit ihrer Reputation als diszipliniert und vaterlandsliebend entgegengebrachtes - staatssystemunabhängiges Vertrauen die Stelle von systemischem Vertrauen einnehmen und so als alternative Quelle von politischer Glaubwürdigkeit die Großorganisation Staat stabilisieren sollte.

Dies geschah in diesem Fall auf dem Wege einer vollständigen Beseitigung der konstitutionell institutionalisierten Machtgefälleregulierungen, die zu Gunsten der klaren Dominanz einer besonders machtvollen Mitgliedsorganisation: der Armee, aufgehoben wurde. Diese konnte im Folgenden durch besonders entschlossen erscheinendes Handeln gegen andere zuvor gewaltsam auf Machtgefälle einwirkende und daher als eigentumsrechtsbedrohend empfundene Gruppen - Gewerkschaften, „Linke“, Peronisten, Terroristen, etc. - tatsächlich vorübergehend erfolgreich Glaubwürdigkeit erzeugen. Schon mittelfristig aber wurde aufgrund der von den Putschisten selber durchgeführten materiellen und immateriellen Enteignungsmaßnahmen deren eigentumsrechtsschützende Reputation aufgeweicht und erodiert, so dass sich zum einen das Vertrauen der zuvor eher sympathisierenden Bevölkerung rasch erschöpfte, und zum anderen eben aufgrund dieser allgemeinen Vertrauenserrosion auch innerhalb der Armee als insgesamt besonders machtvoller Gruppe die Ausbildung von verstärkt um die Macht konkurrierender Teilgruppen befördert wurde.

⁹⁰⁴ 1943 Partizipations- und Legitimationskrise, 1955 tatsächliche oder vermeintliche materielle, politische und religiöse Enteignungen durch eine autoritärer werdende Regierung Perón, 1962 der Verweis auf die Möglichkeit einer Wiederkehr Peróns, 1966 als Reaktion auf den „pretorianismo de masas“ mit seinen nachhaltig enteignenden Wirkungen, 1976 als Antwort auf die sich immer weiter verschlechternde Sicherheitssituation des Landes und vor dem Hintergrund der offensichtlichen Unfähigkeit der Regierung Perón zum Schutz selbst grundlegendster Eigentumsrechte wie dem unversehrten Lebens.

⁹⁰⁵ José Ignacio Hamilton: El autoritarismo y la improductividad en Hispanoamérica, a.a.O., S. 190. Vgl. für 1930 etwa Peter H. Smith: The Brakedown of Democracy in Argentina, 1916-1930, in: Juan Linz/Alfred Stepan (Hrsg.): The Brakedown of Democratic Regimes, a.a.O., S. 20; für 1966 Guillermo O'Donnell: Permanent Crisis and the Failure to Create a Democratic Regime: Argentina, 1955-66, in: Juan L. Linz/Alfred Stepan (Hrsg.): The Brakedown of Democratic Regimes, a.a.O., S. 138, 169; für 1976 die „Proclama del 24 de Marzo de 1976“, im Internet unter: <http://www.nuncamas.org/document/document.htm>.

Auch die in Argentinien anhaltend hohe Steuerhinterziehung ist als Folge und Anzeichen geringen Systemvertrauens begreifbar. Nach insgesamt 14 Steueramnestien in den 30 Jahren zwischen 1957 und 1987 bei gleichzeitig immer wieder auftretenden extremen Finanzierungsschwierigkeiten des Staates - wesentlicher Hintergrund der chronischen Inflation - war hinlänglich feststehend, dass das System zur Durchsetzung selbst seiner Finanzierungsbedürfnisse nicht angemessen in der Lage war. Die diesbezüglichen Machtgefälleregulierungen: Der Staat greift unter Ausnutzung des zu seinen Gunsten bestehenden Machtgefälles auf Grundlage eines bestimmten Schlüssels auf die Eigentumsrechte seiner Mitglieder zu und beteiligt sich an ihren innerhalb seines Rahmens stattfindenden Transaktionsbeziehungen, konnten nicht nur immer wieder strafrechtlich folgenlos verletzt werden. Zudem bestand die berechtigte Aussicht, dass der Staat aufgrund seiner Defizite sogar regelmäßig explizite Straffreiheit und Steuernachlässe gewähren würde. Daher ergab sich etwa vor den Wahlen von 1989 die Problematik, dass

„¿quien va a pagar sus impuestos este año *sabiendo* que uno de los primeros actos del gobierno que asuma el 10 de diciembre será dictar un nuevo blanqueo (...)? Cada uno de los 14 blanqueos ya habidos fue anunciado, en su momento, como el último.“⁹⁰⁶

Dabei zeigte sich die paradoxe Situation, dass die Gewährung solcher Steueramnestien meist Spitzen bei den Steuereinnahmen nach sich zog.⁹⁰⁷ So kann davon ausgegangen werden, dass massive Steuerhinterziehungen in der gezielten Annahme durchgeführt wurden, dass dem deshalb dringend auf Einnahmen angewiesenen Staat auf diese Weise Abschläge abgepresst werden könnten. Denn regelmäßig waren die Amnestien nicht nur mit einem Verzicht auf Bestrafung der Hinterzieher, sondern auch auf eigentlich fällige Zinsen, Inflationsausgleiche oder sogar Teile der Steuerschuld selber verbunden. Auf Grundlage eines sowohl betrügerischen (der nicht ordnungsgemäßen Abführung von Steuern) als auch erpresserischen (der an den Rand seiner Solvenz gedrängte Staat bot Schuldfreiheit und Zahlungsabschläge an) Bruchs der Transaktionsbedingungen und damit der Machtgefälleregulierungen waren private Wirtschaftssubjekte in der Lage, auf Kosten des Staates außerordentliche Transaktionsgewinne zu realisieren.

Freilich sind auch im Falle der Steuereinnahmen die Wechselwirkungen zwischen einzelnen Ebenen der Enteignungserfahrungen vielfältig. Denn die Steuerhinterziehung wurde teilweise durch zuvor mit dem passiven Eigentumsrechtsschutz des Staates gemachten negativen Erfahrungen begünstigt:

⁹⁰⁶ Somos vom 25.1.1989: „La dulce espera del blanqueo“, S. 42. (Hervorhebung im Original)

⁹⁰⁷ Ebd., S. 43.

„La célebre CUIT (Credencial Unica de Identificación Tributaria) es otro drama: obtenerla puede insumir más de tres meses.“⁹⁰⁸

Als Folge und Anzeichen geringen und schwindenden Systemvertrauens stellt sich auch die Zunahme politisch motivierter Gewalt in Argentinien zwischen 1955 und ca. 1978 dar. Während im „empate“⁹⁰⁹ 1955-1966 politisch motivierte Gewalt eher unterschwellige Formen annahm - gewaltbegleitete Streiks, Sabotageakte, gelegentliche Entführungen, von Meutereien begleitete „pronunciamientos“ von Armeeeinheiten -, so intensivierte sich nach dem Staatsstreich von 1966, vor allem aber nach dem „Cordobazo“ vom Mai 1969 auch der bewaffnete Kampf vornehmlich sich als linksperonistisch bezeichnender Terrorgruppen gegen den Staat.

Unter dem Eindruck der zum wiederholten Male von einer Militärdiktatur verhinderten Teilnahme an den Formulierungsprozessen abgeleiteter Transaktionsziele lag aus Sicht der sich zwischen Ende der 60er und Anfang der 70er Jahre rasch vervielfältigenden Guerillaorganisationen nahe, dass das in gleich mehrfacher Hinsicht als eigentumsrechtsmissachtend und enteignend erlebte System - u.a. in Form der Zugänglichmachung nationaler Ressourcen für ausländische Investoren, Einkommensverminderungen, vor allem aber auch der Exklusion von politischer Willensbildung trotz anders lautender konstitutioneller Versprechungen - vor dem Hintergrund der mit ihm gemachten Erfahrungen dahingehend völlig an Vertrauenswürdigkeit verloren habe, als dass es noch eine Grundlage einer zielführenden Beteiligung an politischen und gesellschaftlichen Veränderungsprozessen bieten könnte; weshalb es zu bekämpfen und letztlich zu zerstören sei. Romero schreibt:

„Se trataba de un coro múltiple, heterogéneo pero unitario, regido por una lógica de la agregación (...). Según una visión común, (...) todos los males de la sociedad se concentraban en un punto: el poder autoritario y los grupos minoritarios que lo apoyaban, responsables directos y voluntarios de todas y cada una de las formas de opresión, explotación y violencia de la sociedad.“⁹¹⁰

Der Staat hatte nach 1943, vor allem aber nach 1946 das Versprechen einer umfassenden sozialen Inklusion und, vielleicht noch verheißungsvoller, der direkten Beteiligung der organisierten Unterschichtmassen am Zustandekommen abgeleiteter Transaktionsziele ausgesprochen und für einige Jahre auch umgesetzt. Nach 1955 brach er sein diesbezüglich gegebenes und verbrieftes Wort und provozierte die entsprechende Reaktion - den verstärkten Rückgriff auf Überschreitungen der institutionellen Machtgefälleregulierungen seitens der (erneut) Ex-

⁹⁰⁸ Somos vom 25.1.1989: „La dulce espera del blanqueo“, S. 43.

⁹⁰⁹ Luis Alberto Romero: Breve historia contemporánea de la Argentina, a.a.O., S. 133.

⁹¹⁰ Ebd., S. 178.

kludierten in weitgehender Ermangelung anderer Möglichkeiten - aus dieser Perspektive zu einem guten Teil selbst.

Dass die 1969 einsetzende Welle von Überfällen auf Polizei- und Armeestützpunkte, Lösegelderpressungen und Ermordungen von militärischen und unternehmerischen Verantwortungsträgern bis hin zur Schaffung von „zonas liberadas“ durch Rebellengruppen⁹¹¹ nach der auch solcherart bewirkten Rückkehr Peróns 1973 nur kurz abebbte, um dann wieder mit verstärkter Gewalt anzusteigen zeigt, dass die erneute Abhaltung völlig demokratischer Wahlen - der ersten seit 1952 - keinesfalls ausreichte, um das wenigstens bei Teilen der Bevölkerung stark beschädigte Systemvertrauen zu stärken. Schließlich war vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen davon auszugehen, dass die Rückkehr zur konstitutionellen Ordnung prekär und jederzeit widerrufbar war. Montoneros-Chef Firmenich fasste dies in die Worte:

(...) [E]l poder político proviene de la boca del rifle. Si hemos llegado hasta este punto, es por haber tenido rifles y haberlos usado. (...) En la guerra hay momentos de confrontación, como los por los que hemos pasado, y hay momentos de armisticio, durante los cuales se preparan los próximos enfrentamientos.“⁹¹²

Die 1983 ins Amt gewählte demokratische Regierung Alfonsín gewann die Wahlen vor allem auch aufgrund ihrer Zusicherung, die Verbrechen der Militärdiktatur von 1976-1983 mit aller Konsequenz ahnden zu wollen.⁹¹³ In diesem Sinne trat sie mit dem Versprechen einer nachhaltigen Stärkung der eigentumsrechtsschützenden Qualitäten des Staates an, selbst wenn diese nachgelagert erfolgen sollte. Zudem waren die Streitkräfte, die sich in der Vergangenheit wenigstens vorübergehend für einen beträchtlichen Teil der Bevölkerung immer wieder als vertrauenswürdige Transaktionspartner dargestellt hatten, durch das Bekanntwerden des gewaltigen Ausmaßes ihrer vielfältig eigentumsrechtsverletzenden Handlungen diskreditiert, so dass sich hier die Möglichkeit zu einer Hebung des Systemvertrauens bot.

Im Verlauf der Regierung Alfonsín zeigten sich jedoch rasch die engen Grenzen der Umsetzbarkeit dieses Projekts. So musste der Staat gegenüber massiven Umsturzdrohungen der Armee von der Durchsetzung der Strafverfolgung der Schergen der Militärdiktatur schon bald Abstand nehmen.⁹¹⁴ Dass mit dem Bericht „Nunca Más“ die ganze Reichweite des Terrors dokumentiert und die „Juicios por la Verdad“ zwar weiterhin stattfanden, ohne dass jedoch

⁹¹¹ So etwa in der Provinz Tucumán, wo weite Teile der Kontrolle der Regierung entglitten waren.

⁹¹² Interview erschienen am 11. September 1973 im „El Descamisado“, zit. nach Guido Di Tella: Perón-Perón 1973-1976, Buenos Aires 1983, S. 55.

⁹¹³ Carlos Socci: El fracaso del social-estatismo en la Argentina. De Perón a Duhalde, a.a.O., S. 31.

⁹¹⁴ In diesem Zusammenhang ist wiederum besonders interessant, dass diese aktiven und passiven Enteignungserfahrungen auf legale Weise in Gestalt der „Ley de Punto Final“ bzw. „Ley de Obediencia Debida“.

Urteile ergingen, offenbarte letztlich nur den ganzen Umfang staatlicher Impotenz und die Vertrauensunwürdigkeit des Systems, das sich solcherart auf die Recherchierung seiner eigenen Schwäche und Unzulänglichkeit beschränken musste. Den umfangreichen Erfahrungen mit aktiven Enteignungen im Namen des Systems - bis hin zum Mord - folgten nun umfangreiche Erfahrungen mit passiven in Form einer Justiz, die vollkommen außer Stande war, die erfolgten Verletzungen der institutionalisierten Machtgefälleregulierungen zu heilen. Im Zusammenspiel mit weiteren Erscheinungsformen des Massenprätorianismus und damit weiterhin andauernder Durchbrechungen der institutionalisierten Machtgefälleregulierungen - massive politisierte Streikwellen, die Nichteinhaltung von Preiskontrollen, mehrere Militärmeutereien u.a. - manifestierte sich, dass der Staat auch zukünftig nicht als verlässlicher Träger systemischen Vertrauens in Betracht kommen würde.

Unter Hinzuzählung akuter Krisenerscheinungen wie einer rasch ansteigenden Auslandsverschuldung, bestenfalls schleppendem Wirtschaftswachstum und einem rasant anwachsenden, weitgehend notenbankfinanzierten Haushaltsdefizit verwundert so nicht, dass es ab Mitte der 80er Jahre zu mehreren massiven Kapitalfluchtbewegungen, einer Explosion der Inflationsraten und auf einen historischen Tiefststand absinkenden Investitionsquoten kam. Sie sind Ausdruck eines Höhepunkts der Systemvertrauenskrise, auf deren Scheitel auch andere Quellen politischer Glaubwürdigkeit in Folge des Kollapses der institutionellen Produktivität ihren Dienst versagten. Die Handlungsspielräume und Handlungsmöglichkeiten des Staates reduzierten sich immer stärker, sowie auch - zumal auch unter dem Eindruck der imminenten Amtsübernahme durch den hinsichtlich des Schutzes wirtschaftlicher Eigentumsrechte über eine sehr schwache Reputation verfügenden Peronisten Menem - die Bereitschaft privater nationaler wie internationaler Wirtschaftssubjekte zur Aufnahme sowohl von Transaktionsbeziehungen innerhalb des Staates *als* Transaktionsbeziehung als auch von Transaktionsbeziehungen *mit* dem Staat (etwa als Kreditnehmer) selbst mit mittelfristigem Zeithorizont sich minimalisierte.

2.4.3 Zusammenhänge mit wirtschaftlichen Entwicklungsbesonderheiten

Vor dem Hintergrund dieser Geschichte langfristig geringen und vor allem auch absinkenden Systemvertrauens kann so auch die langfristige Wirtschaftsentwicklung Argentiniens, vor allem aber die so herausstechende Besonderheit der hartnäckigen Investitionszurückhaltung seitens privater nationaler Wirtschaftssubjekte besser eingeordnet werden.

Von besonderem Interesse war dabei, dass die private nationale Investitionstätigkeit trotz der wenigstens in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts über Jahrzehnte hinweg gewährten vielfältigen direkten und indirekten staatlichen Investitionsbeihilfen nicht dauerhaft auf ein höheres Niveau gehoben werden konnte. Obwohl die Entwicklung der Industrie in Argentinien bereits seit Ende des 19. Jahrhunderts durch protektionistische Maßnahmen, vor allem in Form von Zöllen, gefördert wurde, und sich der sekundäre Sektor innerhalb dieses „extremely favourable (...) industrial climate“⁹¹⁵ hinsichtlich seiner Diversifizierung auch gut entwickelte, kam es dennoch - ganz anders als etwa in Japan, das im Rahmen des „infant industry argument“ seine Industrie nach dem Zweiten Weltkrieg ebenfalls für Jahrzehnte durch Schutzzölle vor ausländischen Wettbewerbern schützte, oder auch im Falle des Deutschen Reiches mit seiner Schutzzollpolitik „Zum Schutze deutscher Arbeit“ gegen Ende des 19. Jahrhunderts - nicht zur Herausbildung großer industrieller Konzerne, die durch rasche Fortschritte in Innovationen, Produktivität und Produktion zur Versorgung des Heimatmarktes, aber auch zur Tüchtigung von umfangreicheren Industrieexporten in der Lage gewesen wären.

Vielmehr ergab sich angesichts der sich immer wieder in Form von „problemas de oferta“⁹¹⁶ und der darüber stimulierten Inflation sowie Handelsbilanzdefiziten niederschlagenden Produktivitätsproblematik der Eindruck, dass in Phasen der Nachfrageexpansion die Produktion kurzfristig auf der Grundlage bestehender Kapazitäten ausgeweitet, jedoch kaum in einen Ausbau der Kapazitäten selber investiert wurde. Vor dem Hintergrund der kontinuierlichen und groben Missachtungen institutionalisierter Machtgefälleregulierungen, der sich hieraus ergebenden extremen wirtschaftspolitischen Volatilität und der im Zusammenspiel beider Faktoren sehr geringen eigentumsschützenden Vertrauenswürdigkeit des argentinischen Staates wird dieses Verhalten nun nachvollziehbarer.

Transaktionsumfeldverändernde Einflüsse wie geldschöpfungsinduzierte Inflation, Abwertungen, plötzliche Verknappungen von produktionswichtigen Importgütern, direkt oder indirekt staatlich erzwungene Lohnerhöhungen, aber auch der mangelhafte staatliche Schutz hinsichtlich einer Verhinderung von Streiks und anderen produktionsschädigenden Handlungen, etc., brachten die Transaktionsgewinne regelmäßig unter extremen Druck.

In Phasen wirtschaftlicher Expansion galt es vor diesem Hintergrund, die Produktion rasch auszuweiten, um schnell von steigender Nachfrage und anziehenden Preisen profitieren zu

⁹¹⁵ Mauricio Rojas: *The Sorrows of Carmencita. Argentina's Crisis in a Historical Perspective*, a.a.O., S. 53.

⁹¹⁶ Roberto Cortés Conde: *Progreso y declinación de la economía argentina*, a.a.O., S. 55.

können und auf diese Weise in kurzer Zeit möglichst hohe Gewinne zu erzielen. Zeichnete sich ein Abschwung ab, waren die erwirtschafteten Profite möglichst den zu erwartenden enteignenden Zugriffen des Staates - Preiseinfrierungen, Steuererhöhungen, Lohnsenkungen mit ihren entsprechenden Nachfrageausfällen (bei gleichzeitig erschwerten Personalabbaubedingungen), Nichtbezahlen von Rechnungen für öffentliche Aufträge, Abwertungen, „surprise inflation“ u.a. - zu entziehen, was durch ihre Veranlagung in wertstabileren Sachwerten: Immobilien, ihre Absenkung in die Informalität, oder die Umwandlung in Devisen und ihren Transfer ins Ausland erreicht wurde.

Da im Hinblick auf in der Vergangenheit vor allem von privaten nationalen Wirtschaftssubjekten wieder und wieder gemachten Erfahrungen mit den geringen eigentumsrechtsschützenden Qualitäten des Staates davon auszugehen war, dass in Wachstumsphasen erzielte Gewinne durch enteignende Handlungen - die durchaus bereits während der Expansion ihren Ausgangspunkt nehmen konnten: wie etwa im Falle von Lohnerhöhungen oder anderer staatlich verfügbarer lohnwirksamer Maßnahmen sowie immer wieder in Gestalt der angesichts notenbankfinanzierter Defizitdeckung unberechenbaren Inflation -, hätte die Festlegung einmal erzielter Profite in einer Erweiterung des Produktivkapitals (jenseits eher konservativ-statischer Mittel wie dem Erwerb von Konkurrenten und solcherart vorangetriebener horizontaler oder vertikaler Konzentration) die Inkaufnahme einer - eventuell sogar drastischen - Verringerung der Kapitalproduktivität und die bewusste Inkaufnahme noch weiter gehender Enteignungen bedeutet.

Vor dem Hintergrund der tief gestörten Machtgefälleregulierungen und der daraus erwachsenen Konsequenzen erschien das Eingehen langfristiger Transaktionsbeziehungen, wie sie Investitionen in eine Erweiterung von Produktionskapazitäten darstellen, also als rentabilitätsgefährdend.⁹¹⁷ Nur so ist letztlich plausibel zu erklären, weshalb trotz umfangreicher staatlicher Bemühungen zu einer Steigerung privater Investitionsneigung dieses Streben weitgehend erfolglos blieb. Die direkten und indirekten Staatsbeihilfen stellen in diesem Szenario den Versuch dar, die auf im Rahmen der langfristigen Transaktionsbeziehung erzielten Transaktionsgewinne durch staatliche Zuschüsse zu steigern und so die Folgen der

⁹¹⁷ In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, dass Lewis zwar von einem „very low return on investment registered in argentina“ spricht. Diese Erscheinung führt er aber auf eine Fehlallokation von Kapital zurück. Seine Argumentation ist hierbei nicht weiterführend, da sich die geringen Rentabilitätsmargen gleichsam durch sich selber erklären. Dabei ist nicht nur der Verweis auf vermeintliche Fehlallokationen als solche nicht in der Lage, geringe Rentabilitäten auf bereits geleistete Investitionen zu begründen; zudem bleibt auch unbehandelt, weshalb es zu diesem „emphasis on consumption“ kam. Die Aufzeigung der Systemvertrauenszusammenhänge vermag diese Lücke zu schließen. Colin Lewis: *Cycles and Macroeconomic Policy since the 1930s*, in: Colin Lewis/Nissa Torrents (Hrsg.): *Argentina in The Crisis Years (1983-1990)*, a.a.O., S. 117.

Enteignungshandlungen zu kompensieren, um auf diese Weise vielleicht doch noch verstärkte Investitionstätigkeiten zu induzieren. Da dem Staat dies nicht gelang, musste er einen beträchtlichen Anteil der Investitionen dauerhaft ganz aus eigener Kraft aufbringen. Dies erfolgte, nach der weitgehenden Erschöpfung interner Ressourcen noch unter Perón - ausgedrückt in dem teilweisen wirtschaftspolitischen Richtungswechsel ab 1949 mit einer wieder verstärkten Öffnung für Auslandsinvestitionen - vielfach auf dem Weg der Auslandsverschuldung. Als auch diese Quelle in Anbetracht wiederholter Zahlungsbilanzkrisen ab Mitte der 80er Jahre zunächst versiegte, geriet der weitestgehend von Systemvertrauen und damit Glaubwürdigkeit entkleidete argentinische Staat, und mit ihm die Volkswirtschaft, an den Rand des Kollapses.

Tatsächlich weisen auch das Scheitern gleich zweier ehrgeiziger Stabilisierungsprogramme - der „Plan Austral“ von 1985 und der „Plan Primavera“ von 1988 - darauf hin, dass die institutionelle Produktivität in Folge der weitgehenden Erschöpfung des Systemvertrauens auf extrem niedrige Werte gesunken war. Auch die sich in öffentlichen Rekorddefiziten⁹¹⁸ niederschlagende hohe Steuerhinterziehung und zunehmende Gewaltakte - Überfälle bis hin zu Plünderungen - sind Ausdrucksformen geringer institutioneller Produktivität, die die staatliche Handlungsfähigkeit immer weiter kompromittierten.

Obschon immerhin der „Plan Austral“ - auch unter dem Eindruck positiver internationaler Unterstützungssignale - anfängliche Erfolge zeitigte, so zerbrachen diese doch schon nach wenigen Monaten spektakulär unter der schieren Last der Krisenerwartungen der Wirtschaftssubjekte. Sowohl die Inflation als auch die Kapitalflucht erlebten eine massive Fortsetzung, während Produktion und Investition weiter einbrachen. Wie tief die Korrosion des Vertrauens dabei ging, spiegelte sich 1985 auch darin, dass im Rahmen der Währungsreform mit dem Austral erstmals seit Einführung einer einheitlichen nationalen Währungseinheit 1899 eine völlig neue Bezeichnung für das Geld eingeführt wurde. Sowohl 1969 als auch 1983 war mit der Umänderung von „Peso Moneda Nacional“ (1899) zu „Peso Ley“ bzw. „Peso Argentino“ im Wesentlichen an der traditionellen Bezeichnung festgehalten worden; dass mit dem Namen „Austral“ eine sogar in ihrem Aussehen ganz unterschiedliche neue Zahlungseinheit geschaffen wurde, symbolisiert vor diesem Hintergrund den Versuch eines radikalen Bruchs mit der inflationären Vergangenheit der drei Vorgänger.

⁹¹⁸ Bernhard Fischer, Ulrich Hiemenz, Peter Trapp: Argentina. The Economic Crisis of the 1980s, Tübingen 1985, S. 4.

2.5 Fazit

Die privaten nationalen Wirtschaftssubjekte sammelten in Argentinien über Jahrzehnte hinweg Enteignungserfahrungen mit dem Staat.

Im Mittelpunkt dieser Problematik standen dabei weniger dessen - wenngleich auch tatsächlich weit gefassten - transaktionsumfeldgestaltenden Befugnisse, sondern vielmehr deren vor allem in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts stark volatilisierte und so unvorhersehbare Anwendung. Dies wiederum war vor allem Folge einer traditionellen Missachtung institutionalisierter Machtgefälleregulierungen bei den Prozessen der Formulierung der abgeleiteten Transaktionsziele, wo aufgrund dieser Regulierungsdurchbrechungen extrakonstitutionelle Beeinflussungswege u.a. zur Ausprägung des „pretorianismo de masas“ führten.

Dabei kann festgestellt werden, dass die Missachtung der Machtgefälleregulierungen lange vor Beginn der vielfach als große Zäsur der argentinischen Entwicklung beschriebenen ersten Präsidentschaft Perón im Jahre 1946⁹¹⁹ beobachtbar sind. Was sich in den 1930er und 1940er Jahren änderte, waren weniger die grundlegenden Mechanismen des Zustandekommens abgeleiteter Transaktionsziele, als vielmehr die Anzahl der an diesem Prozess beteiligten Gruppen. Diese erhöhte sich in Folge der wirtschaftsstrukturellen Veränderungen und der sozialen Inklusionspolitik vor allem der ersten Regierung Perón, was u.a. auch eine Verschärfung der mit immer gewaltsameren und extremeren extrakonstitutionellen Mitteln geführten Auseinandersetzungen um die abgeleiteten Transaktionsziele und ihre Umsetzungsmodalitäten begünstigte.

Diese fortgesetzten Enteignungserfahrungen sind sowohl Ursache als auch Folge einer fortschreitenden Zerrüttung des systemischen Vertrauens in den argentinischen Staat. Erst vor dem Hintergrund dieser Feststellung werden sowohl die lang andauernde Investitionsproblematik als eine der wesentlichen Ursachen der chronisch defizitären wirtschaftlichen Entwicklung Argentiniens, als auch das wieder und wieder feststellbare Scheitern von Stabilisierungs- und Reformversuchen umfassend begreifbar. Hier ergibt sich der Eindruck, dass weniger die jeweiligen Inhalte der einzelnen Strategien oder Reformprojekte - ob strukturalistisch oder neoklassisch fundiert - Mängel aufwiesen, die ihre Erfolglosigkeit weitgehend mit bedingten. Vielmehr zerbrachen sie immer wieder an den Erwartungen der privaten nationalen Wirt-

⁹¹⁹ Diese Auffassung vertraten etwa Gómez-Diez und Fraga, die den Beginn der Politisierung der Justiz und der Missachtung der Verfassungsordnung vor allem in den Jahren 1946-1955 sehen. Ricardo Gómez-Diez, Senator für die Provinz Salta, im Gespräch am 25.5.2004 in Buenos Aires; Rosendo Fraga, einflussreicher Publizist und Vorsitzender der Stiftung „Nueva Mayoría“, im Gespräch am 22.7.2005 in Buenos Aires.

schaftssubjekte, die auf Grundlage ihrer bisherigen Erfahrungen mit den defizitären und unzuverlässigen eigentumsrechtsschützenden Qualitäten der Organisation Staat rational davon ausgehen mussten, dass die Respektierung ihrer Eigentumsrechte letztlich immer höchst prekär bleiben würde.

Dies wiederum bedeutet freilich nicht, dass in Argentinien keinerlei Vertrauen geherrscht hätte. Systemvertrauen kommt zwar in Bezug auf die Generierung langfristigen Vertrauens eine Schlüsselrolle zu. Dennoch ist es aber nur eine von mehreren Vertrauens- und Glaubwürdigkeitsquellen, so dass selbstverständlich auch im Falle seiner geringen Ausprägung Transaktionsbeziehungen aufgenommen werden. Unterschiedlich sind in erster Linie ihre Zeithorizonte, die unter dem Eindruck niedrigen Systemvertrauens kürzer ausfallen als unter der Prämisse eines hohen Niveaus. Diese „path dependency“ aus geringem Systemvertrauen und entsprechend kurzen Zeithorizonten bei Transaktionsbeziehungen bildete das Fundament der Reformen der Regierung Menem.

3. Die Menem-Reformen aus Sicht des Systemvertrauens

3.1 Die Ausgangssituation der Menem-Reformen

Ausgangspunkt und Grundlage des Reformprojektes der Regierung Menem war somit eine sich seit Jahrzehnten aufbauende Glaubwürdigkeits- und hier vor allem Systemvertrauenskrise, die gegen Ende der 80er Jahre einen Höhepunkt erreicht hatte.⁹²⁰

Unter dem Eindruck einer tief reichenden Zerrüttung der Eigenschaften des Staates als Träger systemischen Vertrauens büßte er seine politischen und wirtschaftlichen Lenkungen weitgehend ein. Eine 1989 auf Werte von über 3.000% im Jahr und teilweise gut 200% im Monat emporschnellende Inflation bei gleichzeitiger 25facher Steigerung des Wechselkurses des US\$ innerhalb von nur sechs Monaten⁹²¹ machten deutlich, dass jedes Vertrauen in die argentinische Währung verloren gegangen war.⁹²² „Plazas y tasas desfavorables“⁹²³ für Kredi-

⁹²⁰ Ein deutlicher Hinweis hierauf ist auch die von Borner, Brunetti und Weder mit 4,46 Punkten sehr niedrig bewertete politische Glaubwürdigkeit Argentiniens. Das Land schneidet damit hierbei noch schlechter ab als das chronisch instabile und wirtschaftskrisengeschüttelte Bolivien, das mit 3,83 Punkten hinter Chile mit 3,17 Punkten liegt. Das als besonders glaubwürdig eingestufte Singapur erreicht hier beispielsweise einen Wert von 1,35. Silvio Borner, Aymo Brunetti, Beatrice Weder: *Political Credibility and Economic Development*, a.a.O., S. 108, 124, 128, 142.

⁹²¹ Pablo Gerchunoff, Juan Carlos Torre: *La Política de Liberalización Económica en la Administración de Menem*, in: *Desarrollo Económico* Nr. 36/1996, S. 735.

⁹²² Zwar weist etwa Rey darauf hin, dass vor allem die defizitbedingte Geldemission „aceleraba el ritmo inflacionario“; doch auch wenn die Haushaltsdefizite unter Alfonsín neue Rekordstände erreichten, so sind sie doch eher Auslöser denn vornehmliche Ursache der Hyperinflation. Hierbei ist sicherlich auch zu berücksichtigen, dass die rasante Geldentwertung eine extrem unüberschaubare Situation schuf, in der staatliches Handeln zusätzlich massiv erschwert wurde; so u.a. auch die Steuereintreibung, der vor diesem Hintergrund Planbarkeit und Kontrolle weitgehend entgleiten mussten, worüber das Vertrauen auf

te sowie „reservas internacionales en niveles mínimos“⁹²⁴ waren ebenso Anzeichen einer akuten Glaubwürdigkeitskrise wie das völlige Scheitern des „Plan Primavera“ von 1988. Gerchunoff und Torre konstatieren:

„En este marco, las autoridades se vieron en dificultades para asegurar el funcionamiento del aparato estatal e incluso de garantizar el orden público.“⁹²⁵

Dieser Zustand der „economía de guerra“⁹²⁶ verschärfte sich bereits durch die bloße Aussicht der Übernahme der Amtsgeschäfte durch Präsident Menem dramatisch. Rojas führt aus:

„Up till then, many people had associated Menem with the worst sides of Peronism, and they anticipated a new populist cycle, spiced with even more nationalist demagoguery, state intervention, corporative horse-trading and corruption. So the prospect of Menem winning the election triggered a wave of economic panic which was an important contributory cause of the first of the two hyperinflations afflicting Argentina in 1989-90 (...).“⁹²⁷

Dennoch wurde mit der vorzeitigen Amtsübergabe an Menem ein erneuter Versuch unternommen, das weitgehend erschöpfte systemische Vertrauen durch personales zu ersetzen und dadurch „political credibility“ zu erzeugen. Alfonsín als Repräsentant einer mit ihren Stabilisierungsversuchen so erfolglosen Regierung war als Träger personalen Vertrauens nicht mehr geeignet:

„Tantos errores acumulados desbordan la administración del Dr. Alfonsín que se ve obligado a entregar su mandato con anticipación.“⁹²⁸

Die Schaffung von Vertrauen war so die vordringlichste Aufgabe der neuen Regierung, was allerdings durch die schwache Reputation Menems zusätzlich erschwert wurde:

„(,,) Menem se enfrentó a (...) un problema político de credibilidad. (...) [L]a necesidad de ganar reputación tuvo (...) el efecto [de] obligar a Menem a sobre-reaccionar y a ir más allá de lo que hubiera hecho en ausencia de una brecha de credibilidad. De hecho, las primeras decisiones de Menem fueron diseñadas a los efectos de mandar señales claras de sus compromisos presentes y sus intenciones futuras a fin de conquistar la elusiva confianza del mundo de los negocios.“⁹²⁹

das Ausbleiben von Ahndung im Falle von Steuerhinterziehung weiter gestärkt wurde. Mabel Rey: La (des)ilusión privatista. El experimento neoliberal en la Argentina, a.a.O., S. 15.

⁹²³ Pablo Gerchunoff, Juan Carlos Torre: La Política de Liberalización Económica en la Administración de Menem, in: Desarrollo Económico Nr. 36/1996, S. 735.

⁹²⁴ Ebd.

⁹²⁵ Ebd.

⁹²⁶ Mabel Rey: La (des)ilusión privatista. El experimento neoliberal en la Argentina, a.a.O., S. 18.

⁹²⁷ Mauricio Rojas: The Sorrows of Carmencita. Argentina's Crisis in a Historical Perspective, a.a.O., S. 104.

⁹²⁸ Carlos Socci: El fracaso del social-estatismo en la Argentina. De Perón a Duhalde, a.a.O., S. 36.

⁹²⁹ Pablo Gerchunoff, Juan Carlos Torre: La Política de Liberalización Económica en la Administración de Menem, in: Desarrollo Económico Nr. 36/1996, S. 736.

Dies erfolgte, wie aus diesen und anderen Schilderungen der ersten Schritte der Regierung Menem deutlich wird, insbesondere auf dem Weg des personalen Vertrauens. Hierzu gehörte an erster Stelle der Versuch des Präsidenten, von Anfang an als besonders tatkräftig, entschlossen und unbeirrbar zu wirken.

In diesen Bereich können auch die ersten beiden grundlegenden Reformgesetze⁹³⁰ gezählt werden, die sich u.a. auch dadurch auszeichnen, dass sie - zumal in Anbetracht ihres Umfangs und der Vielzahl der von ihren Regelungen betroffenen Gebieten - das Parlament in außerordentlich kurzer Zeit passierten, vor allem aber dadurch, dass sie der Exekutive und damit dem Präsidenten weit reichende Vollmachten zusprachen;⁹³¹ und so Verantwortung vom System weg und hin zur Person des Präsidenten verschoben. Hinsichtlich des Vertrauensaspekts sind hierbei weniger die einzelnen Bestimmungen dieser Gesetze von Bedeutung, als vielmehr einerseits der Eindruck, dass der Präsident erste Reformprojekte mit Nachdruck durch die legislativen Instanzen brachte sowie andererseits, dass er auf ihrer Grundlage nunmehr legal als fester Ankerpunkt des Fortgangs der Reformprozesse erscheinen konnte.

Eher klassischen personalen Mustern folgten auch die Ernennungen von Persönlichkeiten zu Wirtschaftsministern, die zuvor für einen der wenigen international erfolgreichen argentinischen Großkonzerne - Bunge y Born - tätig gewesen waren. Rojas hebt die Bedeutung dieses Schritts hervor:

„By doing this, Menem eliminated a great deal of the distrust of the Peronists which the Argentine business community had harboured for decades (...)⁹³²

und bezeichnet diesen Schritt, zusammen mit der Benennung des über eine fundierte Reputation als Befürworter liberaler Wirtschaftspolitik verfügenden Vorsitzenden der eigentlich oppositionellen und wirtschaftsliberalen UCD, Alvaro Alsogaray, zum Chefunterhändler für die Auslandschuld als „first stroke of genius“.⁹³³

Auch die Auflegung eines in der Öffentlichkeit als „Plan BB“ (Bunge&Born) bekannten Stabilisierungsprogramms 1989, konzeptioneller Rahmen der „Ley de Reforma del Estado“ und der „Ley de Emergencia Económica“, nahm direkten Bezug auf dieses erfolgreiche argentinische Unternehmen, dessen Expertise und guter Ruf solcherart auf den neuen Präsidenten und

⁹³⁰ Ley de Reforma del Estado, Ley de Emergencia Económica.

⁹³¹ Mabel Rey: La (des)ilusión privatista. El experimento neoliberal en la Argentina, a.a.O., S. 30.

⁹³² Mauricio Rojas: The Sorrows of Carmencita. Argentina's Crisis in a Historical Perspective, a.a.O., S. 105.

⁹³³ Ebd., S. 104.

seine Regierung abstrahlen sollten.⁹³⁴ Die vordringlichen Ziele dieses Projekt beschreibt Díaz mit den Worten:

„Este plan (...) fue concebido para la situación (...), estabilizar los precios y mercados restaurando la credibilidad en la economía tanto en el plano nacional como en el internacional (...).“⁹³⁵

3.2 Vom personalen zum systemischen Vertrauen?

Wie erschöpft die politische Glaubwürdigkeit – vor allem auch in Folge der geschilderten Systemvertrauenskrise - in Argentinien Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre jedoch tatsächlich war, zeigte sich daran, dass diese Strategie eines Versuch ihrer Stärkung durch eher traditionelle Mittel der Generierung personalen Vertrauens einerseits und die Durchführung systemgebundener Stabilisierungsmaßnahmen andererseits zunächst vollkommen fehlschlug. Rey notiert:

„(...) [E]l plan económico de Bunge y Born comienza a desmoronarse rápidamente: mientras se saturaba el mercado de bonos, las reservas caían a un nivel crítico, (...) se acentuaba la fuga de capitales y los exportadores presionaban fuertemente sobre el mercado de divisas a través de las prefinanciaciones. El dólar, que había mantenido cierta estabilidad hasta octubre, aumentó su valor casi en un 50% en noviembre y otro tanto en diciembre (...).“⁹³⁶

Auch hier wird wieder deutlich, von welcher zentraler Bedeutung systemisches Vertrauen für das planvolle Funktionieren von Institutionen ist. Denn obschon die „Ley de Reforma del Estado“ und die „Ley de Emergencia Económica“ im Hinblick auf ihre inhaltlichen Bestimmungen und Zielsetzungen durchaus tief greifende Reformansätze darstellen, indem sie beispielsweise erstmals die Veräußerung der größten Staatsunternehmen und eine weit gehende Öffnung der Märkte gegenüber dem Ausland vorsahen, und obschon sie bereits unmittelbar nach Amtsübernahme durch die peronistische Regierung erlassen wurden, so vermochten sie doch nicht, Vertrauen zu erzeugen und darüber die makroökonomische Krise auch nur ansatzweise zu stabilisieren.⁹³⁷ Angesichts dieser Entwicklungen wurde deutlich, dass „the first and quite traditional stabilisation measures by the new government were not enough.“⁹³⁸ Vor dem Hintergrund, dass

⁹³⁴ Roberto Cachanosky, Publizist und Unternehmensberater, im Gespräch am 4.6.2004 in Olivos.

⁹³⁵ Rodolfo Díaz: ¿Prosperidad o Ilusión? Las Reformas de los 90 en la Argentina, a.a.O., S. 45.

⁹³⁶ Mabel Rey: La (des)ilusión privatista. El experimento neoliberal en la Argentina, a.a.O., S. 35.

⁹³⁷ Hier wird auch greifbar, dass der von Borner, Brunetti und Weder als eine von drei Quellen politischer Glaubwürdigkeit genannte Aspekt der „Openess“ seine Wirksamkeit auch erst vor dem Hintergrund seiner zuverlässigen und lang andauernden Implementierung entfalten kann. Wie die Autoren selber feststellen: „Credibility can not be established by decree.“ Ay-mo Brunetti, Beatrice Weder: Political Credibility and Economic Growth, a.a.O., S. 4. Dies könnte dahingehend ergänzt werden, dass „Credibility can not be established by drafting institutions, be they decrees or laws.“

⁹³⁸ Mauricio Rojas: The Sorrows of Carmencita. Argentina's Crisis in a Historical Perspective, a.a.O., S. 106.

„[e]l viraje ideológico y político de Menem no alcanzó (...) para que los grandes grupos económicos abandonaran su estado de alerta debido a la experiencia acumulada de repetidos fracasos en estabilizar la economía“,⁹³⁹

erfolgte im Verlauf des Jahres 1990 schließlich der Einstieg in

„(...) una combinación de políticas de estabilización y de reformas estructurales que se caracterizó por su radicalidad“,⁹⁴⁰

Diese Intensivierung der Reformen, die einerseits in der forcierten Umsetzung der bereits 1989 beschlossenen Gesetze sowie andererseits vor allem in der Auflegung weiterer Reformprojekte bestand, ist aus Sicht des Systemvertrauens von besonderem Interesse. Denn hierbei beschritt die Regierung Menem - unter formaltheoretischer Ägide der neoklassischen Wirtschafts- und Staatstheorie bzw. des „Washington Consensus“ - einen Weg, der in seiner Ausrichtung gegenüber früheren Stabilisierungs- und Reformversuchen tatsächlich wichtige Neuerungen enthielt.

Denn neben den oben bereits dargestellten Bestrebungen zu einer auch institutionellen Untermauerung der Entfaltung personalen Vertrauens in die Figur des Präsidenten zu Ungunsten der beim System belassenen Verantwortlichkeiten in Form der beiden großen Reformgesetze des Jahres 1989 könnten die Bestimmungen dieser und der in den Folgejahren zwecks Einleitung struktureller Reformen erlassenen Gesetze und Dekrete nicht nur dahingehend interpretiert werden, dass Anstrengungen in Richtung auf eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Systems unternommen wurden. Dieser Kategorie zuzurechnen sind auch beispielsweise die ihrem Entwurf nach sehr ambitionierten Bemühungen zum effizienzsteigernden Umbau der Staatsbürokratie. Betroffen war hiervon nicht nur eine große Zahl von Behörden, sondern nachgerade die Gesamtheit des öffentlichen Sektors sowie die Beziehungen zwischen Bund und Provinzen. Auch wenn diese und andere Reformen: insbesondere die Schaffung einer Reihe von Ämtern zur Korruptionsbekämpfung und das internationalen Trends folgende Streben nach der Herstellung größerer Transparenz, sicherlich darauf abzielten, die Qualität staatlichen Handelns zu verbessern und darüber geeignet gewesen wären, wenigstens die passiven Enteignungserfahrungen mit dem Staat zu verringern und so auf diesem Wege zu einer Stärkung des Systemvertrauens beizutragen, so stellen diese Maßnahmen doch nur einen Teil der Erneuerungsstrategien der Regierung Menem dar.

⁹³⁹ Pablo Gerchunoff, Juan Carlos Torre: La política de liberalización económica en la administración de Menem, in: Desarrollo Económico Nr. 36/1996, S. 743.

⁹⁴⁰ Ebd., S. 735.

Denn Herzstücke der Reformen waren nach dem sich in wirtschaftlichem Chaos und Hyperinflation offenbarenden Scheitern der herkömmlichen Stabilisierungsversuche vielmehr darauf ausgerichtet, die Einflussmöglichkeiten des Systems: seine transaktionsumfeldgestaltenden Befugnisse, nicht einer nur graduellen Reduzierung zu unterwerfen. Die „Ley de Reforma del Estado“, die „Ley de Emergencia Económica“ und 1991 vor allem die „Ley de Convertibilidad“ stellen einen tiefen Eingriff in die staatlichen Möglichkeiten zur Machtgefälleregulierung dar. Freilich gehörte der Abbau direkter und indirekter Subventionen ebenso zum bisherigen wirtschaftspolitischen Repertoire demokratischer wie militärischer Regierungen in Argentinien wie die Gestaltung von Wechselkursen oder Außenhandelsregimes. Innovativ und radikal bei den Menemschen Reformen war jedoch, dass sie sich in besonderem Maße um die Schaffung vollendeter Tatsachen bemühten.

Staatsunternehmen sollten nicht nur effizienter gemacht werden, um dann eventuell eines Tages in private Hände gegeben zu werden - was zweifellos objektiv ihrer Wertsteigerung dienlich gewesen wäre und beim Verkauf höhere Preise hätte bringen können. Vielmehr sollten sie so schnell wie irgend möglich veräußert werden, um so einen wesentlichen Teil des Wirtschaftsgeschehens: ihre technische Infrastruktur und das Geflecht der „patria contratista“,⁹⁴¹ vom unmittelbaren dem allenfalls noch mittelbaren Wirkungskreis des Systems Staat zu überstellen. In dieser Richtung irreversibler Tatsachen ging auch die Privatisierung bzw. Auflösung staatlicher Banken,⁹⁴² die zuvor eine so zentrale Rolle bei der Vergabe subventionierter Kredite und damit der Transaktionsumfeld- und damit Machtbalancengestaltung inne gehabt hatten. Ebenfalls wurden direkte und indirekte Subventionen nicht etwa nur pauschal abgesenkt, sondern völlig aufgehoben, sowie öffentliche Regulierungsgremien nicht in ihrer Macht beschnitten, sondern ganz aufgelöst. Das System Staat - dieser Eindruck drängt sich auf - legte hier nicht nur einige seiner Beeinflussungsinstrumente vorübergehend zur Seite, um sie eventuell jederzeit wieder aufgreifen zu können. Tatsächlich eliminierten diese „reformas estructurales“ formell eine Vielzahl von direkten Verbindungen zwischen dem System Staat und der argentinischen Volkswirtschaft, und darüber auch eine Reihe möglicher Transmissionsriemen für den Fall wieder plötzlich wechselnder abgeleiteter Transaktionsziele.

⁹⁴¹ Carlos Socci: El fracaso del social-estatismo en la Argentina. De Perón a Duhalde, a.a.O., S. 35.

⁹⁴² So etwa die Veräußerung der Mehrzahl der öffentlichen Banken der Provinzen oder die Auflösung des „Banco Nacional de Desarrollo“. Letztere ist dabei wiederum von besonderer Symbolkraft, da dieses Institut zum einen in früheren Jahrzehnten eine sehr aktive Entwicklungsrolle gespielt hatte sowie zum anderen, weil diese Bank aufgrund der Finanzmisere der öffentlichen Hand und der Bilanzierung zahlreicher „fauler“ Kredite zum Zeitpunkt Intensivierung der Reformen ohnehin praktisch keine Kredite mehr vergeben konnte.

Noch sehr viel weiter auf diesem Weg ging die „Ley de Convertibilidad“ von 1991, von Socci als „shock de confinaza para terminar con 40 años de inflación“⁹⁴³ bezeichnet. Argentinien begab sich mit der Implementierung des Konvertibilitätsmodells nicht nur einer traditionell sehr wichtigen Finanzierungsquelle des Staates: der Defizitdeckung mittels Geldschöpfung.⁹⁴⁴ Vor allem unterlag die Geldmenge im Rahmen der vorgeschriebenen mindestens 70%igen Dollardeckung der Emissionen künftig kaum noch eigenständigen regulierenden Eingriffen der Zentralbank. Die Entwicklung des Geldvolumens in Argentinien wurde zu einem überwiegenden Teil von externen Faktoren abhängig. Die BCRA verlor auf diese Weise den Großteil ihres Handlungsspielraums:

„El mecanismo de la convertibilidad que transformaba al Banco Central en una simple Caja de Conversión, le resta de hecho toda posibilidad de planificar la política monetaria. La oferta de dinero depende de la intensidad de los ingresos de capitales del exterior.“⁹⁴⁵

Zwar behauptet Rojas im Zusammenhang der von der Regierung Menem implementierten Reformen:

„(..) [T]his really was something new: no previous Argentine President had opted for recession as a method of curbing inflation and stabilising the country.“⁹⁴⁶

Doch vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen, sowie auch im Hinblick auf die bereits von vorhergehenden Präsidenten - wie etwa bei O'Donnell im Rahmen seiner „ciclos“, aber eben auch bei Rojas und seinen „populist cycles“ selbst festgestellt - zum Zwecke der Bekämpfung von Inflations- und Zahlungsbilanzkrisen eingesetzten rezessionsinduzierenden wirtschaftspolitischen Maßnahmen, geht diese Bewertung am Kern der Reformbesonderheiten der Menem-Zeit vorbei.

Denn tatsächlich schien der Weg, den Menem zur Lösung der zu Beginn der 90er Jahre in Argentinien so akuten Vertrauensproblematik beschritt, in seinen Inhalten und Zielsetzungen auf seine Weise historisch innovativ. Vor allem aber insinuierte er von seiner Konzeption her den Versuch eines tatsächlichen Bruchs mit den Entwicklungsmustern der Vergangenheit. Auf den ersten Blick konnte durchaus der Eindruck entstehen, dass Menem mit der Durchführung seiner Reformen zuvorderst auf die Stärkung systemischen Vertrauens abheben wollte.

⁹⁴³ Carlos Socci: El fracaso del social-estatismo en la Argentina. De Perón a Duhalde, a.a.O., S. 96.

⁹⁴⁴ Tatsächlich wurde diese Finanzierungsquelle bereits 1990 durch Dekret 435/90 verschlossen, „que declaraba el cese de las emisiones del Banco Central (...)“. Rodolfo Díaz: ¿Prosperidad o ilusión? Las reformas de los 90 en la Argentina, a.a.O., S. 51.

⁹⁴⁵ Gerardo Tresca: La crisis económica argentina en el año 2001 y su conexión con el modelo de la convertibilidad en aplicación desde 1991, in: Marcelo Lascano (Hrsg.): La economía argentina hoy. Un análisis riguroso de un país en crisis, a.a.O., S. 306.

⁹⁴⁶ Mauricio Rojas: The Sorrows of Carmencita. Argentina's Crisis in a Historical Perspective, a.a.O., S. 108.

Auf der Grundlage der Erkenntnis, dass das seitens der privaten Wirtschafts- und Transaktionssubjekte dem Funktionieren des Systems entgegen gebrachte Vertrauen zutiefst erschüttert und sogar erschöpft war, sollten auf der einen Seite dessen passiv eigentumsrechtsschützenden Qualitäten gestärkt werden. Um dieses Vorgehen abzusichern, wurde auf der anderen Seite die Einflussreichweite des Systems drastisch reduziert und eine Reihe bislang wichtiger transaktionsumfeldgestaltender Befugnisse aus seinem unmittelbaren Aktionsradius entfernt.

3.2.1 Systemvertrauenswirkungen der Menem-Reformen

Kann diese systemfreundliche Einschätzung, die das zu Beginn der 90er Jahre weithin positive Echo auf die Reformen in Argentinien legitimiert hätte, durch den Blick auf die tatsächlichen Entwicklungen gestützt werden?

Dabei wird in Anbetracht der Ereignisse während der 90er deutlich, dass dabei zunächst tatsächlich die Generierung von politischer Glaubwürdigkeit gelang. Vor allem nach der Implementierung des Konvertibilitätsmodells 1991 erlebten insbesondere Hyperinflation, Kapitalflucht und geringe Investitionen eine scheinbar tief greifende Wandlung. So betrug die Inflation im Jahr nach der Währungsreform lediglich noch 24,9%, und sank bis 1993 weiter auf 10,6% ab; verglichen mit den 171,7% des Jahres 1991, vor allem aber mit den 2.314% von 1990 ist dies der wohl auffälligste Stabilisierungserfolg der Menem-Regierung. Doch auch bei der Kapitalflucht ergab sich eine fundamentale Umkehr, die Argentinien während der 90er in vielen Jahren zu einem Hauptziel internationaler Kapitalströme machte. Und auch hinsichtlich der Investitionen zeigte sich eine angesichts der extrem geringen Werte in der zweiten Hälfte der 80er Jahre beeindruckende Gegenbewegung, in deren Verlauf die Investitionen der Jahre 1992-1998 im Schnitt gut doppelt so hoch ausfielen wie die des Jahres 1991.⁹⁴⁷ Kann vor dem Hintergrund dieser Zahlen also davon ausgegangen werden, dass das systemische Vertrauen der privaten Wirtschaftssubjekte in den argentinischen Staat im Verlauf der 90er Jahre eine Stärkung erfahren hat?

Bei einer Auseinandersetzung mit diesen Aspekten zeigen sich die Vielschichtigkeit und Komplexität von Vertrauen und seinen Wirkungsweisen. So kommt insgesamt der Eindruck auf, dass zwar an einer Oberfläche die Stärkung von Vertrauen gelang - unter dessen Oberflä-

⁹⁴⁷ Alieto Guadagni: *Contradicciones de la modernización. ¿Crecimiento económico y exclusión social? Los años 90 en Argentina*, a.a.O., S. 67.

che aber „la historia conspiraba“.⁹⁴⁸ Dies lässt sich anhand der wichtigsten Reformprojekte der Menem-Regierung: Privatisierungen und Inflationskontrolle, sowie bei der Untersuchung einiger weiterer von den Reformen im engeren oder weiteren Sinne betroffenen Aspekte von Staatlichkeit nachvollziehen.

a) Privatisierungen

Dabei ist zunächst unbestreitbar, dass die argentinische Volkswirtschaft auf Grundlage der Reformen der Regierung Menem wenigstens vorübergehend Wachstum erzeugte. Von besonderer Relevanz ist dabei, dass eine umfassende Modernisierung des Produktionsapparats und der gesamten Infrastruktur bewerkstelligt werden konnte.

Innerhalb weniger Jahre gelangen der Verkauf maroder Staatsunternehmen sowie eine grundlegende Sanierung der Leitungsnetze in Telekommunikation, Transport und Energieversorgung. Hier also ließ sich ganz offensichtlich eine Reihe solventer Investoren auf Transaktionsbeziehungen sowohl *mit* dem argentinischen Staat - in Form des Verkäufers seiner Unternehmen -, als auch mit der argentinischen Volkswirtschaft und damit dem Staat *als* Transaktionsbeziehung - durch den Eintritt in diesen Markt - ein und war nachweislich zur Veranlagung umfangreicher Finanzressourcen bereit.

Dies alles ist als Ausdruck von Vertrauen zu werten. Hätten die Investoren nicht auf die Profitabilität der von ihnen eingegangenen Transaktionsbeziehungen vertraut, so hätten sie sich kaum auf sie eingelassen. Sie taten dies in aller Regel auf Grundlage einer völlig freien Entscheidung; zumal dann, wenn es sich um ausländische Kapitalgeber handelte. Freilich stellt sich nun die Frage nach den Transaktionsbedingungen, zu denen diese Investoren zur Aufnahme ihrer Transaktionsbeziehungen bereit waren. Unter Bezugnahme auf das Kreditgeschäft als Vergleich kann dabei davon ausgegangen werden, dass Engagements, in denen der kapitalgebende Transaktionspartner ein hohes Enteignungsrisiko erblickt und die er solcherart als risikoreich erachtet eher dann eingegangen werden, wenn die ausgehandelten Transaktionsbedingungen eine hohe Verzinsung bei möglichst kurzer Laufzeit bieten. Auf diese Weise ist bereits nach relativ kurzer Zeit das eingesetzte Kapital amortisiert, so dass dann eventuell erfolgende Verluste nur noch zu Lasten der Gewinne, aber nicht mehr des eingesetzten Kapitals gehen.

⁹⁴⁸ Pablo Gerchunoff, Juan Carlos Torre: La política de liberalización económica en la administración de Menem, in: Desarrollo Económico Nr. 36/1996, S. 743.

Hinsichtlich dieser Transaktionsbedingungen zeigt sich, dass diese im Falle der größten Anziehungspunkte von Investitionen: den privatisierten Staatsunternehmen, insbesondere auf die Erzielung sowohl rascher als auch besonders hoher Profite durch die Investoren hin ausgerichtet wurden. Hierbei fallen nicht nur die in der ersten großen Privatisierungswelle des Jahres 1990 relativ niedrigen Verkaufserlöse selbst für große Staatsunternehmen auf; diese wären schließlich noch durch den Hinweis auf die notwendigen hohen Investitionen in ihre Sanierung und Modernisierung zu rechtfertigen. Gewichtiger sind in diesem Zusammenhang die vertraglichen Vereinbarungen weitgehender Übernahme von Altschulden durch den argentinischen Staat, die teilweise Finanzierung der Kaufpreise durch auf das eben privatisierte und entschuldete Unternehmen aufgenommene neue Schulden,⁹⁴⁹ der explizite Ausschluss staatlicher Einflüsse auf personelle und strukturelle Entscheidungen der privatisierten Firmen,⁹⁵⁰ die Festschreibung der zum Zeitpunkt der Privatisierung gültigen Steuerrahmen auch für eine Zukunft, der vielfach gewährte langjährige Monopolschutz sowie, vor allem, die von einer drastischen Erhöhung der Tarife gespeiste⁹⁵¹ weit überdurchschnittliche Rentabilität der Investitionen.⁹⁵² Azpiazu und Schorr beschreiben die im Zuge der Privatisierungen und der in ihrem Verlauf an die Investoren gemachten Zugeständnisse entstandene Lage als „una situación de nulo riesgo empresario y exorbitantes tasas de rentabilidad (...)“.⁹⁵³

Dies alles deutet darauf hin, dass die Investoren mit einem relativ geringen Eigenkapitalaufwand möglichst hohe Zinsen und dadurch rasche Gewinne erzielen wollten; was wiederum darauf hinweist, dass das Engagement eher einen kurzen bis mittleren Zeithorizont hatte als einen langen. Dies wiederum spricht vor den oben angestellten Überlegungen zu den Analogien zur Kreditvergabe für die Annahme eines - trotz aller Entgegenkommen - hohen Investitionsrisikos. In diesem Zusammenhang ist zum einen von besonderer Bedeutung, dass es sich bei den Investoren meist um große transnational tätige Unternehmen mit umfangreicher Finanzkraft handelte. Dass sie sich dennoch für eine vergleichsweise sehr geringe Einbringung eigenen Kapitals sowohl beim Kauf der Firmen als auch bei den später in sie geleisteten In-

⁹⁴⁹ Dies war etwa bei der Übernahme von Aerolíneas Argentinas durch Iberia der Fall.

⁹⁵⁰ Für YPF Peter Taylor, als Unternehmensberater mit verantwortlich für die Privatisierungen von YPF und die Ausschreibungen des Autobahn-Bauprojekts „Acceso Norte“, im Gespräch am 23.6.2004 in Pilar; für den Telekommunikationsbereich Jorge Cohen, Sprecher der Comisión Nacional de Comunicaciones, beim Gespräch am 31.5.2004 in Buenos Aires.

⁹⁵¹ Dabei spielten nicht nur die im unmittelbaren Umfeld der Privatisierungen durchgeführten Tarifierhöhungen eine wichtige Rolle, sondern auch die - nach dem Konvertibilitätsgesetz von 1991 eigentlich rechtswidrige - Indexierung der Versorgungstarife anhand der US-Inflation.

⁹⁵² Vgl. zu diesem Punkt auch Teil II, Pkt. 2.2.2 c).

⁹⁵³ Daniel Azpiazu, Martín Schorr: Crónica de una sumisión anunciada. Las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la administración Duhalde, a.a.O., S. 21.

vestitionen entschieden⁹⁵⁴ und in ihrem unternehmerischen Verhalten einer eher kurzfristigen Strategie folgten, legt nahe, für wie groß sie das Risiko einer plötzlichen Belastung ihrer Rentabilitätsmargen und eines Verlusts ihres eingebrachten Kapitals hielten. Noch deutlicher werden diese Befürchtungen wenn man sich vergegenwärtigt, dass die Investitionen zum anderen vor allem in Infrastrukturunternehmen stattfanden; mithin also in solchen Bereichen, die eher nicht mit Spekulation in Verbindung gebracht werden und aufgrund ihrer großen volkswirtschaftlichen Bedeutung im Falle stabiler Transaktionsumfelder auch und gerade für ein langfristiges Engagement lukrativ sind.⁹⁵⁵

Die relative Kurzfristigkeit und auf die Mitnahme möglichst rascher Amortisationen gerichtete Beteiligungsstrategie der Käufer privatisierter Staatsunternehmen zeigte sich jedoch nicht nur in der Form der Investitionsfinanzierung oder in der Privatisierungsvertrags- und Tarifstrukturgestaltung.⁹⁵⁶ Vor allem im Falle der nach 1991 und dann zu besseren Konditionen verkauften Firmen kam ein weiteres rentabilitätssteigerndes Instrument zur Anwendung: die Nichterfüllung zuvor vertraglich zugesicherter Investitionen.⁹⁵⁷ Die Folgen dieses Betrugs - Transaktionsbedingungen wurden seitens der Investoren zwecks Erzielung außerordentlicher Transaktionsgewinne gebrochen - zeigen sich bis in die Gegenwart hinein. So führt beispielsweise die nicht verbrauchsangemessene Erweiterung der Förder- und Transportkapazitäten bei der Gasversorgung vor allem im Winter immer wieder zu erheblichen Engpässen; die Unternehmen verweisen freilich diesbezüglich auf die schlechten Investitionsbedingungen angesichts staatlich festgelegter Preise.⁹⁵⁸ Auch im öffentlichen schienengebundenen Massentransport wurden gegebene Investitionszusagen bis zu dem Punkt nicht eingehalten, dass heute über massive Verspätungen, den sicherheitsgefährdenden Zustand und die Überfüllung der Züge aufgebrachte Pendler Bahnhöfe besetzen und zerstören.⁹⁵⁹ In den beiden hier exemplarisch angeführten Fällen handelt es sich um die Folgen von Investitionsversäumnissen des vergangenen Jahrzehnts; die trotz der vertraglich festgelegten unternehmensseitigen Ver-

⁹⁵⁴ Bei den Unternehmen handelte es sich vielfach auch nach der Privatisierung um formell selbständige Töchter der Investoren. Das in sie investierte Kapital wurde zu weiten Teilen als Kredite auf den internationalen Finanzmärkten aufgenommen.

⁹⁵⁵ Der kurzfristige und nachgerade spekulative Charakter einer Beteiligung an einem privatisierten Staatsunternehmen zeigt sich nicht nur bei den Telefongesellschaften, die auf schnelle Erfolge setzten. Exemplarisch hierfür ist auch der Fall von Aerolíneas Argentinas, die von Iberia vor allem zur Erzielung finanzmarktbasierter Gewinne genutzt wurde. Vgl. Alberto Natale: Privatizaciones en privado. El testimonio de un protagonista que desnuda el laberinto de las adjudicaciones, a.a.O., S. 35 ff.

⁹⁵⁶ Hierbei kam es auch zum Einsatz betrügerischer Mittel. Am 16. November 1994 erklärte etwa die Auditoría General de la Nación, dass die privatisierten Telefongesellschaften über einen Zeitraum von vier Jahren überhöhte Tarife in Rechnung gestellt hätten. Tendencias Económicas y Financieras, Anuario 1994: Reseña económica y política local, S. 28.

⁹⁵⁷ Vgl. hierzu auch die „Dictámenes de la Comisión Bicameral de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones“ der Jahre 1990-1999, einsehbar in der Biblioteca del Congreso Nacional, Buenos Aires.

⁹⁵⁸ Ricardo Gómez-Diez, Senator für die Provinz Salta, im Gespräch am 25.5.2004 in Buenos Aires.

⁹⁵⁹ Vgl. etwa La Nación vom 30.12.2005: „Imágenes y gritos que vienen del infierno“.

pflichtungen aufgelaufen sind, ausreichend in eine nachhaltige Verbesserung des Services, der Sicherheit und der Effizienz zu investieren.

Neben dieser auf eine hohe Risikowahrnehmung hindeutenden Investitionsstrategien im Umfeld der Privatisierungen gibt es hier jedoch noch weitere Anzeichen für geringes Systemvertrauen. So griffen die privatisierten Unternehmen vielfach selber zu systemaversen Mitteln, um ihre Transaktionsziele zu erreichen; und traten dabei oft nicht mit den vom System dafür vorgesehenen Transaktionspartnern in Beziehung, sondern immer wieder auch unter Umgehung institutionalisierter Machtgefälleregulierungen mit machtvollen Einzelpersonen bis hin zum Präsidenten selbst. So finden sich in den „Dictámenes de la Comisión Bicameral de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones“ zahlreiche Hinweise auf Präsidialdekrete, die in Übergehung der eigentlich zuständigen Regulierungsbehörden in bestehende Gesetze eingreifen bzw. die Bestimmungen der Privatisierungsverträge modifizieren.⁹⁶⁰ Ihre Entsprechung fanden diese oft außerhalb institutionell vorgegebener Bahnen verlaufenden Einflussnahmen in einem Prozess der „renegociación permanente“,⁹⁶¹ die zu einer „supremacía de poder de los grandes grupos económicos plasmada en el propio estado“⁹⁶² führte.

Sowohl in dieser Tendenz zur Anwendung extrainstitutioneller, personenbezogener Verhandlungsformen zur Erreichung ihrer Transaktionsziele als auch beim wiederholten Brechen vertraglich festgelegter Zusagen zeigten die privatisierten Unternehmen in aktiver Form geringes Systemvertrauen: Vertrauten sie doch darauf, dass ihr regelwidriges Verhalten nicht nur ungesühnt bleiben würde - und immerhin stand theoretisch im Extremfall ihr argentinisches Engagement auf dem Spiel -, sondern darüber hinaus auch der Erreichung ihrer Transaktionsziele besser gerecht würde als ein regelkonformes. Besonders interessant ist in diesem Kontext, dass die Unternehmen die Unsicherheit, die aus dem schwachen Systemvertrauen resultierte und die zu ihren kurzfristigen Investitionshorizonten führte, auf diese Weise selber beförderten. Indem sie mit ihren Verhandlungsstrategien immer wieder auch auf den Bruch von Vereinbarungen zwecks anschließender Neuverhandlung: auf Betrug basierender Erpressung also, setzten, weiteten sie aktiv den diskretionären Spielraum des argentinischen Staates und vor allem seiner Exekutive.

⁹⁶⁰ Zu diesen Bedingungsmodifikationen gehörten insbesondere Tarifierhebungen oder Streckungen von Investitionsvorgaben.

⁹⁶¹ Mabel Rey: La (des)ilusión privatista. El experimento neoliberal en la Argentina, a.a.O., S. 66.

⁹⁶² Ebd.

Und auch hier zeigt sich wieder das Wechselspiel zwischen auf der Grundlage geringen Systemvertrauens unternommenen Missachtungen institutionalisierter Machtgefälleregulierungen und der Verfestigung bzw. Vertiefung niedrigen Systemvertrauens. Denn durch die fortgesetzten Relativierung einmal getroffener Vereinbarungen: durch direkte Angriffe auf deren institutionelle Produktivität also, ging diese einher mit einer „disminución del poder del estado para imponer reglas de juego.“⁹⁶³ Institutionenverachtendes Verhalten, in diesem Fall seitens der privatisierten Staatsunternehmen - bei denen es sich ja nach wie vor um die größten und sichtbarsten des Landes handelte, die wirtschaftliche Schlüsselbereiche besetzten! - fördert auf diese Weise auf beiden Seiten: Staat und private Wirtschaftssubjekte, geringe Erwartungen im Hinblick auf die Eigenschaften des Systems Staat als zuverlässigem Träger von Vertrauen. Massiv aufgewertet werden im Gegenzug personale Vertrauensverhältnisse: die Beziehungen zur Präsidentschaft.

Mithin kann zum für die Entwicklung während der 90er Jahre zentralen Bereich der Privatisierungen zusammenfassend festgestellt werden, dass ihre Erfolge zwar unübersehbar sind und so für die vorübergehende Schaffung von politischer Glaubwürdigkeit sprechen. Dennoch aber sind sie kein Ausdruck einer Stärkung von Systemvertrauen. Viel eher standen bei den Privatisierungen die durch die in ihrem Rahmen vom Staat gewährten ausnehmend günstigen Konditionen im Mittelpunkt, zu deren kurzfristiger Ausschöpfung die Unternehmen in erster Linie antraten. Dass sich trotz dieser sehr profitträchtigen Transaktionsumfelder die Zahl der an den Privatisierungen interessierten Investoren meist in engen Rahmen bewegte zeigt, als wie groß die selbst unter Inaussichtstellung potenziell sehr hoher und rascher Gewinne im Falle eines solchen Engagements gesehenen Risiken vielfach wahrgenommen wurden. Und obschon der argentinische Staat unter dem Eindruck geringen Systemvertrauens potenziellen Investoren solch großzügige Bedingungen einräumte, so fanden sich unter den ausländischen Kapitalanlegern dennoch vor allem von Guadagni so bezeichnete „Newcomer“ - im Argentinengeschäft noch unerfahrene, neue und somit risikounerfahrene private Wirtschaftssubjekte - dazu bereit, sich auf diese riskanten Transaktionsbeziehung einzulassen.⁹⁶⁴

b) Konvertibilitätsmodell

Geringes Systemvertrauen, seine Auswirkungen und volkswirtschaftlichen Kosten zeigen sich auch im zweiten großen Reformprojekt der Menem-Regierung, der Stabilisierung des Geld-

⁹⁶³ Mabel Rey: La (des)ilusión privatista. El experimento neoliberal en la Argentina, a.a.O., S. 67 f.

⁹⁶⁴ Guadagni führt aus, dass 67% der Investitionen von solchen „Newcomern“ getätigt wurden. Alieto Guadagni: Contradicciones de la modernización. ¿Crecimiento económico y exclusión social? Los años 90 en Argentina, a.a.O., S. 80.

wertes. Nachdem mehrere institutionelle Anläufe zur Erreichung dieses Transaktionsziels: niedrige Inflationsraten, gescheitert waren,⁹⁶⁵ griff die Regierung mit der „Ley de Convertibilidad“ 1991 zu einer besonders drastischen Maßnahme, „a fin de acelerar el proceso de cambio y tornarlo irreversible.“⁹⁶⁶

Als im Zusammenhang mit der Entwicklung von Systemvertrauen auf Grundlage dieser Reformen scheint zunächst bedeutsam, dass die Inflation nur sehr graduell auslief. Denn trotz des Inkrafttretens des stark liquiditätsreduzierenden „Plan Bonex“⁹⁶⁷ 1990, mehreren Präsidialdekreten und schließlich der „Ley de Convertibilidad“ betrug die monatliche Preissteigerungsrate in Argentinien im Jahr 1991⁹⁶⁸ im Schnitt beträchtliche 2,2%. Im Vergleich zum Dezember 1990 stiegen die Preise zwischen April und Dezember 1991 immerhin noch um weitere 24%, und das trotz des gleichzeitigen Verbots von Lohnindexierungen und Defizitfinanzierung durch Geldemission. Auch 1992 blieb die Inflationsrate mit 24,9% bzw. durchschnittlich 2,1% pro Monat in Anbetracht der implementierten geldpolitischen Zwangsmaßnahmen bemerkenswert hoch; nach 10,6% 1993 sank sie erst 1994 mit 4,2% dauerhaft deutlich unter die Marke von zehn Prozent. Auch wenn sich die Geldwertstabilität im Vergleich zur vorherigen Hyperinflation also deutlich verbesserte, so könnte ihre dennoch über weitere gut zwei Jahre weit über dem US-amerikanischen Niveau liegende Höhe vor diesem Hintergrund sehr verwundern und als Hinweis darauf gewertet werden, dass die privaten argentinischen Wirtschaftssubjekte auch der neuen Währungseinheit (zunächst) eher geringes Vertrauen entgegen brachten. Im Falle dieser Annahme wiederum läge auf der Hand, dass dieses Misstrauen in den neu eingeführten Peso vor dem Hintergrund des weitgehenden Ausschheidens anderer preistreibender Faktoren (Geldemission) insbesondere dem zahlungsmittel-emittierenden System Staat entgegen gebracht würde.

Dabei wäre jedoch zu bedenken, dass es sich bei der auch nach Einführung der Konvertibilität beobachtbaren Inflation um eine Anpassungsinflation gehandelt haben könnte. Vor dem Hintergrund zuvor inflationsbedingt großflächig verzerrter relativer Preisstrukturen waren zweifellos eine Mehrzahl der Waren und Dienstleistungen in Argentinien am Stichtag des 1. April 1991 sowohl in Relation zu anderen Gütern als auch faktisch zu niedrig bewertet. Ebenfalls

⁹⁶⁵ Mit den Dekreten Nr. 435/90 und 1757/90 waren umfangreiche Maßnahmen zur Unterbindung weiterer inflationstreibender Notenbankemissionen bzw. zur Reduzierung der Staatsausgaben und dem Abbau der öffentlichen Beschäftigung verfügt worden, ohne dass sich dies auch nur mittelfristig nennenswert auf die Entwicklung der Inflationsrate ausgewirkt hätte.

⁹⁶⁶ Pablo Gerchunoff, Juan Carlos Torre: La política de liberalización económica en la administración de Menem, in: Desarrollo Económico Nr. 36/1996, S. 743.

⁹⁶⁷ Mauricio Rojas: The Sorrows of Carmencita. Argentina's Crisis in a Historical Perspective, a.a.O., S. 107 f.

⁹⁶⁸ Zahlen aus: INDEC: Serie histórica del IPC en el Gran Buenos Aires 1943-2004, im Internet unter www.indec.gov.ar.

erfolgten nach diesem Tag privatisierungsbedingt weitere Erhöhungen der Tarife für öffentliche Dienstleistungen, die auf das gesamte Preisgefüge durchschlugen. Ebenfalls berücksichtigt werden muss in diesem Zusammenhang, dass die im Vergleich zu Industrieländern weiterhin sehr hohen Inflationsraten sich in Argentinien in einem Umfeld stark wachsender Nachfrage bei Anfang der 90er Jahre gleichzeitig noch besonders begrenzter Produktionsbasis ereigneten. In allen drei Fällen wäre Inflation eine zu erwartende Folge und vor diesem Hintergrund kaum als Hinweis auf geringes Vertrauen in den Wert der Währung und das diese stellende System zu werten.

Doch auch wenn diese Effekte zweifellos einen guten Teil der nach dem 1. April 1991 beobachtbaren Inflation erklären können, müssen hierbei doch auch einige Einschränkungen vorgenommen werden. So erfolgte erstens das Gros der Preiserhöhungen in den privatisierten Staatsunternehmen bereits 1990, als etwa im Großraum Buenos Aires die Tarife für Telefondienstleistungen um 600% angehoben wurden.⁹⁶⁹ Auch wenn im Zuge der nach dieser ersten Erhöhung weiterhin hohen Inflationsraten sicherlich immer wieder Anpassungen der Tarife vorgenommen werden mussten, sollten die Profitabilitätsmargen nicht unter Druck geraten, so ist hier doch zweitens darauf hinzuweisen, dass es sich bei der Währungsreform von 1991 ja nicht etwa um die Beendigung einer Phase von „surprise inflation“ handelte. Da sämtliche Preiskontrollen bereits Ende Dezember 1989 - und damit noch vor dem Verkauf der meisten Staatsunternehmen - aufgegeben wurden,⁹⁷⁰ konnten diese Firmen (so wie alle anderen auf dem argentinischen Markt tätigen Firmen auch) erwartete und tatsächliche Inflation weitgehend ungehindert an ihre Konsumenten weiterreichen. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die Verzerrungen bei den relativen Preisen am 1. April 1991 nicht so ausgeprägt waren, als dass sie noch gut drei Jahre solch beträchtliche Inflationsraten hätten vollständig rechtfertigen können. Und auch wenn die 1995 zusammen mit der im Zuge der „Tequila-Krise“ nachlassenden Nachfragedynamik stark sinkende Inflationsrate einen deutlichen nachfrageinduzierten Aspekt bei der zuvor deutlich höheren Geldentwertung nahe legen, so ist dabei doch auch zu berücksichtigen, dass die zwischen 1991 und 1994 massive Ausweitung der Güterimporte eine angebotserhöhende und damit inflationsdämpfende Wirkung hatte.

In Anbetracht dieser Abwägung ist davon auszugehen, dass für einen Teil der Preissteigerungen nach dem 1. April 1991 auch das seitens der privaten Wirtschaftssubjekte der neuen Wäh-

⁹⁶⁹ Mabel Rey: La (des)ilusión privatista. El experimento neoliberal en la Argentina, a.a.O., S. 41.

⁹⁷⁰ Mauricio Rojas: The Sorrows of Carmencita. Argentina's Crisis in a Historical Perspective, a.a.O., S. 107.

rung bzw. dem hinter dieser stehenden System nach wie vor entgegen gebrachte Misstrauen verantwortlich gemacht werden kann. Eine Bestätigung dieser Annahme findet sich u.a. bei Gerchunoff und Torre. Sie stellen fest, dass erst positive externe Faktoren: vor allem die Gewährung von ideeller und finanzieller Unterstützung durch den IWF und der auch vor diesem Hintergrund erfolgende aussichtsreiche Einstieg in die Verhandlungen des „Plan Brady“ zur Refinanzierung der Außenschuld, „mejoraron la confianza“⁹⁷¹ in die Verlässlichkeit und Beständigkeit des Konvertibilitätsprojekts und so schließlich zu einer dauerhaften Absenkung der Geldentwertung führten.

Unterstützt wird diese Auffassung auch durch einen Blick auf die Depositentwicklung bei argentinischen Banken. Auch die rege Nutzung der zusammen mit der „Ley de Convertibilidad“ eingeführten Möglichkeit der Einrichtung von auf US\$ lautenden Konten und Sparguthaben bei nationalen Finanzinstituten und die damit eng zusammenhängende Tendenz zur „Dollarisierung“ der Volkswirtschaft⁹⁷² weisen in diese Richtung. Ausweislich der jährlichen Wirtschaftsberichte des argentinischen Wirtschaftsministeriums stieg der Anteil der in US\$ gehaltenen Depositen in Argentinien - Girokonten, Sparkonten und festverzinsliche Wertpapiere - von einem Anteil von 34% (1991) über 52,2% (1994) auf einen Wert von 58,6% (1999).⁹⁷³ Auch wenn darauf hinzuweisen ist, dass das Depositenvolumen insgesamt eine starke Zunahme erlebte und dieser Umstand für ein gewisses Vertrauen in die Sicherheit des nationalen Bankenwesens spricht - wobei hier freilich auch die im internationalen Vergleich gewährten höheren Zinsen eine wichtige Rolle spielten -,⁹⁷⁴ so legt die zunehmend mehrheitliche Veranlagung in US\$ eine auch Jahre nach Einführung der Konvertibilität noch andauernde Unsicherheit in Bezug auf die langfristige Stabilität des argentinischen Peso nahe.

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, dass im Jahr 2000 zu den zehn größten Finanzinstituten Argentiniens sechs ausländische Banken gehörten. Zusammen hielten sie 51% der Depositen, während sie nur 48% der Kredite vergaben. Die privaten nationalen Banken des Landes hingegen verwalteten lediglich rund jeweils 20%.⁹⁷⁵ Auch wenn freilich in anderen Teilen der Welt ebenfalls ein solcher Konzentrationsprozess zu Gunsten international operie-

⁹⁷¹ Pablo Gerchunoff, Juan Carlos Torre: La política de liberalización económica en la administración de Menem, in: Desarrollo Económico Nr. 36/1996, S. 746.

⁹⁷² José María Fanelli: El sistema financiero argentino: La crisis y los desafíos, in: Carlos Bruno, Daniel Chudnovsky (Hrsg.): ¿Por qué sucedió? Las causas económicas de la reciente crisis argentina, a.a.O., S. 137.

⁹⁷³ Ministerio de Economía y Producción (Hrsg.): Informes Económicos der jeweiligen Jahrgänge, Agregados Bimonetarios.

⁹⁷⁴ Pablo Gerchunoff, Juan Carlos Torre: La política de liberalización económica en la administración de Menem, in: Desarrollo Económico Nr. 36/1996, S. 747.

⁹⁷⁵ José María Fanelli: El sistema financiero argentino: La crisis y los desafíos, in: Carlos Bruno, Daniel Chudnovsky (Hrsg.): ¿Por qué sucedió? Las causas económicas de la reciente crisis argentina, a.a.O., S. 140.

render Geldinstitute erkennbar ist, so ist der überdurchschnittlich hohe Grad der Internationalisierung der Guthabenverwaltung dennoch bemerkenswert und auch darauf zurückzuführen, dass internationale Banken als Depositenverwalter vertrauenswürdiger scheinen mochten als nationale.

Ebenfalls zu nennen sind in diesem Zusammenhang die Besonderheit, dass

„[I]os depositantes mostraron una gran preferencia por colocaciones cortas (...). El plazo promedio de los depósitos era muy reducido. El plazo residual del 80% de los pasivos bancarios no excedía los tres meses (...).“⁹⁷⁶

Auch wenn sich diese Feststellung Fanellis auf das bereits erneut von besonderer makroökonomischer Volatilität gekennzeichnete Jahr 2000 bezieht, so lässt sich anhand des hohen Anteils kurzfristiger Anlageformen doch auch auf die Volatilität des Finanzsektors bereits vor diesem Zeitpunkt schließen. Denn entweder war bereits zuvor ein beträchtlicher Anteil kurzfristig veranlagt, oder die privaten Wirtschaftssubjekte waren bereit und *in der Lage*, bei den ersten Anzeichen einer Krise ihre langfristigen Anlageformen zu Gunsten kurzfristiger umzuschichten. Wie groß die Unsicherheit selbst nach mehreren Jahren des Wachstums und des „milagro argentino“ nach wie vor war, zeigte sich auch in der massiven Kapitalflucht unter dem Eindruck der „Tequila-Krise“ 1995:

„(...) [E]n un clima de mucha sensibilidad, hubo un retiro masivo de fondos internacionales de la Argentina.“⁹⁷⁷

In den ersten Wochen des Jahres 1995 verließen so mehr als sechs Milliarden US\$ das Land, und nur ein IWF-Hilfsprogramm konnte einen Zusammenbruch des Finanzsystems verhindern.

Hinsichtlich des Systemvertrauensaspekts noch bedeutsamer als die Fragen der Inflationsquellen nach dem 1. April 1991 und der bevorzugten Depositenwährung ist jedoch, dass trotz der hohen Differenzialinflation gegenüber den USA an der Parität zum US\$ festgehalten wurde. Vor allem die Nichtanpassung des Peso-Wechselkurses barg für die argentinische Volkswirtschaft wachsende Kosten, da sich solcherart die von Anfang an bestehende Überbewertung der neuen argentinischen Währung weiter akzentuierte. Conesa bezifferte diese Überbewertung im Jahr 2000 - und das nach mehreren Jahren der überbewertungsreduzieren-

⁹⁷⁶ José María Fanelli: El sistema financiero argentino: La crisis y los desafíos, in: Carlos Bruno, Daniel Chudnovsky (Hrsg.): ¿Por qué sucedió? Las causas económicas de la reciente crisis argentina, a.a.O., S. 141.

⁹⁷⁷ Luis Alberto Romero: Breve historia contemporánea de la Argentina, a.a.O., S. 286.

den Deflation in Argentinien - auf 54%,⁹⁷⁸ während Buscaglia für die Jahre bis 1995 von einer differenzialinflationbedingten Überbewertung von 78% spricht, die sich in den folgenden Jahren auf 64% reduziert habe.⁹⁷⁹ Diese massive Überbewertung des Peso lastete schwer auf der argentinischen Exportwirtschaft. Nicht nur Socci resümiert vor diesem Hintergrund, dass „el costo argentino medido en dólares estaba fuera de toda competencia“;⁹⁸⁰ auch zahlreiche andere Autoren weisen auf das hohe reale Preisniveau im Argentinien der Konvertibilitätsjahre hin, das zu einem bedeutenden Teil mit verantwortlich gemacht wurde für die hohe Arbeitslosigkeit⁹⁸¹ und die hartnäckig hohen Außenhandelsbilanzdefizite.⁹⁸² Auch nationale Produzenten gerieten so gegenüber den wechselkursbedingt privilegierten Importeuren unter großen Druck und vielfach in extreme wirtschaftliche Schwierigkeiten.

Dass trotz dieser hohen wirtschaftlichen und sozialen Kosten so lange an der Parität zum US\$ festgehalten wurde liegt vor allem darin begründet, dass eine Abwertung des Peso bei den privaten argentinischen Wirtschaftssubjekten die inflationären Erwartungen reaktiviert und die Spekulation gegen die neue Währungseinheit angeheizt hätte.⁹⁸³ Die zentrale glaubwürdigkeitsstabilisierende Bedeutung der Konvertibilität bei gleichzeitigem Andauern geringen Systemvertrauens beschreiben Gerchunoff und Torre so etwa auch als

„una divisoria de aguas que delimita dos períodos al interior de un proceso de cambio iniciado por la conducción política (...)“.⁹⁸⁴

Wäre das Vertrauen in den Staat als Träger von Systemvertrauen stärker ausgeprägt gewesen, so hätte der aus makroökonomischer Sicht nahe liegende Schritt einer Abwertung des Peso wie im Falle des brasilianischen Real, oder auch eines allmählichen Übergangs in ein „managed floating“ wie im Falle Chiles erfolgen können.⁹⁸⁵ Dass dieser Schritt aber lange Jahre trotz der schweren Bürde, die die Überbewertung darstellte, nicht erfolgte und es noch im krisengezeichneten Jahr 2000 selbst unter dem Eindruck einer immer stärker werdenden Spekulation gegen den Peso noch allgemein hieß „One forecast, however, seems safe: ,con-

⁹⁷⁸ Eduardo Conesa: Originalidades e inconsistencias en la política monetaria y cambiaria del último decenio, in: Marcelo Lascano (Hrsg.): La economía argentina hoy. Un análisis riguroso de un país en crisis, a.a.O., S. 100.

⁹⁷⁹ Adolfo Buscaglia: La economía argentina a fines del siglo XX, in: Marcelo Lascano (Hrsg.): La economía argentina hoy. Un análisis riguroso de un país en crisis, a.a.O., S. 41 f.

⁹⁸⁰ Carlos Socci: El fracaso del social-estatismo en la Argentina. De Perón a Duhalde, a.a.O., auf dem Klappentext.

⁹⁸¹ Gerardo Tresca: La crisis económica argentina en el año 2001 y su conexión con el modelo de la convertibilidad en aplicación desde 1991, in: Marcelo Lascano (Hrsg.): La economía argentina hoy. Un análisis riguroso de un país en crisis, a.a.O., S. 307 f.

⁹⁸² Ebd., S. 302 ff.

⁹⁸³ Andrés Alcaraz, Wirtschaftsjournalist und Pressesprecher von Telefónica Argentinien, im Gespräch am 27.5.2004 in Buenos Aires; Ricardo Gómez-Diez, Senator für die Provinz Salta, im Gespräch am 25.5.2004 in Buenos Aires.

⁹⁸⁴ Pablo Gerchunoff, Juan Carlos Torre: La política de liberalización económica en la administración de Menem, in: Desarrollo Económico Nr. 36/1996, S. 734.

⁹⁸⁵ Roberto Cachanosky, Publizist und Unternehmensberater, im Gespräch am 4.6.2004 in Olivos.

vertibility' will endure“,⁹⁸⁶ um erst Anfang 2002 schockartig umgesetzt zu werden: Das alles verdeutlicht die zentrale Rolle, die diesem „auto-atamamiento“⁹⁸⁷ des argentinischen Staates selbst Jahre nach seiner ersten Implementierung noch zukam. Eine die argentinische Wettbewerbsfähigkeit sowohl im Innen- als auch im Außenverhältnis stark schwächende Überbewertung sowie die aus ihr mit resultierenden Erscheinungen des hartnäckigen Außenhandelsdefizits, der Auslandsverschuldung, der Arbeitslosigkeit und des Firmensterbens waren der Preis, den die argentinische Volkswirtschaft für die weitgehende Erschöpfung der Systemvertrauensqualitäten des Staates schultern musste.

Dabei ist nicht nur dieser weit reichende Verzicht auf ein wesentliches wirtschaftspolitisches Gestaltungsinstrument: die Geldpolitik, von großem Interesse. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang vor allem auch, dass dieser Entzug fundamentaler Befugnisse beibehalten wurde, obschon Bestimmungen der „Ley de Emergencia Económica“ von 1989 und des Gesetzes Nr. 24.144 vom 23. September 1992 die argentinische Zentralbank zur „entidad autárquica del Estado nacional“ erklärten. Ihre wesentliche Aufgabe beschreibt das Gesetz mit den Worten:

„Es misión primaria y fundamental del Banco Central de la República Argentina preservar el valor de la moneda“,

und führt weiter aus:

„En la formulación y ejecución de la política monetaria y financiera el Banco Central no estará sujeto a órdenes, indicaciones o instrucciones del Poder Ejecutivo Nacional. El Banco no podrá asumir obligaciones de cualquier naturaleza que impliquen condicionar, restringir o delegar sin autorización expresa del Honorable Congreso de la Nación, el ejercicio de sus facultades legales.“⁹⁸⁸

Obwohl also der argentinischen Zentralbank mit diesem Gesetz eine ähnliche Unabhängigkeit zugewilligt wurde wie etwa der Deutschen Bundesbank,⁹⁸⁹ erhielt sie dennoch nicht ihre eigentlichen Kernkompetenzen: die eigenverantwortliche Regulierung der Geldmenge, zurückübertragen. Dies kann als Ausdruck besonderen Misstrauens sowohl seitens des Systems Staat

⁹⁸⁶ The Economist vom May 2000, zitiert bei Mauricio Rojas: The Sorrows of Carmencita. Argentina's Crisis in a Historical Perspective, a.a.O., S. 119.

⁹⁸⁷ Pablo Gerchunoff, Juan Carlos Torre: La política de liberalización económica en la administración de Menem, in: Desarrollo Económico Nr. 36/1996, S. 746.

⁹⁸⁸ Zitatstellen aus dem Gesetz Nr. 24.144, Art. 1 und 3, im Internet unter: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/542/norma.htm>.

⁹⁸⁹ Castro notiert: „Al aprobar el proyecto confeccionado por el Poder Ejecutivo, en Congreso proveyó - por primera vez - una total independencia de todos los poderes al Banco Central de la República Argentina.“ Jorge Castro: La gran década. Del abismo al crecimiento, a.a.O., S. 112.

in seine Organe, sowie auch der privaten nationalen wie internationalen Wirtschafts- und Transaktionssubjekte aufgefasst werden.

Somit kann im Hinblick auf das Konvertibilitätsmodell festgestellt werden, dass auch die auf seiner Grundlage ruhenden Erfolge der Menem-Regierung bei der Reduzierung der Inflation letztlich nicht als Hinweise auf eine Stärkung des Systemvertrauens gewertet werden können. Vielmehr deuten das schier bedingungslose Festhalten an der Parität des Peso zum US\$ und die ab 1998 verstärkt aufkommenden Überlegungen in Richtung auf die Möglichkeiten einer vollständigen Dollarisierung der argentinischen Volkswirtschaft zusammen mit anderen hier dargestellten Faktoren im Gegenteil auf ein Fortdauern geringer Vertrauenswerte in ein zuverlässiges Funktionieren des Systems. Die Konvertibilität stellt sich in diesem Zusammenhang als eine Art Notanker des argentinischen Finanzsystems dar, dessen Hebung aus Gründen geringen Systemvertrauens selbst dann undenkbar schien, als die hierfür erforderlichen institutionellen Grundlagen formell geschaffen worden waren, bzw. die Kosten der Beibehaltung dieser Verankerung fast schon prohibitiv hoch geworden waren.

c) Weitere Aspekte

Schließlich soll noch kurz auf einige weitere Aspekte eingegangen werden, vor deren Hintergrund die Richtung der Entwicklung systemischen Vertrauens im Hinblick auf seine Rolle als mögliche Quelle politischer Glaubwürdigkeit in den 90er Jahren erkennbar wird.

Hierbei geht es in wirtschaftlicher Hinsicht um die Punkte allgemeine Investitionsentwicklung, Zinsentwicklung und Informalisierungstendenzen, sowie in eher sozialer Hinsicht um Korruptionswahrnehmung, soziale Unruhen, Kriminalitätsrate, Bildungswesen und die Krise traditionaler Parteien.

aa) Allgemeine Investitionsentwicklung und ihre Besonderheiten

Auch wenn auf diesen Aspekt bereits in Teil II unter Punkt 2.2 sowie in Teil V in Bezug auf die besondere Investorengruppe der privatisierten vormaligen Staatsunternehmen eingegangen wurde, so soll er doch abermals aufgegriffen werden.

Denn der starke Anstieg der Investitionsquote insgesamt, und hier vor allem der privaten Investitionen, der während der 90er Jahre zu verzeichnen ist, könnte ein Hinweis auf eine Stärkung des Systemvertrauens sein.

Tatsächlich ist das Eingehen von Transaktionsbeziehungen, wie sie ja auch Investitionen darstellen, als Hinweis auf Vertrauen zu werten. Der investierende Transaktionspartner vertraut darauf, dass er mit dem Eingehen der Beziehung seine Transaktionsziele: im Endeffekt die Erzielung eines die Investitionssumme verzinsenden Gewinns, erreichen wird. Hätte er diese vertrauensbasierte Erwartung nicht, so wäre sein Verhalten in hohem Maße irrational.

Wie schon bei der Auseinandersetzung mit den Investitionen in die privatisierten Staatsunternehmen, so sind auch bei der Betrachtung der in anderen Bereichen der argentinischen Volkswirtschaft getätigten Veranlagungen die hierbei zu Grunde gelegten Transaktionsbedingungen und die Transaktionsziele von Bedeutung, sollen Rückschlüsse auf die Vertrauensentwicklung bzw. dessen Grundlagen gezogen werden.

Bereits in Teil II unter Punkt 2.2.2 wurde dabei darauf hingewiesen, dass die im Verlauf der 90er Jahre getätigten Investitionen sich durch etliche Besonderheiten auszeichneten, die dafür sprechen, dass seitens der investierenden Transaktionspartner besonderer Wert darauf gelegt wurde, ein auffallend günstiges Verhältnis zwischen eingesetzten Mitteln und den kurzfristig erzielbaren Profiten herzustellen. Denn investiert wurde vor allem in solchen Bereichen, die entweder aufgrund von nach wie vor bestehenden Schutz- oder Förderprogrammen eine profitfreundliche Wettbewerbsstruktur aufwiesen: die Automobilindustrie und die privatisierten Staatsfirmen, oder die eine relativ geringe Investitionsdichte erforderten und gleichzeitig eine gesicherte Exportierbarkeit aufwiesen: im Agrar- und Rohstoffbereich.⁹⁹⁰ Gómez, Zeller und Palacios merken darüber hinaus an:

„El grueso de los capitales ingresados terminó financiando el consumo y un reequipamiento industrial barato no orientado a la expansión sino a la rebaja de costos.“⁹⁹¹

Von den in ihrem Sinne günstigen Gestaltungen der Transaktionsumfelder durch den Staat profitierten vor allem die „bienes no transables“, zu denen insbesondere die Dienstleistungen gezählt werden können. Während die Preise für die „bienes transables“ in den 90ern um lediglich zehn Prozent stiegen, nahmen diejenigen für „bienes no transables“ um 80% zu.⁹⁹² Tresca weist darauf hin, dass entsprechend

⁹⁹⁰ Ricardo Aronskind: ¿Más cerca o más lejos del desarrollo? Transformaciones económicas en los 90, a.a.O., S. 93 f.

⁹⁹¹ Marcelo Gómez, Norberto Zeller, Luis Palacios: La conflictividad laboral durante el plan de convertibilidad en la Argentina (1991-1995), in: Aportes para el Estado y la administración gubernamental Nr.5/1996, S. 249.

⁹⁹² Gerardo Tresca: La crisis económica argentina en el año 2001 y su conexión con el modelo de la convertibilidad en aplicación desde 1991, in: Marcelo Lascano (Hrsg.): La economía argentina hoy. Un análisis riguroso de un país en crisis, a.a.O., S. 301.

„(...) los nuevos emprendimientos se concentraron en el área de los servicios, que crecieron y se modernizaron, mientras que la inversión en transables se reducía y se orientaba a proyectos de armaduría con poco valor agregado.“⁹⁹³

Die Investitionen erfolgten also vor allem in den Sektoren, in denen rasche und hohe Profite zu erzielen waren. Hingegen wurde bereits angemerkt, dass niedrige und fallende Investitionen in forschungs- und technologieintensive Bereiche zu deren weiterem Bedeutungsverlust beitrugen. Aronskind nennt hier die Zahl von durchschnittlich 0,4% des BIP, die sogar noch unterhalb der Quoten in einigen argentinischen Nachbarstaaten gelegen habe, und spricht von „un ‚ahorro‘ que hipoteca el futuro“.⁹⁹⁴ Branchen mit einem langfristigen Investitionszyklus und entsprechend langsamer Amortisation: mithin sehr weit reichende und in einem von geringem Systemvertrauen gekennzeichneten Transaktionsumfeld besonders risikobehaftete Transaktionsbeziehungen, verloren im Argentinien der 90er also trotz der strukturellen Reformen weiter an Attraktivität und Bedeutung. Vergleichsweise risikoärmere Bereiche konnten hingegen deutlich zulegen. Hierin zeigt sich eine auf Kurzfristigkeit, rasche Amortisationen und hohe Verzinsung ausgerichtete Investitionsstrategie, die für eine Wahrnehmung des Transaktionsumfeldes als besonders risikobehaftet und vertrauensunwürdig steht.⁹⁹⁵

Vor diesem Hintergrund ist zusammenfassend festzustellen, dass die Investitionsentwicklung im Verlauf der 90er Jahre zwar einerseits ohne Zweifel auf ein gewisses Transaktionsvertrauen hindeutet. Andererseits aber kann aus den Besonderheiten der Investitionsentwicklungen in diesem Zeitraum: die relative Kurzfristigkeit ihrer Strategien und ihre Ausrichtung auf eine rasche und hohe Verzinsung, geschlossen werden, dass die Quellen dieses Vertrauens weniger im systemischen Bereich lagen, sondern vor allem im personalen, bzw. einer der anderen von Borner, Brunetti und Weder genannten Ursprüngen von Glaubwürdigkeit: der „openess“, nämlich der Transferierbarkeit der Gewinne.

bb) Zinsentwicklung

Ein weiterer wichtiger Hinweis auf die trotz der Reformen der 90er Jahre, und trotz der „openess“-Option und der wenigstens vorübergehend guten Reputation Menems weiterhin fragil bleibende politische Glaubwürdigkeit ist die Entwicklung der Zinsen. Je eher das Verlustrisi-

⁹⁹³ Gerardo Tresca: La crisis económica argentina en el año 2001 y su conexión con el modelo de la convertibilidad en aplicación desde 1991, in: Marcelo Lascano (Hrsg.): La economía argentina hoy. Un análisis riguroso de un país en crisis, a.a.O., S. 301.

⁹⁹⁴ Ricardo Aronskind: ¿Más cerca o más lejos del desarrollo? Transformaciones económicas en los 90, a.a.O., S. 94.

⁹⁹⁵ Auch Cachanosky hob die Zusammenhänge zwischen kurzfristigen Investitionsstrategien einerseits und geringer langfristiger politischer Glaubwürdigkeit hervor. Roberto Cachanosky, Publizist und Unternehmensberater, im Gespräch am 4.6.2004 in Olivos.

ko des verliehenen Kapitals als demjenigen in den westlichen Industrieländern ähnlich (gering) angesehen wird, desto geringer werden auch die Differenzen zwischen Weltmarktzinsen bzw. den Vergleichswerten für die USA ausfallen.⁹⁹⁶

Dabei zeigt sich, dass das „riesgo país“ Argentiniens im Verlauf der 90er Jahre einen ausgesprochen volatilen Verlauf aufwies. Während offenbar vor allem in der ersten Hälfte der 90er Jahre die Generierung politischer Glaubwürdigkeit und damit die Reduzierung von Enteignungsbefürchtungen gelang und sich in einem sinkenden Länderrisiko niederschlug, so äußerte sich deren Erschütterung im Zuge der „Tequila-Krise“ 1994/95 in einer jähen Verschlechterung dieses Indikators. Auch nach 1998 erlebte er wieder einen steilen Anstieg.⁹⁹⁷

Doch auch außerhalb des starken Anstiegs des Länderrisikos 1995 und ab 1998 lagen die Zinsen in Argentinien selbst für „empresas de primera línea“ deutlich über den internationalen Referenzwerten LIBOR oder den US-Zinsen. Diese Differenz vergrößerte sich ab 1998 nachdrücklich. Betrug der Unterschied 1996 und 1997 im Schnitt noch 4,13%, so stieg er zwischen 1998 und 2000 auf 5,1%, um 2001 - also noch vor der Aufgabe des Konvertibilitätsmodells - schließlich 20,7% auszumachen.⁹⁹⁸ Für kleine und mittlere Unternehmen lagen die Zinsen noch sehr viel höher und übertrafen im Schnitt die Marke von 30% p.a.⁹⁹⁹ Damit kletterte die Differenz zum LIBOR für kleinere nationale Unternehmen, die ohnehin von den Reformen besonders getroffen wurden, bereits Jahre vor Lösung der Konvertibilität deutlich über die 20%-Marke.

Dies verdeutlicht, wie hoch nationale wie internationale Finanzinstitute das Risiko der Möglichkeit eines teilweisen oder vollständigen Ausfalls ihrer Kredite bereits mehrere Jahre vor dem Ende der Konvertibilität und mehrere Jahre nach Zusicherung dieser „openness“-Option, vor allem aber teilweise auch inmitten des Booms des „milagro argentino“ und der Reformen einstufen. Auch wenn immerhin Kredite vergeben wurden, so mussten die in Argentinien durch Geldgeschäfte potenziell zu realisierenden Rentabilitäten besonders hoch sein, damit diese Transaktionsbeziehungen überhaupt aufgenommen wurden. In diesen Zusammenhang fügt sich die von Gómez, Zeller und Palacios angestellte Beobachtung ein, dass den in Argentinien

⁹⁹⁶ Diese Zusammenhänge unterstrich, insbesondere auch für den Fall Argentinien, auch Gómez-Díez. Ricardo Gómez-Díez, Senator für die Provinz Salta, im Gespräch am 25.5.2004 in Buenos Aires.

⁹⁹⁷ Coyuntura y Desarrollo Nr. 266-267 vom Januar/Februar 2001: „Evolución del riesgo país post-devaluación mexicana“, S. 28.

⁹⁹⁸ Zahlen aus: Tendencias Económicas y Financieras, Anuario 2002: Evolución de las tasas de interés, los índices bursátiles y el FRB, S. 160.

⁹⁹⁹ Coyuntura y Desarrollo Nr. 254 vom Dezember 1999: „Costo del endeudamiento“, S. 30.

tinien operierenden Banken „el diferencial de las tasas internas (...) y las internacionales permite realizar importantes ganancias.“¹⁰⁰⁰

Diese argentinischen Verbrauchern und Unternehmen hohe Zusatzkosten aufbürdenden Besonderheiten der Zinsentwicklung zeigen, dass trotz einiger Erfolge bei der Generierung politischer Glaubwürdigkeit, die sich in zwar auf hohem Niveau verharrenden, aber immerhin relativ fallenden Zinsen niederschlugen, diese „credibility“ prekär blieb und angesichts einer Veränderung beispielsweise externer Faktoren jederzeit kollabieren konnte.

cc) Informalisierungstendenzen

Ein kurzer Blick soll auch auf die während der 90er Jahre manifesten Informalisierungstendenzen geworfen werden.

Informalisierungstendenzen werden sowohl von Borner, Brunetti und Weder als Anzeichen geringer langfristiger politischer Glaubwürdigkeit gewertet, vor allem aber auch im Rahmen der Überlegungen in Teil IV unter Punkt 1.2.6 als Folgen geringer institutioneller Produktivität betrachtet; wobei die geringe institutionelle Produktivität wiederum eine wesentliche Wurzel in einem niedrigen Systemvertrauen hat. Wenn private und öffentliche Wirtschaftssubjekte aufgrund ihrer Erfahrungen auf das Nichtfunktionieren des Systems vertrauen, werden auch „objektiv gute“ institutionelle Reformen allenfalls einen geringen Wirkungsgrad zeitigen.

In den 90er Jahren wurde eine Reihe von Reformen auf dem Arbeitsmarkt in Angriff genommen. Ein wesentliches Ziel dabei war das Bestreben nach einer nachhaltigen Verringerung der Informalität, was vor allem durch die „regularización“ informeller Arbeitsverhältnisse erreicht werden sollte. Doch trotz dieser Bemühungen stieg der geschätzte Anteil informeller Beschäftigungsverhältnisse an der Gesamtbeschäftigung, der in den 80er Jahren - mit deutlich ansteigender Tendenz - noch bei durchschnittlich 23,7% gelegen hatte, im Verlauf der 90er Jahre auf 33,4%. Zwischen 1997 und 1999 kletterte der Durchschnittswert sogar auf 37,5%.¹⁰⁰¹ Hierbei ist von besonderem Interesse, dass die Informalitätsgrade im Beschäftigungswesen zwischen Ende der 70er und Anfang der 80er noch bei deutlich unter 20% gelegen hatten.

¹⁰⁰⁰ Marcelo Gómez, Norberto Zeller, Luis Palacios: La conflictividad laboral durante el plan de convertibilidad en la Argentina (1991-1995), in: Aportes para el Estado y la administración gubernamental Nr.5/1996, S. 249.

¹⁰⁰¹ Vgl. Rodolfo Díaz: ¿Prosperidad o ilusión? Las reformas de los 90 en la Argentina, a.a.O., S. 189.

Auch Jozami beziffert für das Jahr 2000 den Anteil der „economía sumergida“ auf 40% des formellen argentinischen BIP.¹⁰⁰²

Hinsichtlich der Entwicklung der Steuerhinterziehung lässt sich hingegen eine insgesamt etwas positivere Tendenz feststellen. Nach Angaben Silvanis nahm der Anteil der Hinterziehungen in Relation zum Gesamtsteueraufkommen von 65% 1990 auf 26,7% 1997 ab.¹⁰⁰³ Hierin spiegelte sich zum einen die nachhaltige Stabilisierung des Geldwertes mit einer entsprechenden Verbesserung der Transparenz etwa von steuerpflichtigen Umsatzhöhen; zum anderen schlug sich in diesen Zahlen auch die Verstärkung der Konzentration auf indirekte Steuern: Konsum, Finanztransaktionen, Exporte, nieder, die gegenüber den von der Informalisierung der Arbeitswelt stärker betroffenen direkten Steuern den Vorteil besserer Zugriffsmöglichkeiten bieten.¹⁰⁰⁴ Zwar sind diese Fortschritte bei der Eindämmung der Steuerhinterziehung, die sich bis in die Gegenwart fortsetzen, ein Erfolg der Regierung Menem und ihrer Bemühungen, die administrativen Qualitäten der Staatsbürokratie zu verbessern. Dennoch konstatieren Pessino und Fenochietto, dass „como en décadas anteriores, en la del noventa se observó un elevado nivel de evasión“.¹⁰⁰⁵ Selbst Minister Cavallo erklärte 1996, dass die Schwierigkeiten bei der Bekämpfung der Steuerhinterziehung sich zu einer nationalen Krise auswachsen könnten.¹⁰⁰⁶ Auch wenn es auf diesem Gebiet also durchaus zu Verbesserungen kam, so ist dabei doch zu berücksichtigen, dass sie zum einen von einem niedrigen Niveau ausgingen, sowie zum anderen um den Preis einer zunehmenden - aber steuereffizienzerhöhenden - Regressivität des Steuersystems erkauft wurden.

In der Zusammenschau dieser beiden Informalisierungsindikatoren: Beschäftigungsverhältnisse und Steuerhinterziehung, ergibt sich somit ein teilweise uneinheitliches Bild. Während die „economía sumergida“ insgesamt eine Zunahme erfuhr, konnte andererseits der Zugriff des Staates auf wichtige Schnittstellen von formeller und informeller Wirtschaft: den Konsum und Finanztransaktionen, verbessert werden. Dass auch im Verlauf der 90er Jahre der Anteil indirekter zu Ungunsten direkter Steuern weiter erhöht wurde,¹⁰⁰⁷ während gleichzeitig die Informalisierungstendenzen bei der Beschäftigung eine deutliche Zunahme erfuhren, liefert hin-

¹⁰⁰² Ángel Jozami: Argentina. La destrucción de una nación, a.a.O., S. 32.

¹⁰⁰³ Carlos Solvani: La administración tributaria en el centro de la escena política, Buenos Aires 1999, S. 1.

¹⁰⁰⁴ Ricardo Aronskind: ¿Más cerca o más lejos del desarrollo? Transformaciones económicas en los 90, a.a.O., S. 81.

¹⁰⁰⁵ Carola Pessino, Ricardo Fenochietto: Características y consecuencias de la estructura tributaria en la República Argentina durante la década del noventa, in: Marcelo Lascano (Hrsg.): La economía argentina hoy. Un análisis riguroso de un país en crisis, a.a.O., S. 229.

¹⁰⁰⁶ Tendencias Económicas y Financieras, Anuario 1996: Reseña económica y política local, S. 12.

¹⁰⁰⁷ Vor allem die Mehrwertsteuer wurde in mehreren Schritten von 13% (1990) auf 21% (1995). Gerardo Tresca: La crisis económica argentina en el año 2001 y su conexión con el modelo de la convertibilidad en aplicación desde 1991, in: Marcelo Lascano (Hrsg.): La economía argentina hoy. Un análisis riguroso de un país en crisis, a.a.O., S. 313.

sichtlich der hier vor allem interessierenden Frage des Systemvertrauens den Befund, dass diese Entwicklungen insgesamt nicht für eine Stärkung des Systemvertrauens sprechen.

Vielmehr ist hier zu erkennen, dass der Staat letztlich nicht in der Lage war, die institutionelle Produktivität auf dem Arbeitsmarkt - wobei es hier nicht nur um die Frage der Abführung von Einkommenssteuern geht, sondern auch um den weiten Bereich der Einhaltung von Vorschriften zu Arbeitszeiten, Arbeitssicherheit, Kündigungsmodalitäten, Sozialversicherung,¹⁰⁰⁸ etc. - zu steigern. Seine Strategie bei der Eindämmung der Informalität bestand vor diesem Hintergrund vor allem darin, die Beteiligung an den notwendigerweise verstärkt im formellen Bereich stattfindenden Transaktionsbeziehungen: dem Konsum, durch Steuererhöhungen und eine Verbesserung der Kontrollen zu stärken. Auch wenn ihm dies gelang, so scheinen von diesen Erfahrungen eines besseren Funktionierens des Systems keine nennenswerten systemvertrauenssteigernden Wirkungen ausgegangen zu sein.

dd) Korruptionsvorwürfe

Die Defizite bei der Stärkung systemischen Vertrauens während der Menem-Zeit werden beim Punkt der Korruptionswahrnehmung besonders augenscheinlich.

Dabei sind bei diesem Punkt nicht nur die im Verlauf der 90er Jahre steigenden Perzeptionswerte von zentraler Bedeutung. Zwischen 1990 und 1999 tauchte die Korruption in Umfragen der Gallup Argentina regelmäßig unter den Nennungen der drei drängendsten Probleme des Landes auf; 1992 und 1997 belegte es sogar den ersten Platz.¹⁰⁰⁹ Diese subjektiven Bewertungen der Korruption als Problem seitens der argentinischen Bevölkerung wiegen hinsichtlich des Systemvertrauensaspekts dabei sogar noch schwerer als die ebenfalls negativen Einschätzungen durch Transparency International, wo Argentinien seit 1995 regelmäßig auf Plätzen des unteren Mittelfeldes, bzw. zunehmend auch des unteren Drittels der Landesfälle platziert wird. Die Wahrnehmung der Korruption als tatsächliches Problem, wie sie von Gallup festgestellt wurde, hat direkten Einfluss auf das Vertrauen in das Funktionieren des Systems und damit in dessen eigentumsrechtssichernden Qualitäten. Dabei bedeutet Korruption aus Sicht des Funktionierens der Organisation Staat letztlich, dass die institutionalisierten Machtgefälle-regulierung bei den Prozessen der Formulierung der abgeleiteten Transaktionsziele bzw. der

¹⁰⁰⁸ So zeigte sich der Staat gerade auch auf dem Gebiet des Rentenversicherungswesens als nicht in der Lage, die hier sehr hohe Hinterziehung auch nur ansatzweise zu senken. Für 1998 wird der Anteil der Hinterziehung hier auf 50% geschätzt. Rodolfo Díaz: ¿Prosperidad o ilusión? Las reformas de los 90 en la Argentina, a.a.O., S. 230.

¹⁰⁰⁹ Ebd., S. 303.

zu ihrer Umsetzung implementierten Maßnahmen von allen am korrumpierenden Akt beteiligten Akteuren auf betrügerische Weise durchbrochen werden.

Noch bedeutsamer aber werden diese Wahrnehmungen vor dem Hintergrund, dass die Regierung Menem zahlreiche Versuche zur Korruptionsbekämpfung unternahm. Wie bereits in Teil III unter Punkt 1.5 dargestellt, beschränkten sich diese Vorstöße durchaus nicht auf das institutionelle Gebiet, sondern hatten auch die Gründung neuer Behörden: und damit offensichtlich sehr entschlossene Schritte, zur Folge. Im Hinblick auf diese institutionell-administrativen Anstrengungen einerseits und den dennoch steigenden Korruptionsperzeption andererseits sollen zwei Überlegungen angestellt werden. So wäre es zum einen möglich, dass die Korruption tatsächlich und trotz der entgegengesetzten Bemühungen im Verlauf der 90er Jahre weiter zugenommen hätte, bzw. wenigstens ihrem Umfang nach stabil geblieben wäre. Dies ließe dann auf eine niedrige institutionelle Produktivität schließen: Denn obschon der Staat - wenigstens formell - beträchtliche Bemühungen unternahm, wären diese offensichtlich wirkungslos geblieben. Zum anderen wäre aber auch denkbar, dass es aufgrund der entsprechenden institutionellen und bürokratischen Schritte gelang, die Korruption einzudämmen und zurückzudrängen;¹⁰¹⁰ was dann zwar für eine größere institutionelle Produktivität spräche, jedoch für eine um so schlechtere Wahrnehmung und Bewertung staatlichen Handelns durch die Öffentlichkeit.

In beiden Fällen wäre der zu ziehende Schluss der gleiche: nämlich geringes Systemvertrauen. Denn im ersten Fall wäre davon auszugehen, dass selbst die Schaffung von Kontrollgremien aufgrund der Erwartung, dass die entsprechenden Gesetze ohnehin - vielleicht sogar korruptionsbedingt - nicht zur Durchsetzung gebracht würden, weitgehend ohne positive Auswirkungen blieben; und im zweiten, dass das Vertrauen der privaten argentinischen Wirtschaftssubjekte in ihren Staat so niedrig ist, dass auch seinerseitige Bemühungen zu einer Verbesserung seiner eigentumsrechtsschützenden Qualitäten, bzw. vielleicht auf diesem Weg sogar erzielte Erfolge gegenstandslos sind. Vor dem Hintergrund, dass Unternehmern, Polizei, Behörden, Gewerkschaften und Politikern hinsichtlich ihrer Korrumpierbarkeit ohnehin große Anfälligkeiten unterstellt werden - in einer Umfrage erhielten sie diesbezüglich Werte von

¹⁰¹⁰ An anderer Stelle wurde bereits darauf hingewiesen, dass beispielsweise Díaz davon ausgeht, dass die Korruption in ihrer Bedeutung von der argentinischen Gesellschaft sehr viel stärker empfunden würde, als etwa die entsprechende Berichterstattung der hierfür zuständigen Behörden nahe legte. Rodolfo Díaz: *¿Prosperidad o ilusión? Las reformas de los 90 en la Argentina*, a.a.O., S. 311 ff.

weit über 70%, wobei die Gruppe der Politiker mit 91% die Spitze bildete -¹⁰¹¹ braucht diese Einschätzung freilich nicht zu verwundern.

Im Zusammenhang mit der Korruptionswahrnehmung zeigt sich auch die besonders volatile Natur personalen Vertrauens, sowie eine selbstverstärkende Tendenz im Falle einer ersten Erschütterung. Denn während in den Schilderungen der ersten Etappe der Menem-Reformen alenthalben die Entschlossenheit und Konsequenz des Präsidenten, etwa auch beim Vorantreiben der Privatisierungen und der Überwindung von Widerständen, anerkennend hervorgehoben und als wesentliche Grundlage der Stabilisierung der Krisensituation der Jahre 1989 und 1990 genannt werden,¹⁰¹² fallen eben diese Eigenschaften nach 1995 - bei Rojas etwa angeblich aufgrund der bis dahin stattgefundenen relativen Normalisierung des Landes - plötzlich stark negativ ins Gewicht.

Denn die Korruptionsvorwürfe, auch wenn sie nach 1995 an Intensität und Ausmaß zunahmen, waren nicht neu. Sie bildeten bereits den Hintergrund der stark negativen Reputation Menems aus seiner Zeit als Gouverneur der als korrupt, ineffizient verwaltet und nach Guts-herrenmanier regiert geltenden Provinz La Rioja. Gewandelt hatte sich, vor allem unter dem Eindruck der sich zuspitzenden sozialen Krise, in erster Linie die Enteignungswahrnehmung der Öffentlichkeit. Angesichts der sich vielfältig bemerkbar machenden Anomieerscheinungen: Streiks, Massenproteste, und freilich die alternativen sozialen Bewegungen wie die „piqueteros“, sowie der wachsenden und immer deutlicher spürbaren sozialen und wirtschaftlichen Kosten der Reformen: Arbeitslosigkeit, Armut, Reallohnrückgänge, Prekarisierung von Beschäftigungsverhältnissen, steigende Tarife öffentlicher Dienstleistungen, Fabrikensterben, sank einerseits das Vertrauen, dass Menem dieser Entwicklung wirkungsvoll würde begegnen können. Aus diesem Grunde entwickelte sich nach 1995 nicht nur eine anwachsende innerperonistische Dissidentenschar, die sich auch aus wahltaktischen Gründen vom Präsidenten distanzierte. Dieser Vertrauensschwund war zudem auch die Grundlage der nach 1997 zunehmenden Wahlerfolge von Parteien, die die Themen soziale Gerechtigkeit und Transparenz glaubwürdiger besetzen konnten als diejenige Menems. Entsprechend erlebten auch die Zu-

¹⁰¹¹ Luis Ocampo: *En defensa propia*, Buenos Aires 1993, zit. bei Monika Schreuers: *Demokratie in Argentinien, 1983-1995*, Erlangen 1995, S. 176.

¹⁰¹² Vgl. hierzu etwa Rojas, Castro, Díaz, Guadagni oder Gerchunoff und Torre.

stimmungswerte zu Menems Wirtschafts- und Sozialpolitik nach 1995 eine deutliche Abnahme.¹⁰¹³

Andrerseits stach vor dem Hintergrund der sich vertiefenden sozialen Misere im Land und der allgemeinen Zunahme der Unsicherheit - beruflich, finanziell, sozial, polizeilich - das korrupte und institutionenbrechende Verhalten der politischen Elite besonders scharf hervor. Die Diskrepanz zwischen dem sinkenden Lebensstandard der breiten Masse der Bevölkerung einerseits und den auch daher als besonders schamlos empfundenen Bereicherungsversuchen politischer und administrativer Verantwortungsträger andererseits nahm zu; und mit diesem wachsenden Empfinden relativer Enteignung auch die Bereitschaft der Öffentlichkeit, den Präsidenten, der sich offenbar als zur Abstellung dieser Missstände unfähig oder unwillig erwies, persönlich für sie verantwortlich zu machen und ihm und seinen Handlungen und Vorschlägen in diesem Sinne immer bereitwilliger zu misstrauen. Dies spiegelt sich in den seit 1995 stark sinkenden Zustimmungswerten zu Menems Amtsführung wider.¹⁰¹⁴

Ohne das tatsächlich wohl beträchtliche Ausmaß der Korruption im Argentinien Menems in Abrede stellen zu wollen, geht dies in Richtung der „construcción simbólica“ der Korruption, die Díaz gerade in der Schlusszeit der Regierung Menem verstärkt am Werk sieht: „La percepción de la corrupción no depende de determinantes fácticas sino de la construcción simbólica“.¹⁰¹⁵ Denn gerade für die Frühzeit der Reformen: die Phase der forcierten Privatisierungen, kann ein besonders korruptionsgünstiges Klima angenommen werden; und tatsächlich kamen die Unregelmäßigkeiten und Nachlässigkeiten im Umfeld der Verkäufe von Aerolíneas und ENTEL auch rasch an die Öffentlichkeit, sowie ebenfalls die Korruptionsproblematik während der gesamten 90er Jahre in Meinungsumfragen zu den wichtigsten Problemen des Landes an führender Stelle präsent war. Dass Menem dennoch Parlaments-, Provinzial- und Präsidentschaftswahlen bis 1997 mit teilweise großem Erfolg für sich entscheiden und zudem auch noch die Verfassungsreform von 1994 durchsetzen konnte zeigt, dass es dennoch nicht zu einer Reduzierung personalen Vertrauens in ihn kam. Erst unter dem Eindruck der fortgesetzten Enteignungserfahrungen *trotz* des Menem entgegen aller negativen Entwicklungen bis 1995: Privatisierungspannen, Regulierungspannen, steigende Tarife, Korruptionsvorwürfen,

¹⁰¹³ Pablo Gerchunoff, Juan Carlos Torre: La política de liberalización económica en la administración de Menem, in: Desarrollo Económico Nr. 36/1996, S. 765; Rodolfo Díaz: ¿Prosperidad o ilusión? Las reformas de los 90 en la Argentina, a.a.O., S. 316.

¹⁰¹⁴ Ebd.

¹⁰¹⁵ Rodolfo Díaz: ¿Prosperidad o ilusión? Las reformas de los 90 en la Argentina, a.a.O., S. 313.

gewährte personale Vertrauen erfolgte eine allmähliche, sich dann jedoch rasch vertiefende Erschöpfung dieser Vertrauensquelle.

Die steigende Korruptionsperzeption einerseits und der starke Einfluss der Veränderungen personalen Vertrauens auf sie im Rahmen der „construcción simbólica“ sind deutliche Hinweise auf ein niedriges Vertrauen in das Funktionieren des Systems und seine eigentumsrechtsschützenden Qualitäten. Aufgrund ihrer besonderen Bedeutung für die Beeinflussung des Zustandekommens abgeleiteter Transaktionsziele und ihrer Umsetzungen ist der Punkt der Korruptionswahrnehmung von herausragender Systemvertrauensrelevanz. Dass gerade sie im Verlauf der 90er Jahre eine so starke Zunahme erfuhr ist daher in seiner Bedeutung kaum zu überschätzen. Vor allem ab 1995 wurden im Rahmen eines „verdadero ‚destape‘¹⁰¹⁶ von Skandalen selbst höchste Repräsentanten der Regierung Menem in direkten Zusammenhang mit ihr gebracht und massive Vorwürfe gegen politische und administrative Verantwortungs-träger, sowie auch gegen den Präsidenten selber erhoben.¹⁰¹⁷

So wird deutlich, dass das geringe Vertrauen in das System schließlich wesentlich zur nachhaltigen Destabilisierung auch des personalen Vertrauens u.a. in Menem und Cavallo beitrug.

ee) Soziale Unruhen

Auch die sich im Verlauf der 90er Jahre zuspitzende soziale Krise liefert Hinweise nicht nur auf ein weiterhin geringes Systemvertrauen in Argentinien, sondern weist zudem auch auf dessen weitere Verschlechterung hin.

Politisierte Streiks, gewaltsame Proteste und regionale Aufstände sind dabei in zweifacher Form Hinweise auf geringes Systemvertrauen. Die Häufung solcher gewaltsamer, institutionalisierte Machtgefälleregulierungen durchbrechender Formen der versuchten Beeinflussung abgeleiteter Transaktionsziele spricht erstens für den Vertrauensverlust in die dafür institutionell vorgesehenen Wege; und zweitens für das Vertrauen der Teilnehmer, dass ihre Taten nicht nur ungesühnt bleiben, sondern auch zum Erfolg führen werden.

¹⁰¹⁶ Luis Alberto Romero: Breve historia contemporánea de la Argentina, a.a.O., S. 293.

¹⁰¹⁷ So trat Wirtschaftsminister Cavallo im Verlauf des Jahres 1996 mit immer schwer wiegenderen Anschuldigungen gegen andere Regierungsmitglieder an die Öffentlichkeit und sprach hierbei wiederholt sogar von „mafias“ mit direktem Zugang zum Präsidenten. Menem verortete hingegen die Hauptlast der Korruptionsfälle im Verantwortungsbereich seines Wirtschaftsministers. Vgl. Tendencias Económicas y Financieras, Anuario 1996: Reseña económica y política local, S. 17, 20.

Nach einem anfänglichen deutlichen Abflauen der Streikaktivitäten in der ersten Hälfte der 90er Jahre kam es nach 1995 nicht nur zu einem abermaligen Anstieg von Arbeitskampfmaßnahmen,¹⁰¹⁸ sondern vor allem auch zu einer Radikalisierung ihrer Durchführung in Form eines

„fuerte uso de ocupaciones y protestas agitativas con organización de asambleas en los lugares de trabajo, ‚batucadas‘, ‚camisetazos‘, etc.“¹⁰¹⁹

Feststellbar ist auch eine fortschreitende Politisierung der Streiks, deren Gegenstände zunehmend Arbeitsplatzsicherheit, Arbeitslosigkeit sowie eine

„marcada centralización de los cuestionamientos políticos en los aspectos sociales (seguridad social, educación, justicia y salud) y un descenso de las críticas específicamente dirigidas a la política económica“¹⁰²⁰

waren.

Von Interesse im Zusammenhang mit dem systemischen Vertrauen ist, dass diese Arbeitskampfmaßnahmen in sinkendem Maße durch gewerkschaftliche Großorganisationen orchestriert wurden. Angesichts des „desprestigio en que cayeron sus principales dirigentes ante la opinión pública“ nahmen abseits der großen gewerkschaftlichen Strukturen und vielfach auch spontan durchgeführte Aktionen auf betrieblicher Ebene zu.¹⁰²¹ Vor diesem Hintergrund wird auch verständlich, dass landesweite Generalstreiks in aller Regel nur eine geringe Befolgung verzeichneten, während regional begrenzte Arbeitskämpfe - etwa in den Provinzen - oft große Massen mobilisierten.

In diesen Kontext gehört auch die starke Expansion alternativer sozialer Bewegungen wie den „piqueteros“, die zunächst abseits von entwerteten Großstrukturen wie Parteien oder Gewerkschaften versuchten, sich Gehör zu verschaffen und ihre Forderungen durchzusetzen. Ähnlich den Terrororganisationen der späten 60er und frühen 70er Jahre - freilich ohne deren totale Gewaltbereitschaft - hatten diese neuen Organisationsformen das Vertrauen in die institutionellen Machtgefälleregulierungen weitgehend verloren und suchten über die Entfaltung einer straßengebundenen de-facto-Macht ihre Transaktionspartner: die Öffentlichkeit, die Provinzregierung, Unternehmen, zur Aufnahme von Transaktionsbeziehungen zu zwingen und die Durchsetzung ihrer Transaktionsziele: die Herausgabe von Lebensmitteln, die Erlangung fi-

¹⁰¹⁸ Tendencias Económicas y Financieras, Anuarios für die Jahrgänge 1989-2002: Índice de Conflictos Laborales“.

¹⁰¹⁹ Marcelo Gómez, Norberto Zeller, Luis Palacios: La conflictividad laboral durante el plan de convertibilidad en la Argentina (1991-1995), in: Aportes para el Estado y la administración gubernamental Nr.5/1996, S. 257.

¹⁰²⁰ Ebd., S. 254.

¹⁰²¹ Marcelo Gómez, Norberto Zeller, Luis Palacios: La conflictividad laboral durante el plan de convertibilidad en la Argentina (1991-1995), in: Aportes para el Estado y la administración gubernamental Nr.5/1996, S. 271. Hier ließen sich ggf. interessante Parallelen zwischen der Situation in der zweiten Hälfte der 90er und derjenigen vor allem in den 60er Jahren untersuchen, da es in Argentinien zu ähnlichen Sezessionserscheinungen unter den großen Gewerkschaftsorganisationen kam.

nanzieller Unterstützung, die Auflegung von Arbeitsbeschaffungsprogrammen, zu erpressen. Die Bedeutung der Erschöpfung systemischen Vertrauens zeigt sich exemplarisch in einer Schilderung eines mehrtägigen Großprotestes in der Provinz Neuquén:

„Los piqueteros (...) reclamaban ‚fuentes de empleo genuinas‘, rechazaban la intervención de las autoridades democráticas y de otros políticos locales acusándolos de falta de honestidad y de ‚arreglos poco claros‘ y demandaban la presencia del gobernador para discutir sus reclamos. (...) El 26 de junio, el gobernador Sapag accedió a todas y cada una de las demandas (...).“¹⁰²²

In dieser Schilderung, die stellvertretend für eine große Zahl von vor allem auf Provinzebene stattfindender Protestmaßnahmen steht, wird deutlich, wie stark das System entwertet war. Die Forderungen der Gruppen wurden nicht auf friedlichem Wege in der Öffentlichkeit kommuniziert, kanalisiert sich nicht in der Bildung einer neuen Partei oder dem Streben nach Gesprächen mit Parlamentariern oder Gewerkschaftlern, die diese Ansprüche dann in die entsprechenden Gremien zu ihrer weiteren Verhandlung hätten tragen können. Vielmehr äußerte sich die Unzufriedenheit mit Arbeitslosigkeit, Armut oder ausstehenden Gehaltszahlungen in teilweise massiven Übertretungen institutionalisierter Machtgefälleregulierungen in Form der Einschränkung fremder Eigentumsrechte: Immobilien, Autos¹⁰²³ und andere materielle Güter bzw. Bewegungsfreiheit oder Geschäftsfreiheit, und richtete sich regelmäßig an die Repräsentanten der provinziellen Exekutive: den Gouverneur.¹⁰²⁴ Inmitten des erschütterten Vertrauens in die eigentumsrechtsschützenden Qualitäten des (Provinzial-) Staats wurde der Gouverneur in seiner Funktion als immerhin möglicher Träger personalen Vertrauens zum Hauptsprechpartner.

Somit deutet die Entwicklung der sozialen Unruhen: Streiks, vor allem aber alternative Formen sozialen Protestes wie insbesondere Phänomene wie die „piqueteros“, sowohl im Hinblick auf ihre deutliche Zunahme ab Mitte der 90er Jahre als auch hinsichtlich der Formen ihrer Versuche zur Beeinflussung abgeleiteter Transaktionsziele und ihrer Umsetzungen nicht nur auf ein weiterhin geringes, sondern sogar auf ein sinkendes Systemvertrauen hin.

¹⁰²² Auyero beschreibt dabei die umfangreiche Mobilisierung in Neuquén. Zehntausende protestierten hier 1996 gegen die Arbeitslosigkeit und Armut, die vor allem Folge des Rückzugs privatisierter Staatsunternehmen aus der Region war. Javier Auyero: *La protesta. Retratos de la beligerancia popular en la Argentina democrática*, Buenos Aires 2002, S. 22 f.

¹⁰²³ So wurden immer wieder Busse und LKW Ziel von Brandanschlägen.

¹⁰²⁴ Auch Gómez-Diez betont den vielfach systematischen und regelmäßigen Rückgriff auf erpresserische Methoden zur Zielerreichung seitens der neuen sozialen Protestbewegungen. Ricardo Gómez-Diez, Senator für die Provinz Salta, im Gespräch am 25.5.2004 in Buenos Aires.

ff) Kriminalitätsraten

Auch eine Betrachtung der Entwicklung der Kriminalitätsraten weist darauf hin, dass im Verlauf der 90er Jahre keine Stärkung systemischen Vertrauens erfolgte.

Die Kriminalitätsentwicklung kann dabei als Indikator für institutionelle Produktivität, die ihrerseits unmittelbar mit dem Ausmaß des Systemvertrauens zusammenhängt, herangezogen werden. Wie bereits in Teil IV erörtert, wird die Durchbrechung institutionalisierter Machtgefälleregulierungen sehr viel eher erfolgen, wenn der regelbrechende Transaktionspartner darauf vertraut, dass das System den Regelbruch nicht ernsthaft ahndet.¹⁰²⁵ Dabei ist es zunächst gleichgültig, aus welchen Gründen diese Ahndung nicht erfolgt. Ob das Vertrauen auf teilweise oder vollständige Straffreiheit aufgrund mangelhafter personeller oder finanzieller Ausstattung, Korruption, unklarer Vorschriften etc. zu Stande kommt, ist für das Ergebnis: steigende Kriminalitätsraten, zweitrangig.

Hierbei fallen die im Verlauf der 90er Jahre trotz der auf dem Gebiet der Stärkung der Polizei und des Justizwesens unternommenen Anstrengungen¹⁰²⁶ massiv gestiegenen Kriminalitätszahlen, weiterhin sehr langen Gerichtsverfahren und die sinkende Wahrscheinlichkeit einer Verurteilung im Falle eines Vergehens ins Auge.

So stieg die Verbrechensquote - ausgedrückt in Verbrechen je 1.000 Einwohner - zwischen 1991 und 2002 von 149,8 auf 357, und damit um 138,3%. Die Gesamtzahl der polizeilich gemeldeten Verbrechen stieg im selben Zeitraum von 489.290 auf 1,34 Millionen und damit um 174%. Dabei erfuhr die Zahl der Morde in diesen elf Jahren eine Zunahme um 40%, die der nichttödlichen Gewaltverbrechen um 155%, die der Einbrüche um 186% und die der Vergehen „contra la Nación y el Orden Público“ um 92%; die Zahl der Entführungen steigerte sich sogar um 329%.¹⁰²⁷ Hinsichtlich der Verhaftungswahrscheinlichkeit ermittelte das Instituto de Investigación Económica (IIE) für die 90er Jahre einen gleichbleibend niedrigen Wert von 40%, ebenso wie für die Aufklärungswahrscheinlichkeit.¹⁰²⁸ Ebenfalls zeichnete sich im Verlauf der 90er Jahre eine Verschlechterung der Relation zwischen angezeigten und abgeur-

¹⁰²⁵ Vgl. hierzu auch Detlef Nolte: Ursachen und folgen hoher Kriminalitätsraten und mangelnder Rechtssicherheit in Lateinamerika, in: Wolfgang Hirsch-Weber, Detlef Nolte (Hrsg.): Lateinamerika: Ökonomische, soziale und politische Probleme, Hamburg 2000, S. 77.

¹⁰²⁶ Vgl. hierzu etwa Norberto Zeller: Organización del Estado y de la administración pública nacional de la República Argentina, a.a.O., S. 14 f., Norberto Zeller: Reseña del proceso de reforma del Estado en la Argentina, a.a.O., S. 30 f., S: 47:

¹⁰²⁷ Daten von INDEC: Hechos delictuosos con intervención policial por año según tipo de delito, Buenos Aires 1995 bzw. 2003.

¹⁰²⁸ Instituto de Investigaciones Económicas: El balance de la economía Argentina 2002, a.a.O., S. 104.

teilten Vergehen ab. Wurden 1991 noch vier Prozent aller zur Anzeige gebrachten Vergehen bis zur Verurteilung gebracht, so sank dieser Anteil bis 1999 auf nur noch ein Prozent ab.¹⁰²⁹

Insgesamt ergibt sich so hinsichtlich der Entwicklung des Systemvertrauens das Bild einer „creciente lentitud en la resolución de los procesos penales“, die zu einer „falta de confianza y credibilidad en el actual sistema judicial, policial y carcelario“¹⁰³⁰ geführt habe.

gg) Bildungswesen

Auch im Bildungssektor lässt sich für die 90er Jahre keine Steigerung des Vertrauens in die Qualität dieses wichtigen Feldes systemischer Aktivität feststellen.

Als Indikator soll hier der Anteil von Schülern auf privaten und öffentlichen Schulen zu Grunde gelegt werden. Von Interesse ist dabei insbesondere der Großraum Buenos Aires, da in den ärmeren Provinzen sowohl die materiellen Voraussetzungen als auch das entsprechende Angebot an privaten Bildungseinrichtungen fehlen. Im Großraum Buenos Aires besuchten im Jahr 2000 46,1% der Schüler eine Privatschule. Gegenüber dem Boomjahr 1994 mit einem Anteil von 45,1% stellt dies sogar noch eine leichte Zunahme um zwei Prozent dar, obschon sich 2000 nicht nur die Rezession, sondern vor allem auch die generelle Verschlechterung der Sozialindikatoren und vor allem der Einkommen der Mittelschichten längst bemerkbar gemacht hatte. Dieser Hintergrund verleiht dem hohen und leicht steigenden Anteil der Privatschüler eine besondere Bedeutung, da der Besuch einer Privatschule im Unterschied zu dem einer staatlichen Einrichtung mit der Entrichtung von Schulgeld verbunden ist. Zunahmen sind auch in anderen relativ wohlhabenden Ballungsraumprovinzen zu verzeichnen; so u.a. in Córdoba um sieben Prozent auf 30,3%, in Corrientes um 31% auf 12,6%, in Entre Ríos um fünf Prozent auf 22,2% oder in Santa Fe um 3,5% auf 26,6%.¹⁰³¹

Dass im nationalen Mittel der Anteil der Privatschüler von 1994 auf 2000 dennoch um 2,9% auf 23,7% abnahm, dürfte vor dem Hintergrund dieser Daten in erster Linie auf die gerade in den Provinzen der nationalen Peripherie teilweise explosionsartig zunehmenden Arbeitslosigkeit und Armut begründet liegen. Tatsächlich lassen sich nur in diesen Provinzen - etwa dem Chaco, Formosa, Salta oder Santiago del Estero, die besonders stark etwa von Besoldungskrisen der öffentlichen Beschäftigung, den massiven Rationalisierungen im Ölkonzern YPF nach

¹⁰²⁹ Instituto de Investigaciones Económicas: El balance de la economía Argentina 2002, a.a.O., S. 105 f.

¹⁰³⁰ Ebd., S. 106.

¹⁰³¹ Daten von INDEC: Distribución porcentual de los alumnos por sector, Buenos Aires 1995 bzw. 2003.

dessen Privatisierung oder dem Niedergang der kleinen und mittleren Industrie betroffen waren - Abnahmen der Privatschüleranteile verzeichnen.

In diesen Zahlen hoher und steigender Partizipation vielfach kostspieliger Privatschulen am argentinischen Bildungssektor - wobei im selben Zeitraum sowohl die Zahl der öffentlichen Schulen als auch die staatlichen Aufwendungen für den Bildungssektor zunahmen -¹⁰³² spiegelt sich das geringe Vertrauen der Eltern in die Qualitäten des staatlichen Bildungssystems wider. Sie ziehen es vor, aufgrund verschiedener Erwägungen ihre Kinder auch dann noch auf kostenpflichtige private Schulen zu schicken, wenn die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung des Landes einerseits und die Haushaltsaufwendungen andererseits eigentlich eine völlig andere Entwicklung hätten erwarten lassen. Gerade auch vor dem Hintergrund, dass unter Präsident Sarmiento in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts der massive Ausbau des öffentlichen Schulwesens zu den zentralen Erscheinungsformen argentinischer Nationalstaatlichkeit gehörte, ist diese Feststellung von besonderer Systemvertrauensrelevanz.

hh) Krise traditioneller Parteien

Auch die empfindliche Niederlage der neben den Peronisten traditionell stärksten Partei: der UCR, bei den Wahlen von 1995 und ihr hierin zum Ausdruck kommende allgemeine Niedergang sind Anzeichen nicht nur für eine andauernde, sondern sich im Verlauf der 90er Jahre vertiefende Korrosion des Systemvertrauens in Argentinien.

Die Radikale Bürgerpartei, die nach der Wahlrechtsreform von 1912 bis 1983 als einzige außer den Peronisten nach genuin demokratischen Wahlen Präsidenten gestellt hatte und regelmäßig einen wichtigen Anteil der Gouverneure, Abgeordneten und Senatoren stellte, erlebte in den Abgeordnetenhauswahlen von 1997 mit knapp sieben Prozent der Stimmen einen dramatischen Absturz. Seit einem Höhepunkt im Jahr 1993, als sie bei den Abgeordnetenhauswahlen 30,2% der Stimmen auf sich vereinigen konnte, hatte sie mehr als 75% ihrer Wählerschaft verloren. Das Ergebnis von 1997 war so um ein Vielfaches schlechter als selbst das des Krisenjahrs 1989 (28,8%), obschon die UCR damals mit Alfonsín den für die Hyperinflation und Wirtschaftschaos verantwortlich gemachten Präsidenten gestellt hatte.¹⁰³³

¹⁰³² Zu den öffentlichen Schulgebäuden vgl. INDEC: Distribución porcentual de los alumnos por sector, Buenos Aires 1995 bzw. 2003. Hinsichtlich des Bildungsetats beziffert Díaz die Zunahme zwischen 1989 und 1999 auf 81,6%; Zwischen 1980 und 1989 stieg der Anteil der Bildungsausgaben am BIP von drei auf 4,1%, sowie ihr Gewicht in den öffentlichen Ausgaben von 9,5 auf 13,4%. Rodolfo Díaz: ¿Prosperidad o ilusión? Las reformas de los 90 en la Argentina, a.a.O., S. 163.

¹⁰³³ Zahlen aus INDEC: Anuario estadístico de la República Argentina 2003, Resultado de las elecciones de presidente y diputados nacionales 1989-2003.

Auch die peronistische Partei „Alianza Concertación Justicialista para el Cambio“ erlitt bei den Präsidentschafts- und Abgeordnetenwahlen von 1999 eine herbe Niederlage. Dabei verlor sie mit 36,3% der Stimmen klar gegen den Präsidentschaftskandidaten der von FREPASO und UCR gebildeten „Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación“, Fernando de la Rúa, der 48,4% erringen konnte. Bei den Abgeordneten verlor die „Alianza Concertación Justicialista para el Cambio“ gegenüber 1997 knapp 44% ihrer Wähler und brach von zuvor 36,3% auf dann nur noch 20,4% ein.¹⁰³⁴

Stark hinzugewinnen konnten hingegen neue Parteien bzw. Parteibündnisse, die mit teilweise polemischen und politikerfeindlichen Kampagnen glaubhaft soziale und Korruptionsthemen besetzen konnten.¹⁰³⁵ So trat die siegreiche „Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación“ unter dem Motto „Guía de políticas para el Gran Cambio“ an, in dem sie als Ziele Stabilität, soziale Gleichheit und vor allem Korruptionsbekämpfung formulierte.

Hinsichtlich der Systemvertrauensrelevanz dieser Entwicklungen könnte angemerkt werden, dass der Umstand umfangreicher Partizipation an den Wahlen als Hinweis auf ein hohes Vertrauen in das Funktionieren des Systems gewertet werden könnte. Eingeschränkt wird diese Behauptung jedoch nicht nur durch die in den Ergebnissen deutlich werdenden drastischen Entwertungen traditionell staatstragender Parteien. Vor allem darf dabei auch nicht vergessen werden, dass in Argentinien das Wählen zu den Bürgerpflichten gehört. Dass die Beteiligung bei den Präsidentschaftswahlen von 1995 dennoch nur 78,5% erreichte - und somit 21,5% der Wähler sich ihrer Pflicht entzogen bzw. unausgefüllte Stimmzettel abgaben -, und der Anteil der Nichtwähler bei den Abgeordnetenhauswahlen im selben Jahr sogar 23,5% ausmachte¹⁰³⁶ zeigt nicht nur, dass mehr als ein Fünftel der Wahlpflichtigen selbst unter dem Eindruck von Strafandrohung auf die Ausübung dieser institutionell vorgegebenen Form der Einwirkung auf die Formulierung abgeleiteter Transaktionsziele verzichteten. Zudem offenbart die hohe Wahlabstinz das geringe Ausmaß der Strafbefürchtung im Falle des Fernbleibens von den Urnen, und damit ebenfalls wieder ein geringes Systemvertrauen.¹⁰³⁷ Auch bei den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen von 1997 bzw. 1999 bewegte sich die Wahlabstinz bei ähnlichen Werten.

¹⁰³⁴ Zahlen aus INDEC: Anuario estadístico de la República Argentina 2003, Resultado de las elecciones de presidente y diputados nacionales 1989-2003.

¹⁰³⁵ Luis Alberto Romero: Breve historia contemporánea de la Argentina, a.a.O., S. 294.

¹⁰³⁶ Zahlen auf Grundlage von INDEC: Anuario estadístico de la República Argentina 2003, Resultado de las elecciones de presidente y diputados nacionales 1989-2003.

¹⁰³⁷ Bei den Wahlen zu den „Convencionales Constituyentes Nacionales“ 1994 lag die Wahlabstinz mit 28,8% sogar noch deutlich höher und betraf fast ein Drittel aller Wahlberechtigten. INDEC: Anuario estadístico de la República Argentina 1996: Resultado de las elecciones de Convencionales Constituyentes Nacionales del 10 de abril de 1994, Buenos Aires 1997.

Diese Befunde zeigen, dass die traditionellen, eng mit dem System Staat und seinen institutionellen Machtgefälleregulierungen verbundenen Parteien im Verlauf der 90er Jahre stark an Bedeutung verloren haben.¹⁰³⁸ Zusammen mit der angesichts der herrschenden Wahlpflicht hohen Wahlabstinz und den aufflackernden Erfolgen nicht-traditioneller, besonders systemfunktionskritischer Parteien weist dies auf eine fortdauernde Vertiefung der Erosion des Vertrauens in das angemessen eigentumsrechtsschützende Funktionieren des Systems, und eine entsprechende Verringerung der Motivation zu einer Beteiligung an den ohnehin für hinfällig gehaltenen institutionellen Mechanismen zur Einwirkung auf das Zustandekommen abgeleiteter Transaktionsziele, hin.

d) Zusammenfassung

Die hier untersuchten Aspekte legen nahe, dass hinsichtlich des Systemvertrauens in Argentinien im Verlauf der 90er Jahre nicht nur von keiner Steigerung, sondern tatsächlich sogar von einer weiteren Erschütterung auszugehen ist.

Während wichtige volkswirtschaftliche Schlüsselindikatoren bereits von Anfang an seitens der Investoren deutliche Züge der Kurzfristigkeit, der hohen Risikoeinschätzung und damit des Misstrauens in die Dauerhaftigkeit der Entwicklungsgrundlagen aufwiesen, deuten auch die in den 90er Jahren erkennbare Verstärkung von Anomieerscheinungen einerseits sowie zunehmende Informalisierungsanzeichen andererseits auf eine abfallende Tendenz bei der Vertrauensentwicklung hin. Gleichzeitig erfuhr trotz schwieriger werdender wirtschaftlicher und sozialer Bedingungen die Abkehr vom öffentlichen Bildungssystem eine Fortsetzung.

Vor diesem Hintergrund kann somit festgestellt werden, dass die Reformen hinsichtlich der Generierung von Systemvertrauen nicht erfolgreich waren.

3.2.2 Entwicklung anderer Glaubwürdigkeitsquellen während der 90er

Da die wenigstens vorübergehende Erzeugung wirtschaftlichen Wachstums auf eine dennoch erfolgte Stärkung politischer Glaubwürdigkeit hindeutet, ist vor dem Hintergrund dieses Ergebnisses die Entwicklung anderer glaubwürdigkeitsrelevanter Faktoren: vor allem das perso-

¹⁰³⁸ Hierzu passt die bei Nolte gemachte Angabe, dass in Argentinien bei einer Umfrage 1998 nur 17% der Befragten „viel“ oder „etwas“ Vertrauen in die Parteien bekundeten, und nur 18% in den Kongress. Diese Werte werden in Lateinamerika hinsichtlich der Parteien nur von Venezuela unterschritten, während hinsichtlich des Kongresses lediglich Ecuador noch einen so niedrigen Wert aufweist. Detlef Nolte: Ursachen und folgen hoher Kriminalitätsraten und mangelnder Rechtssicherheit in Lateinamerika, in: Wolfgang Hirsch-Weber, Detlef Nolte (Hrsg.): Lateinamerika: Ökonomische, soziale und politische Probleme, a.a.O., S. 82.

nale Vertrauen und die „openess“-Option des Konvertibilitätsmodells, von Interesse. Kommen sie als Quellen von „political credibility“ in Betracht?

a) Die Stärkung personalen Vertrauens

Weiter oben wurde festgestellt, dass Menem die Erzeugung personalen Vertrauens auf eher traditionellem Wege zunächst misslang, weshalb er nach 1990 eine Vertiefung der Reformen vorantrieb. Kann nun also behauptet werden, dass personales Vertrauen dennoch eine wesentliche Quelle politischer Glaubwürdigkeit während der 90er Jahre war?

Dies war zunächst tatsächlich der Fall. Auch wenn Menem angesichts seiner von vornherein belasteten Reputation mit der Anwendung traditioneller glaubwürdigkeitsstärkender Mittel: dem Wechsel der Person des Präsidenten, der wirtschaftsrelevanten Minister, der Ankündigung rascher Anpassungsmaßnahmen, etc., erfolglos war, so gelang es ihm doch, sich gerade durch die Vertiefung und Radikalisierung der Reformen als persönlich vertrauenswürdig zu profilieren. Rojas bringt diesen Zusammenhang in die Worte, dass

„Menem showed that it was he who ruled the country, not the Party, the unions, or manner of vested interests or old ideological falanges. Argentina was in such a state of crisis that a courageous leadership was needed, capable of breaking with everything and everybody standing in the way of the reforms the country so greatly needed.“¹⁰³⁹

Auch bei anderen Autoren findet sich diese Herausstellung der Zusammenhänge zwischen der Intensivierung und Forcierung der Reformen einerseits und dem Ausbau des personalen Vertrauens andererseits. Vor allem in der ersten Hälfte der 90er Jahre vermochte sich der Präsident insbesondere durch die Verabschiedung des Konvertibilitätsgesetzes und die raschen Privatisierungen eine Reputationsbasis zu schaffen, die als eine Grundlage von „political credibility“ fungierte. Der Präsident bewies durch die Forcierung der Verabschiedung der großen Reformgesetze und der Implementierung ihrer besonders aufsehenerregenden Bestimmungen jeweils innerhalb kürzester Zeit seine entschlossene Durchsetzungsfähigkeit. Dass es dabei zu Unregelmäßigkeiten und Fehlern kam, fiel dabei in der Bewertung bezüglich seiner personalen Vertrauenswürdigkeit zunächst kaum ins Gewicht, da sie in Anbetracht der Notsituation ohnehin erwartet wurden:

„(...) [E]l contenido de las políticas de reforma, (...) cuando éstas son iniciadas bajo la presión de una grave emergencia, (...) tenderán a ser técnica y administrativamente simples y llevarán la marca de las urgencias de la hora.“¹⁰⁴⁰

¹⁰³⁹ Mauricio Rojas: *The Sorrows of Carmencita. Argentina's Crisis in a Historical Perspective*, a.a.O., S. 105.

¹⁰⁴⁰ Pablo Gerchunoff, Juan Carlos Torre: *La política de liberalización económica en la administración de Menem*, in: *Desarrollo Económico* Nr. 36/1996, S. 750.

Dabei lässt sich feststellen, dass zwischen der Stärkung des personalen Vertrauens auf der einen und der u.a. durch die Reformen bewirkten Konzentration weit reichender Entscheidungsbefugnisse beim Präsidenten auf der anderen Seite enge Wechselwirkungen bestanden. Während die Maßnahmen zur Entmachtung des Systems - durch die Reformgesetze, deren Ausführung per Dekret in die Hände des Präsidenten gelegt und damit so weit wie möglich der Wirkungsweise eines Großteils des Systems entzogen wurde, durch das Konvertibilitätsmodell, durch die Privatisierungen und das Aufschütteln der Verwaltungsstrukturen - die Profilierungsmöglichkeiten des Präsidenten in Richtung auf eine Akkumulation personalen Vertrauens stärkten, vergrößerte eben diese bessere Positionierung gleichzeitig seine Ausgangsbasis für eine weitere Vorantreibung dieser Verschiebung von systemischen zum personalen Vertrauen.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass auch Macht und damit Machtkonstellationen einen deutlichen Vertrauensbezug aufweisen. Denn Macht kann sich nur in Transaktionsbeziehungen entfalten; andernfalls ist sie gegenstandslos und faktisch inexistent. Ein Schwächerer wird sich aber nur dann einem Mächtigeren anschließen, bzw. ein ebenfalls Mächtiger seine Machtressourcen in den Dienst eines anderen Mächtigen stellen, wenn auf Seiten des Subordinierenden entweder das Vertrauen in die überlegenen Macht- und damit Erpressungsfähigkeiten des Transaktionspartners besteht, oder er im Falle der Kooperation mit dem Transaktionspartner auf bessere Möglichkeiten bei der Erreichung eigener Transaktionsziele vertraut. Ist das Vertrauen in das eine oder andere nicht mehr gegeben - etwa durch eine Verringerung des personalen Vertrauens - so werden Subordinations- und Kooperationsbereitschaft eine entsprechende Verringerung erfahren. So kann bereits eine Erschütterung in das Vertrauen der Mächtigkeit eines bislang als überlegen erlebten Transaktionspartners ausreichend sein, um dessen Machtbasis zu untergraben.

Vor diesem Hintergrund ist die Subordinierung der Legislative unter die Wünsche des Präsidenten Hinweis auf das diesem entgegen gebrachte starke personale Vertrauen; das sich, wie im vorstehenden Absatz angedeutet, sowohl negativ als auch positiv auszahlen kann. Positiv ist es dann, wenn ein Transaktionspartner mit einem überlegenen kooperiert, weil er dadurch bessere Möglichkeiten für die Erreichung eigener Transaktionsziele sieht; negativ ist sie dann, wenn der Mächtiger dem Schwächeren glaubhaft die Ergreifung von Zwangsmitteln androhen kann, wie es Menem in Form der Drohung mit einer Auflösung des Kongresses oder des

Regierens per Notstandsdekret tat.¹⁰⁴¹ Gleichzeitig erlaubte diese Subordination - wie auch die vorübergehend von den Gewerkschaften gezeigte -¹⁰⁴² Menem die Profilierung als Kristallisationspunkt personalen Vertrauens, da er sich so als entschlossener Bezwingler nicht nur der Krise, sondern auch wichtiger Organe des als vertrauensunwürdig erlebten Systems gerieren konnte.

Menem betrieb die Zentralisierung von Gestaltungsbefugnissen in seiner Hand selbst innerhalb der Exekutive. Hierzu zählen beispielsweise die Tendenz zum Ausbau der dem Präsidenten unmittelbar zugeordneten Sekretariate im Präsidentialamt. Obschon diese hinsichtlich ihrer Aufgabengebiete teilweise in Konkurrenz bzw. Dopplung zu Ministerien traten, erfolgte im Rahmen der „Reforma del Estado“ dennoch keine grundlegende Veränderung dieser Situation; tatsächlich kam es sogar noch zu einigen Erweiterungen. Auch die Schaffung der Jefatura de Gabinete de Ministros mit ihren zahlreichen koordinierenden und darüber auch bündelnden Funktionen im Rahmen der Verfassungsreform von 1994 erleichterte dem Präsidenten die Kontrolle und Einflussnahme auf seine engsten Mitarbeiter.¹⁰⁴³ Ebenfalls in diesen Bereich der Konzentration von Einfluss- und damit Machtmöglichkeiten fallen die von Menem diskretionär gehandhabten Bundeszuschüsse an die Provinzen,¹⁰⁴⁴ die in ihrer überwiegenden Mehrzahl massiv auf die finanzielle Unterstützung durch den Bund angewiesen und so durch Zuweisung bzw. Vorenthaltung von Zuwendungen erpressbar waren.¹⁰⁴⁵ Hier lässt sich so die Tendenz feststellen, dass weniger die Funktionsweise des Systems selber einer verbessernden Reform unterzogen werden sollte, sondern vielmehr die Voraussetzungen für eine Stärkung der Möglichkeiten des Präsidenten, herausragender Träger personalen Vertrauens zu sein.

Wie bedeutsam das personale Vertrauen in Menem und seine Machtressourcen für das Funktionieren dieses Prozesses war, zeigt sich etwa in der Zunahme von Widerständen gegen geforderte Gesetzesprojekte, die sich vor allem in der zweiten Hälfte der 90er Jahre bemerkbar machten. Zwar wurde eine Mehrzahl der vom Präsidenten betriebenen Vorhaben nach wie vor verabschiedet. Dennoch aber ist hinsichtlich der Agilität des parlamentarischen Prozesses, vor allem aber in der Einbringung und nachdrücklichen Artikulierung von Änderungswünschen

¹⁰⁴¹ Luis Alberto Romero: Breve historia contemporánea de la Argentina, a.a.O., S. 278.

¹⁰⁴² Pablo Gerchunoff, Juan Carlos Torre: La política de liberalización económica en la administración de Menem, in: Desarrollo Económico Nr. 36/1996, S. 756.

¹⁰⁴³ Alberto Morán, Ana Rivkin, Norberto Zeller, Andrea López: Evolución de la estructura organizativa, presupuesto y personal de la Jefatura de Gabinete de Ministros 1995-2002, Buenos Aires 2003, S. 55 f.

¹⁰⁴⁴ Roberto Cachanosky, Publizist und Unternehmensberater, im Gespräch am 4.6.2004 in Olivos.

¹⁰⁴⁵ Luis Alberto Romero: Breve historia contemporánea de la Argentina, a.a.O., S. 285.

eine dahingehende deutliche Veränderung zu konstatieren,¹⁰⁴⁶ als dass erstere abnahm und letztere zunahm.

Diese Verringerungen persönlicher Macht des Präsidenten, Gesetzgebungsprozesse tief greifend beeinflussen zu können, geht einher mit sinkenden Zustimmungswerten für seine Amtsführung¹⁰⁴⁷ sowie vor allem mit immer gravierenderen Korruptionswahrnehmungen und -vorwürfen gegen seine Person. Da die Einschätzung etwa von Abgeordneten, aber auch Gewerkschaftlern oder Provinzgouverneuren hinsichtlich der weiteren personalen Vertrauenswürdigkeit Menems, bzw. seiner weiteren Machtfülle vor diesem Hintergrund geringer wurde, entfaltete dieser Vorgang eine selbstverstärkende Dynamik. Je mehr das dem Präsidenten allgemein entgegen gebrachte personale Vertrauen abnahm und desto unwahrscheinlicher eine weiterhin weitgehend unangefochtene Position wurde, desto größer war die Bereitschaft einer Abwendung; die wiederum eine weitere Verringerung der Macht des Präsidenten nach sich zog, wodurch wiederum das personale Vertrauen in von seiner Person im Falle eines von seinem Willen abweichendem Verhalten möglicherweise ausgehende negative Sanktionen verringert wurde, usf. Es zeigt sich, dass die Erschütterung personalen Vertrauens im positiven wie im negativen Sinne auf diese Weise rasch weitere Kreise ziehen kann, und auf diese Weise einen wesentlichen Einfluss auf die Entwicklung und das Fortdauern von Machtstrukturen nimmt.

Somit kann für den Bereich des personalen Vertrauens festgestellt werden, dass er im Verlauf der 90er Jahre ohne Zweifel sowohl in der politischen Strategie Menems als auch in der politischen Realität Argentiniens ein wesentlicher Pfeiler der politischen Glaubwürdigkeit war. Während der Präsident in ihrer ersten Hälfte hier einen Aufschwung erreichte und bei der Durchführung seiner Reformen darauf zurückgreifen konnte, geriet es ab 1995 verstärkt unter Druck und entfaltete dabei eine selbstverstärkende Dynamik.

¹⁰⁴⁶ So etwa 1995 bei der „Ley de Patentes Medicinales“, die mehrfache parlamentarische Ablehnung und den Wünschen des Präsidenten widersprechende Veränderungen erfuhr, oder bei einem 1996 unternommenen Vorstoß, dem Präsidenten weit reichende Vollmachten bei der Reduzierung von Ausgaben und bei der Erhöhung von Steuern zu gewähren. Auch bei den regierungsseitig gewünschten Veränderungen im Gesetz zur Privatisierung der Post kam keine Mehrheit zu Stande.

¹⁰⁴⁷ Vor allem nach 1995 erlebten die Werte hinsichtlich der Zustimmung zu Menems Amtsführung, seiner Sozial- und Wirtschaftspolitik sowie seinem persönlichen Ansehen einen regelrechten Verfall. Nach einem Höhepunkt 1993 von gut 50% der Befragten sank sie nach 1995 auf unter 20%. Hierbei ist auch sehr interessant, dass das Ansehen der Regierung insgesamt stets deutlich unter dem des Präsidenten lag. Auch hierin zeigt sich die besondere Bedeutung des personalen Vertrauens in eine Person: den Staat, gegenüber dem eher systemisch zu verortendem Vertrauen in die Regierung als wichtiger Teilorganisation des Systems Staat. Gerardo Adrogué: *Estudiar la opinión pública. Teoría y datos sobre la opinión pública argentina*, in: *Desarrollo Económico* Nr. 149/1998, S. 398.

b) „Openess“-Option

Wie die in diesem Teil unter Punkt 3.2.1 b) angestellten Überlegungen zeigen, war das Konvertibilitätsmodell von 1991 und dessen Stützung durch günstige externe Einflüsse von zentraler Bedeutung bei der Stärkung der politischen Glaubwürdigkeit der Regierung Menem und ihrer Reformmaßnahmen.

Hier greift der von Borner, Brunetti und Weder als Quelle von politischer Glaubwürdigkeit genannte Faktor der „openess“. Die Zusage der Möglichkeit, dass etwaige Gewinne weder durch hohe Inflation, noch durch Wechselkursinstabilitäten, noch durch den vor allem mit der Geldentwertung eng zusammenhängenden Aspekt der Verluste in Folge der während der Phase der Hyperinflation besonders massiven Streiks gemindert oder in ihrer internationalen Verwertbarkeit begrenzt würden, stellte den Anker dar, der vorübergehend eine gewisse „political credibility“ herstellte.

Allerdings zeigt sich die Begrenztheit dieses Faktors darin, dass er seine glaubwürdigkeitsstärkende Funktion nur in sehr engem Umfang ausüben vermochte, und zudem ausgesprochen prekär war. So lange personales Vertrauen, vor allem aber externe Vertrauensspender - die Unterstützung der Reformen durch den IWF und die USA sowie reichlich vorhandenes Investitionskapital auf den (wenigstens bis zu den Tequila- und Südostasienskrisen) von einem generell recht hohen Vertrauensniveau gekennzeichneten internationalen Finanzmärkten - günstig schienen und die Ausübungsmöglichkeit der Option glaubhaft machten, vermochte er eine glaubwürdigkeitsstärkende Wirkung zu entfalten. Diese schlug sich in einströmendem Investitions- und Kreditkapital sowie in relativ sinkenden Zinsen nieder, was im Gegenzug die Finanzierung hoher Außenhandelsbilanzdefizite ermöglichte.

Unter dem Eindruck von Erschütterungen der externen und/oder internen Faktoren kam es jedoch - und hierbei zeigt sich der gefährliche Bumerang-Charakter dieses Ankers - zur massenhaften Einlösung der „openess“-Option in Form von Kapitalfluchtbewegungen. Diese Einlösung der Option reduzierte angesichts schnell sinkender Devisenbestände der argentinischen Zentralbank ihrerseits unmittelbar die glaubwürdigkeitsstärkende Rolle der „openess“ weiter, was zu einer Verstärkung des Kapitaltransfers ins Ausland und zu rasant steigenden Zinsen führte.

Dass trotz dieser mit dem Konvertibilitätsmodell verbundenen Gefahren, sowie vor allem auch trotz der mit ihm in Kauf genommenen erheblichen Überbewertung des argentinischen Peso gegenüber dem US\$ und anderen Devisen am „Currency Board“ und seinem festen Wechselkurs festgehalten wurde, ist in diesem Zusammenhang das wohl deutlichste Indiz für die besondere Bedeutung dieses glaubwürdigkeitsgenerierenden Faktors. Angesichts der 1995 und 1996 unter dem Eindruck der „Tequila-Krise“ in Argentinien sofort wieder steigenden Inflationsängste¹⁰⁴⁸ erschien eine Abkehr von der Parität, wie sie 1999 im Falle Brasiliens erfolgte, im Hinblick auf den Wunsch nach Bewahrung der beim Geldwert erreichten Stabilisierungserfolge als zu riskant.

3.2.3 Ergebnis

Somit kann hinsichtlich der Systemvertrauenswirkung der Reformen der Regierung Menem zusammenfassend festgestellt werden, dass diese minimal war.

Auch wenn es ihr im Verlauf der 90er Jahre - vor allem in ihrer ersten Hälfte - gelang, vorübergehend politische Glaubwürdigkeit in ihre Reformen zu erzeugen, so dass auf dieser Grundlage makroökonomische Stabilisierung und BIP-Wachstum erfolgten, so weisen doch gewichtige und zahlreiche Indizien darauf hin, dass hinsichtlich der Quellen dieser politischen Glaubwürdigkeit systemisches Vertrauen allenfalls eine sehr nachgeordnete Rolle spielte. Vielmehr weist die Auseinandersetzung mit wichtigen Aspekten der Entwicklung während der 90er Jahre darauf hin, dass sich die „political credibility“ vor allem aus zwei Quellen speiste: Erstens das personale Vertrauen in Menem und seine Regierung, und zweitens die Gewährung einer vergleichsweise stark gesicherten „openess“-Option.

Dass die Stärkung systemischen Vertrauens als wesentliche Quelle langfristiger Glaubwürdigkeit hingegen nicht gelang zeigt sich darin, dass selbst die intensiven Bemühungen zur Etablierung und weiteren Stärkung personalen Vertrauens und die sogar gesetzliche Verankerung der „openess“-Option erst im Zusammenspiel mit der Einräumung äußerst lukrativer Investitionskonditionen eine Steigerung der Investitionstätigkeit bewirkte. Und selbst dann noch zeigen zum einen die Investitionstätigkeit deutliche Anzeichen der Kurzfristigkeit, sowie andere glaubwürdigkeits- bzw. unmittelbar systemvertrauensbeeinflusste Faktoren starke Hinweise auf eine schwache Ausprägung; die sich im Verlauf vor allem der zweiten Hälfte der 90er Jahre zudem auch noch deutlich verschlechterte.

¹⁰⁴⁸ Rodolfo Díaz: ¿Prosperidad o ilusión? Las reformas de los 90 en la Argentina, a.a.O., S. 303.

Auch wenn die Menem-Regierung ihre politische Glaubwürdigkeit vorübergehend heben konnte, so blieb doch unter dem Eindruck weiterhin geringen systemischen Vertrauens die Risikowahrnehmung seitens der privaten Wirtschafts- bzw. Transaktionssubjekte gleichbleibend hoch. Dem ganzen Reformprojekt haftet somit bei näherer Betrachtung der Eindruck der Kurzfristigkeit und extremen Fragilität an, da es sich zu wesentlichen Teilen auf zwei volatile Glaubwürdigkeitsquellen stützte. Damit folgte es letztlich ebenfalls tradierten Entwicklungsmustern und war hinsichtlich seiner Zielsetzung: nämlich deren Durchbrechung, auch erfolglos.

3.3 Fazit

Die Menem-Reformen entfalteten sich 1989 sowohl vor dem Hintergrund einer sowohl akuten als auch chronischen Glaubwürdigkeitskrise, deren Grundlage wiederum insbesondere eine Systemvertrauenskrise war. Auf dieser Grundlage stellte sich der neuen Regierung als vorrangigste Aufgabe die Regeneration von Glaubwürdigkeit, um die schlimmsten Folgen dieser Glaubwürdigkeits- und Systemvertrauenskrise: allen anderen voran wiederholte hyperinflationären Wellen, Dekapitalisierung der Wirtschaft und allgemeine Desintegrationerscheinung, wirkungsvoll bekämpfen zu können.

Als besondere Herausforderung ergab sich dabei, dass 1989 sowohl personales als auch systemisches Vertrauen zum Zeitpunkt der Amtsübernahme durch Menem auf einem Tiefpunkt waren. Die von seiner Regierung unter großem Druck implementierten Reformen stellen so den Versuch einer Stärkung personaler Vertrauenskomponenten dar, worin sie zunächst auch eher traditionellen Stabilisierungsversuchen ähnelten. Erst im Zuge der Radikalisierung der Reformen im Rahmen der Zurückdrängung des allgemein als dekadent erlebten Systems zu Gunsten einer weiteren Stärkung von personalen Vertrauenselementen gelang es Menem, seine Reformorientierung mittelfristig unter Beweis zu stellen. Diese stützte dann im Zusammenspiel mit der „openess“-Option die Stärkung politischer Glaubwürdigkeit und damit die Phasen kräftiger wirtschaftlicher Expansion.

Eine Stärkung des Systemvertrauens gelang mit diesen Reformen jedoch nicht. Die bei den Investitionen im allgemeinen und denjenigen in die privatisierten Staatsunternehmen im besonderen gezeigten, auf kurzfristige Gewinnmaximierung ausgerichteten Investitionsstrategien, das beharrliche Festhalten am „Currency Board“ selbst unter dem Eindruck der mit die-

sem verbundenen Risiken sowie eine Reihe weiterer Aspekte lassen den Schluss zu, dass die Schaffung politischer Glaubwürdigkeit in erster Linie auf personalem Vertrauen und der „openess“-Option, und nicht auf einer Stärkung des systemischen Vertrauens beruhte. Daher war die solcherart kreierte Glaubwürdigkeit auch nur kurzfristig, volatil und krisenanfällig.

4. ‚Bad‘ governance während der 90er Jahre

Vor dem Hintergrund dieser Feststellungen: dass es den Menem-Reformen nicht gelang, das systemische Vertrauen in Argentinien zu stärken, erscheinen sie plötzlich nicht mehr als so innovativ, wie es in der Literatur zuweilen den Anschein hat. Es wurde deutlich, dass bei der Generierung von politischer Glaubwürdigkeit als Grundlage der in den 90er Jahren phasenweise positiven Wirtschaftsentwicklung letztlich doch vor allem traditionelle Faktoren: personales Vertrauen und „openess“-Option, wieder eine Hauptrolle spielten. Gleichzeitig schuf der Staat - auch hier wieder traditionellen Wegen folgend - eine Reihe von Investitionsanreizen, die eine Veranlagung in Argentinien besonders profitabel machten. Weshalb aber gelang es nicht, das systemische Vertrauen zu stärken?

Eine Antwort hierauf kann bei der Auseinandersetzung mit den Umständen der Reformformulierung und -implementierung gefunden werden. Bei ihrer Betrachtung fällt auf, dass der Rückgriff vor allem auf personales Vertrauen und „openess“ nicht die einzigen Faktoren waren, die traditionellen, bereits aus vergangenen Stabilisierungs- und Reformversuchen bekannten Wegen ähnelten. Denn auch für die Zeit der Menem-Regierung lassen sich vielfältige Erscheinungsformen von ‚bad‘ governance feststellen.

Im Sinne der in Teil IV erarbeiteten Definition wird hierunter insbesondere systemvertrauensreduzierendes Staatshandeln verstanden. Als systemvertrauensreduzierend kann Staatshandeln dann aufgefasst werden, wenn es aufgrund seiner Enteignungswirkung das Vertrauen der privaten Transaktionssubjekte in die regelmäßig eigentumsrechtsschützenden Qualitäten des Systems Staat schwächt. Dabei können diese vertrauenserschütternden Enteignungen aktiv oder passiv vorgenommen werden; also sowohl durch regelrechte Enteignungen, machtgefällemodifizierende Veränderungen von Transaktionsumfeldern oder als enteignend erlebte Besteuerung: eigene erpresserische oder betrügerische Handlungen, als auch durch die mangelhafte Durchsetzung von Machtgefälleregulierungen im Bedarfsfalle: bei betrügerischen oder erpresserischen Handlungen anderer gegen einen innerhalb von Machtgefällen unterlegenen Transaktionspartner.

Gerade auch im Umfeld der Reformen der 90er Jahre lassen sich dabei zahlreiche Formen sowohl aktiver als auch passiver staatlicher Enteignungen feststellen. Im folgenden werden sie im Überblick dargestellt.

4.1 Erscheinungsformen von ‚bad‘ governance

4.1.1 Missachtung des Gewaltenteilungsprinzips

An erster Stelle können in diesem Zusammenhang die zahlreichen Verstöße gegen das Gewaltenteilungsprinzip genannt werden, die seitens des Präsidenten begangen wurden.

Dabei handelt es sich nicht etwa um gelegentliche Übertretungen der institutionalisierten Machtgefälleregulierungen zwischen den Gewalten, die vielleicht in Grauzonen unklarer Zuständigkeiten erfolgt wären. Tatsächlich spricht etwa aus der Erscheinungsform des „legislate by decree“¹⁰⁴⁹ und ihrem Einsatz als Instrument zur Gefügigmachung der Legislative, den Drohungen mit einer Suspendierung des Parlaments im Falle von Widerständen gegen Reformprojekte, die Inkraftsetzung von vom Kongress abgelehnter Gesetze per Dekret wie beispielsweise im Falle der „Ley de Patentes Medicinales“, oder die Bestrebungen eines „Golpe de Estado institucional“ in Form des Strebens nach einer dritten Amtszeit unmittelbar im Anschluss an die zweite eine Missachtung der legislativen Gewalt.

Diese wurde, wie gerade auch bei den forcierten Verabschiedungen der umfangreichen und folgenkomplexen ersten Reformgesetze deutlich wurde, vor allem in einer Rolle als Legitimator präsidialer Machtkonzentration gesehen, nicht aber als tatsächlich zu respektierende, gleichberechtigte Staatsgewalt. So stellt etwa die „Reseña Económica y Política Local“ für das Jahr 1995 für den 28. Dezember fest:

„Causa disgusto en el gobierno que la mayoría de los proyectos aprobados por el Congreso no contemplen los puntos de vista del Poder Ejecutivo Nacional en materia económica.“¹⁰⁵⁰

Eine missachtende Haltung seitens der Exekutive ist auch gegenüber der judikativen Gewalt festzustellen.¹⁰⁵¹ So wurde - freilich nicht zum ersten Mal in der neueren argentinischen Geschichte - durch die Erhöhung der Zahl der Richter am Obersten Gerichtshof und die Instrumentalisierung der Amtsenthebungsverfahren gegen von der Vorgängerregierung Alfonsín

¹⁰⁴⁹ Silvio Borner, Aymo Brunetti, Beatrice Weder: Political Credibility and Economic Development, a.a.O., 144.

¹⁰⁵⁰ Tendencias Económicas y Financieras, Anuario 1995: Reseña económica y política local, S. 28.

¹⁰⁵¹ Ricardo Gómez-Diez, Senator für die Provinz Salta, im Gespräch am 25.5.2004 in Buenos Aires.

eingesetzte oberste Richter andererseits die Herstellung einer präsidentenkonformen „mayoría automática“ erreicht. Tatsächlich fielen Entscheidungen nicht nur des Obersten Gerichts in wichtigen Fragen, wie etwa bei den gegen den Staat geführten Rentenprozessen oder im Fall des Intendanten der Stadt Buenos Aires, ebenso im Sinne der Regierung aus, wie ihrerseitige Verfassungsrecht brechende Handlungen - allen anderen voran der Erlass von DNU vor der Verfassungsreform von 1994 - in aller Regel gerichtlich unkommentiert blieben. Romero stellt fest:

„(...) [L]a ampliación de la Corte Suprema le [gemeint ist Menem] aseguró una mayoría segura; la Corte falló en favor del Ejecutivo en cada situación discutida (...). [E]l presidente removió a casi todos los miembros del Tribunal de Cuentas y al Fiscal General - el prestigioso Ricardo Molinas -, nombró por decreto al Procurador General de la Nación, redujo el rango institucional de la Sindicatura General de Empresas Públicas y desplazó o reubicó a jueces o fiscales cuyas iniciativas resultaban incómodas.“¹⁰⁵²

Ebenfalls in diesen Bereich gehört der bereits geschilderte wiederholte Eingriff in Privatisierungskonditionen per Dekret. Auch wenn dem Präsidenten die Ausführung der Privatisierungen per Gesetz zustand, so missachtete er dabei doch oft selbst die wenigen diesbezüglich bestehenden Beschränkungen diskretionaler Macht.

Anhand dieser Vorkommnisse zeigt sich, dass sich an den grundsätzlichen Mustern politischer und wirtschaftlicher Transaktionsbeziehungen in Argentinien: nämlich die Erreichung von politischen und wirtschaftlichen Zielen unter Missachtung institutionalisierter Machtgefälleregulierungen unter besonderer Bezugnahme auf die Exekutive, letztlich kaum etwas verändert hatte. Vor diesem Hintergrund verwundert nicht, dass der Faktor des personalen Vertrauens in Menem während der 90er Jahre von so großer Bedeutung bei der Generierung von Glaubwürdigkeit war. Angesichts der Fülle von Formen politischer Enteignung: gegenüber den anderen Staatsgewalten, aber auch gegenüber den Bürgern, deren Partizipationsmöglichkeiten vor diesem Hintergrund - freilich auch dies nichts Neues - de facto im wesentlichen auf die Wahl des Präsidenten beschränkt wurden, da sie darauf vertrauen konnten, dass weder das Parlament noch die Judikative dessen Entscheidungen ernsthaft würden unter Druck setzen können, wurden der Präsident und seine unmittelbare Umgebung zu den tragenden Hauptakteuren.

¹⁰⁵² Luis Alberto Romero: Breve historia contemporánea de la Argentina, a.a.O., S. 278.

An den Transaktionsgrundmustern defizitärer Durchsetzung von Machtgefälleregulierungen hatte sich also nichts geändert. Verringert hatte sich lediglich - und auch das nur vorübergehend - die Anzahl der an der Formulierung abgeleiteter Transaktionsziele und ihrer Umsetzungsmaßnahmen beteiligten Gruppen. So traten dabei in der ersten Hälfte der 90er Jahre vor allem Gewerkschaften, Armee und Parlament stärker in den Hintergrund, so dass der Präsident zum stärksten Kristallisationspunkt personalen Vertrauens werden konnte. Dabei ist hervorzuheben, dass die Enteignungswahrnehmung dieser Strategien zeitlich versetzt einsetzte. Wurden sie zunächst als notwendig und stabilisierungsförderlich erlebt, so nahm die Kritik an ihnen vor allem nach 1995 deutlich zu.¹⁰⁵³

In diesem Zusammenhang ist ein kurzer Blick auf die sich durch diese Durchbrechungen institutionalisierter Machtgefälleregulierungen seitens der Exekutive erschließenden außerordentlichen Transaktionsgewinne interessant. Zum einen können hier materielle Vorteile angeführt werden. Durch die Durchbrechungen, insbesondere gegenüber der Judikative, war es Menem möglich, seinen Gefolgsleuten „protección e impunidad, hasta donde era posible“¹⁰⁵⁴ zu gewähren. Hierdurch aber - und dies ist von besonderer Bedeutung - verbesserte er für sich und andere nicht nur die Möglichkeiten zur Erzielung außerordentlicher Transaktionsgewinne auf wirtschaftlichem Gebiet.

Vor allem ließ sich durch die Verletzung der institutionalisierten Transaktionsbedingungen beim Zustandekommen abgeleiteter Transaktionsziele und der zu ihrer Umsetzung eingesetzten Maßnahmen eine Zunahme an Macht sowie an personalem Vertrauen erlangen. Als Grundlage der Macht ergab sich dabei die erfolgreiche Hinwegsetzung auch über institutionelle Widerstände als Zeichen der unbelangbaren Überlegenheit und Ungebundenheit, der Hinzugewinn an Einfluss durch die Bindung weiterer, aufgrund der wachsenden Machtfülle transaktionsinteressierter machtvoller Akteure um sich sowie die Möglichkeit zu immer weiter reichenden machtbasierten Brüchen der institutionalisierten Machtgefälleregulierungen. Das personale Vertrauen wiederum erfuhr nicht nur durch die Machtakkumulation eine Stärkung, sondern auch durch die Möglichkeit, sich besser mit eventuellen Erfolgen schmücken zu können. Freilich birgt eben dieser letzte Punkt im Falle von Misserfolgen die Gefahr, dass auch diese direkt auf den Träger des personalen Vertrauens zurückschlagen und das Vertrauen in ihn untergraben.

¹⁰⁵³ Pablo Gerchunoff, Juan Carlos Torre: La política de liberalización económica en la administración de Menem, in: Desarrollo Económico Nr. 36/1996, S. 765; Rodolfo Díaz: ¿Prosperidad o ilusión? Las reformas de los 90 en la Argentina, a.a.O., S. 316.

¹⁰⁵⁴ Luis Alberto Romero: Breve historia contemporánea de la Argentina, a.a.O., S. 279.

4.1.2 Privatwirtschaftliche Enteignungserfahrungen

Doch auch in privatwirtschaftlicher Hinsicht waren die Reformen von Anfang an mit weit reichenden Enteignungserfahrungen verbunden.

Die erste erfolgte bereits mit der „Ley de Emergencia Económica“,

„al suspender por un plazo de 180 días - que sería luego renovado indefinidamente - regímenes de promoción industrial, regional y de exportaciones y las preferencias que beneficiaban a las manufacturas nacionales en las compras del estado (...).“¹⁰⁵⁵

Mit einem innerhalb weniger Tage durch den Kongress gebrachten Gesetz - das freilich unter dem Eindruck einer extremen öffentlichen Notsituation stand - wurden Kalkulationsgrundlagen ganzer Wirtschaftszweige, in einer Situation der Hyperinflation ohnehin sehr problematisch in ihrer Durchführung und Überwachung, vollends obsolet. Dabei erfolgte noch nicht einmal mit dieser Maßnahme relativer Enteignung die Schaffung klarer Planungsgrundlagen; war doch angesichts des wirtschaftlichen und politischen Chaos kaum abzusehen, ob nach Ablauf der 180 Tage die Subventionsprogramme nicht vielleicht sogar wieder teilweise oder ganz in Kraft gesetzt würden. Während einerseits ein Gros der Industriezweige zwar tatsächlich keine pauschale Förderung mehr erhielt und die Praxis subventionierter Kredite eine weitgehende Einstellung erfuhr, so konnte die Automobilindustrie hingegen eine großzügige und profitable Sonderbehandlung erreichen, was den Aspekt der relativen Enteignung besonders scharf hervor treten ließ.

Eine zweite große aktive staatliche Enteignung erfolgte durch die Auflegung des „Plan Bonex“. Durch das Notstandsdekret Nr. 36/90 vollführte die Regierung am 1. Januar 1990 eine

„extensive confiscation of the Argentine people’s savings in national currency. All fixed-term bank deposits (...) were converted into ten-year government bonds in dollars (...). [M]any Argentinians were forced to dispose of their dollar savings in order to cope with their date-to-day expenditure.“¹⁰⁵⁶

Castro ergänzt:

„Esta medida determinó una fuerte iliquidez, que obligó a reintegrar la moneda nacional a los capitales de trabajo que estaban refugiados en divisas, como lo mostraron los 4.200 millones de dólares que adquirió el Banco Central a lo largo de 1990.“¹⁰⁵⁷

¹⁰⁵⁵ Pablo Gerchunoff, Juan Carlos Torre: La política de liberalización económica en la administración de Menem, in: Desarrollo Económico Nr. 36/1996, S. 736.

¹⁰⁵⁶ Mauricio Rojas: The Sorrows of Carmencita. Argentina’s Crisis in a Historical Perspective, a.a.O., S. 107 f.

¹⁰⁵⁷ Jorge Castro: La gran década. Del abismo al crecimiento, a.a.O., S. 107.

Nicht nur die Depositen wurden solcherart requiriert; „[e]l mismo canje quedó establecido para la totalidad de la deuda interna vigente en títulos públicos (...).“¹⁰⁵⁸ Auch wenn angesichts der akuten Finanzierungsprobleme der öffentlichen Hand und der Hyperinflation die Einleitung einschneidender Maßnahmen erforderlich gewesen sein mag, so ist es doch erstaunlich, dass angesichts solcherart massiv in Eigentumsrechte eingreifender Maßnahmen seitens der argentinischen Regierung offenbar davon ausgegangen wurde, dass sie eine stabile Grundlage für zukünftige vertrauensvolle Transaktionen sowohl im Rahmen des Staates *als* Transaktionsbeziehung, als auch in Transaktionsbeziehungen *mit* dem Staat darstellen könnten.¹⁰⁵⁹

Auch in ihrem weiteren Vorgehen hatten die Reformen in vielfacher Hinsicht Enteignungscharakter, der zudem eine inkrementale Tendenz aufwies. Hingewiesen sei in diesem Zusammenhang nicht nur auf die drastischen Erhöhungen der Tarife für öffentliche Dienstleistungen - denen immerhin ja auch eine deutliche Verbesserung der Dienstleistungsqualität gegenüberstand, so dass die enteignende Wirkung wenigstens zunächst teilweise kompensiert wurde -, sondern auch auf die starke Erhöhung der Mehrwertsteuern von zunächst 13% bis zum „insólito nivel del 21%“¹⁰⁶⁰ 1995. Gleichzeitig aber erwies sich der Staat, der hier unter Ausnutzung des zu seinen Gunsten bestehenden Machtgefälles und in seiner Funktion *als* Transaktionsbeziehung aktiv enteignend tätig wurde, als unfähig zu einer wirkungsvollen Begegnung der sich im Verlauf der 90er Jahre immer stärker zuspitzenden sozialen Krise, während die Enteignungsempfindung im Zuge der Steuererhöhungen auch durch die wachsende Korruptionsperzeption verstärkt wurde. Einer im internationalen Vergleich mit im Verlauf der 90er Jahre maximal 18,4% des BIP zwar immer noch eher niedrigen, aber dennoch steigenden „presión tributaria“,¹⁰⁶¹ die zudem vor allem den Konsum belastete und damit regressiv wirkte, stand ein Staat gegenüber, der grundlegende und gravierende Problemstellungen in Gesundheits-, Sozial- oder Bildungspolitik nicht überzeugend zu bewältigen vermochte.

Im Hinblick auf dieses Spannungsverhältnis zwischen der Einschränkung von Eigentumsrechten in Form von Steuererhöhungen und abnehmender Qualität von Politikergebnissen ist sowohl die trotz erheblicher administrativer Anstrengungen auch während der 90er Jahre wei-

¹⁰⁵⁸ Jorge Castro: La gran década. Del abismo al crecimiento, a.a.O., S. 107.

¹⁰⁵⁹ Dabei sei an dieser Stelle nochmals auf die sich auch in dieser Maßnahme wieder zeigenden tatsächlichen Handlungsfähigkeit des argentinischen Staates hingewiesen. Selbst nach Jahren des qualitativen Verfalls des öffentlichen Dienstes vermochte er nachhaltig und folgenreich geldpolitisch aktiv zu werden.

¹⁰⁶⁰ Luis Alberto Romero: Breve historia contemporánea de la Argentina, a.a.O., S. 289.

¹⁰⁶¹ Rodolfo Díaz: ¿Prosperidad o ilusión? Las reformas de los 90 en la Argentina, a.a.O., S. 129.

terhin hohe Steuerhinterziehung¹⁰⁶² begreiflich, als auch die trotz der relativ geringen - und durch die faktische Abschaffung des „impuesto inflacionario“ im Vergleich zu den Zeiten der Hochinflation sogar noch gesunkenen - vor allem von liberalen Gruppierungen regelmäßig vorgebrachten Klagen über zu hohe Steuern und Abgaben,¹⁰⁶³ als auch die weiterhin hohen Informalisierungsgrade. Ebenfalls klare Zusammenhänge ergeben sich zwischen den im Verlauf der 90er Jahre deutlich zunehmenden anomischen Protestformen und Korruptionsvorwürfen als Form unmittelbarer aktiver und passiver staatlicher Enteignung:

„La corrupción generalizada es un elemento central en el análisis de esta protesta no sólo porque los protagonistas la ubicaron en el centro de sus demandas sino porque el ‚uso poco claro del dinero público‘ hablaba de la manera en que el ajuste fiscal es procesado a nivel local.“¹⁰⁶⁴

In Folge des Stellenabbaus im öffentlichen Dienst - vor allem im Gefolge der Privatisierungen -, sowie des durch die außenwirtschaftliche Öffnung hervorgerufenen massiven Sterbens von Firmen vor allem des sekundären Sektors¹⁰⁶⁵ kam es im Verlauf der 90er Jahre zu einem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit. Diese haushalts- und wirtschaftspolitischen Entscheidungen und ihre Konsequenzen in Gestalt der Explosion der Beschäftigungskrise führten, zusammen mit anderen staatlichen Maßnahmen wie die Gesetze zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, zu einem deutlichen Rückgang der Realeinkommen.¹⁰⁶⁶ Hiervon betroffen waren insbesondere die unteren Einkommensgruppen, deren Kaufkraft sich zwischen 1992 und 2000 im Jahresdurchschnitt um 2,5% verringerte. Auch die mittleren Einkommensgruppen erlitten einen Kaufkraftrückgang von 0,9% pro Jahr, während die oberen Einkommensgruppen ihre Eigentumsverfügungsrechte um jährlich 1,9% ausweiten konnten.¹⁰⁶⁷ Entsprechend waren untere und mittlere Einkommenschichten auch am stärksten von den Verschiebungen der relativen Preise im Zuge der Erhöhungen der Tarife für öffentliche Dienstleistungen betroffen.¹⁰⁶⁸ Zudem erlebten vor allem Staatsbedienstete, aber auch Angestellte privater Firmen immer wieder, dass sie teilweise Monate auf die Auszahlung ihrer Gehälter warten mussten, und selbst diese verspäteten Auszahlungen, wenn überhaupt und in vollem Umfang, vielfach erst auf

¹⁰⁶² Dies zumal auch vor dem Hintergrund, dass der Staat auch weiterhin regelmäßig Amnestien anbot; so 1996 durch Wirtschaftsminister Cavallo.

¹⁰⁶³ Vgl. etwa Mabel Rey: La (des)ilusión privatista. El experimento neoliberal en la Argentina, a.a.O., S. 89 ff.; Martín Krause: Acción social voluntaria, in: Política Pública Nr. 8 vom August 2002, im Internet unter: <http://www.atlas.org.ar/Archivos/pp08.pdf>.

¹⁰⁶⁴ Javier Auyero: La protesta. Retratos de la beligerancia popular en la Argentina democrática, a.a.O., S. 47.

¹⁰⁶⁵ Pablo Gerchunoff, Juan Carlos Torre: La política de liberalización económica en la administración de Menem, in: Desarrollo Económico Nr. 36/1996, S. 748.

¹⁰⁶⁶ Marcelo Gómez, Norberto Zeller, Luis Palacios: La conflictividad laboral durante el plan de convertibilidad en la Argentina (1991-1995), in: Aportes para el Estado y la administración gubernamental Nr.5/1996, S. 250.

¹⁰⁶⁷ Coyuntura y Desarrollo Nr. 266-267 vom Januar/Februar 2001: „Evolución de los ingresos reales por estratos“, S. 34.

¹⁰⁶⁸ Daniel Azpiazu, Martín Schorr: Crónica de una sumisión anunciada. Las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la administración Duhalde, a.a.O., S. 57.

Grundlage gewalttätiger Massenproteste (wie der „Santiagazo“ vom 16. Dezember 1993) erreicht werden konnten.

Der Staat *als* Transaktionsbeziehung war hier für die unteren und mittleren Schichten der abhängig Beschäftigten - immerhin die traditionellen Unterstützer peronistischer Regierungen!¹⁰⁶⁹ - gleich in mehrfacher Hinsicht Quelle von Enteignungserfahrungen und Vertrauensenttäuschungen. Erstens spielte er beim Abbau der öffentlichen Beschäftigung, der Prekarisierung der öffentlichen Beschäftigungsverhältnisse¹⁰⁷⁰ und den im öffentlichen Sektor noch deutlicher ausfallenden Einkommensverlusten¹⁰⁷¹ die zentrale Rolle. Zweitens trat er in Form der oben angeführten wirtschaftspolitischen Entscheidungen als aktiver Enteigner auf, da er hier zu Gunsten der Wohlhabenderen, vor allem aber der Unternehmen in die Machtgefälleregulierungen eingriff. Drittens zeigte er sich vielfach als nicht in der Lage oder gewillt, betrügerischen Enteignungen in Gestalt von Vorenthaltungen berechtigt erworbener Einkommen durch öffentliche oder private Arbeitgeber entgegen zu treten; hier wurde er passiv enteignend tätig. Viertens verwandelte er diese passive Enteignung durch seine Beteiligung bei der - teilweise mit Todesopfern verbundenen - Unterdrückung von Protesten gegen die Vorenthaltung der Gehälter in eine aktive, indem er aus Sicht der Betrogenen zu Gunsten ausgerechnet der betrügerischen Transaktionspartner in die Konflikte eingriff und die in Form der Proteste zur Bekämpfung des Betrugs unternommenen Versuche von Machtdemonstrationen behinderte. Die betrügerischen Transaktionspartner konnten so durch ihren Betrug außerordentliche Transaktionsgewinne realisieren und wurden bei diesem Tun auch noch durch die Sicherheitskräfte dahingehend geschützt, als dass sie Bemühungen in Richtung auf eine Reversierung der Machtgefälle zu Ungunsten der Betrüger störten.¹⁰⁷²

Fünftens schließlich erwiesen sich die staatlicherseits versprochenen Hilfsleistungen: etwa in Form von Beschäftigungs- oder Sozialhilfeprogrammen, als kaum wirkungsvoll. Obschon Menem oder Cavallo vor allem nach 1995 verstärkt große Arbeitsbeschaffungs- und Konjunkturprogramme ankündigten und Mittel dafür in Aussicht stellten, erwiesen sich die insge-

¹⁰⁶⁹ Gerchunoff und Torre bringen dies in die Worte, dass „los peronistas terminaron, prácticamente, siendo huéspedes del gobierno que habían elegido.“ Pablo Gerchunoff, Juan Carlos Torre: La política de liberalización económica en la administración de Menem, in: Desarrollo Económico Nr. 36/1996, S. 736.

¹⁰⁷⁰ Norberto Zeller: Empleo público en la administración pública nacional: Estudio de la distribución de cargos y de las características de sus remuneraciones, a.a.O.; Norberto Zeller: Organización del Estado y de la administración pública nacional de la República Argentina, a.a.O., S. 45 ff.

¹⁰⁷¹ Zwischen 1994 und 1999 fielen die Einkommen im staatlichen Sektor um gut 20%, bzw. bis 2002 um 24,5%. Instituto de Investigaciones Económicas: El balance de la economía Argentina 2002, a.a.O., S. 119.

¹⁰⁷² CELS: El Estado frente a la protesta social, Buenos Aires 2003, S. 47 ff., S. 105 ff.

samt 44 vom Bundesstaat finanzierten Maßnahmen als in der Regel ineffizient.¹⁰⁷³ Vor allem waren sie außer Stande, sowohl den weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit, als auch von Armut und Verelendung zu stoppen oder gar umzukehren.¹⁰⁷⁴ Der aktiven Enteignung durch die Veränderung der Transaktionsumfelder zu Ungunsten gerade der schwächeren Transaktions Teilnehmer auf dem Arbeitsmarkt stellte sich hier vielfach auch noch die Erfahrung passiver Enteignung zur Seite.

Entsprechend weist etwa das CELS darauf hin, dass eine wesentliche Motivation für die nach 1995 nachhaltig an Ausmaß und Intensität gewinnenden sozialen Proteste oft auch das „incumplimiento de las prestaciones a cargo del Estado“¹⁰⁷⁵ war. Doch auch bei den gewaltbegleiteten Massenprotesten der um ihr Einkommen gebrachten staatlichen und öffentlichen Angestellten werden die unmittelbaren Zusammenhänge zwischen Erfahrungen mit aktiver und passiver staatlicher Enteignung einerseits und den anomischen Reaktionen darauf andererseits greifbar. Da vom System Staat kein Ausgleich des Machtgefälles zwischen säumigen Arbeitgebern und betrogenen Arbeitnehmern zu erwarten war und die hierfür systemisch vorgesehenen Instanzen: Gerichte, Polizei, entweder nicht oder gegen die eigentumsrechtlichen Interessen der Betroffenen handelten, versuchten diese durch die Anwendung von Gewalt die Machtgefälle zu ihren Gunsten zu verschieben:

„[E]l Frente convocó a una masiva marcha frente a la Casa de Gobierno y los Tribunales para (...) demandar ‚el castigo de los culpables del robo y la corrupción‘.“¹⁰⁷⁶

Mit den Rentnern war ein großer Personenkreis weiterhin sowohl von aktiven als auch passiven Enteignungshandlungen des Staates betroffen. So wurde beispielsweise im Mai 1994 nicht nur die zuvor per Gesetz gewährte Dollargarantie für Pensionseinlagen beim staatseigenen „Banco de la Nación Argentina“ per Dekret aufgehoben.¹⁰⁷⁷ Die Regierung griff zudem auch massiv in laufende Gerichtsverfahren ein, mit denen Rentner eine Anpassung ihrer Rentenguthaben erreichen wollten. Nachdem einige unterinstanzliche Gerichte den Klägern Recht gegeben hatten, und obwohl auch die „Auditoría General de la Nación“ die Rechtmäßigkeit der Ansprüche anerkannte, rief der Poder Ejecutivo Nacional (PEN) den Obersten Gerichtshof an und erreichte, dass dieser am 28. Oktober 1994 die Vollstreckung der Titel gegen die staat-

¹⁰⁷³ Instituto de Investigaciones Económicas: El balance de la economía Argentina 2002, a.a.O., S. 70.

¹⁰⁷⁴ Ebd., S. 56.

¹⁰⁷⁵ CELS: El Estado frente a la protesta social, a.a.O., S. 41.

¹⁰⁷⁶ Auyero beschreibt hier den Ablauf der Proteste gegen ausbleibende Gehaltszahlungen und Korruption in Santiago del Estero 1993. Javier Auyero: La protesta. Retratos de la beligerancia popular en la Argentina democrática, a.a.O., S. 46.

¹⁰⁷⁷ Tendencias Económicas y Financieras, Anuario 1994: Reseña económica y política local, S. 15.

liche Rentenverwaltung vorübergehend aussetzte.¹⁰⁷⁸ Am 28. Dezember 1994 wurden die noch anhängigen Verfahren per DNU (Nr. 2302/1994) für 120 Tage suspendiert. Am 16. Februar 1995 erfolgte die Verabschiedung der „Ley de Solidaridad Previsional“¹⁰⁷⁹ durch das Abgeordnetenhaus, am 8. März 1995 folgte der Senat. Am 9. März trat das Gesetz, das die Gerichtsverfahren auf unbestimmte Zeit suspendierte, in Kraft. Hauptzweck des Gesetzes war, „evitar la ,reiteración de procesos ya experimentados por el país en tiempos recientes, consistentes en la utilización de la vía jurídica para resolver situaciones consideradas insatisfactorias por los afiliados.“¹⁰⁸⁰

Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen mit fortgesetzter und massiver Enteignung seitens des Staates - selbst wenn dieser dabei aus einer akuten Notsituation heraus handelte - wird die bei der staatlichen Rentenversicherung auch während der 90er Jahre trotz aller Reformbemühungen gleichbleibend extrem hohe Hinterziehungsquote von geschätzten 50% aller Beitragspflichtigen begreifbar. Weshalb sollte man Teile seines Einkommens einem Staat überantworten, der nicht nur jegliche Garantien einer Wertstabilität der Einlagen in Form der Dollargarantie eliminierte, sondern zudem auch wieder und wieder zeigte, dass er zur Abwendung von juristisch sogar als berechtigt anerkannten Forderungen gegen ihn auch vor der betrügerischen¹⁰⁸¹ und erpresserischen¹⁰⁸² Anwendung seiner transaktionsumfeldgestaltenden Befugnisse nicht zurückschreckte, und gegen den aus dieser Perspektive keinerlei Handhabe bestand? In Ausnutzung des Machtgefälles zu seinen Gunsten wurde das System Staat hier sowohl aktiv als auch passiv enteignend tätig.

In den Fällen aktiver Enteignung durch den Staat zu seinen Gunsten liegen die auf diese Weise erzielten außerordentlichen Transaktionsgewinne auf der Hand. Durch die Enteignungshandlungen verschaffte sich der Staat eine umfangreiche Zwangsanleihe zu außerordentlich günstigen Konditionen und entledigte sich zudem unmittelbar anstehender Zins- und Amortisationszahlungen, wodurch er sich einen weiteren gewichtigen Vermögensvorteil verschaffte. Gerade auch hinsichtlich des „Plan Bonex“ wird erkennbar, wie dicht nebeneinander betrügerisches und erpresserisches Enteignungsverhalten liegen können. Der Staat betrog durch die Umwandlung von Schulden und Depositen in langfristige Titel die Anleger, erpresste aber durch die Reglementierung per Dekret gleichzeitig die Annahme der neuen Bedingungen.

¹⁰⁷⁸ Tendencias Económicas y Financieras, Anuario 1994: Reseña económica y política local, S. 27.

¹⁰⁷⁹ Nr. 24.463.

¹⁰⁸⁰ Rodolfo Díaz: ¿Prosperidad o ilusión? Las reformas de los 90 en la Argentina, a.a.O., S. 223.

¹⁰⁸¹ In Form des Erlasses den Verfassungsgrundsatz des Eigentumsschutzes und der Unabhängigkeit der Justiz missachtender DNU und Gesetze.

¹⁰⁸² Die Versperrung des juristischen Instanzenweges per DNU unter Alfonsín und das anschließende Angebot der Auszahlung stark reduzierter Beträge bei gleichzeitiger Anerkennung staatlicher Schuldenfreiheit.

Bei den reformbedingten Enteignungen trat der Staat hingegen scheinbar als mittelbarer Akteur in Erscheinung. Aufgrund der großen Unterschiede bei der Entwicklung der Einkünfte der unteren, mittleren und oberen Einkommensgruppen und der Instrumentalisierungsgeschichte des argentinischen Staates in der Vergangenheit bot sich jedoch zum einen der Vorwurf einer Benutzung der transaktionsumfeldgestaltenden Befugnisse des Staates durch machtvolle Gruppen an - wie etwa durch den IWF oder anderen von „neoliberalen“ Strategien in besonderem Maße profitierenden Akteuren, etwa das „capital extranjero“. Zum anderen aber war der Staat auch hier direkter Profiteur: nämlich in Form der wenigstens versuchten Kostensenkungen durch den Abbau der öffentlichen Beschäftigung, noch deutlicher freilich durch die Nichtauszahlung von Gehältern. Hier ergab sich immer wieder die Konstellation eines scharfen Gegeneinanders von aus Fremd- und Selbstzweck enteignendem Staat einerseits und den Enteigneten andererseits, die sich mit vielfach anomischen Mitteln dagegen zur Wehr setzten. Wenngleich auch in geringerer Intensität als während der 50er, 60er und 70er Jahre, so lassen sich doch auch hier die Grundzüge massenprätorianischer Transaktionsmuster erkennen.

Eine herausragende Form passiver und aktiver Enteignung durch Staatshandeln stellt freilich die Ausgabe von „Quasi-Geld“ dar. Unter dem Eindruck der sich zuspitzenden Finanzsituation der Provinzen griffen diese teilweise schon Jahre vor Ausbruch der Krise von 1999-2002 zur Ausgabe von „Bonos de Cancelación de Deuda“. Hierbei handelte es sich um auf Peso lautende öffentliche Schuldtitel, die im alltäglichen Zahlungsverkehr eingesetzt wurden. Die Provinzverwaltungen leisteten auf diese Weise Teile der Besoldung ihrer Angestellten, nutzten sie aber auch zur Begleichung anderer Verbindlichkeiten. Dabei war diese Quasiwährung mit Verfallsdaten versehen; konnten sie bis zu diesen Tagen nicht in offizielle Währungseinheiten oder für Güter getauscht werden, verloren sie ihre Gültigkeit und wurden wertlos. Ein Umtausch war jedoch problematisch, da die Provinzregierungen meist nicht über die zur Ablösung der Schuldverschreibungen erforderlichen Peso-Beträge verfügten. Diese Fälle von Zahlungsbilanzkrisen innerhalb des nationalen Rahmens sind so außerordentlich bemerkenswert. Denn vor dem Hintergrund ihrer bestenfalls unzureichenden Deckung büßten die alternativen Zahlungsmittel vielfach schon lange vor ihrem offiziellen Verfallsdatum an realem Wert ein; weshalb selbst etwa die wirtschaftsstarke Provinz Buenos Aires ihrem - freilich erst

nach Ausbruch der Krise emittierten - Quasigeld, den „Letras de Tesorería para Cancelación de Obligaciones (Patacón)“, auch ausdrücklich nur einen „valor nominal“ gab.¹⁰⁸³

Hier suchte der Staat sich hier unter Ausnutzung seiner überlegenen Position innerhalb der Machtgefälle wenigstens gegenüber des Großteils seiner Mitglieder einen außerordentlichen Transaktionsvorteil zu verschaffen. Auf erpresserische Weise setzte er dabei seine Eigenschaft als unfreiwillige Organisation ein, um das ihm auf so zwangsläufig entgegen gebrachte Mindestmaß an Vertrauen *als* Transaktionsbeziehung zum Erhalt von Gütern und Arbeitsleistungen zu nutzen. Dabei durchbrach er zudem institutionalisierte Machtgefälleregulierungen, da freilich die Ausgabe von Zweitwährungen neben dem nationalen Peso spätestens seit der ersten Einführung des nationalen Goldstandards 1899 untersagt war. Ebenso setzte der Staat seine transaktionsumfeldgestaltenden Befugnisse betrügerisch ein; bezahlte er doch mit Zahlungsmitteln, die ihrem nominalen Wert meist nicht entsprachen, ohne dies in der Höhe der Entlohnung jedoch zu berücksichtigen. Noch während des Konvertibilitätsmodells unternahm er so auf provinzieller wie Bundesebene Anstrengungen in Richtung auf eine „surprise inflation“. Bis zu ihrem allmählichen Einzug ab 2002 waren Parallelwährungen im Wert von sechs Milliarden Peso - mit einem bis zur Aufhebung der Konvertibilität nominalen Wert von sechs Milliarden US\$ - im Umlauf.¹⁰⁸⁴

4.1.3 Weitere enteignungsrelevante Aspekte

Neben den privatwirtschaftlichen Enteignungserfahrungen in Form von dauerhaften Einkommensenkungen, Arbeitslosigkeit und wachsender Armut bei gleichzeitiger Abnahme der Effizienz staatlicher Sozialpolitik und zunehmender Korruptionswahrnehmung lassen sich noch weitere Quellen von Enteignungserfahrungen feststellen.

So findet etwa die Abnahme des Vertrauens in das öffentliche Bildungswesen eine wichtige Begründung in den Widerständen, die die Lehrerschaft den Bildungsreformprojekten entgegen brachte.¹⁰⁸⁵ Zusammen mit den hiervon, vor allem aber auch durch die geringe und immer wieder ausbleibende Besoldung begünstigten Streiks des staatlichen Lehrpersonals nahm die Vermittlungsintensität an den öffentlichen Schulen ab, bzw. war in ihrem Verlauf für die Eltern kaum vorhersehbar. Diese Verschlechterung in der Qualität der Ausbildung ihrer Kinder kann als Form der relativen Enteignung gegenüber anderen Kindern aufgefasst werden, deren

¹⁰⁸³ Vgl. die Wertbezeichnung auf den „Patacones“.

¹⁰⁸⁴ Mauricio Rojas: *The Sorrows of Carmencita. Argentina's Crisis in a Historical Perspective*, a.a.O., S. 136.

¹⁰⁸⁵ Rodolfo Díaz: *¿Prosperidad o ilusión? Las reformas de los 90 en la Argentina*, a.a.O., S. 164.

Lerntätigkeit - sei es als Schüler anderer, nicht bestreikter öffentlicher Schulen oder als Besucher von Privatschulen - nicht immer wieder durch Arbeitskämpfe unterbrochen wird. Als Betreiber der öffentlichen Schulen und säumiger bzw. wenig freigiebiger Arbeitgeber des staatlichen Lehrkörpers ist der Staat als Verantwortlicher dieser relativen Enteignung identifizierbar.

Dies gilt auch für die Kriminalität. Ihre enteignenden Wirkungen sind unmittelbar feststellbar, geht es doch um die unmittelbare Aneignung von Eigentumsrechten im Rahmen einer durch Bruch der institutionalisierten Machtgefälleregulierungen erzwungenen Transaktionsbeziehung. Ein Anstieg der Kriminalität, wie er in Argentinien vor allem in der zweiten Hälfte der 90er Jahre zu verzeichnen ist, erweist sich aus dieser Perspektive als passive Form staatlicher Enteignung. Infolge der Ineffektivität von Polizei und Justiz müssen die von ihr Betroffenen Eigentumsrechte aufgeben. Darüber hinaus aber trat der Staat jedoch sogar auch noch in Form aktiver Enteignungen in Erscheinung. Vor allem der Polizei der Provinz Buenos Aires, der „Bonaerense“, wurden wiederholt außerordentlich schwerwiegende Vorwürfe hinsichtlich ihrer direkten Beteiligung an Verbrechen gemacht. So sollen Polizisten an Auftragsmorden, Entführungen oder Einbrüchen beteiligt gewesen sein, was die Erfahrungen der Enteignung aufgrund des Erlebens der vollkommenen Schutzlosigkeit akzentuierte: Das eigentlich Machtgefälleregulierungsbewahrende System Staat wird hier in Form seiner Teilorganisation Polizei zum Täter.

Auch die alternativen Protestbewegungen wie die „piqueteros“ waren Ursprung von ungehinderten Enteignungserfahrungen. Protestaktionen wie die Sperrung von Straßen und Brücken, der Einbruch in Supermärkte und Firmenniederlassungen, die Besetzung von Bahn-, Maut- und Metrostationen oder das Abbrennen von Bussen und LKW stellen Eingriffe sowohl in materielle als auch in immaterielle Eigentumsrechte dar. Auch wenn die Sicherheitskräfte teilweise durchaus sehr gewaltbetont einschritten, so kommt es doch bis in die Gegenwart hinein immer wieder zu extremen Beeinträchtigungen bei der Fortbewegung oder der Unversehrtheit materiellen Besitzes, ohne dass die Betroffenen über realistische Möglichkeiten verfügten, auf institutionell hierfür eigentlich vorgesehenen Wegen Schutz oder Entschädigung zu erhalten.

Die Enteignungen erfolgten in den hier skizzierten Fällen zunächst meist nicht auf aktive Weise, sondern waren eher Folge staatlicher Unfähigkeit. Eine Polizei war vorhanden, das

Gerichtswesen wurde mit Steuergeldern alimentiert, das Bildungswesen mit sogar wachsenden Zuwendungen bedacht, ebenso einerseits immer wieder ein hartes Vorgehen gegenüber den alternativen Protestformen versucht, andererseits auch immer wieder konzilianteres und entgegenkommendes Verhalten gezeigt, um Konflikte solcherart zu lösen. Dass dennoch auf diesen Gebieten in der Regel nicht nur keine Fortschritte, sondern sogar Rückschritte zu verzeichnen waren - besonders gravierend im Falle der Kriminalität und hier der Entführungen - war solcherart auf ein Versagen des Systems zurückführbar.

Diesem Versagen aber wiederum konnten aktive Enteignungshandlungen des Staates unterstellt werden. So korrodierten institutionelle Machtgefälleregulierungen missachtende Eingriffe der anderen Staatsgewalten in das Justizwesen dessen Effektivität, sowie sie oft auch Hand in Hand gingen mit Erfahrungen aktiver staatlicher Enteignungen. Vor allem kamen in diesen Zusammenhängen aber auch die Korruptionswahrnehmungen zum Tragen; stellten sie doch etwa vor dem Hintergrund gezahlter Steuern einerseits und nicht erkennbaren Leistungsverbesserungen andererseits die Verbindung zur aktiven Enteignung her: dem „uso poco claro del dinero público“ durch die „ladrones y corruptos“.¹⁰⁸⁶

4.1.4 Durchführung von Reformen in einem Umfeld niedriger institutioneller Produktivität

Eine eigene Erscheinungsform von ‚bad‘ governance stellte die Durchführung der Reformen inmitten einer Situation geringen Systemvertrauens und damit einhergehender niedriger institutioneller Produktivität dar. Denn sind Reformen solchen Ausmaßes, wie sie die Menem-Regierung eilig vorantrieb: in den Wirtschaftsbeziehungen, in der Bürokratie, dem Gesundheits-, Justiz- und Erziehungswesen, in der Sozialversicherung, usw. - bereits vor dem Hintergrund eines belastbaren Systemvertrauens und damit vergleichsweise hoher institutioneller Produktivität ein ambitioniertes und störanfälliges Unterfangen,¹⁰⁸⁷ so gilt diese Feststellung in einem Umfeld niedriger institutioneller Produktivität in potenziierter Form.

Im Rahmen der Auseinandersetzung mit systemvertrauensbezogenen Faktoren in Punkt 3.2.1 in diesem Teil wurde auch für das Argentinien der 90er Jahre eine geringe institutionelle Produktivität festgestellt. Diese war vor allem erkennbar bei den versuchten Reformen zur effizienzsteigernden Verbesserung des Justiz- und Polizeiwesens, der Senkung Informalität von Steuer-, Beschäftigungs- und Sozialversicherungswesen sowie der Stärkung des öffentlichen

¹⁰⁸⁶ Javier Auyero: La protesta. Retratos de la beligerancia popular en la Argentina democrática, a.a.O., S. 47.

¹⁰⁸⁷ Ohne an dieser Stelle das Ausmaß von Systemvertrauen in Deutschland erörtern zu können, so sei in diesem Zusammenhang doch an die großen Schwierigkeiten bei der Durchführung insbesondere der Arbeitsmarktreform Hartz IV erinnert.

Bildungswesens. Auf diesen Gebieten waren jeweils umfangreiche Reformprojekte verabschiedet, die zuständigen Behörden neu geschaffen oder neu strukturiert sowie teilweise die Ausgaben erhöht worden; dennoch stellten sich die angestrebten Erfolge nicht ein. Angesichts der langen Geschichte geringen und sinkenden Systemvertrauens in Argentinien verwundert dies freilich kaum.

Innerhalb eines solchen Kontextes mussten Reichweiten und Wirkungen institutioneller Änderungen notwendigerweise stark begrenzt bleiben. Gerade in Anbetracht der großen Menge verschiedenste Bereiche betreffender Reformprojekte war so kaum davon auszugehen, dass sie alle - obendrein in einem so kurzen Zeitraum wie dem von der Regierung Menem projizierten - in geordneter, konsequenter und nachhaltiger Weise zu implementieren wären. Dennoch erklärte Menem, wie etwa 1992 in einer Rede vor dem DIHK in Bonn, die Reformen für erfolgreich und zukunftsstabil:

„Como Presidente de la Argentina quiero reiterarles que el país no volverá nunca más al pasado. Nunca más a la hiperinflación. Nunca más a la decadencia. Nunca más a la caída espectacular de la producción. Nunca más a la especulación que endiosó lo financiero por sobre la economía real. La Argentina se encuentra en un punto de inflexión histórico.“¹⁰⁸⁸

Auf diese Weise wurde nicht nur eine wachsende Spannung zwischen den - auch auf Grundlage des persönlichen Vertrauens - bei privaten Transaktionssubjekten geweckten Erwartungen und den diesen nicht entsprechenden Realitäten erzeugt. Vor allem wurde letztlich billigend in Kauf genommen, dass die Reformen aufgrund der geringen institutionellen Produktivität alsbald ins Stocken geraten und sich wenigstens teilweise totlaufen würden. Hieraus ergab sich die - hingenommene und auch tatsächlich eingetretene - Gefahr, dass aufgrund des Reformprozesses und der unüberschaubaren Vielzahl der von ihm eingeführten Veränderungen die institutionelle Produktivität weiter abnehmen und die Enteignungserfahrungen seitens der privaten Transaktionssubjekte in Folge eines verschlechterten passiven Eigentumsrechtsschutzes durch das System weiter zunehmen könnten. Wie sollte es auch angesichts der zwischen den 70er und 90er Jahren feststellbaren Situation eines beständigen „deterioro“¹⁰⁸⁹ bzw. einer „declinación en la calidad de los servicios públicos“¹⁰⁹⁰ gelingen, allein durch eine große Zahl hastig auf den Weg gebrachter institutioneller Änderungen eine Verbesserung herbeizuführen?

¹⁰⁸⁸ CEI Nr. 32/1992: „Discurso pronunciado por el Señor Presidente de la Nación, Dr. Carlos Saúl Menem, ante la Cámara de Industria y Comercio de Alemania, Bonn, 1 de octubre de 1992“.

¹⁰⁸⁹ Rodolfo Díaz: ¿Prosperidad o ilusión? Las reformas de los 90 en la Argentina, a.a.O., S. 259.

¹⁰⁹⁰ Pablo Gerchunoff, Juan Carlos Torre: La política de liberalización económica en la administración de Menem, in: Desarrollo Económico Nr. 36/1996, S. 738.

4.2 Bewertung

4.2.1 Bewertung der Erscheinungsformen von ‚bad‘ governance

Somit kann hinsichtlich von ‚bad‘ governance festgestellt werden, dass sich hier im Verlauf der 90er Jahre eine Vielzahl von Erscheinungsformen erkennen lassen.

Der argentinische Staat war auch und gerade im Zuge der Durchführung der Reformen der Menem-Regierung passiv und aktiv enteignend wirksam. Dies tat er sowohl in Wahrnehmung seiner rechtmäßigen transaktionsumfeldgestaltenden Befugnisse - in Gestalt der Reformen an sich, bei der Auflegung des „Plan Bonex“, aber letztlich etwa auch hinsichtlich der Handhabung der Frage des staatlichen Rentenversicherungssystems und der dort durchgeführten aktiven wie passiven Enteignungen -, als auch in Form von Eingriffen im Rahmen von Durchbrechungen institutionalisierter Machtgefälleregulierungen.

Diese reichen Quellen von Enteignungserfahrungen sind auch als wesentliche Ursache dafür anzusehen, dass trotz der zunächst national wie international begrüßten und vielfach auch gefeierten Reformen im Verlauf der 90er Jahre hinsichtlich einer Stärkung des Systemvertrauens keine Fortschritte erzielt wurden. Auch wenn einerseits immerhin einige zentrale Bereiche: allen anderen voran die Geldpolitik, aber auch die öffentlichen Dienstleistungen und das Rentenversicherungswesen, mehr oder weniger weit reichend aus dem unmittelbaren Einfluss- und Gestaltungsraum des als vertrauensunwürdig empfundenen Systems gelöst, und andererseits auch einige Anstrengungen versucht wurden, um die Qualität der Erfüllung der noch beim System belassenen Aufgabenbereiche zu verbessern, so waren doch die auf diesem Wege eingesetzten Mittel vielfach dazu angetan, ihrerseits Enteignungserfahrungen zu erzeugen und so weiterhin systemvertrauensreduzierend wirksam zu sein.

Dabei sind die oben skizzierten enteignungsrelevanten staatlichen Handlungen aber durchaus nicht ausschließlich in den Verantwortungsbereich der Menem-Regierung zu stellen. Ohne Zweifel finden sich in seiner Regierungsführung und den hierbei regelmäßig gezeigten machtgefälleregulierungsmissachtenden Verhaltensweisen auch Hinweise auf in diesem Sinne ‚bad‘ governance. Durch seine systematischen und gravierenden Verletzungen des Prinzips der Gewaltenteilung, durch die hierbei etwa in Form von Notstandsdekreten durchgeführten materiellen und immateriellen Enteignungshandlungen, durch seine nachhaltige Forcierung der Befugnis- und Machtkonzentration in seinen Händen zwecks Stärkung des personalen

Vertrauens in ihn und zu Lasten der Entwicklung des systemischen Vertrauens trug er zur Perpetuierung überkommener, systemaverser Transaktionsbeziehungsmuster bei; sowie er durch Misswirtschafts- und Korruptionsskandale, in deren Mittelpunkt er oder mit ihm verbundene Personen standen, an der weiteren Schädigung des Vertrauens in die passiven eigentumschützenden Qualitäten des Systems Staat mitwirkte.

Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass seine systemvertrauenserschütternden Handlungen und Verhaltensweisen als Teil der „path dependency“ geringer politischer Glaubwürdigkeit und schwachen Systemvertrauens zu sehen sind. Gerade auch im Hinblick auf die mittlerweile an seiner Regierungszeit vielfach geübten Kritik - das zu hohe Tempo bei der Orchestrierung der Reformen, das zu schnelle und zu nachlässige Voranbringen der Privatisierungen, das zu beharrliche Festhalten am Konvertibilitätsmodell - ist einzuschränken, dass zu den im Eilschritt und in so großer Zahl durchgeführten Maßnahmen kaum eine realistische Alternative bestanden hätte. Denn jenseits der vor allem fiskalischen Notsituation des Staates bei Menems Amtsübernahme 1989, die seine Handlungsspielräume unmittelbar massiv einschränkte, hätte angesichts der damals akuten Glaubwürdigkeits- und hier vor allem Systemvertrauenskrise ein behutsameres und bedächtigeres Vorgehen Menems schwerlich die erforderliche Stabilisierung gebracht. Der argentinische Staat war aufgrund seiner Geschichte als Träger von Systemvertrauen derart demontiert, dass sich die in Teil IV. als Anzeichen weitgehender Systemvertrauenserschöpfung behandelten Auflösungserscheinungen in Folge kollabierender institutioneller Produktivität bereits in ersten Ansätzen erkennen ließen. Hier hatte Menem bei Licht betrachtet praktisch kaum eine andere Wahl als zu versuchen, sich als konsequent entschlossene und nachgerade messianische Führungsgestalt zu präsentieren,¹⁰⁹¹ die Argentinien in eine bessere Zukunft geleiten könnte.

Dennoch ist unverkennbar, dass Menem und seine Regierung einen wesentlichen Anteil an der Fortsetzung der Anwendung systemvertrauenszersetzender Praktiken hatten. Dabei bewegten auch sie sich vor einem Hintergrund und in einer Tradition ihrerseitigen geringen Systemvertrauens. Denn hätten nicht auch sie Vertrauen in die geringen eigentumsrechtsschützenden Qualitäten des argentinischen Staates gehabt: wären sie also davon ausgegangen, dass er sie für Missachtungen institutionalisierter Machtgefälleregulierungen etwa bei den Gewaltenteilungen, vor allem aber für Korruptionsakte wirkungsvoll zur Rechenschaft ziehen würde, so wären diese sicherlich unterblieben, wenigstens aber nicht gar so unbekümmert offenbar

¹⁰⁹¹ Pablo Gerchunoff, Juan Carlos Torre: La política de liberalización económica en la administración de Menem, in: Desarrollo Económico Nr. 36/1996, S. 738.

worden, wie es vielfach der Fall war. Angesichts der langen Tradition institutioneller Degenerierung in Argentinien und entsprechend hoher Bedeutung personalen Vertrauens aber konnte er davon ausgehen, dass seine Regierungsweise im „estilo de gobierno más propio de un príncipe que del jefe de un Estado republicano“¹⁰⁹² wohl letztlich selbst bei Wahlen Anerkennung finden würde.

4.2.2 Bewertung bisheriger Auseinandersetzungen mit der Regierungszeit Menem

An dieser Stelle soll kurz auch etwas zu bisherigen Auseinandersetzungen mit der Regierung Menem gesagt werden.

Hierbei fallen, zumal im Spiegel der oben angestellten Überlegungen, Polarisierungstendenzen auf. Damit bewegte sich die wissenschaftliche Beschäftigung auch mit dieser - wichtigen und in einigen Aspekten singulären - Phase der argentinischen Geschichte in der von Lewis festgestellten Tradition eines „dispute which has tended to demonise rather than inform“ mit der Erscheinung von „[p]artisan ideologues have sought to attribute blame rather than illuminate process (...)“¹⁰⁹³

Zum einen sind die bereits oben angeführten kritischen Stimmen zu nennen, die vor allem in den Inhalten und Vorgehensweisen des Reformprozesses als solchen wesentliche Ursachen der sich nach 1999 vertiefenden krisenhaften Entwicklung sehen und dabei übergehen, dass Menem seinerseits eben **nicht** ein keinerlei Bezug zur bisherigen argentinischen Entwicklung aufweisendes Unikum war, das aufgrund der Eigenarten seiner Regierungsführung und/oder wegen der teilweise neoklassisch fundierten Zielrichtung seiner Politik besonders destruktiv wirkte.¹⁰⁹⁴

Auch wenn einige Züge der bei Transaktionsbeziehungen in Argentinien als Folge geringen Systemvertrauens gezeigten Besonderheiten in seiner Person und seiner Regierung sicherlich eine besondere Ausprägung erfuhren, so machte ihn dies doch noch längst nicht zum Schicksal des Landes. Vielmehr wirkten über seine Amtsführung seit vielen Jahrzehnte tradierte und verfestigte Transaktionsmuster fort, wie es in anderer Form wohl auch kaum zu erwarten gewesen wäre. Staaten als die wohl komplexesten, vielschichtigsten und machtvollsten Formen sozialer Organisation und Transaktion sind in ihrem Erscheinen, ihrem Handeln und dessen

¹⁰⁹² Luis Alberto Romero: Breve historia contemporánea de la Argentina, a.a.O., S. 279.

¹⁰⁹³ Colin Lewis: Explaining Economic Decline: A Review of Recent Debates in the Economic and Social History Literature in the Argentine, in: European Review of Latin American and Caribbean Studies Nr. 64/1998, S. 55.

¹⁰⁹⁴ Luis Alberto Romero: Breve historia contemporánea de la Argentina, a.a.O., S. 271.

vielfältigen Konsequenzen Ergebnis einer langen Geschichte, in deren Verlauf sich ein gewaltiger *Acquis* an Erfahrungen ansammelt, der die Erwartungen ihrer Mitglieder nachhaltig mit bestimmt und ihr Verhalten sowohl in ihm *als* Transaktionsbeziehung als auch in Transaktionsbeziehungen *mit* ihm mit bedingt.

Zum anderen sind aber auch - und sogar mit noch deutlicherem Nachdruck als die erste, die „kritische“ Gruppe - Diskussionsbeiträge zu nennen, die sich in der Stoßrichtung ihrer jeweiligen Argumentationsrichtungen nicht einig zu sein scheinen. Denn was ihnen auf der einen Seite unter dem Eindruck wirtschaftlicher Prosperität und Stabilisierung als „stroke of genius“¹⁰⁹⁵ erscheinen kann, wird in Anbetracht wirtschaftlicher Stagnation und Deklination zum „worst enemy“.¹⁰⁹⁶ Immer wieder ergibt sich auch der Eindruck, dass sich die Aufgabe von Glaubwürdigkeits- und Vertrauensgenerierung vornehmlich am Anfang von Reformprozessen stelle;¹⁰⁹⁷ einmal bewältigt, so scheint es, sei der weitere Verlauf der implementierten Maßnahmen, ihrer Inhalte und der Formen ihres Zustandekommens hinsichtlich dieses Datums eher nebensächlich. Obschon dem Vertrauensaspekt dabei hinsichtlich seiner Bedeutung für den Gang wirtschaftlicher, politischer und sozialer Entwicklungen immerhin sogar Beachtung geschenkt wird, so entsteht doch der Eindruck eines volatil vielfältigen Einflüssen folgenden Entstehens und Vergehens von Vertrauen. Anfangs fehlte es, tauchte dann auf, verlief sich dann jedoch nachgerade plötzlich wieder, ohne dass sich noch nicht einmal an der Regierung selber Grundlegendes geändert hätte.

Dieser Eindruck wird vor allem hervorgerufen durch das Fehlen einer Unterscheidung zwischen personalem und systemischem Vertrauen. Denn während das personale Vertrauen unter den Besonderheiten der Krisenbekämpfung auch mit systemaversen Mitteln zunächst wachsen - vielleicht sogar gerade nur so überhaupt wachsen wird? - und als Quelle politischer Glaubwürdigkeit fungieren kann, wird es sich eben aufgrund dieser zu seiner Erzeugung angewandten weiter systemvertrauenserschütternden Methoden einerseits und des Offenbarkwerdens der steigenden sozialen und wirtschaftlichen Kosten der Reformen andererseits alsbald erschöpfen. Geringes Systemvertrauen kann dann wieder ganz durchschlagen und seine destabilisierende Wirkung entfalten.

¹⁰⁹⁵ Mauricio Rojas: *The Sorrows of Carmencita. Argentina's Crisis in a Historical Perspective*, a.a.O., S. 106.

¹⁰⁹⁶ Ebd., S. 114.

¹⁰⁹⁷ Vgl. etwa diesbezüglichen die Ausführungen bei Romero, S. 274, oder Gerchunoff und Torre, S. 735.

4.3 Fazit

Somit lassen sich für die Zeit der Menem-Regierung vielfältige Erscheinungsformen von ‚bad‘ governance feststellen.

Bei ihnen handelt es sich einerseits um vornehmlich in der Amtsführung der Regierung Menem liegende aktive und passive, legale und illegale enteignungsrelevante Handlungen, die insgesamt nicht dazu beitrugen, im Verlauf der zehn Jahre zwischen 1989 und 1999 eine Stärkung des systemischen Vertrauens in die Qualität der eigentumsrechtsschützenden Qualitäten des argentinischen Staates zu bewirken.

Andererseits sind diese Erscheinungsformen von ‚bad‘ governance aber auch Ergebnisse einer lang zurückreichenden „path dependency“, der die Regierung Menem folgte. Zum einen konnte sie dies relativ gefahrlos tun, da angesichts bisheriger Erfahrungen davon auszugehen war, dass nicht nur keine Ahndung der Verstöße zu befürchten wäre, während zum anderen sogar durch sie noch verlockende außerordentliche Transaktionsgewinne in Form vor allem der weiteren Stärkung personalen Vertrauens und Macht erzielt werden konnten.

Diese Zunahmen personalen Vertrauens und Macht wiederum - und hier kommt es zu einem folgenschweren Paradoxon innerhalb der von Borner, Brunetti und Weder genannten Quellen politischer Glaubwürdigkeit - würden sich voraussichtlich bei Wahlen eher auszahlen, wodurch diese wenigstens vorübergehend ihre Kontrollfunktion hinsichtlich der negativen Sanktionierung systemaversen Verhaltens einbüßen können.

In den Auseinandersetzungen mit den Entwicklungen während der Menem-Zeit findet der Vertrauensaspekt eine eher marginale Beachtung. Konzidiert wird, dass sich vor allem im Umfeld der Amtsübernahme durch Menem 1989 die Generierung von Vertrauen als wesentliche Aufgabe darstellte. Im weiteren Verlauf der 90er Jahre wird zwar durchaus auf den hier stattfindenden Verlust von Glaubwürdigkeit und Vertrauen hingewiesen. Dennoch erfolgt dabei jedoch keine differenzierte Beschäftigung mit diesem wesentlichen Aspekt; und vor allem keine Betrachtung insbesondere aus der Perspektive des Systemvertrauens, wobei sich in vielen Stellungnahmen überkommene Analysemuster wiederfinden lassen.

5. Systemvertrauensfundiertheit der Krise 1999-2002

Zum Abschluss dieses Teils über Argentinien soll nun noch einmal der Blick auf die selbst für argentinische Verhältnisse besonders tiefe und vielschichtige Krise zwischen 1999 und 2002 gerichtet werden.

Die Problematik geringen Systemvertrauens wirkte sich dabei in Argentinien bei Genese und Ausbruch der Krise zwischen 1999 und 2002 auf zweifache Weise aus. Dabei soll hier zwischen unmittelbaren und mittelbaren Folgen unterschieden werden.

5.1 Unmittelbare Systemvertrauenswirkungen

Aufgrund des in Argentinien auch während der 90er Jahren niedrigen Systemvertrauens hatte die Wirtschaftsentwicklung im Argentinien dieser Zeit einen weitgehend extraktiven Charakter.

Im Hinblick auf die prekären Grundlagen der politischen Glaubwürdigkeit der Reformen - personales Vertrauen in Menem und die „openess“-Option - sowie die lange „path dependency“ geringer aktiver wie passiver eigentumschützender Qualitäten des argentinischen Staates, erfolgten die Investitionen wie auch in vorhergehenden Jahrzehnten vornehmlich mit dem Ziel einer raschen Amortisation und Gewinnmaximierung. Sie sind die Fundamente für die in Argentinien im allgemeinen sowie die im Verlauf der 90er Jahre im besonderen feststellbaren Investitionsauffälligkeiten. Investiert wurde mit relativ kurzem Zeithorizont vornehmlich in eher nicht-produktive, und/oder staatlich besonders geschützte und gestützte, und/oder besonders exportträchtige, rohstoff erzeugende Bereiche der Volkswirtschaft.

Im Zusammenspiel mit den Reformen des Arbeitsmarkts, den großangelegten Verkäufen staatlicher Versorgungsunternehmen und den außenwirtschaftlichen Liberalisierungen kam hier in den 90er Jahre als besondere Akzentsetzung der massive Abbau von Arbeitsplätzen und eine generelle Prekarisierung von Beschäftigungsverhältnissen hinzu. Auf diesem Wege erschlossen sich die Firmen umfangreiche Kostensenkungspotenziale und erreichten eine zumeist rasche und nachhaltige Steigerung ihrer Produktivität und Rentabilität. Selbst in wachstumsstarken Bereichen sank solcherart die Beschäftigungsintensität immer weiter.¹⁰⁹⁸ Besonders betroffen hiervon waren sowohl Personen mit nicht abgeschlossener grundschulischer Ausbildung als auch Beschäftigte mit Universitätsabschlüssen: In beiden Fällen bewegte sich

¹⁰⁹⁸ Coyuntura y Desarrollo Nr. 230 vom Dezember 1997: „Los sectores reales que lideran el crecimiento tienen una intensidad de uso de trabajo nacional cada vez menor“, S.36.

die Zunahme der Arbeitslosenquote zwischen 1991 und 2000 bei über 300%.¹⁰⁹⁹ Das INAP merkt an:

„La mayor productividad de la economía global, del sector de la industria y de algunos servicios no se tradujo en mayor nivel del empleo estable y de calidad.“¹¹⁰⁰

Dies führte zu einer massiven Zunahme von Arbeitslosigkeit, Armut und Elend bis auf historische Rekordstände. Staatlicherseits unternommene Versuche zur Reduzierung dieser gravierenden sozialen Krise blieben weitgehend ohne sichtbare Erfolge. Hinzu kamen allgemeine Einkommensrückgänge. Folge dieser Konstellation war eine stetige Verringerung der Aufnahmefähigkeit des Binnenmarkts und darüber des Konsums ab 1998.

Haupttriebfeder der Wirtschaftsexpansion der 90er Jahre war aber der Konsum, und erst nachgeordnet die Produktion.¹¹⁰¹ Dies spiegelte sich nicht nur in der massiven Zunahme des Verbrauchs seit Beginn der wirtschaftlichen Erholung, sondern ebenfalls in der auch nach Einführung der Konvertibilität zunächst noch relativ hohen Inflation und in den anhaltend hohen Defiziten in der Außenhandelsbilanz. Erst unter dem Eindruck der tief greifenden Nachfragedämpfung in Folge der „Tequila-Krise“ kam es zu einem starken Rückgang der hier zuvor stark passiven Tendenzen bis hin zu ihrer vorübergehenden Aktivierung.

Da also Konsum und nicht Produktion Schrittmacher des „milagro argentino“ gewesen waren, brachte der Rückgang des Verbrauchs ab 1998 das wirtschaftliche Gesamtgefüge unter immer stärkeren Druck. Selbst deflationäre Tendenzen konnten angesichts hoher Armutswerte und steigender Zinsen keine Belebung der Nachfrage bewirken. Unter dem Eindruck der krisenbedingt stetig zunehmenden Arbeitslosigkeit mit weiteren Entlassungen auch im Dienstleistungsbereich ging der Verbrauch weiter zurück, wodurch wiederum die vor allem konsumabhängige Einnahmebasis der öffentlichen Hand massiv abschmolz. Seit 1998 regelmäßig durchgeführte Einschnitte bei den öffentlichen Ausgaben in Form pauschaler Absenkungen und Reduzierungen von Pensionen und Besoldungen ließen auch den staatlichen Sektor als Quelle zusätzlicher Nachfrage ausfallen. Die Rezession entfaltete aufgrund dieser prozyklisch wirkenden Einflüsse ein selbstverstärkendes Moment und vertiefte sich ab 1999 zur Krise.

¹⁰⁹⁹ Dabei war die Arbeitslosigkeit des Jahres 2000 - selbst unter dem Eindruck der sich vertiefenden Rezession - noch nicht mal auf ihrem höchsten Stand während der 90er Jahre. Die Zunahme reflektiert so das Mittel der 90er, und nicht etwa im Hinblick auf eine besondere Spitze. Coyuntura y Desarrollo Nr. 266-267 vom Januar/Februar 2001: „Tasa de desocupación por nivel de educación“, S. 36.

¹¹⁰⁰ INAP: Regulaciones e intervenciones del Estado nacional en el empleo y el mercado de trabajo durante los años noventa, Buenos Aires 2001, S. 67.

¹¹⁰¹ Marcelo Gómez, Norberto Zeller, Luis Palacios: La conflictividad laboral durante el plan de convertibilidad en la Argentina (1991-1995), in: Aportes para el Estado y la administración gubernamental Nr.5/1996, S. 250.

Somit ergeben sich als unmittelbarer Einfluss geringen Systemvertrauens auf Genese und weitere Entwicklung der Krise zwischen 1999 und 2002 also vor allem seine Rolle bei den Besonderheiten der Investitions- und Wachstumsmuster. Da es primär um die Erzielung rascher und hoher Verzinsungen eingesetzten Kapitals ging, spielten der Ausbau der genuin produktiven Kapazitäten: über die eine Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen und mehr Konsum hätte möglich sein können, eine deutlich nachgeordnete Rolle.

Doch bestanden solcherart nicht nur für den Binnenmarkt und dessen Nachfragekapazitäten direkte Zusammenhänge zwischen geringem Systemvertrauen und der Krise. Denn wären nicht vor allem extraktive Investitionen getätigt worden, sondern auch eine verstärkte Veranlagung in einen Ausbau der Produktionskapazitäten, einer Anhebung der Qualitätsniveaus und eine Forcierung der Forschung erfolgt, so hätte die zunehmende Nachfrageschwäche auf dem Binnenmarkt wenigstens teilweise durch eine Erhöhung der Exporte kompensiert werden können.¹¹⁰² So aber führte die stetige Verschlechterung des Konsumklimas nicht nur zu einer starken Verringerung der Importe, sondern auf dem Höhepunkt der Krise im Jahr 2002 sogar auch zu einem fast ebenso starken Rückgang der Exporte.

Die langfristig destabilisierenden Wirkungen geringen Systemvertrauens in seiner Eigenschaft als die Herausbildung dauerhafter politischer Glaubwürdigkeit stark limitierender Faktor werden hier greifbar. Selbst wenn die Erzeugung von Wachstum auch vor dem Hintergrund geringen bzw. weiterhin erschütterten Systemvertrauens möglich ist, so kann diese Entwicklung doch keine nachhaltige sein.

5.2 Mittelbare Systemvertrauenswirkungen

Doch machte sich das geringe Ausmaß systemischen Vertrauens in Argentinien nicht nur unmittelbar in Gestalt der Besonderheiten der Investitionsmuster auch während der 90er Jahre bemerkbar.

Da das Systemvertrauen als Quelle politischer Glaubwürdigkeit weitgehend ausfiel, blieb diese im Verlauf der 90er anhaltend labil. So lange externe Faktoren: die Unterstützung durch den IWF und die hohe Liquidität internationaler Finanzmärkte, die Vertrauenswürdigkeit der „openess“-Option stützten, und solange Menem bzw. für einige Jahre zusätzlich Cavallo als

¹¹⁰² Diese Entwicklung lässt sich etwa im Falle Deutschlands schon seit Jahren beobachten.

verlässliche Träger personalen Vertrauens fungierten, war Argentinien unter der Prämisse der Möglichkeit überdurchschnittlicher Rentabilitäten als Investitionsziel interessant. Während der Phase des extraktiven Wachstums konnten durch Finanzgeschäfte, Warenexporte, Immobilien- und Börsenspekulationen oder die Erbringung von Dienstleistungen profitable Transaktionsbeziehungen unterhalten werden, was die Transaktionsmotivationen erhöhte.

Als jedoch diese beiden glaubwürdigkeitsstützenden Faktoren: personales Vertrauen und „openness“-Option, in Folge der Veränderungen im nationalen wie internationalen Kontext ab 1995 immer stärker unter Druck gerieten, und sich zudem die tatsächlichen oder wahrgenommenen Qualitäten des argentinischen Staates als Träger systemischen Vertrauens noch weiter verschlechterten, erlebte auch die „political credibility“ einen immer rascheren Einbruch. Unter dem Eindruck der Amtsübernahme durch Präsident de la Rúa 1999 konnte vorübergehend nochmals verstärkt auf den Faktor personalen Vertrauens zurück gegriffen werden. Der neue Präsident galt als integer und unbestechlich, und so im Kontrast zum schillernden Menem nachgerade langweilig.

Die von ihm geführte Regierung der „Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación“ hatte im Wahlkampf zwar einerseits die Erfolge bei der Stabilisierung des Geldwertes gewürdigt, die Korruption der Menem-Regierung jedoch scharf verurteilt.¹¹⁰³ Dass nicht nur Arbeitslosigkeit und Armut auch nach 1999 eine weitere starke Zunahme erfuhren, sondern auch ausgerechnet dieser neue Präsident einer Parteienallianz, die sich vermeintlich der Transparenz und der Ehrlichkeit verbunden sah, wenig später seinerseits in weit reichende Korruptionsskandale verwickelt war und den aus Protest hiergegen eingereichten Rücktritt ihres Vizepräsidenten hinnehmen musste, beschädigte dieses personale Vertrauen stark. Mit der Ernennung des aus einem vollkommen anderen politischen Lager stammenden Cavallo zum Wirtschaftsminister im Januar 2000 versuchte de la Rúa, sich das personale Vertrauen, das dieser als erfolgreicher Wirtschaftsminister der Regierung Menem generiert hatte, für eine Stabilisierung der Glaubwürdigkeit zu Nutze zu machen.¹¹⁰⁴ Dies jedoch misslang, denn

„[n]ada más asumir, en enero de 2000, el nuevo ministro tomó medidas que defraudaron no sólo a la UIA sino también a la base electoral de la Alianza.“¹¹⁰⁵

¹¹⁰³ Ángel Jozami: Argentina. La destrucción de una nación, a.a.O., S. 21.

¹¹⁰⁴ Julio Godío: Argentina: en la crisis está la solución. La crisis global desde las elecciones de octubre de 2001 hasta la asunción de Duhalde, Buenos Aires 2002, S. 31.

¹¹⁰⁵ Ángel Jozami: Argentina. La destrucción de una nación, a.a.O., S. 23 f.

In dieser solcherart begünstigten und durch immer neue staatliche Anpassungsmaßnahmen - Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen - vorangetriebenen Abwärtsspirale, die eine anwachsende Kapitalflucht weiter vertiefte, wurde durch zusätzliche personales und systemisches Vertrauen erschütternde Maßnahmen: allen anderen voran der „corralito“ von 2001, dieser „mass confiscation of the Argentine people´s savings“, ¹¹⁰⁶ weiter destabilisiert.

Da der IWF die Gewährung weiterer Stützungskredite an Argentinien an zunehmend härtere Bedingungen knüpfte und Brasilien seinen Real 1999 abwertete, schieden auch externe glaubwürdigkeitsgenerierende Faktoren zunehmend aus und waren so gegen Ende 2001 vielfältig erschöpft. Dies zeigte sich etwa auch in der „debacle política de la Alianza“ vom Oktober 2001, als die erst weniger als zwei Jahre zuvor in die Regierungsverantwortung gewählte Parteienallianz aus FREPASO und UCR bei den Parlamentswahlen eine schwere Niederlage erlitt. Im Rahmen dieser Wahlen war von Bedeutung, dass

„el llamado ‚voto bronca‘ - una sumatoria de los sufragios blancos y anulados - registró un notable crecimiento en los comicios (...). El fenómeno expresaría un sentimiento de desilusión y descontento con la llamada clase política. (...) En la provincia de Buenos Aires los votos blancos, nulos, recurridos e impugnados rondaban anoche 24 por ciento y se colocaban por debajo del Partido Justicialista y por encima de la Unión Cívica Radical.“ ¹¹⁰⁷

In dieser Situation extrem reduzierter politischer Glaubwürdigkeit erfolgte eine sich zuspitzende wirtschaftliche und politische Paralyse, in der infolge des erschöpften Vertrauens die institutionelle Produktivität einen Tiefststand erreichte. Diese Situation mündete schließlich in die Destabilisierungsspitzen des „Argentinazo“ ¹¹⁰⁸ vom 19. und 20. Dezember 2001.

Als mittelbare Wirkung geringen Systemvertrauens in Argentinien stellt sich somit die Abhängigkeit von labileren und volatileren Glaubwürdigkeitsquellen dar. Die Folgen des niedrigen Vertrauens in die eigentumsrechtsschützenden Qualitäten des argentinischen Staates wirkten hierbei auf zweierlei Weise. Erstens zeigten sie sich in den zwecks des Versuchs der Stärkung der beschädigten Glaubwürdigkeit wiederholt unternommenen Anstrengungen zur Erschließung weiterer Einsparungspotenziale in den öffentlichen Haushalten. In Anbetracht der Erfolglosigkeit dieser Maßnahmen und der durch sie weiter verschärften sozialen Krise wirkten sie nicht nur weiter vertrauenserschütternd; zudem intensivierten sie die Nachfrage-

¹¹⁰⁶ Mauricio Rojas: The Sorrows of Carmencita. Argentina´s Crisis in a Historical Perspective, a.a.O., S. 136.

¹¹⁰⁷ El Clarín vom 15.10.2001, zit. bei Julio Godio: Argentina: en la crisis está la solución. La crisis global desde las elecciones de octubre de 2001 hasta la asunción de Duhalde, a.a.O., S. 21.

¹¹⁰⁸ Julio Godio: Argentina: en la crisis está la solución. La crisis global desde las elecciones de octubre de 2001 hasta la asunción de Duhalde, a.a.O., S. 121.

ausfälle und damit die wesentliche Ursache der anhaltenden Rezession weiter. Zweitens beschleunigte sich unter dem Eindruck zerstiebender personaler und externer Glaubwürdigkeitsquellen der Drang zur möglichst raschen Sicherung mobilisierbarer und daher transferierbarer Eigentumsrechte durch ihre Verbringung ins Ausland. Damit hatte das geringe Systemvertrauen eine katalytische Wirkung auf den Verlauf der Entwicklung der Krise und vor allem ihrer Vertiefung.

5.3 „A Crisis of Unprecedented Scale“¹¹⁰⁹

Als Endpunkt der krisenhaften Entwicklung im weiteren Ausgang der 90er Jahre soll nun noch kurz auf den „Argentinazo“ eingegangen werden.

Er ist als Tiefpunkt politischer Glaubwürdigkeit und systemischen Vertrauens interpretierbar. Unter dem Eindruck des vielfältigen Versagens des Systems und seiner Organe erreichte auch die institutionelle Produktivität einen Tiefstand. Der Staat büßte ab Anfang Dezember 2001 sukzessive seine Handlungsfähigkeit ein. Selbst die Armee, die zu früheren Zeitpunkten vielleicht längst die Schwäche der zivilen Teilorganisationen des Staates zur Veränderung der Machtgefälle zu ihren Gunsten genutzt hätte, unternahm in dieser Konstellation keinerlei Bemühungen in dieser Richtung; sie rückte freilich auch nicht zur Stützung der nach dem durch Massenproteste erzwungenen Rücktritt de la Rúas sich innerhalb weniger Tage abwechselnden drei Präsidenten aus.

Einerseits könnte diese Zurückhaltung der Streitkräfte in dieser Situation - die im Falle ihres Eingreifens wohl noch weiter eskaliert wäre - vor allem als Anzeichen einer gefestigten demokratischen Gesinnung innerhalb der Armee oder doch immerhin des Offizierscorps gedeutet werden. Doch in der Zusammenschau mit weiteren Anzeichen akuten Zerfalls: wie eine massive Kapitalflucht, eine ins schier Bodenlose fallende Industrieproduktion, tagelang geschlossene Läden,¹¹¹⁰ die ständigen und ausgesprochen gewalttätigen Massenproteste in vielen Ballungsräumen des Landes sowie die unter ihrem Druck teilweise innerhalb von Stunden

¹¹⁰⁹ Laura Tedesco: Argentina's Turmoil: The Politics of Informality and the Roots of Economic Meltdown, in: Cambridge Review of International Affairs Vol. 15 Nr. 3/2002, S. 470.

¹¹¹⁰ Miranda schilderte die Situation in Buenos Aires Ende Dezember 2001 als extrem beängstigend. In ganzen Vierteln der Stadt habe eine unüberschaubare Lage geherrscht, und vor allem Bankfilialen und Lebensmittelgeschäfte seien wieder und wieder zum Ziel von Besetzungen und Plünderungen geworden. Für einen an den Ausschreitungen Unbeteiligten war kaum feststellbar, welche Gruppen sich mit welchen Absichten auf den Straßen bewegten. Juan Miranda, Direktoriumsmitglied einer argentinischen Bankengruppe, im Gespräch am 26. Juli 2004 in Ingeniero Maschwitz.

stürzenden Staatsoberhäupter, liegt andererseits eher der Schluss nahe, dass die Armee sich inmitten der „crisis global“¹¹¹¹ nicht zum extrem dekadenten System Staat bekennen wollte.

Der von den Protestierenden skandierter Ruf „Que se vayan todos, que no quede ni uno solo“¹¹¹² wird so zum Ausdruck eines extrem beschädigten Systemvertrauens und des Wunsches nach einem Bruch mit der Vergangenheit, in der tragende Säulen des Staates, und damit dieser selbst, sich immer wieder als vertrauensenttäuschend und unzuverlässig erwiesen hatten. Entsprechend konstatiert Escudé für die Phase zwischen Mitte Dezember 2001 und der Stabilisierung der Regierung Duhalde Anfang 2002 eine „atomisation of power“ und eine „erosion of governability“;¹¹¹³ Petras und Veltmeyer sprechen von Prozessen der „desintegración“.¹¹¹⁴ Der seines systemischen Vertrauens weitgehend verlustig gegangene Staat wurde bis in seine Grundfesten erschüttert und destabilisiert.

5.4 Fazit

Das geringe Systemvertrauen, das im Falle Argentiniens zudem im Verlauf der 90er Jahre eine weitere Verringerung erfahren hat, kann so maßgeblich mit für die Genese und die weitere Entwicklung der Krise zwischen 1999 und 2002 verantwortlich gemacht werden.

Dabei wirkte es primär über die Favorisierung extraktiven Wachstums. Vornehmlich auf kurzfristige Reifungszyklen ausgelegte Investitionen, die insbesondere in weniger produktiven Bereichen der Volkswirtschaft getätigt wurden, generierten neben einigen kurzen Wachstumsphasen insbesondere eine rasant steigende Arbeitslosigkeit und breite Verelendung. Hierdurch geriet die Aufnahmefähigkeit des Binnenmarktes als traditionell zentralem Wachstumsmotor Argentiniens zunehmend unter Druck, was wiederum negative Auswirkungen in Form u.a. einer weiteren Erhöhung der Arbeitslosigkeit und eines drastischen Rückgangs der Staatseinnahmen zeitigte, was wiederum die Konsumbasis weiter einbrechen ließ, usf.

Bei der Vertiefung der Rezession zur Krise ab 2000 wirkte sich das weitgehende Ausfallen systemischen Vertrauens als stabilere Quelle politischer Glaubwürdigkeit entwicklungsbeschleunigend aus. Labilität und Erschöpfung der bisherigen beiden glaubwürdigkeitsgenerie-

¹¹¹¹ Julio Godio: Argentina: en la crisis está la solución. La crisis global desde las elecciones de octubre de 2001 hasta la asunción de Duhalde, a.a.O., S. 79.

¹¹¹² Ángel Jozami: Argentina. La destrucción de una nación, a.a.O., S. 57.

¹¹¹³ Carlos Escudé: „Argentina, a ‚Parasite State‘ on the Verge of Desintegration“, in: Cambridge Review of International Affairs Nr. 3/2002, S. 453.

¹¹¹⁴ James Petras, Henry Veltmeyer: Argentina: entre la desintegración y la revolución, in: James Petras, Henry Veltmeyer (Hrsg.): Las privatizaciones y la desnacionalización de América Latina, a.a.O., S. 23.

renden Faktoren: personales Vertrauen in den Präsidenten und die „openess“-Option im Zusammenspiel mit externen Einflüssen, hatten sich dabei bereits ab 1995 verstärkt bemerkbar gemacht. Nachdem auch die neue Regierung de la Rúa sich als außer Stande erwies, vor allem die soziale Krise des Landes zu lindern, und sich zudem auch in seiner Regierung rasch Anzeichen massiver Korruption zeigten, konnte sich das personale Vertrauen nicht mehr glaubwürdigkeitsstabilisierend entwickeln. Auch die externen Faktoren waren in Gestalt der zunehmend härteren Haltung des IWF in Kreditvergabefragen und ihrer Kopplung an immer neue Einsparauflagen sowie der Abwertung in Brasilien nicht mehr belastbar. So konnte ab Anfang 2001 eine Kettenreaktion in Gang kommen, in deren Verlauf das Vertrauen in die Fähigkeit des argentinischen Staates zum Schutz selbst grundlegendster Eigentumsrechte: etwa das Recht am unversehrten Leben, zerbrach.

Ihren Höhepunkt fand diese Entwicklung, die in geringem Systemvertrauen ihren Ursprung hatte und von diesem Faktor wesentlich in ihrer Geschwindigkeit und Richtung beeinflusst wurde, in den Tagen des „Argentinazo“ in der zweiten Hälfte des Dezember 2001.

6. „La nueva Argentina“¹¹¹⁵

Die Lage Argentinens hat sich seit jenen bewegten und erschütternden Tagen der Jahre 2001 und 2002 bedeutend verbessert.

Seit 2003 weist die Wirtschaft nicht nur ein beträchtliches Wachstum auf. Zudem sinkt mit dem allmählichen Rückgang der Arbeitslosigkeit auch das Ausmaß der Armut.¹¹¹⁶ Dank einer kräftigen Konsumententwicklung weist immerhin der Bundeshaushalt seit mehreren Jahren einen Überschuss aus, wobei sich auch der deutlich reduzierte Schuldendienst nach der Restrukturierung und Verringerung der Auslandsschulden bemerkbar macht. Auch die Investitionen haben sich von ihrem radikalen Einbruch unter dem Eindruck der Krise, als sie auf lediglich zwölf Prozent des BIP absanken (2002)¹¹¹⁷ wieder erholt, wenngleich sich die Quote auch weiterhin bei unter 20% des BIP bewegt.¹¹¹⁸ Präsident Kirchner, 2003 mit einem eher schwachen Ergebnis von 22% ins Präsidentenamt gewählt, konnte bei seither stattgefundenen Wahlen u.a. zum Abgeordnetenhaus seine Machtposition deutlich ausbauen und hat das Image einer gefestigten Führungspersönlichkeit. Besonders bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die Handelsbilanz trotz der starken wirtschaftlichen Reaktivierung weiterhin aktiv ist, wäh-

¹¹¹⁵ Luis Alberto Romero: Breve historia contemporánea de la Argentina, a.a.O., S. 297.

¹¹¹⁶ La Nación vom 30.11.2005: „Destacan la caída de la pobreza“.

¹¹¹⁷ Tendencias Económicas y Financieras, Anuario 2002: Ahorro e inversión, S. 48.

¹¹¹⁸ The Economist Nr.377/2005: „As Suez packs up, the locals dive in“.

rend sie in früheren Expansionsphasen rasch passiv wurde. Wird es nun also vielleicht doch noch zu einem dauerhaften Aufschwung kommen, zu einem echten und nachhaltigen „milagro argentino“?

Ohne die Stabilisierungserfolge der Regierung Kirchner in Abrede stellen zu wollen, erscheint ein solcher Optimismus im Falle Argentiniens als deplaziert. Denn die Muster der Vergangenheit wirken auch in der Gegenwart fort.

Vor allem während der Vertiefung der Krise 2001 und 2002 zeigte der argentinische Staat wieder die ganze Wucht seiner aktiven wie passiven, legalen wie angemäßen Enteignungsmacht, und gab damit den Vorsichtsmaßnahmen vor allem ausländischer Investoren offenbar Recht. Mit der schließlichen Aufhebung der Konvertibilität und dem seither praktizierten „managed floating“ des Peso wurde nicht nur der „openess“-Option sehr viel von ihrer vorherigen relativen Verbindlichkeit genommen. Spekulative Angriffe, etwa unter dem Eindruck einer Verschlechterung personalen Vertrauens in den Präsidenten oder anderer Staatsorgane,¹¹¹⁹ können hier jederzeit zu einer Erosion des Außenwertes der argentinischen Währung führen. Noch schwer wiegender sind in dieser Konstellation die massiven staatlichen Eingriffe in die Preisgestaltung bei den privatisierten Dienstleistungen. Diese wurden meist auf dem Wert vor der Abwertung eingefroren und erlebten in der Konsequenz, ausgedrückt in US\$, eine reale Verminderung um gut 65%. Anpassungen sind seither zwar immer wieder erfolgt, erforderten jedoch eine intensive Verhandlungsführung mit Staatsorganen und standen unter massiver öffentlicher Kritik. Auch die Enteignungen bei den Renten erlebte, noch unter de la Rúa und Cavallo, eine Fortsetzung, als die privaten Pensionsfonds 2001 - gesetzeswidrig¹¹²⁰ zum Kauf von „bonos basura“¹¹²¹ des Staates gezwungen wurden.

Zwar erfolgte das Gros der „Pesificación“ und der anderen Notfallmaßnahmen - u.a. auch der Verabschiedung einer weiteren „Ley de Emergencia Económica“ im Jahr 2000¹¹²² und einer „Ley de Emergencia Pública“ 2002¹¹²³ - unter den Regierungen de la Rúa bzw. Duhalde. Doch auch Kirchner bedient sich immer wieder massiver Eingriffe in Eigentumsrechte, wenn er beispielsweise die zu geringen Investitionen im Bereich der Gasförderung und -distribution und die hieraus resultierenden winterlichen Versorgungsengpässe mittels Erhöhungen der „re-

¹¹¹⁹ Eine solche Situation wachsender Unsicherheit zeichnete sich etwa bereits im Umfeld des am 28.11.2005 erfolgten Rücktritts des eine hohe Reputation genießenden bisherigen Wirtschaftsministers Lavagna ab.

¹¹²⁰ Rodolfo Díaz: ¿Prosperidad o ilusión? Las reformas de los 90 en la Argentina, a.a.O., S. 227.

¹¹²¹ Ángel Jozami: Argentina. La destrucción de una nación, a.a.O., S. 216.

¹¹²² Gesetz Nr. 25.344.

¹¹²³ Gesetz Nr. 25.561.

tenciones“ auf exportiertes Gas, bzw. sogar durch explizite Untersagung von Gasausfuhren bekämpfen will. Diesen Maßnahmen ist gemein, dass sie sich als Reaktionen auf Notsituationen verstanden und/oder Handlungsaufforderungen eines Teils der Öffentlichkeit folgten. Ihnen ist vor allem auch gemein, dass der Staat hier in vielen Fällen seine transaktionsumfeldgestaltenden Befugnisse in legaler Weise ausübte, bzw. sich die Grundlage für eine Legalisierung seines Verhaltens schuf. Aufgrund der Krisenlage erfolgte eine tief greifende Veränderung abgeleiteter Transaktionsziele und der zu ihrer Erreichung eingesetzten Maßnahmen, die entsprechend schlagartige und einschneidende Regelungen nach sich zogen; wie es bereits in zahlreichen früheren Krisen der Fall war.

Und auch in anderen Bereichen folgt die Regierung Kirchner überkommenen Verhaltensweisen. Der auf nachhaltigen präsidialen Druck hin erfolgte Rücktritt des stabilisierungsverdienten Wirtschaftsministers Lavagna Ende November 2005 und der Austausch weiterer Kabinettsmitglieder weist ähnliche Muster des Versuchs der Konzentration personalen Vertrauens und Macht in der Person des Präsidenten auf,¹¹²⁴ wie es bereits bei Menem und mehreren seiner Vorgänger erkennbar war. Der Präsident und seine engsten Gefolgsleute konstruieren sich als Mittelpunkte des politischen Prozesses.

Besonders bemerkenswert ist dabei das Verhalten der Inflation. Obschon wenigstens der Bund deutliche Haushaltsüberschüsse erzielt und so derzeit keine defizitinduzierte Geldschöpfung erfolgt, erlebt die Geldentwertungsrate eine wenn auch noch moderate, so aber dennoch stetige Steigerung. Vor allem in konservativen Medien wie etwa der Tageszeitung „La Nación“ findet diese Thematik wieder und wieder intensive und warnende Behandlung, was zu einer allgemeinen Vergrößerung der inflationären Erwartungen und damit zu einer Verfestigung der Inflation beitragen dürfte. Hintergrund dieser Entwicklung sind derzeit Auslastungsgrenzen in den Produktionskapazitäten.

Auch hier zeigt sich das Festhalten an überkommenen Transaktionsbeziehungsmustern mit einer starken Betonung der Rolle der Regierung und des Präsidenten. Zwecks Inflationssenkung griff Kirchner zunächst vor allem den Handel an, der durch Kartellbildungen und „aumentos injustificados“¹¹²⁵ maßgebliche Schuld an den Preiserhöhungen trage. Nun wurde mit den großen Supermarktketten ein Abkommen zur „freiwilligen“ Reduzierung der Preise von 200 Produkten des täglichen Bedarfs um durchschnittlich 15% geschlossen; auch auf die Pro-

¹¹²⁴ La Nación vom 4.12.2005: „Kirchner profundiza los ejes de su gestión“.

¹¹²⁵ La Nación vom 1.12.2005: „Kirchner pidió ‚controlar las góndolas‘“.

duzenten vor allem von Nahrungsmitteln wird Druck ausgeübt, um zu preisdämpfenden Übereinkommen mit der Regierung zu kommen. Eine weitere Strategie zur Absenkung des Auftriebs ist die Drohung mit oder die Implementierung von höheren „retenciones“ auf Exporte, um so die für die Bedienung des Binnenmarkts verfügbare Angebotsmenge zu vergrößern.¹¹²⁶

Somit ergibt sich - trotz oder auch gerade aufgrund der derzeit noch immer robusten wirtschaftlichen Erholung Argentiniens - insgesamt das Bild, dass das Entwicklungsmuster des Landes sich in seinen Grundlagen nicht verändert hat. Die Reformen der 90er Jahre erwiesen sich als reversibel, die Dollarbindung und die Privatisierung von Staatsunternehmen¹¹²⁷ konnte im Bedarfsfalle jederzeit rückgängig gemacht werden. Weniger das System Staat ordnet und bedingt die Entwicklung von Machtgefälleregulierungen und den Schutz von Eigentumsrechten; vielmehr ist es nach wie vor insbesondere eine starke und machtbewusste Persönlichkeit im Präsidentenamt, die durch eine kraftvolle Voranbringung von Entscheidungen den Eindruck von Führung und einer gewissen Zuverlässigkeit vermittelt, sowie ein positiveres internationales Umfeld, das über hohe Preise für die von Argentinien exportierten agrarischen und mineralischen Rohstoffe den Einstrom von Devisen verspricht und darüber die Glaubwürdigkeit der „openess“-Option stärkt.

Wenn es politisch, sozial oder wirtschaftlich opportun erscheint, greift die Regierung tief in Transaktionsumfelder ein. Damit nimmt sie für sich nach überkommener Manier eine sehr aktive machtgefälleregulierende Rolle ein, von der akute Gefahren einer aktiven wie passiven Enteignung ausgehen. Daher steht zu befürchten, dass wenn die Präsidentschaft wechselt und das Amt von einem über eine schwache Reputation verfügenden Kandidaten gewonnen werden sollte, die entsprechende Schwächung des personalen Vertrauens sich voll glaubwürdigkeitsreduzierend bemerkbar machen, und entsprechend die konjunkturelle Entwicklung des Landes massiv unter Druck bringen würde. Allein schon das Heranziehen vor allem von Präsidentschaftswahlen dürfte sich in diesem Sinne volatilisiertend bemerkbar machen.

Ein Ende der wechselhaften Wirtschaftsentwicklung ist in Argentinien vor diesen Hintergründen ebenso wenig zu erwarten wie eine dauerhafte Kontrolle der nach wie vor chronisch zu nennenden Probleme hinsichtlich der Geldwertentwicklung und der Zahlungsbilanz. Da der argentinische Staat sich vor allem durch betrügerische und erpresserische Durchbrechungen

¹¹²⁶ La Nación vom 3.12.2005: „Vuelven a apuntar a la carne“.

¹¹²⁷ Wie etwa im Falle der Post.

von Machtgefälleregulierungen bzw. unter Ausnutzung der zu seinen Gunsten bestehenden Machtgefälle: durch den „corralito“ bzw. „corralón“, durch die Aufhebung der vermeintlich unlösbaren Konvertibilität, durch die „Pesificación“, durch die jüngst wieder zunehmenden gouvernementalen Interferenzen bei Lohn- und Preisgefügen, Krisensituationen bekämpft hat, wird das systemische Vertrauen zu Gunsten labilerer Glaubwürdigkeitsquellen auch zukünftig gering sein. In Anbetracht dieser Ausgangslage erscheint eine Veränderung dieser Konstellationen und Prozesse als sehr unwahrscheinlich.

7. Ergebnis: Mangelndes Systemvertrauen als Determinante argentinischer Entwicklung

Vor dem Hintergrund dieser Erörterungen kann das in Argentinien traditionell geringe Systemvertrauen als Determinante der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung dieses Landes: als sein „path“, festgestellt werden.

Über Jahrzehnte hinweg - und durchaus nicht erst seit Perón, sondern letztlich während des Gesamtverlaufs der Geschichte seit seiner Unabhängigkeit - bestimmten sowohl Enteignungserfahrungen in Transaktionsbeziehungen *mit* dem Staat als auch im Staat *als* Transaktionsbeziehung den Alltag privater nationaler wie internationaler Wirtschafts- und Transaktionssubjekte. In Folge zahlloser Erfahrungen mit den aus passiven wie aktiven Enteignungshandlungen des Staates resultierenden geringen eigentumsrechtsschützenden Qualitäten des Systems wurden personales und externes Vertrauen: Reputation und „openness“, zu den wichtigsten Quellen politischer Glaubwürdigkeit in Argentinien. Da diese beiden Faktoren jedoch im Gegensatz zum systemischen Vertrauen sehr viel labiler und störungsanfälliger sind, blieb auch die auf ihnen basierende Glaubwürdigkeit meist fragil. Da das System allenfalls unzuverlässig funktionierte, blieben plötzliche, potenziell enteignende und damit rentabilitätsdrückende Veränderungen der Transaktionsumfelder und darüber der Machtgefälle eine ständig drohende Möglichkeit.

Die Transaktionsbedingungen konnten so nahezu jederzeit Gegenstand von Modifikationen sein, die im Extremfall zu einem Totalverlust der Transaktionsgüter führen konnten. Dies bedingte entsprechend kurzfristige Transaktionshorizonte. Wesentliches Ziel musste dabei die rasche Amortisation von Investitionen sein, was der Aufnahme von auf lange Reifungszeiten ausgerichteten Transaktionsbeziehungen entgegen stand. Da Argentinien aufgrund seiner natürlichen und menschlichen Ressourcen prinzipiell gute Rentabilitätsmöglichkeiten bietet, kamen trotz dieser Unwägbarkeiten immer wieder Transaktionsbeziehungen zu Stande. Diese

waren vor dem Hintergrund des geringen Systemvertrauens jedoch nicht in der Lage, einen nachhaltigen Wachstumsprozess zu tragen.

Vielmehr ergibt sich als Muster, dass vorübergehende Stärkungen der politischen Glaubwürdigkeit in Verbindung mit dem Angebot besonders lukrativer Rentabilitätschancen immer wieder Phasen des Wachstums erzeugen konnten. Da jedoch das Systemvertrauen als Grundlage langfristiger Glaubwürdigkeit weitgehend ausfiel, mündeten diese Expansionsperioden nach Erodierung personaler und externer Quellen regelmäßig in tiefen Krisen. Als wesentliche Ursache hierfür lässt sich vor allem die anhaltende Investitionszurückhaltung privater nationaler Wirtschaftssubjekte identifizieren. Ein aufgrund negativer Rentabilitätsbewertungen traditionell sehr zurückhaltender Ausbau der Produktionskapazitäten im Land wiederum führte zu den chronischen Entwicklungsmängeln in Gestalt von Inflation, Produktivitätsschwierigkeiten, Zahlungsbilanzkrisen und volatilem Konjunkturverlauf.

Als wesentliches Problem der argentinischen Wirtschaftsgeschichte ergibt sich dabei **nicht** die in diesem Fall vermeintlich besonders ausgeprägten transaktionsumfeld- und machtfälleregulierenden Befugnisse des Staates. Denn prinzipiell vermag sich jeder Staat - auf legale oder illegale Weise - jederzeit solche Befugnisse anzueignen, bzw. sie wahrzunehmen. In seiner Eigenschaft als unfreiwillige Organisation und nationalem Kristallisationspunkt der Machtübertragungsprozesse könnte ihm hierbei seitens seiner Mitglieder letztendlich kaum aussichtsreicher Widerstand entgegen gebracht werden.

Viel nachteiliger als seine eigentlichen transaktionsumfeld- und machtfälleregulierenden Befugnisse wirkten sich im Falle des argentinischen Staates die Inkonsistenzen hinsichtlich seiner abgeleiteten Transaktionsziele und die zu ihrer Umsetzung implementierten Maßnahmen aus. Diese wiederum stehen in direktem Zusammenhang mit den ständigen Missachtungen der institutionalisierten Machtfälleregulierungen bei den Prozessen ihres Zustandekommens. Vor diesem Hintergrund trafen im Staat in mehr oder weniger unregulierter und daher unvorhersehbarer und wechselhafter Weise Machtkonstellationen einzelner Organisationen: Armee, Gewerkschaften, Unternehmer, Provinzen, zeitweilig Terrorgruppen, Studenten, etc., aufeinander, nahmen oft extrem wechselhaften Einfluss auf die abgeleiteten Transaktionsziele und untergruben solcherart dessen eigentumsrechtsschützenden Qualitäten nachhaltig.

Dabei ergeben sich enge Wechselwirkungen zwischen sozioökonomischer Entwicklungsstabilität und systemvertrauenserschütternden Enteignungserfahrungen. Denn je stärker die Volumina des Gesamtangebots variierten, und je stärker die Ressourcenausstattung des Systems Staat in Folge dieser Fluktuationen litt, desto eher nahmen die Verlockungen zur Anwendung systemaverser Formen zur Einwirkung auf das Zustandekommen abgeleiteter Transaktionsziele und der zu ihrer Umsetzung implementierten Maßnahmen zu. Dabei ging es nicht nur um Verteilungskämpfe im „pretorianismo de masas“, sondern auch um die Ausnutzung von zu Gunsten des Staates bestehender Machtgefälle, bzw. um die Durchbrechung ihrer Regulierungen unter dem Eindruck akuter Notsituationen. Ob nun in Form rechtmäßig vom System wahrgenommener transaktionsumfeldgestaltender Befugnisse wie etwa Abwertungen, oder in Erscheinung illegaler Strategien wie der teilweisen oder vollständigen, expliziten oder impliziten Entmachtung einzelner Staatsgewalten zu Gunsten anderer: Im Ergebnis führten sie zu Enteignungserfahrungen, bzw. begünstigten diese im weiteren Entwicklungsverlauf.

Die Reformen der Menem-Zeit ordnen sich in diese sehr langfristigen Entwicklungszusammenhänge ein. Unter dem Eindruck einer besonders schwerwiegenden und abermals den Bestand und die Handlungsfähigkeit des Systems selber akut gefährdenden Glaubwürdigkeitskrise, die wiederum vor allem auf geringes Systemvertrauen zurückführbar war, versuchte Menem mit Hilfe besonders radikaler Reformprojekte dem als dekadent empfundenen System Kompetenzen zu entziehen, um so die Auswirkungen des geringen Systemvertrauens zu Gunsten personaler und externer Faktoren zu kompensieren. Da die Grundproblematik dabei jedoch unberührt blieb: nämlich die stetige Gefahr der Anwendung systemaverser Mittel bei der Gestaltung der abgeleiteten Transaktionsziele, vermochte der Präsident zwar vorübergehend zum Träger personalen Vertrauens zu werden. Doch scheiterte auch er an der Aufgabe der Erzeugung nachhaltigen Wachstums.

Dabei wirkte sich ‚bad‘ governance im Sinne der in Teil IV erarbeiteten Definition sowohl aus historischen Entwicklungen heraus, als auch unmittelbar im Zusammenhang mit der Regierungsführung durch Menem entwicklungs-kompromittierend aus. Aus langfristiger Perspektive trat er 1989 das schwere Erbe eines sich aus Jahrzehnten der Tradition enteignungsrelevanter Erfahrungen mit dem Staat ergebenden niedrigen Systemvertrauens an, das auch seine ersten, eher konventionellen Stabilisierungsversuche rasch torpedierte. Doch auch Menem bediente sich dabei in vielen Fällen systemaverser Mittel. Zudem kreierte die Reformen der 90er Jahre weitere ergiebige Quellen enteignungsrelevanter Erfahrungen, allen anderen

voran Arbeitslosigkeit, Armut und die sich aus diesen mit speisenden Anomieerscheinungen der alternativen Protestbewegungen und der Kriminalität. Systemaverses Handeln und zusätzliche Enteignungserfahrungen führten nicht nur zu einer voranschreitenden Erschütterung des personalen Vertrauens in Menem, sondern zudem auch zu einer weiteren Verringerung systemischen Vertrauens.

Insgesamt führte vor allem die argentinische Systemvertrauensproblematik das Land in die Krise zwischen 1999 und 2002. Denn geringes Vertrauen in die eigentumsrechtsschützenden Qualitäten des argentinischen Staates und damit in die langfristige politische Glaubwürdigkeit waren zum einen wesentliche Ursachen des während der 90er Jahre feststellbaren Entwicklungsmusters des extraktiven Wachstums, sowie zum anderen Nährboden der sich ab ca. 2000 massiv krisenverstärkend auswirkenden intensiven staatlichen Bemühungen zur kurzfristigen Glaubwürdigkeitsgenerierung in Form vor allem weiterer Einsparungen einerseits und der sich unter dem Eindruck ihres Scheiterns intensivierenden Fluchtbewegungen in Form von Produktionsstilllegungen und Kapitaltransfers ins Ausland andererseits. Vor dem Hintergrund des geringen Systemvertrauens und der sich rasch verschlechternden makroökonomischen Bedingungen in Argentinien erwiesen sich die Versuche der Regierung de la Rúa zur Stabilisierung ihrer Glaubwürdigkeit als sprichwörtlicher Kampf gegen Windmühlen.

Das geringe Systemvertrauen wirkt auch in der Gegenwart fort. Auch wenn sich seit 2003 eine robuste wirtschaftliche Reaktivierung beobachten lässt, so weisen doch wirtschaftliche Indikatoren einerseits und Eigenarten der Regierungsführung Kirchner andererseits, zusammen mit einer weiterhin von hoher Kriminalität, Korruptionsskandalen und immer wieder von massenprätorianischen Strategien gekennzeichneten Formulierungsprozessen bei den abgeleiteten Transaktionszielen geprägten Konstellation auf die grundsätzliche Beibehaltung überkommener Handlungs- und Entwicklungsmuster hin.

VI. Schlüsse

Aus den bis hierher angestellten Überlegungen lassen sich nun zu den drei eingangs als Zielsetzung dieser Arbeit formulierten Fragen Schlüsse ziehen. Dabei waren als ihre Zielsetzungen formuliert worden, Beiträge zum besseren Verständnis erstens der jüngsten argentinischen Krise, zweitens der Besonderheiten der längerfristigen argentinischen

Wirtschaftsentwicklung, sowie drittens zur Rolle des Staates in Entwicklungsprozessen zu liefern.

Während die ersten beiden Fragestellungen - die ja auch eng miteinander verbunden sind - gemeinsam in einem Punkt behandelt werden, wird hinsichtlich der Entwicklungsrolle des Staates in zwei Abschnitte unterteilt. Geht es in dem ersten um Schlüsse hinsichtlich der governance-Debatte, so erfolgt im zweiten in einer weiteren Abstrahierung die Erörterung von Implikationen hinsichtlich Entwicklungsstrategien.

1. Die argentinische Wirtschaftsentwicklung und ihre Perspektiven

1.1 Bisheriger Entwicklungsverlauf

Zunächst einmal kann vor dem Hintergrund der bisherigen Erörterungen zusammenfassend festgestellt werden, dass die Systemvertrauensproblematik im Falle Argentiniens aus Sicht dieser Arbeit einen erheblichen Beitrag zur Genese der jüngsten Wirtschaftskrise geleistet hat.

Dies ist einerseits sicherlich Folge von Erscheinungsformen von ‚bad‘ governance während der Regierung Menem. Andererseits aber fußten diese dabei auf einem tief in die argentinische Vergangenheit reichenden Fundament aus Jahrzehnten geringen und zudem immer wieder erschütterten Systemvertrauens und entsprechend niedriger institutioneller Produktivität. Auch wenn die Regierung Menem durch ihre regelmäßig gezeigte Missachtung institutionalisierter Machtgefälleregulierungen sicherlich an der weiteren Perpetuierung der Systemvertrauensproblematik mitgewirkt hat, so war sie dabei doch ihrerseits auch nur Teil eines in historischer Sicht sowohl vertikal als auch horizontal zu verstehenden Kontinuums.

Denn vor allem durch den Rückgriff auf die Systemvertrauensproblematik lassen sich die Besonderheiten der langfristigen argentinischen Wirtschaftsentwicklung besser begreifen. Dass unterschiedliche Entwicklungsstrategien nichts an der grundsätzlichen Auffälligkeit: der Zurückhaltung privater nationaler Wirtschaftssubjekte bei produktiven Investitionen, ändern konnten, obschon sie vielfach über Jahrzehnte hinweg in ihren wesentlichen Elementen beibehalten wurden, kann so vor allem auch auf ein geringes Systemvertrauen zurück geführt werden. Die privaten nationalen Wirtschaftssubjekte vertrauten aufgrund ihrer vielfältigen negativen Erfahrungen mit dem System nicht in dessen eigentumsrechtsschützenden Qualitäten und hielten sich daher mit Investitionen zurück; bzw. tätigten diese vor allem dann, wenn besonders rasche und hohe Profitmargen zu erzielen waren.

Vor diesem Hintergrund gelangten Anstrengungen zur Initiierung nachhaltig stabiler Entwicklungsprozesse immer wieder an einen toten Punkt, an dem die Lasten der Vergangenheit sie erdrückten - was dann wiederum zur Quelle neuer systemvertrauenserschütternder Erfahrungen wurde. Besonders hervorzuheben ist bei dieser Kreisbewegung, dass die enteignungsrelevanten Erfahrungen durchaus nicht prinzipiell aus einer regelrechten Verletzung institutioneller Rahmen resultieren mussten. Vielfach verhielt sich der argentinische Staat - etwa unter dem Eindruck akuter Krisen - auch in legaler Ausübung seiner transaktionsumfeldgestaltenden und machtgefälleregulierenden Befugnisse enteignend: Was jedoch freilich die systemvertrauensreduzierenden Konsequenzen kaum minderte.

Auf diesem Boden gedieh als besonders gravierende Form geringer institutioneller Produktivität der Massenprätorianismus; jedoch auch schon lange vor dieser vielleicht augenscheinlichsten Ausdrucksform erschütterten Systemvertrauens bereits die „acuerdos“ der Republik der „generación del 80“, die verfassungswidrigen Interventionen in Provinzen während der 20er Jahre oder die „década infame“ der 30er. Es ist dies noch nicht einmal primär die Geschichte ständiger Rechtsbrüche, als vielmehr die der beständigen Fragilität von einmal erworbenen Rechtspositionen. In den keinen verlässlichen institutionalisierten Machtgefälleregulierungen unterliegenden Prozessen zur Formulierung abgeleiteter Transaktionsziele und der zu ihrer Umsetzung implementierten Maßnahmen waren jähe Ausschläge nicht nur wahrscheinlich, sondern zu erwarten. Das Eingehen langfristiger Transaktionsbeziehungen war in diesem Umfeld ständigen Wechsels außerordentlich risikobehaftet und potenziell verlustreich.

Der Rückgriff auf einen systemvertrauensbasierten governance-Begriff bedeutet dabei keinesfalls, dass etwa strukturalistische bzw. neoklassisch fundierte Erklärungsansätze für die Auffälligkeiten der argentinischen Entwicklung kein Fundament aufwiesen oder in ihren Überlegungen unzutreffend wären. Wie bereits an anderer Stelle festgestellt, vermögen sie wesentliche Erscheinungsformen des „argentinischen Wirtschaftsrätsels“ zu beleuchten. Was ihnen jedoch nicht gelingt ist eine Erfassung seiner tieferen Ursachen. Dass die jeweiligen Entwicklungsstrategien immer wieder scheiterten hat zweifellos seine Quellen *auch* u.a. in einer Lage an der weltwirtschaftlichen Peripherie (Strukturalismus) bzw. einem Auswuchern des argentinischen Staates (Neoklassik). Eine Auseinandersetzung mit den historischen Entwicklungslinien einerseits und der Blick auf internationale Vergleichsfälle andererseits legen

jedoch nahe, dass es sich hierbei um zwar notwendige, für sich genommen jedoch keinesfalls hinreichende kriseninduzierende Faktoren handelt.

1.2 Perspektiven

Vor dem Hintergrund der weiterhin andauernden Systemvertrauensproblematik ist hinsichtlich der weiteren Entwicklungen Argentiniens davon auszugehen, dass sich an den bisherigen wirtschaftlichen und politischen Entwicklungsmustern des Landes kaum Grundlegendes verändern wird. Auch in Zukunft werden personales und externes Vertrauen als Hauptquellen politischer Glaubwürdigkeit fungieren, während systemische Faktoren nach wie vor eine nachgeordnete Rolle spielen werden. Aufgrund der in jüngster Vergangenheit und Gegenwart gemachten Erfahrungen mit enteignungsrelevantem Verhalten bzw. fortgesetzten Verletzungen institutionalisierter Machtgefälleregulierungen sowohl in Transaktionsbeziehungen *mit* dem Staat als auch mit dem Staat *als* Transaktionsbeziehung ist nicht davon auszugehen, dass sich in Gegenwart und absehbarer Zukunft eine Stärkung des Systemvertrauens erkennen lassen wird.

Entsprechend dieser diesbezüglich ungünstigen Prognose erscheint als wahrscheinlich, dass sich insbesondere die Besonderheiten bei der Investitionsentwicklung fortsetzen werden. Auf diesem Fundament wird es wohl auch in Zukunft zu Volatilitäten bei der Geldwert- und der BIP-Entwicklung kommen, wobei letztere in ihrem Verlauf unter dem nachdrücklichen Einfluss der Fähigkeiten zur Generierung personalen Vertrauens seitens starker Präsidenten einerseits und der Prämisse einer auch weiterhin ausreichend starken Implementierungsfähigkeit seitens der argentinischen Bürokratie stehen dürfte. Die Aussichten auf weitgehende Stabilität und Nachhaltigkeit aber sind sehr begrenzt.

Auch die Durchführung wie auch immer gearteter Reformprojekte: seien diese nun vor allem wirtschafts- oder politikzentriert, dürften an diesen Ausblicken allenfalls sehr langfristig etwas ändern. Aufgrund der Vielzahl der Parameter, vor allem aber der Möglichkeiten zu einer immer wieder vorgenommenen Neutralisierung vorheriger Reformschritte und eventueller -erfolge durch nachfolgende Regierungen, die wieder in traditionellere Transaktionsbeziehungsmuster zurückfallen könnten, dürfte die institutionelle Produktivität von Reformen auf lange Sicht eingeschränkt und prekär bleiben. Geringes Systemvertrauen reproduziert sich hier nicht nur immer wieder selber, sondern bedingt auch stets die Gefahr, dass die erwarteten

Enttäuschungen auch tatsächlich eintreten und die vorher gezeigte Vorsicht nachträglich rechtfertigen.

Was ist in diesem Zusammenhang zu der Feststellung des vormaligen Präsidenten Duhalde zu sagen, der insbesondere im argentinischen Präsidialsystem eine wesentliche Ursache der krisenhaften Entwicklung seines Landes sieht?¹¹²⁸ Könnte angesichts der in aller Regel von der Exekutive ausgehenden Durchbrechungen institutionalisierter Machtgefälleregulierungen, beispielsweise in Form von Dekreten, durch eine konsequente Parlamentarisierung Argentiniens vielleicht eine Verbesserung der Grundlagen der Entwicklung systemischen Vertrauens geleistet werden?

Diese Aussage erscheint als zu optimistisch.¹¹²⁹ Auch wenn der argentinische Präzidentialismus, vor allem auch nach der Verfassungsreform von 1994 und der durch die dem Präsidenten erstmals auch de jure zugesprochenen legislativen Attribute, ohne Zweifel Anlagen zu einer Hypertrophierung aufweist und Spielräume für eine weit reichende Fassung exekutiver Macht eröffnet, so resultieren die Systemvertrauenserschütterungen in der Regel doch vor allem aus institutioneller Degeneration. Wie bereits an anderer Stelle festgestellt wurde, sieht das argentinische Verfassungsideal eine gewaltenteilte, republikanische und demokratische Ordnung vor. Dass diesem Ziel in vielerlei Hinsicht: in der Vergangenheit vor allem in Bezug auf das Demokratie-kriterium, in der Gegenwart eher mit Blick auf die Gewaltenteilung, eine anders geartete Realität gegenübersteht, ist so kaum Konsequenz von Unzulänglichkeiten der institutionellen Rahmen. Umgekehrt bedeutet dies, dass wohl auch eine groß angelegte Verfassungsreform - bis hin zu einer ohnehin eher undenkbaren Veränderung des politischen Systems in Richtung auf eine stark parlamentarisierte Demokratie etwa nach deutschem Muster - alsbald von der argentinischen Realität eingeholt und entsprechend degeneriert würde.

Zudem wäre in Anbetracht der Grunddynamiken der argentinischen Entwicklung ohnehin die Frage zu stellen, ob eine Parlamentarisierung eine Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklungsgrundlagen bewerkstelligen könnte. Da im Falle allein schon einer Stärkung parlamentarischer Elemente die Figur des Präsidenten als immerhin doch möglichem Träger personalen Vertrauens wenigstens eine Schwächung: in Gestalt beispielsweise eines dem

¹¹²⁸ Entsprechende Aussagen Duhaldes fanden 2004 ein reges Echo in Argentinien. Vgl. dazu etwa im Internet: http://www.politicayactualidad.com/textos.asp?id_texto=997&id_seccion=11.

¹¹²⁹ Dieser Ansicht waren z.B. auch Ricardo Gómez-Diez, Senator für die Provinz Salta, im Gespräch am 25.5.2004 in Buenos Aires; Rosendo Fraga, einflussreicher Publizist und Vorsitzender der Stiftung „Nueva Mayoría“, im Gespräch am 22.7.2005 in Buenos Aires.

Kongress verantwortlichen Premiers nach französischem Vorbild, erfahren würde, würde eventuell der Möglichkeit weiterer Destabilisierungen der Weg bereitet. Zwei machtvolle Exponenten der Exekutive konkurrierten hier um personales Vertrauen, und in diesem Zusammenhang auch um Gestaltungsbefugnisse. Im Hinblick auf die lange argentinische Geschichte der Missachtung institutionalisierter Machtgefälleregulierungen bestünde so die Aussicht auf eine eher noch stärkere Volatilisierung der (wirtschafts-)politischen Entscheidungen, und damit der Wirtschaftsentwicklung. Ist jetzt - wenigstens im Falle starker Präsidenten - ein Ansprechpartner erkennbar, so wäre die Situation in einem semipräsidentiellen System wahrscheinlich eher noch unüberschaubarer als in der Gegenwart.

Ansätze in Richtung auf eine Hebung systemischen Vertrauens könnte wohl am ehesten eine konsequente Stärkung der Justiz bewirken. Wäre sie unabhängiger und so freier in ihren Entscheidungen, könnte sie vielleicht als tatsächliches Gegengewicht zu exekutiver Machtfülle auftreten. Andererseits aber ist eine Reform der Justiz nicht isoliert zu bewerkstelligen, da die obersten Justizorgane durch Präsidenten und Parlament besetzt werden. Einen ersten Einstieg könnte eventuell eine stärkere Professionalisierung der Richterlaufbahn bewirken; etwa in der Form, dass die Besetzung des Obersten Gerichts und seiner Kammern nur aus den Reihen niederrangiger Richter erfolgen kann, wie es etwa beim Bundesverfassungsgericht der Fall ist. Derzeit ist in Argentinien - wie auch in den USA - auch eine Besetzung durch justizfremde Personen möglich.¹¹³⁰

Doch auch wenn die derzeitige Situation in Argentinien aufgrund der starken Entwicklungsvolatilität durchaus nicht befriedigt, und vor allem die Unterschichten immer wieder besonders hart trifft, so handelt es sich doch um eine Form des Gleichgewichts. Auch wenn dieses suboptimal ist, so ist doch andererseits davon auszugehen, dass das Land vor allem aufgrund seines agrarischen Reichtums auch in Zukunft, und aller Instabilität zum Trotz, für Transaktionsbeziehungen interessant bleiben wird. Und seine massenprätorianischen Traditionen - wengleich auch sie ohne jeden Zweifel suboptimal - werden wahrscheinlich auch weiterhin wenigstens einer Mehrheit der Ärmsten ein gewisses Auskommen sichern können. So hat alles seine Entsprechung und Ursache, in deren Zusammenhang Escudés zorniger Ausstoß: „Argentina and its basic parameters are in themselves a crime against humanity“,¹¹³¹ als unzulässig erscheinen.

¹¹³⁰ Guillermo Molinelli, Valeria Palanza, Gisela Sin: Congreso, presidencia y justicia en Argentina, a.a.O., S. 686.

¹¹³¹ Carlos Escudé: „Argentina, a ‚Parasite State‘ on the Verge of Desintegration“, in: Cambridge Review of International Affairs Nr. 3/2002, S. 467.

2. Schlüsse hinsichtlich der governance-Debatte

In Bezug auf die governance-Debatte kann festgehalten werden, dass diese einer besseren Fokussierung und Systematisierung bedarf, soll sie in der entwicklungspolitischen Debatte fruchtbar sein. Vor allem gilt es zu begründen, weshalb von der Weltbank eigentlich als absolut behandelte Parameter für ‚good‘ governance offenbar von Fall zu Fall unterschiedliche Auswirkungen zeitigen können.

Dass die USA im einen Extrem (auch in Relation zu ihrer Wirtschaftsleistung) Rekorddefizite in Leistungsbilanz und Bundeshaushalt sowie Rekordstände bei den Rüstungsausgaben aufweisen, jedoch dennoch kein Beispiel für ‚bad‘ governance abzugeben scheinen, während auf der anderen Seite vergleichsweise geringere Defizite im Falle von Entwicklungs- und Schwellenländern als Anzeichen ‚bad‘ governance gelten und die Wahrscheinlichkeit der Vergabe von Krediten verringern, ist vor dem Hintergrund der Debatte in ihrer bislang geführten Form wenig einleuchtend.

Vor allem wäre in diesem Zusammenhang auch die relativ enge Bezugnahme auf den Neoinstitutionalismus bzw. die NIÖ als theoretischer Grundlage zu hinterfragen. Die im Rahmen dieser Arbeit angestellten Erörterungen legen nahe, dass Institutionen sicherlich eine nicht zu leugnende Bedeutung bei der Ordnung menschlicher Transaktionen zukommt. Über die Optimierung der Definition bestehender Handlungsrahmen in Form einer Erweiterung oder auch einer stärkeren Regulierung können sie sicherlich einen wichtigen Beitrag zur besseren Ausschöpfung von Wachstums- und Entwicklungspotenzialen leisten. Dennoch aber bedürfen auch sie zu ihrem befriedigenden Funktionieren bestimmter Bedingungen. Diese gehen über das bloße regelmäßige „enforcement“ Norths hinaus und beinhalten im günstigeren Fall das Einsehen der Wichtigkeit der entsprechenden Regelung, in jedem Fall aber zum einen das grundsätzliche Vertrauen einer großen Mehrheit der Transaktionspartner in die Sanktionierung einer Normenübertretung, sowie zum anderen, ebenso wichtig, das Vertrauen, dass die Befolgung der Norm keine oder wenigstens keine weit reichenden enteignungsrelevanten Erfahrungen nach sich ziehen wird.

Die Erfahrungen nicht nur in Argentinien, sondern auch einer Fülle anderer Staatenfälle zeigen eindringlich, dass der Wirkungsweise von Institutionen enge Grenzen gesetzt sein können. In einem Umfeld niedrigen Systemvertrauens und entsprechend geringer institutioneller Produktivität wird selbst die Einführung „objektiv guter“ Institutionen - worin auch immer

diese bestehen mögen - kaum die erhofften Erfolge zeitigen. Dies lehrt, dass eine Lockerung aus den Fesseln gar zu technokratischer und ahistorischer Sichtweisen sozialer Systeme angeraten ist. Auch wenn Theorien zur Beschreibung und Vorhersage wirtschaftlichen Entwicklung reizvoll und auch alltagsrelevant sind, so sollten sie bei ihrer Übertragung auf die Realität doch nie vernachlässigen, wessen es zu ihrer Annahme und Umsetzung bedarf: nämlich der Unterstützung von Menschen, die sich nur dann dauerhaft und verlässlich an die entsprechenden Vorgaben halten werden, wenn sie sich daraus einen Nutzen, oder wenigstens doch keinen Nachteil versprechen.

Somit sollte die governance-Debatte nicht nur eine stärkere und klarere Systematisierung aufweisen, sondern vor allem auch die Voraussetzungen dafür schaffen, dynamische historische Elemente besser als bisher zu berücksichtigen; um so auch nicht mehr davon auszugehen, dass bereits kurzfristig nachhaltige Erfolge zu erzielen sein werden. Dabei ist jedoch auch unbedingt auf die große Relevanz der governance-Debatte hinzuweisen. Die Bedingungen, zu denen Reformen beschlossen und schließlich implementiert werden, sind von zentraler Bedeutung für ihren späteren Verlauf. Nur wenn es ihnen gelingt, bei diesen Prozessen das systemische Vertrauen dauerhaft zu stärken, werden sie auch auf längere Sicht erfolgreich sein. Freilich ist in vielen Fällen davon auszugehen, dass hartnäckige wirtschaftliche Fehlentwicklungen sich aus geringem Systemvertrauen speisen.

Ist dies der Fall - auch dies zeigt Argentinien - ist eine Veränderung dieser Situation außerordentlich schwierig; und vielleicht sogar fast unmöglich. Bis heute gelang nur dem Baron Münchhausen das verwegene Kunststück, sich an den eigenen Haaren aus dem Sumpf zu befreien. Da der Einfluss externer Parameter wie etwa dem IWF und anderen Gebern von Entwicklungshilfemitteln notwendigerweise begrenzt ist - andernfalls könnte auch er wieder zur Quelle von Enteignungserfahrungen der nationalen Transaktionssubjekte werden! -, ist von Außen allenfalls eine temporäre Stabilisierung politischer Glaubwürdigkeit, nicht jedoch des Systemvertrauens möglich.

3. Folgerungen für Entwicklungsstrategien

Die argentinischen Erfahrungen lassen auch Schlüsse auf Entwicklungsstrategien zu.

Erstens kann dabei - freilich überspitzt - postuliert werden, dass es letztlich zweitrangig ist, welcher wirtschafts- und entwicklungspolitischen Strategie ein Land folgt. Solange das Sys-

tem dafür sorgt, dass die von ihm zugesicherten Eigentumsrechte langfristig gesichert ausgeübt werden können, werden die Transaktionssubjekte in seine eigentumsrechtssichernden Qualitäten vertrauen und entsprechend auch zur Aufnahme langfristiger Transaktionsbeziehungen bereit sein. Entsprechend werden sie auch ihre Investitionen: und nicht nur auf wirtschaftlich-materiellem Gebiet, tätigen, weil sie davon ausgehen, dass in einer ohnehin schon unübersichtlichen Welt wenigstens das System eine gewisse Kontinuität und Ordnung gewährleistet.

Ist dies der Fall, so wird aller Voraussicht nach ein nachhaltiger Entwicklungsprozess in Gang gebracht werden können. Die Wachstumsraten mögen dabei freilich von Fall zu Fall - in Abhängigkeit von natürlichen Gegebenheiten, Umwelteinflüssen, externen Parametern, etc. - variieren; grundsätzlich aber wird der Verlauf der Entwicklung positiv sein. Ob der Staat im Verlauf dieses Prozesses nun besonders weit reichende oder besonders geringe transaktionsumfeldgestaltende Befugnisse wahrnimmt, ob er selber stark als Investor in Erscheinung tritt oder eher der Privatinitiative den Vortritt lässt, wird dann eher graduelle Auswirkungen zeitigen; die freilich aber die langfristigen eigentumsrechtsschützenden Fähigkeiten des Systems mit beeinflussen. Verschuldet sich ein Staat auf diesem Wege stark, werden extreme enteignende wirtschaftspolitische Ausschläge und damit Erschütterungen des Systemvertrauens möglich, ebenso wie im Falle eines zu geringen Pro-Kopf-Wachstums und einer entsprechenden relativen Enteignung etwa hinsichtlich Gesundheits- und Ausbildungsstandards.

Als besonders wichtig erscheint vor diesem Hintergrund der Versuch der Umsetzung des Prinzips eines „shared growth“,¹¹³² da auf diese Weise der Eindruck relativer Enteignungen, vor allem etwa in Form starker Einkommensspreizungen und ihrer vielfältigen Konsequenzen, eher vermieden werden kann. Dies freilich bedarf eines beträchtlichen Ausmaßes an staatlicher Intervention, und auch hier wiederum eines beträchtlichen Maßes an bereits bestehendem Systemvertrauen, sollen eben diese Interventionsmöglichkeiten nicht zur Quelle weiterer Enteignungsbefürchtungen werden.

Einmal nachhaltig erschüttertes Systemvertrauen initiiert vor diesem Hintergrund einen Teufelskreis. Investitionszurückhaltungen in Folge von negativen Rentabilitätserwartungen, reduzierte institutionelle Produktivität und eine in Folge beider Erscheinungen schlechtere Ressourcenausstattung des Systems können so immer größere Hemmnisse auf dem Weg einer

¹¹³² The World Bank (Hrsg.): The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy, a.a.O., S. 157 ff.

erneuten Stärkung des systemischen Vertrauens darstellen; die schließlich fast unüberwindlich werden.

Hieraus ergibt sich die herausragende Bedeutung einer Beachtung enteignungsrelevanter Faktoren bei der Implementierung von Reformprojekten. Gerade die Interferenzen von Weltbank und IWF, aber auch anderer Geberorganisationen, wirken oft in vielfältiger Hinsicht relativ oder absolut enteignend. Indem das defizitär arbeitende System Steuern erhöht und gleichzeitig meist seine ohnehin schon unzureichenden Leistungen weiter einschränkt, lässt Entwicklungsstrategien auf Grundlage etwa des „Washington Consensus“ letztlich kontraproduktiv werden. Wirtschaftskrisen auf Grundlage geringen Systemvertrauens werden durch weitere enteignungsrelevante Maßnahmen, die wie in Argentinien vielfach zudem auch noch auf systemaverse Weise implementiert wurden, bekämpft. Auch wenn vorübergehend dabei durchaus Erfolge zu erzielen sind, so ist langfristig auf diese Weise eine nachhaltige Verbesserung der Lage kaum erreichbar.

Auf der anderen Seite ist freilich auch zu berücksichtigen, dass internationale Geberorganisationen ihre Unterstützungen kaum ohne die Zugrundelegung bestimmter Kriterien verteilen können. Bei der großen Zahl der bedürftigen Staaten muss eine Auswahl getroffen werden, welche Fälle besonders dringlich, oder welche Fälle besonders entwicklungswahrscheinlich sind. Dabei ergibt sich letztlich das Paradoxon, dass besonders dringliche Fälle aufgrund hier wahrscheinlich eher geringen Systemvertrauens wohl kaum entwicklungswahrscheinlich sind; bzw. dass entwicklungswahrscheinliche Fälle aufgrund höheren Systemvertrauens seltener zu den besonders dringlichen zählen werden.

So bleibt vielleicht als Konsequenz aus diesem Widerspruch nur die Feststellung, dass wohl entwicklungspolitische Unterstützungen auch in Zukunft eher unbefriedigende Resultate zeitigen werden. Denn dort, wo die größte Not herrscht, hat man es vielfach auch mit Beispielen völlig erschöpften Systemvertrauens zu tun: Den „failed states“, in denen das System seine Existenz und seine ordnenden Funktionen eingebüßt hat, oder aber auch nie wirklich wahrnehmen konnte.

In jedem Fall aber bleibt die Mahnung zur Behutsamkeit, und immer wieder vor allem auch zur Langfristigkeit. Nachhaltige Entwicklung gedeiht auf der Grundlage der Geduld, der sorgfältigen Abwägung und eines gesellschaftlichen Grundkonsenses in die prinzipielle Vertrau-

enswürdigkeit des Systems. Erwartungsüberfrachtungen durch kurzfristige Heilsversprechen, radikale Brüche, wie auch immer gearteter Zäsuren oder „Stunden Null“ sind hier fehl am Platze. Was für Menschen gilt, trifft so auch auf Gemeinwesen wie einen Staat zu: Man nimmt sich überall hin selbst mit.

VII. Quellen

1. Verwendete Bücher und Artikel

- Adam, Hermann:* Wirtschaftspolitik und Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 1992
- Ahrens, Joachim:* Governance and Economic Development. A Comparative Institutional Approach, Cheltenham 2002
- Albarracín, Jesús:* Ideología, errores y malas intenciones, in: Instituto Sindical de Estudios (Hrsg.): La larga noche neoliberal, Barcelona 1994
- Alemann, Juan:* Das argentinische Wirtschaftsrätsel, Buenos Aires 1985
- Alfredo García:* Los proyectos de modificación a la carta orgánica del Banco Central, in: Realidad Económica Nr. 97/1990
- Altmann, Jörn:* Wirtschaftspolitik, Stuttgart 1995
- Arndt, Helmut:* Wirtschaftliche Macht. Tatsachen und Theorien, München 1974
- Aronskind, Ricardo:* ¿Más cerca o más lejos del desarrollo? Transformaciones económicas en los 90, Buenos Aires 2001
- Auyero, Javier:* La protesta. Retratos de la beligerancia popular en la Argentina democrática, Buenos Aires 2002
- Avenarius, Hermann:* Die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, Bonn 1995
- Azpiazu, Daniel/Schorr, Martín:* Crónica de una sumisión anunciada. Las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la administración Duhalde, Buenos Aires 2003
- Balze, Felipe de la:* Remaking the Argentine Economy, New York 1995
- Bardhan, Pranab:* The role of governance in economic development, Paris 1997
- Bardhan, Pranab:* On the Concept of Power in Economics, in: Economics and Politics Nr. 3/1991
- Barro, Robert:* Economic Growth in a Cross-Section of Countries, Quarterly Journal of Economics Nr. 106 vom Mai 1991
- Baurmann, Michael:* Vertrauen und Anerkennung. Wie weiche Anreize ein Vertrauen in Institutionen fördern können, in: Andrea Maurer, Michael Schmid (Hrsg.): Neuer Institutionalismus. Zur soziologischen Erklärung von Organisation, Moral und Vertrauen, Frankfurt a.M. 2002

- Becker, Gary:* „El déficit argentino causó el desastre“, in: Meldung der Agencia Interamericana de Prensa Económica vom 20.2.2002, im Internet unter: <http://www.elcato.org/publicaciones/articulos/art-2002-02-20.html>.
- Becker, Gary:* Ökonomische Erklärung menschlichen Verhaltens, Tübingen 1993
- Behlke, Reinhard:* Der Neoliberalismus und die Gestaltung der Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1961
- Bethke, Kai:* Strukturalismus, Neostrukturalismus und Monetär-Keynesianismus. Ein Beitrag zur kritischen Rekonstruktion und Erweiterung des lateinamerikanischen Cepalismo, Berlin 1998
- Bisang, Roberto/Gómez, Georgina:* Las inversiones en la industria argentina en la década de los noventa, in: Bernardo Kosacoff, Daniel Heyman (Hrsg.): La economía argentina en los noventa. Desempeño económico en un contexto de reformas, Buenos Aires 2000
- Blumer, Herbert:* Der methodologische Standort des symbolischen Interaktionismus, in: Jörg Strübing, Bernt Schnettler (Hrsg.): Methodologie interpretativer Sozialforschung. Klassische Grundlagentexte, Konstanz 2004
- Borner, Silvio/Brunetti, Aymo/ Weder, Beatrice:* Political Credibility and Economic Development, New York 1995
- Borner, Silvio/Brunetti, Aymo/ Weder, Beatrice:* Institutional Obstacles to Latin American Growth, San Francisco 1992
- Brodersohn, Mario:* Sobre „modernización y autoritarismo“ y el estancamiento inflacionario argentino, in: Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales Nr. 51/1973
- Brunetti, Aymo/Weder, Beatrice:* Political Sources of Growth. The Need for New Measurement, Basel 1993
- Brunetti, Aymo/Weder, Beatrice:* Political Credibility and Economic Growth, Basel 1992
- Bruno, Carlos/Chudnovsky, Daniel (Hrsg.):* ¿Por qué sucedió? Las causas económicas de la reciente crisis argentina, Buenos Aires 2003
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.):* Statistisches Taschenbuch 1997, Bonn 1997
- Bundesverband Deutscher Banken:* Bürokratie hemmt Wachstum, im Internet unter: <http://www.bdb.de/finanzmaerkte/index.asp?channel=121210&art=1057&ttyp=1&tid=1323>

- Burmann, Julia:* Der Einfluss politischer Institutionen auf die Wirtschaftsentwicklung am Beispiel Argentiniens unter Menem, in: KAS-AI Nr. 6/03
- Buscaglia, Adolfo:* La economía argentina a fines del siglo XX, in: Marcelo Lascano (Hrsg.): La economía argentina hoy. Un análisis riguroso de un país en crisis, Buenos Aires 2001
- Canitrot, Adolfo:* Crisis and Transformation of the Argentine State, 1978-1992, in: William Smith/Carlos Acuña/Eduardo Gamerra (Hrsg.): Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America. Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico, London 1993
- Canovan, Margaret:* Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy, in: Political Studies Bd. 47/1999
- Castro, Jorge:* La gran década. Del abismo al crecimiento, Buenos Aires 2000
- Cavarozzi, Marcelo:* Autoritarismo y democracia (1955-1996). La transición del Estado al mercado en la Argentina, Buenos Aires 1997
- CELS:* El Estado frente a la protesta social, Buenos Aires 2003
- CEPAL:* Estudio económico de América Latina y el Caribe 2001-2002, Santiago de Chile 2002
- CEPAL:* Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2000, Santiago de Chile 2001
- Cetrángolo, Oscar/Jiménez, Pablo:* Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad, Santiago de Chile 2003
- Clague, Christopher/Keefer, Philip/Knack, Stephen/Olson, Mancur:* Contract-Intensive Money: Contract Enforcement, Property Rights, and Economic Performance, in: Stephen Knack (Hrsg.): Democracy, Governance and Growth, Maryland 2003
- Clague, Christopher/Keefer, Philip/Knack, Stephen/Olson, Mancur:* Institutions and Economic Performance: Property Rights and Contract Enforcement, in: Christopher Clague (Hrsg.): Institutions and Economic Development. Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries, Baltimore 1997
- Clague, Christopher:* Rule Obedience, Organizational Loyalty, and Economic Development, in: Stephen Knack (Hrsg.): Democracy, Governance and Growth, Maryland 2003
- Comisión Bicameral de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones:* „Dictámenes de la Comisión Bicameral de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones“ der Jahre 1990-1999, einsehbar in der Biblioteca del Congreso Nacional, Buenos Aires
- CONADEP:* Nunca Más, Buenos Aires 2003

- Conesa, Eduardo:* Originalidades e inconsistencias en la política monetaria y cambiaria del último decenio, in: Marcelo Lascano (Hrsg.): La economía argentina hoy. Un análisis riguroso de un país en crisis, Buenos Aires 2001
- Cortés Conde, Roberto:* Progreso y declinación de la economía argentina, Buenos Aires 1998
- Cortés Conde, Roberto:* La economía argentina en el largo plazo, Buenos Aires 1997
- Cortés Conde, Roberto:* The growth of the Argentine economy, in: Leslie Bethel (Hrsg.): Argentina Since Independence, New York 1993
- Cuello, Raúl:* La década de los noventa: profundización de la dependencia en el marco de una recesión estructural, in: Marcelo Lascano (Hrsg.): La economía argentina hoy. Un análisis riguroso de un país en crisis, Buenos Aires 2001
- Dahl, Robert:* Democracy and Its Critics, New Haven 1989
- Dessart, Michel/Ubogu, Roland (Hrsg.):* Capacity Building, Governance, and Economic Reform in Africa, Washington, D.C. 2001
- Dethier, Jean-Jacques:* Governance and Economic Performance: A Survey, Bonn 1999
- Di Tella, Guido:* Perón-Perón 1973-1976, Buenos Aires 1983
- Díaz, Rodolfo:* ¿Prosperidad o ilusión? Las reformas de los 90 en la Argentina, Buenos Aires 2002
- Dietl, Helmut:* Institutionen und Zeit, Tübingen 1993
- Dietz, Markus:* Zur Bedeutung des Rechts für die Ökonomie, in: Ingo Pies, Martin Leschke (Hrsg.): Walter Euckens Ordnungspolitik, Tübingen 2002
- Donato, Vicente:* Incertidumbre ambiental y procesos productivos „de alta densidad contractual“: La dinámica estructural de la industria argentina durante el período de la megainflación (1975-1990), in: Desarrollo Económico Nr. 140/1996
- Donghi, Tulio Halperin:* El enigma Yrigoyen, in: Prismas Anuario de historia intelectual No. 2 vom Oktober 1997
- Dowding, Keith:* Rational Choice and Political Power, Aldershot 1991
- Duhalde, Eduardo Luis:* El Estado terrorista Argentino, Buenos Aires 1999
- Eekhoff, Johann/Pimpertz, Jochen:* Ordnungspolitik: ein unbequemer, aber erfolgversprechender Weg, in: Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.): Soziale Marktwirtschaft als historische Weichenstellung. Bewertungen und Ausblicke. Eine Festschrift zum 100. Geburtstag von Ludwig Erhard, Bonn 1997

- Eggertsson, Thráinn:* Economic Behaviour and Institutions, Cambridge 1990
- Eggertsson, Thráinn:* A Note on the Economics of Institutions, in: Lee Alston, Thráinn Eggersston, Douglass North (Hrsg.): Empirical Studies in Institutional Change, Cambridge 1996
- Elkin, Stephen:* Constitutionalism's Successor, in: Stephen Elkin, Karol Sołtan (Hrsg.): A New Constitutionalism, Chicago 1993
- Elkin, Stephen:* Constitutionalism: Old and New, in: Stephen Elkin, Karol Sołtan (Hrsg.): A New Constitutionalism, Chicago 1993
- Eric Friedman:* Dodging the grabbing hand: the determinants of unofficial activity in 69 countries, Journal of Public Economics, Vol. 76, 2000
- Escudé, Carlos:* „Argentina, a ‚Parasite State‘ on the Verge of Desintegration“, in: Cambridge Review of International Affairs Nr. 3/2002
- Esser, Klaus/Hillerbrand, Wolfgang/Messner, Dirk/Meyer-Stamer, Jörg:* Systemic competitiveness. New Governance Patterns for Industrial Development, London 1996
- Eucken, Walter:* Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen 1955
- Eucken, Walter:* Industrielle Konzentration, in: Walter Oswald (Hrsg.): Walter Eucken. Ordnungspolitik, Münster 1999
- Evans, Peter/Rueschemeyer, Dietrich/Skopcol, Theda (Hrsg.):* Bringing the State Back In, Cambridge 1989
- Evans, Peter:* El Estado como problema y como solución, in: Desarrollo Económico Nr. 140/1996
- Evers, Marc:* Die institutionelle Ausgestaltung von Wirtschaftsordnungen. Eine dogmengeschichtliche Untersuchung im Lichte des Ordoliberalismus und der Neuen Institutionenökonomik, Berlin 2003
- Fajnzylber, Fernando:* Industrialization in Latin America: From the ‚Black Box‘ to the ‚Empty Box‘, Santiago de Chile 1990
- Fanelli, José María:* El sistema financiero argentino: la crisis y los desafíos, in: Carlos Bruno, Daniel Chudnovsky (Hrsg.): ¿Por qué sucedió? Las causas económicas de la reciente crisis argentina, Buenos Aires 2003
- Faust, Jörg:* Mancur Olson. Warum sind manche Länder arm und andere reich? Die Rolle von Institutionen und Good Governance, in: Entwicklung und Zusammenarbeit Nr. 10 vom Oktober 2002

- Fay, Marianne/Morrison, Mary:* Infrastructure in Latin America and the Caribbean: Recent Developments and Key Challenges, Washington, D.C., 2005
- Ferreira, Delia/Goretti, Matteo:* Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989-agosto 1994), in: Desarrollo Económico Nr. 141/1996
- Ferrer, Aldo:* La economía argentina. Las etapas de su desarrollo y problemas actuales, Buenos Aires 1997
- Ferrer, Aldo:* La enfermedad argentina, in: Marcelo Lascano (Hrsg.): La economía argentina hoy. Un análisis riguroso de un país en crisis, Buenos Aires 2001
- Fischer, Bernhard/Hiemenz, Ulrich/Trapp, Peter:* Argentina. The Economic Crisis of the 1980s, Tübingen 1985
- Fischer, Thomas:* Staat, Recht und Verfassung im Denken von Walter Eucken. Zu den staats- und rechtstheoretischen Grundlagen einer wirtschaftsordnungspolitischen Konzeption, Frankfurt am Main 1993
- Flassbeck, Heiner:* „Der amerikanische Abschwung und die Ersparnisse der anderen“, im Internet unter: <http://www.flassbeck.de/pdf/Dasscheu.pdf>.
- Friedman, Milton/Friedman, Rose:* Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico, Barcelona 1994
- Furubotn, Eirik, Richter, Rudolf (Hrsg.):* The New Institutional Economics, Tübingen 1991
- Furubotn, Eirik/Richter, Rudolf:* Institutions and Economic Theory, Ann Arbor 2000
- Fuster, Thomas:* Die „Good Governance“ Diskussion der Jahre 1989 bis 1994, Bern 1997
- Galasso, Norberto:* De la Banca Baring al FMI. Historia de la Deuda Externa Argentina, Buenos Aires 2002
- Gall, Marie-Antoinette:* John Maynard Keynes. Leben, Werk, Epoche, Stuttgart 2002
- Garfunkel, Jorge:* Economic Policy and Economic Performance: a Private Sector View of Regime Change, in: Colin Lewis/Nissa Torrents (Hrsg.): Argentina in The Crisis Years (1983-1990), London 1993
- Gerchunoff, Pablo, Torre, Juan Carlos:* La Política de liberalización económica en la administración de Menem, in: Desarrollo Económico Nr. 36/1996

- Ginther, Konrad/Denters, Erik/ de Waart, Paul (Hrsg.):* Sustainable Development and Good Governance, Dordrecht 1995
- Girbal-Blacha, Noemí:* El Estado neoconservador, el intervencionismo económico y la sociedad de los años treinta, in: Noemí Girbal-Blacha (Hrsg.): Estado, sociedad y economía en la Argentina (1930-1997), Bernal 2001
- Girbal-Blacha, Noemí:* El Estado benefactor, dirigista y planificador. Continuidad y cambio en la economía y la sociedad argentinas, in: Noemí Girbal-Blacha (Hrsg.): Estado, sociedad y economía en la Argentina (1930-1997), Bernal 2001
- Godio, Julio:* Argentina: en la crisis está la solución. La crisis global desde las elecciones de octubre de 2001 hasta la asunción de Duhalde, Buenos Aires 2002
- Gómez, Marcelo/Zeller, Norberto/Palacios, Luis:* La conflictividad laboral durante el plan de convertibilidad en la Argentina (1991-1995), in: Aportes para el Estado y la administración gubernamental Nr.5/1996
- Greven, Michael:* Über Institutionalisierung, verbleibende Kontingenz und mögliche Freiheit, in: Gerhard Göhler (Hrsg.): Grundfragen der Theorie politischer Institutionen. Forschungsstand, Probleme Perspektiven, Opladen 1987
- Guadagni, Alieto:* Contradicciones de la modernización. ¿Crecimiento económico y exclusión social? Los años 90 en Argentina, Buenos Aires 2000
- Güth, Werner/Ockenfels, Axel:* The Coevolution of Trust and Institutions in Anonymous and Non-anonymous Communities“, in: Manfred Holler, Hartmut Kliemt, Dieter Schmidtchen, Manfred Streit (Hrsg.): The Political Economy of Institutional Evolution, Tübingen 2003
- Hamilton, José Ignacio:* El autoritarismo y la improductividad en Hispanoamérica, Buenos Aires 1998
- Hausmann, Ricardo/Velasco, Andrés:* Hard Money's Soft Underbelly: Understanding the Argentine Crisis, in: Brookings Trade Forum 2002
- Hayek, Friedrich:* Der Weg zur Knechtschaft, München 1971
- Heller, Hermann:* Staatslehre, Tübingen 1983
- Hill, Hermann/Klages, Helmut (Hrsg.):* Good governance und Qualitätsmanagement. Europäische und internationale Entwicklungen, Speyer 2000
- Hodgson, Geoffrey:* How Economics Forgot History: The Problem of Historical Specificity in Social Science, London 2002
- Huntington, Samuel:* Political Order in Changing Societies, New Haven 1968

- INAP:* Regulaciones e intervenciones del Estado nacional en el empleo y el mercado de trabajo durante los años noventa, Buenos Aires 2001
- INDEC:* Anuario Estadístico de la República Argentina 1993, Buenos Aires 1993
- INDEC:* Anuario Estadístico de la República Argentina 2002-2003, Buenos Aires 2004
- INDEC:* Anuario Estadístico de la República Argentina 1996, Buenos Aires 1997
- Ipsen, Jörn:* Staatsrecht, Neuwied 1995
- Jäckel, Hartmut:* Über das Vertrauen in der Politik. Nicht an Personen, sondern an Institutionen entscheidet sich das Wohl der Bürger, in: Peter Haungs (Hrsg.): Politik ohne Vertrauen?, Baden-Baden 1990
- Jaeneke, Heinrich:* Die Nation, die ihre Kinder fraß, in: Geo Spezial Argentinien vom Juni 1994
- Jarchow, Hans-Joachim:* Theorie und Politik des Geldes, Göttingen 1993
- Jozami, Ángel:* Argentina. La destrucción de una nación, Buenos Aires 2003
- Kang, Chong-Sook:* Süd-Korea: Militärregime und weltmarktorientierte Industrialisierung im Schutz der US-amerikanischen Interessen, in: Reiner Steinweg, Bernhard Moltmann (Hrsg.): Militärregime und Entwicklungspolitik, Frankfurt am Main 1989
- Knack, Stephen/Keefer, Philip:* Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures, in: Stephen Knack (Hrsg.): Democracy, Governance and Growth, Maryland 2003
- Knack, Stephen/Keefer, Philip:* Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation, in: Stephen Knack (Hrsg.): Democracy, Governance and Growth, Maryland 2003
- Knack, Stephen:* Predation or Production? The Impact of Political, Legal, and Social Institutions, in: Stephen Knack (Hrsg.): Democracy, Governance and Growth, Maryland 2003
- Kobler, Markus:* Der Staat und die Eigentumsrechte. Institutionelle Qualität und wirtschaftliche Entwicklung, Tübingen 2000
- König, Klaus/Adam, Markus (Hrsg.):* Governance als entwicklungstheoretischer Ansatz, Speyer 2001
- Köster, Oliver:* Trust Development in Power-Asymmetric Relationships, Sankt Gallen 2003

- Kraus, Werner:* Indonesien: Militär als Wirtschaftsmacht - Verarmung der Massen und patrimoniale Harmonie der Eliten, in: Reiner Steinweg, Bernhard Moltmann (Hrsg.): Militärregime und Entwicklungspolitik, Frankfurt am Main 1989
- Krause, Martín:* Acción social voluntaria, in: Política Pública Nr. 8 vom August 2002, im Internet unter: <http://www.atlas.org.ar/Archivos/pp08.pdf>.
- Lane, Jan-Erik/Ersson, Svante:* The New Institutional Politics, London 2000
- Lewis, Colin:* Cycles and Macroeconomic Policy since the 1930s, in: Colin Lewis/Nissa Torrents (Hrsg.): Argentina in The Crisis Years (1983-1990), London 1993
- Lewis, Colin:* Explaining Economic Decline: A Review of Recent Debates in the Economic and Social History Literature in the Argentine, in: European Review of Latin American and Caribbean Studies Nr. 64/1998
- Linz, Juan:* Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Hay alguna diferencia?, in: Consejo para la Consolidación de la Democracia (Hrsg.): Presidencialismo vs. Parlamentarismo. Materiales para el estudio de la reforma constitucional, Buenos Aires 1988
- Linz, Juan:* Totalitäre und autoritäre Regime, Berlin 2000
- Llach, Lucas / Gerchunoff, Pablo:* Entre la equidad y el crecimiento. Ascenso y caída de la economía argentina, 1880-2002, Buenos Aires 2004
- Llerena Amadeo, Juan Rafael:* Dos siglos de política nacional, Buenos Aires 2000
- Löchel, Horst:* Institutionen, Transaktionskosten und wirtschaftliche Entwicklung, Berlin 1995
- Lora, Eduardo:* Las reformas estructurales en América Latina. Qué se ha reformado y cómo medirlo, Washington, D.C., 2001
- Luhmann, Niklas:* Vertrauen: Ein Mechanismus zur Reduktion sozialer Komplexität, Stuttgart 2000
- Luhmann, Niklas:* Funktion und Folgen formaler Organisationen, Berlin 1976
- Luhmann, Niklas:* Soziale Systeme: Grundriss einer allgemeinen Theorie, Frankfurt am Main 1993
- Luhmann, Niklas:* Trust and Power. Two Works by Niklas Luhmann, Chichester 1979
- Mainwaring, Scott/Shugart, Matthew:* Juan Kinz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal, in: Scott Mainwaring, Arturo Valenzuela (Hrsg.): Politics, Socie-

- ty, and Democracy. Latin America, Oxford 1998
- March, James/Olsen, Johan:* Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics, New York 1989
- Marsh, Ian:* Economic governance and economic performance, in: Ian Marsh, Jean Blondel, Takashi Inoguchi (Hrsg.): Democracy, governance, and economic performance. East and Southeast Asia, Tokio 1999
- Massuh, Víctor:* La Argentina como sentimiento, Buenos Aires 1983
- Mauro, Paolo/Sussman, Nathan/Yafeh, Yishay:* Emerging Market Spreads: Then Versus Now, in: Quarterly Journal of Economics Nr. 117 vom Mai 2002
- Mauro, Paolo:* „Corruption and Growth“, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 110, 1995
- Messner, Dirk:* Wirtschaft und Entwicklung in Argentinien in den 90er Jahren: Ein schwieriger Neuanfang, in: Dirk Messner (Hrsg.): Lateinamerika: Der schwierige Weg in die Weltwirtschaft, Duisburg 1998
- Metzger, Martina:* Wirtschaftspolitik und Entwicklung. Eine keynesianistische Kritik des Strukturalismus und Neoliberalismus, Frankfurt a.M. 2003
- Ministerio de Economía y Producción (Hrsg.):* Análisis No. 1: Crecimiento, empleo y precios, Buenos Aires 2004
- Ministerio de Economía y Producción (Hrsg.):* Informes Económicos der Jahrgänge 1989-1999, Buenos Aires 1989-1999
- Ministerio de Hacienda y Agricultura de la Nación:* Plan de reactivación económica nacional, Buenos Aires 1934
- Molinelli, Guillermo/Palanza, Valeria/Sin, Gisela:* Congreso, presidencia y justicia en Argentina, Buenos Aires 1999
- Moltmann, Bernhard:* Brasilien: Zwanzig Jahre Militärherrschaft - Lange Schatten eines ehrgeizigen Entwicklungsprojekts, in: Reiner Steinweg, Bernhard Moltmann (Hrsg.): Militärregime und Entwicklungspolitik, Frankfurt am Main 1989
- Morán, Alberto/Rivkin, Ana/Zeller, Norberto/López, Andrea:* Evolución de la estructura organizativa, presupuesto y personal de la Jefatura de Gabinete de Ministros 1995-2002, Buenos Aires 2003
- Münch, Richard:* Zwischen Handlungstheorie und Systemtheorie: Die Analyse von Institutionen, in: Gerhard Göhler (Hrsg.): Grundfragen der Theorie politischer Institutionen. Forschungsstand, Probleme Perspektiven, Opladen 1987

- Murphy, Liam/Nagel, Thomas:* The Myth of Ownership. Taxes and Justice, New York 2002
- Mussetto, Jorge:* Argentina: Del fracaso al éxito. Preludio al imperium, Buenos Aires 2003
- Natale, Alberto:* Privatizaciones en privado. El testimonio de un protagonista que desnuda el laberinto de las adjudicaciones, Buenos Aires 1993
- Neffa, Julio César:* Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina (1880-1996), Buenos Aires 1998
- Nino, Carlos:* Presidencialismo vs. Parlamentarismo, in: Consejo para la Consolidación de la Democracia (Hrsg.): Presidencialismo vs. Parlamentarismo. Materiales para el Estudio de la Reforma Constitucional, Buenos Aires 1988
- Nogueira, Humberto:* Los regímenes presidencialistas de América Latina, teoría y práctica, in: Consejo para la Consolidación de la Democracia (Hrsg.): Presidencialismo vs. Parlamentarismo. Materiales para el estudio de la reforma constitucional, Buenos Aires 1988
- Nolte, Detlef:* Presidentialism revisited : Gewaltentrennung und Gewaltenschränkung in den lateinamerikanischen Präsidialdemokratien, in: Lateinamerika Analysen Nr. 7/2004
- Nolte, Detlef:* Neoinstitutionalismus und Demokratieforschung in Lateinamerika: präsidentielle Regierungssysteme als komplexe institutionelle Regimes, unveröffentlichtes Manuskript
- Nolte, Detlef:* Ursachen und Folgen hoher Kriminalitätsraten und mangelnder Rechtssicherheit in Lateinamerika, in: Wolfgang Hirsch-Weber, Detlef Nolte (Hrsg.): Lateinamerika: Ökonomische, soziale und politische Probleme, Hamburg 2000.
- North, Douglass /Wallis, John:* Measuring the Transaction Sector in American Economy: 1870-1970, in: Stanley Engerman, Robert Gallman (Hrsg.): Long-Term Factors in American Economic Growth, London 1986
- North, Douglass/David, Lance:* Institutional Change and American Economic Growth, Cambridge 1971
- North, Douglass:* Some Fundamental Puzzles in Economic History/Development, im Internet unter:
<http://econwpa.wustl.edu:8089/eps/eh/papers/9509/9509001.pdf>
- North, Douglass:* Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge 1990
- North, Douglass:* Theorie des institutionellen Wandels, Tübingen 1988

- North, Douglass:* Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge 1990
- North, Douglass:* The Rise of the Western World. A New Economic History, Cambridge 1973
- Novaro, Marcos/Palermo, Vicente:* La dictadura militar 1976-1983. Del golpe de Estado hasta la restauración democrática, Buenos Aires 2003
- O'Connell, Arturo:* D'Abernon e Yrigoyen. Un prólogo al bilateralismo anglo-argentino, in: Instituto del Servicio Exterior de la Nación (Hrsg.): Documentos de Trabajo N° 29 vom Oktober 1999
- O'Donnell, Guillermo:* Estado y alianzas en la Argentina. 1956-1976, in: Desarrollo Económico Nr. 64/1977
- O'Donnell, Guillermo:* Another Institutionalization: Latin America and Elsewhere, Notre Dame 1996
- O'Donnell, Guillermo:* Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America, Notre Dame 1998
- O'Donnell, Guillermo:* Permanent Crisis and the Failure to Create a Democratic Regime: Argentina, 1955-66, in: Juan L. Linz/Alfred Stepan (Hrsg.): The Brakedown of Democratic Regimes, Baltimore 1978
- OECD (Hrsg.):* Governance im 21. Jahrhundert, Paris 2001
- OECD (Hrsg.):* DAC orientations on participatory development and good governance, Paris 1994
- Offermanns, Matthias:* Bürokratie und Vertrauen. Die Institution Vertrauen in der Ökonomischen Theorie der Bürokratie, Baden-Baden 1990
- Oficina Anticorrupción:* Pressemitteilung zur Vorstellung des „Informe Anual 2002“ am 20.2.2002
- Olson, Mancur:* Big Bills Left on the Sidewalk. Why Some Nations Are Rich, and Others Poor, in: Stephen Knack (Hrsg.): Democracy, Governance and Growth, Maryland 2003
- Olson, Mancur:* The New Institutional Economics: The Collective Choice Approach to Economic Development, in: Christopher Clague (Hrsg.): Institutions and Economic Development. Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries, Baltimore 1997
- Peral, Federico del:* Argentina: ¿Más pobreza y anarquía, o desarrollo auténtico? El camino hacia su desarrollo institucional y socioeconómico, Buenos Aires 2003

- Perón, Juan Domingo:* La comunidad organizada. Sentido de la norma, Rede vor dem ersten nationalen Philosophenkongress am 9.4.1949 in Mendoza, abgedruckt bei Fermín Chávez: Perón y el justicialismo, Buenos Aires 1984
- Pessino, Carolina/Fenochietto, Ricardo:* Características y consecuencias de la estructura tributaria en la República Argentina durante la década del noventa, in: Marcelo Lascano (Hrsg.): La economía argentina hoy. Un análisis riguroso de un país en crisis, Buenos Aires 2001
- Petras, James/Veltmeyer, Henry:* Argentina: Entre la desintegración y la revolución, in: James Petras, Henry Veltmeyer (Hrsg.): Las privatizaciones y la desnacionalización de América Latina, Buenos Aires 2004
- Piccagli, Americo Enrique:* La Argentina violenta y contradictoria, Buenos Aires 2000; Eduardo Luis Duhalde: El Estado terrorista Argentino, Buenos Aires 1999
- Putnam, Robert:* Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy, Princeton 1994
- Randall, Laura:* A Comparative Economic History of Latin America 1500-1914. Argentina, Columbia 1977
- Reichel, Richard (Hrsg.):* Wirtschaftsordnung und Wirtschaftswunder, Wien 1998
- Rey, Mabel:* La (des)ilusión privatista. El experimento neoliberal en la Argentina, Buenos Aires 2003
- Richter, Rudolf:* Institutionen ökonomisch analysiert, in: Landeszentralbank im Saarland (Hrsg.): Institutionen ökonomisch analysiert, Dillingen 1992
- Rock, David:* Argentina, 1930-1946, in: Leslie Bethel (Hrsg.): Argentina Since Independence, New York 1993
- Rock, David:* Authoritarian Argentina. The Nationalist Movement, Its History and Its Impact, Berkeley 1993
- Röck, Werner:* Versorgung und Preisbildung durch Markt, Macht, Staat. Allokationstheorien und Allokationspolitik unter besonderer Berücksichtigung der Kommunen, Stuttgart 1995
- Rojas, Mauricio:* The Sorrows of Carmencita. Argentina's Crisis in a Historical Perspective, Kristianstad 2002
- Romero, Luis Alberto:* Breve historia contemporánea de la Argentina, Buenos Aires 2001
- Rosatti, Horacio:* La construcción del Estado argentino, Buenos Aires 1994

- Rotheim, Roy:* Keynes on uncertainty and individual behaviour within a theory of effective demand, in: Sheila Dow, John Hillard (Hrsg.): Keynes, Knowledge, and Uncertainty, Elgar 1995
- Rueschemeyer, Dietrich/Evans, Peter:* The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention, in: Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer, Theda Skocpol (Hrsg.): Bringing the State Back In, Cambridge 1989
- Salama, Elías:* La Argentina y el abandono del patrón oro, in: Universidad Nacional de La Plata (Hrsg.): Documento de Trabajo Nro. 28, La Plata 2000
- Sangmeister, Hartmut:* Lateinamerikas internationale Wettbewerbsfähigkeit, in: Brennpunkt Lateinamerika Nr. 2 vom Januar 2002
- Saútu, Ruth:* The Role of the Public Sector in the Industrialisation of Argentina, in: Colin Lewis/Nissa Torrents (Hrsg.): Argentina in The Crisis Years (1983-1990), London 1993
- Schreuers, Monika:* Demokratie in Argentinien, 1983-1995, Erlangen 1995
- Schvarzer, Jorge:* La industria en la década del noventa, in: Marcelo Lascano (Hrsg.): La economía Argentina hoy. Un análisis riguroso de un país en crisis, Buenos Aires 2001
- Schwan, Gesine:* Politik ohne Vertrauen? Ideengeschichte und systematische Überlegungen zum Verhältnis von Politik und Vertrauen, in: Peter Haungs (Hrsg.): Politik ohne Vertrauen?, Baden-Baden 1990
- Secretaría de Agricultura Pesca y Alimentación, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria:* 2003 – Año de fuerte reactivación del mercado de maquinaria agrícola argentino, S. 2, im Internet unter: <http://www.inta.gov.ar/actual/temas/2004/maquinaria2003.pdf>.
- Simon, Herbert:* Models of Man, New York 1957
- Simonis, Georg, Elbers, Helmut:* Studium und Arbeitstechniken der Politikwissenschaften, Opladen 2003
- Skidmore, Thomas, Smith, Peter:* Historia contemporánea de América Latina, Barcelona 1996
- Smith, Peter:* The Brakedown of Democracy in Argentina, 1916-1930, in: Juan Linz/Alfred Stepan (Hrsg.): The Brakedown of Democratic Regimes, Baltimore 1978
- Smith, William:* Authoritarianism and the Crisis of the Argentine Political Economy, Stanford 1989

- Snow, Peter:* Fuerzas Políticas en la Argentina, Buenos Aires 1983
- Socci, Carlos:* El fracaso del social-estatismo en la Argentina. De Perón a Duhalde, Buenos Aires 2003
- Spielmann, Ludwig:* Staatsinterventionismus oder ökonomischer Liberalismus? Wirtschaftliche Entwicklungsstrategien in Chile – von der Weltwirtschaftskrise bis Pinochet, Hamburg 1992
- Stein, Ekkehart:* Staatsrecht, Tübingen 1995
- Strauss, Anselm:* Methodologische Grundlagen der Grounded Theory, in: Jörg Strübing, Bernt Schnettler (Hrsg.): Methodologie interpretativer Sozialforschung. Klassische Grundlagentexte, Konstanz 2004
- Tedesco, Laura:* Argentina's Turmoil: The Politics of Informality and the Roots of Economic Meltdown, in: Cambridge Review of International Affairs Vol. 15 Nr. 3/2002
- Teijeiro, Mario:* Una vez más, la política fiscal..., in: Marcelo Lascano (Hrsg.): La economía argentina hoy. Un análisis riguroso de un país en crisis, Buenos Aires 2001
- The World Bank (Hrsg.):* East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy, Washington, D.C. 1995
- The World Bank (Hrsg.):* Adjustment in Africa. Reforms, results, and the road ahead, Washington, D.C. 1994
- The World Bank:* Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth, Washington, D.C. 1989
- The World Bank:* Governance and Development, Washington, D.C. 1992
- The World Bank:* Governance: The World Bank's Experience, Washington, D.C. 1994
- Thelen, Kathleen/Steinmo, Sven:* Institutionalism in comparative politics, in: Sven Steinmo, Kathleen Thelen, Frank Longstreth (Hrsg.): Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis, Cambridge 2002
- Thibaut, Bernhard/Skach, Cindy:* Parlamentarismus oder präsidentielle Demokratie? Zum theoretischen Grenznutzen einer institutionellen Dichotomie in der Regierungslehre, Heidelberg 1994
- Thibaut, Bernhard:* Präsidentialismus und Demokratie in Lateinamerika. Politische Organisation und Repräsentation in Amerika, Opladen 1996
- Tomuschat, Christian/Eberhart, David/Orce, Guillermo:* Mercedes Benz Argentina zur Zeit der Militärdiktatur (1976-1983). Bericht der Kommission zur Aufklärung der Vorwürfe gegen Mercedes Benz Argentina, Berlin 2003

- Toussaint, Eric:* Argentinien: Schwaches Glied in der weltweiten Schuldenkette?, im Internet unter: <http://www.otherdavos.net/PDF/Toussaint-de.pdf>
- Transparency International:* Corruption Perception Index 2004, im Internet unter: <http://www.transparency.org/cpi/2004/cpi2004.en.html#cpi2004>
- Transparency International:* Verwendete Untersuchungen - Quellen des CPI 2004, im Internet unter: http://www.transparency.de/Verwendete_Untersuchungen_-_Qu.543.0.html
- Treismann, Daniel:* The causes of corruption: a cross-national study, Journal of Public Economics, Vol. 76, 2000
- Tresca, Gerardo:* La crisis económica argentina en el año 2001 y su conexión con el modelo de la convertibilidad en aplicación desde 1991, in: Marcelo Lascano (Hrsg.): La economía argentina hoy. Un análisis riguroso de un país en crisis, Buenos Aires 2001
- Turner, Mark/Hulme, David:* Governance, Administration and Development. Making the State Work, London 1997
- Universidad de los Trabajadores de América Latina:* Análisis estadístico de la deuda externa. Años 1980 a 2002, unter: <http://www.atal.org/analisisdeuda7.htm#Argentina>
- Vazeilles, José Gabriel:* El fracaso argentino. Sus raíces históricas en la ideología de la oligarquía, Buenos Aires 1997
- Véganzonès, Marie-Ange, Winograd, Carlos:* Argentina in the 20th Century. An Account of Long-Awaited Growth, Paris 1997
- Vitelli, Guillermo:* Los dos siglos de la Argentina. Historia económica comparada, Buenos Aires 1999
- Waldmann, Peter:* Der Peronismus 1943-1955, Hamburg 1974, S. 9 f.
- Weber, Max:* Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen 1956
- Weder, Beatrice:* Wirtschaft zwischen Anarchie und Rechtsstaat, Zürich 1993
- Werz, Nikolaus:* Parteien und Populisten: Beispiele aus Südamerika (Andenregion), in: Ulrich Eith, Gerd Mielke (Hrsg.): Gesellschaftliche Konflikte und Parteiensysteme. Länder- und Regionalstudien, Wiesbaden 2001
- Whiteley, Paul:* Economic Growth and Social Capital, in: Political Studies Vol. 48/2000
- Williamson, John:* "What Should the World Bank Think About the Washington Consensus?", World Bank Research Observer Nr. 2/2000

- Williamson, Oliver:* The Economic Institutions of Capitalism, New York 1985
- World Economic Forum:* Appendix A: Composition of the Growth Competitiveness Index, im Internet unter: http://www.weforum.org/pdf/Gcr/Composition_of_Growth_Competitiveness_Index
- Yeatts, Guillermo:* Las perversas reglas de juego en América Latina, Buenos Aires 2003
- Zattler, Jürgen:* Endogenes Wachstum, Unsicherheit und Institutionen. Wirtschaftspolitische Implikationen für Entwicklungsländer, Bonn 2000
- Zedillo, Ernesto:* Argentina or the „Principles“? im Internet unter: http://www.forbes.com/columnists/free_forbes/2005/0523/037.html
- Zeller, Norberto:* Reseña del Proceso de reforma del Estado en la Argentina, Buenos Aires 1997
- Zeller, Norberto:* Empleo público en la administración pública nacional: Estudio de la distribución de cargos y de las características de sus remuneraciones, Buenos Aires 2003
- Zeller, Norberto:* Organización del Estado y de la administración pública nacional de la República Argentina, Buenos Aires 2000

2. Verwendete Zeitungen und Zeitschriften

2.1 Zeitungen

Die Welt

El Clarín

Frankfurter Allgemeine Zeitung

La Nación

Süddeutsche Zeitung

2.2 Zeitschriften

„Coyuntura y Desarrollo“

„El balance de la economía Argentina 2002“

„Somos“

„Tendencias Económicas y Financieras“: Anuarios

3. Gesprächspartner

- Aglamisis, Jorgelina: Forschungsdirektorin am Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), im Gespräch am 16.7.2004 in Buenos Aires, Capital Federal
- Alcaraz, Andrés: Wirtschaftsjournalist und Pressesprecher von Telefónica Argentinien, im Gespräch am 27.5.2004 in Buenos Aires, Capital Federal
- Cachanosky, Roberto: Publizist und Unternehmensberater, im Gespräch am 4.6.2004 in Olivos, Provinz Buenos Aires
- Cohausz, Johannes: Wirtschaftsrat an der deutschen Botschaft Buenos Aires, im Gespräch am 3.6.2004 in Buenos Aires, Capital Federal
- Cohen, Jorge: Sprecher der Comisión Nacional de Comunicaciones, im Gespräch am 31.5.2004 in Buenos Aires, Capital Federal
- Escudé, Carlos: Professor an der Universidad del Celma, Direktor am „Centro de Estudios Internacionales y de Educación para la Globalización“ im Gespräch am 30.4.2004 in Córdoba, Provinz Córdoba
- Eskenazi, Enrique: Inhaber und Präsident der Petersen Inversiones S.A. und Gründer der Finanzgruppe um die Banco de San Juan, im Gespräch am 13.5.2004 in Buenos Aires, Capital Federal
- Fraga, Rosendo: Publizist und Vorsitzender der Stiftung „Nueva Mayoría“, im Gespräch am 22.7.2005 in Buenos Aires, Capital Federal
- Freudendorff, Helge: Repräsentant der Friedrich-Naumann-Stiftung in Buenos Aires, im Gespräch am 12.4.2004 in Buenos Aires, Capital Federal
- Fried, Carina: Dozentin am Colegio de Estudios Históricos der Universität Rosario, im Gespräch am 4.5.2004 in Rosario, Provinz Santa Fe

- Gómez-Diez, Ricardo: Senator vom Partido Renovador für die Provinz Salta, im Gespräch am 25.5.2004 in Buenos Aires, Capital Federal
- Miranda, Juan: Direktoriumsmitglied der Finanzgruppe um die Banco de San Juan, im Gespräch am 26.7.2004 in Ingeniero Maschwitz, Provinz Buenos Aires
- Natale, Alberto: Kongressabgeordneter vom Partido Demócrata Progresista, im Gespräch am 3.6.2004 in Buenos Aires, Capital Federal
- Piekartz, Julio: Vormaliges Direktoriumsmitglied der BCRA, im Gespräch am 29.4.2004 in Córdoba, Provinz Córdoba
- Simonetta, Martín: Geschäftsführer der „Fundación Atlas“ im Gespräch am 29.4.2004 in Córdoba, Provinz Córdoba
- Taylor, Peter: Als Unternehmensberater mit verantwortlich für die Privatisierungen von YPF und die Ausschreibungen des Autobahn-Bauprojekts „Acceso Norte“, sowie enger Mitarbeiter des mittlerweile verstorbenen YPF-Präsidenten José Estenssoro, im Gespräch am 23.6.2004 in Pilar, Provinz Buenos Aires
- Zeller, Norberto: Wissenschaftler am Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), im Gespräch am 16.7.2004 in Buenos Aires, Capital Federal

LEBENS LAUF

David Eberhart

Geboren am 10. Juni 1973 in Teheran / Iran



Ausbildung

März 1979 – März 1983	Alexander von Humboldt-Schule, Santiago de Chile
April 1983 – August 1986	Goethe-Schule, Buenos Aires, Argentinien
September 1986 – Juni 1992	Konrad-Adenauer-Gymnasium, Meckenheim
WS 92/93 – SS 94	Rheinische Friedrich Wilhelms-Universität, Bonn Studium der Politischen Wissenschaften, der Neueren Geschichte und der Soziologie. Schwerpunkt: Wirtschaftspolitik.
SS 94 – SS 98	Philipps-Universität, Marburg Studium der Politischen Wissenschaften, der Neueren Geschichte und der Soziologie. Schwerpunkt: Wirtschaftspolitik. Abschluss: „Magister Artium“ mit der Note „sehr gut“
	Universität Alicante, Spanien Auslandssemester (Oktober 1996 – April 1997)
2003-2006	<i>Universität Hamburg</i> „Die Auswirkungen von bad governance am Beispiel der argentinischen Wirtschaftsentwicklung unter besonderer Berücksichtigung des Systemvertrauens“ als Stipendiat der Humboldt-Universität zu Berlin <i>April-September 2004: Forschungsaufenthalt in Argentinien mit Aufhalten in Buenos Aires, Rosario und Córdoba.</i>

Berufserfahrung

August 1999 – Juni 2001	Allianz AG, Frankfurt Managementtrainee (August 1999-Dezember 1999) <i>Referent in der Marketingabteilung (Januar 2000-Juni 2001)</i>
Juli 2001 – Juli 2002	<i>Midat AG, Potsdam</i> <i>Assistent des Vorstandes mit Verantwortungsbereich Marketing</i>
Oktober 2002 – Oktober 2003	<i>Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für Völker- und Europa-recht</i> Wissenschaftlicher Mitarbeiter von Professor Dr. Dr. h.c. Christian Tomuschat im Rahmen der einjährigen Kommission zur Aufklärung der Rolle von DaimlerChrysler während der letzten Diktatur in Argentinien
seit Dezember 2005	<i>Johanssen + Kretschmer Strategische Kommunikation, Berlin</i> Berater im Bereich Public Affairs

Sonstige Qualifikationen

Sprachen:	Spanisch und Deutsch muttersprachlich Englisch fließend Französisch Grundlagen
Veröffentlichungen:	La Argentina Informal, in: Fundación Atlas (Hrsg.): Soluciones de Políticas Públicas para un país en Crisis, Buenos Aires, Erscheinungsjahr voraussichtlich 2006 Mercedes-Benz Argentina zur Zeit der Militärdiktatur (1976-1983), Bericht der Kommission zur Aufklärung der Rolle von DaimlerChrysler während der letzten Diktatur in Argentinien, Berlin 2003, 136 Seiten Massenarbeitslosigkeit und Neoliberalismus, ibidem Verlag Stuttgart 1998, 122 Seiten

Berlin, den 19. Juli 2006