

Die Formen des Neoliberalismus und die Entwicklungsproblematik

Vier Formen des Neoliberalismus

Mit dem Konzept „Neoliberalismus“ werden üblicherweise bestimmte Charakteristika der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung betont, mit denen die allgemeinsten Prozesse der Gegenwart thematisiert werden können. Eine tiefgreifendere Analyse muss neben diesen Gemeinsamkeiten auch in der Lage sein, die nicht weniger relevanten Unterschiede miteinzubeziehen. So kann man verschiedene Varianten, unterschiedliche miteinander verflochtene Formen, charakterisieren. Sie, und vor allem ihre Interaktionen, prägen die Entwicklung der internationalen Beziehungen der letzten Dekaden (Musacchio, 2018).

Die Unterscheidung dieser Formen kann aus dem Zusammenspiel zweier Dimensionen abgeleitet werden.

I. Zum einen ist entscheidend, wie sich die Produktionsstruktur gestaltet, d. h., welcher Sektor die tragende Rolle spielt oder den Rahmen setzt. Trotz einer Tendenz zur Ausbreitung der Finanzindustrie (allgemeiner Trend im Neoliberalismus) ist in mehreren Ländern immer noch die Produktion die Kraft, die den Verwertungsprozess bestimmt. Da jedoch auch die regressive Einkommensverteilung ein allgemeines Charakteristikum im Neoliberalismus bildet, ist diese produktionsgetriebene Form meistens auf Exporte angewiesen – weshalb man von einer neomerkantilistischen Ausformung sprechen kann.

Diese unterscheidet sich deutlich von der finanzgetriebenen Variante, bei der die Wirtschaftsstruktur vom Finanzsektor bestimmt wird. Sowohl die Produktion von Gütern und Dienstleistungen als auch spekulative Finanzentwicklung existieren in beiden Varianten. Entscheidend ist jedoch, wer, bzw. was die Hauptrolle in der Gestaltung des Modells spielt. Es geht also um eine qualitative und nicht (nur) um eine quantitative Frage.

II. Zum anderen werden die Formen durch den Autonomiegrad der Länder bestimmt. Auch wenn interne Prozesse immer vom internationalen Rahmen und von externen Akteuren beeinflusst werden, ist die Stärke dieses Einflusses sehr unterschiedlich. Wo werden die Hauptentscheidungen der Wirtschaftspolitik getroffen? Wie bildet sich die Struktur der Relativpreise? Wo und wie wird der Regulationsrahmen bestimmt? Wer kontrolliert und leitet die räumliche Bewegung und die Verwendung des Mehrprodukts? Die Geschichte zeigt (und der Neoliberalismus bildet dabei keine Ausnahme), dass gewisse Länder eine deutlich höhere Autonomie haben als andere. Sie projizieren ihren Einfluss auch auf internationale Organisationen, die wiederum für die Erweiterung der Autonomieunterschiede sorgen. Der Autonomiegrad ist vom Entwicklungsstand der Produktivkräfte und den Machtstrukturen stark beeinflusst. Die Kontrolle über

die technologischen, finanziellen und rechtlichen Mittel, die in jeder Etappe des Kapitalismus eine zentrale Rolle spielen, ist dafür genauso entscheidend wie die Verfügung über „Überzeugungs-“ und Gewaltmittel.

Kommen beide oben genannte Dimensionen zusammen, können sich in Folge vier Hauptformen ableiten:

- a. neomerkantilistische entwickelte Länder (wie die BRD oder Niederlande);
- b. finanzgetriebene entwickelte Länder (z.B. Großbritannien);
- c. neomerkantilistische unterentwickelte Länder (z.B. die Tschechische Republik);
- d. finanzgetriebene unterentwickelte Länder (z.B. Südländer, wie Portugal).

Keine isolierten Formen

Die Entfaltung der vier o.g. Formen kann nur anhand der Bildung eines internationalen Systems geschehen. Somit ist das neoliberale Modell auf die Verdichtung der internationalen Beziehungen angewiesen – im Gegensatz zum vorhergehenden Modell, dem Fordismus, dessen Potenzial an eine relative Eingrenzung der internationalen Verflechtung gebunden war.

Diese Verdichtung erfordert jedoch nicht zwangsläufig die Bildung eines globalen Systems, denn auch in regionalen Räumen ist die Gestaltung eines relativ geschlossenen Kreislaufes möglich. Beispiel dafür ist die Europäische Union, wenn man auch den erweiterten Raum miteinbezieht, der u. a. einen Teil Afrikas umfasst.

Thematisiert wurde diese Entwicklung durch Studien, die oft die Rolle und die Rückwirkungen auf einzelne Länder betonen. So ist zum Beispiel die neomerkantilistische Eingliederung der deutschen Wirtschaft in den europäischen Raum ein beliebtes Thema in der Literatur, besonders im Hinblick auf deren Gestaltungsrolle und Krisenpotential¹ Die Rolle Großbritanniens beim Finanzialisierungsprozess und dessen interner Entwicklung sowie der Einfluss auf die gesamte europäische Wirtschaft ist ein anderes zentrales Thema der Debatten (siehe, z.B. Davis/Walsh, 2016). Zu nennen sind auch exportorientierte Modelle in unterentwickelten Ländern, die sich nicht unterscheiden vom System traditioneller Wirtschaftsenklaven², oder die „finanzgetriebene periphere“ Variante, die nach der Griechenlandkrise mehr und mehr ins Visier geraten ist.³

Mindestens so wichtig wie die Analyse der einzelnen Formen ist die Betrachtung des Gesamtprozesses, in dem alle Formen miteinander verflochten sind. Denn jede einzelne Variante ist nur durch ihre jeweilige systemische und systematische Eingliederung möglich, und hat sich daher nicht isoliert entwickelt.

¹ Unterschiedliche Perspektiven dieser Herangehensweise findet man z. B. bei Unger (2015). Es gibt eine umfangreiche Literatur zu diesem Aspekt.

² Für bestimmte Prozesse in Afrika und Lateinamerika siehe z. B. Goldberg (2015).

³ Z. B. in einem Vergleich zwischen Griechenland und Argentinien (Musacchio, 2012), in Bezug auf Portugal (Reis, 2018) oder auf Spanien (Alvarez et al., 2013).

In der Regel führt die Entwicklung des Systems zu einer Polarisierung der Saldi in den einzelnen Kapiteln der Zahlungsbilanzen. Die neomerkantilistischen Länder verfügen über strukturelle Handelsbilanzüberschüsse, die simultan über Kredite, Akkumulation von Reserven und/oder direkte Investitionen ausgeglichen werden. Dies ermöglicht es, Defizite der Partnerländer zu finanzieren, denn mathematisch reflektiert ein Überschuss in einem Land ein Defizit in einem anderen. Die finanzgetriebenen Länder leiden oft unter einer Preisentwicklung, bei der die Dienstleistungen im Vergleich zu den Gütern teurer werden. Unabhängig vom nominalen Wechselkurs verursacht dies eine Aufwertung der lokalen Währung, einen Verlust an Konkurrenzfähigkeit und ein tendenzielles Handelsdefizit – meist gekoppelt mit wachsenden Schulden.

Der Neomerkantilismus wird generell intern über eine wachsende Polarisierung der Einkommen getragen. Die Löhne und Gehälter werden unter Druck gesetzt, um die Konkurrenzfähigkeit zu stärken. Aus demselben Grund wird das Kapital von Steuern entlastet und der Sozialstaat Stück für Stück abgebaut. Wie schon dargestellt wurde (siehe u.a. die graphische Darstellung bei Huffschmid, 2008:60), reicht die Exportdynamik jedoch nicht, um für genügend Wachstum der Produktion zu sorgen und die Investitionen zu fördern. Die wachsenden Profite stocken sich also als Finanzkapital auf und benötigen neue Anlagemöglichkeiten, unter anderem in den defizitären Ländern. Auch die Akkumulation von Finanzanlagen in den finanzialisierten entwickelten Länder läuft über diesen Weg und setzt, auf der Suche nach lukrativen Geschäften, internationale Kapitalströme in Bewegung. Die Kapitalbilanzen ergänzen sich also spiegelweise und ermöglichen es, über Kapitalexport zumindest temporär einen Kollaps des Systems zu vermeiden.

Krisenpotenzial und Krisen

Dieser komplementäre Ausgleich ist jedoch nur eine der Form nach mögliche Entwicklung. Die Realität kann davon aus mindestens zwei Gründen abweichen. Zum einen ist nicht garantiert, dass Handels- und Investitionsmöglichkeiten parallel zur Nachfrage laufen. Bei einem nichtübereinstimmenden Verlauf von beiden würde das Wachstumspotenzial beeinträchtigt werden. In der Tat zeigen die niedrigen Wachstumsraten der letzten Dekaden, dass eine dauerhaft eingeschränkte Endnachfrage das Wachstum strukturell hemmt. Als Gegenbeispiel ist der quantitative Erfolg in Ländern, die einem anderen Politikmuster gefolgt sind (wie China und einige sog. „Schwellenländer“ Lateinamerikas in den ersten anderthalb Dekaden des 21. Jh.) zu beachten.

Viel komplizierter ist jedoch die langfristige Perspektive des Systems. Denn auch wenn sich die Saldi synchron kompensieren, sind die langfristigen Folgen ernst. Wachsende Schulden erhöhen den Schuldendienst und dadurch auch die Leistungsbilanzprobleme der defizitären Länder. Auf Dauer ist deshalb mit der Entstehung einer Schuldenlawine zu rechnen, die außer Kontrolle geraten kann. Historisch betrachtet sind systemische Schuldenkrisen im Neoliberalismus keine Besonderheit: Wir erinnern uns an die große Verschuldungskrise von 1982, die „Te-

quila-Krise“ von 1995, die Turbulenzen in Asien und Lateinamerika zur Jahrtausendwende oder die Süd- und Osteuropakrise ab 2008. Der gerade erschienene Schuldenreport von Erlassjahr.de (2019) berichtet über das erneute Risiko der Entstehung einer weltweiten Verschuldungskrise.

Die Verschuldungswellen sind nicht nur auf Staatsschulden zurückzuführen. Auch im privaten Bereich sind krisenhaften Verschuldungsprozesse üblich, wie bei den südeuropäischen Ländern in der Krise 2008. Dabei handelt es sich nicht um ein zufälliges Ereignis, sondern um das Ergebnis eines immanenten Problems des Neoliberalismus. Er ist nämlich besonders anfällig für die Abkoppelung des Finanzkapitals von der produzierenden Wirtschaft. Somit bilden sich regelmäßig spekulative Finanzblasen basiert auf Krediten, in deren Folge immer wiederkehrende Finanzkrisen nicht zu vermeiden sind. Auch wenn diese Blasen überall entstehen (können), trägt der Wechselkurs eine wichtige Rolle für die Verwertung des Finanzkapitals bei. Daher sind Länder mit aufgewerteten lokalen Währungen⁴, also einer „finanzgetriebenen Form“, besonders anfällig.

Aus dem Zusammenspiel von synchronischen Ausgleichen der Zahlungsbilanzposten und der langfristigen Akkumulation von Ungleichgewichten leiten viele Autoren die Ursachen der Krise in der Europäischen Union ab 2008 ab (siehe, z.B. Alvarez et Al., 2013, Musacchio, 2013, Weeks, 2013, Rodrigues et Al., 2016).

Der Verlauf der Krise kann aus zwei Perspektiven erklärt werden:

Die erste Perspektive bindet die Krise an eine bestimmte Phase des Gesamtzyklus an. Schematisch kann man einen Konjunkturzyklus beschreiben, bei dem sich in der Aufschwungsphase die Charakteristika der vier Formen zuspitzen. Die polarisierende Entwicklung der Saldi im Rahmen einer Verstärkung der Arbeitsteilung ermöglicht den Exportaufschwung in den neomerkantilistischen Ländern, so wie das Wachstum im Dienstleistungssektor und die Verschuldungsprozesse in den finanzgetriebenen. Dabei ist die Stärkung der Standortkonkurrenzfähigkeit bei den ersten ein wichtiger Grund, weshalb nur in geringem Maße Direktinvestitionen zur zweiten Gruppe fließen und das ganze System auf kurzfristigen spekulativen Kapitalbewegungen basiert. Besonders deutlich ist die Polarisierung in den zwei neomerkantilistischen Formen. Bei den entwickelten Ländern steigt mit dem Handelsbilanzüberschuss auch der Leistungsbilanzüberschuss. Bei den unterentwickelten Ländern hingegen ist die Leistungsbilanz trotz des Handelsbilanzüberschusses defizitär, da sowohl reale als auch Finanzdienstleistungen (inkl. Rücktransfers von Profiten) gestärkt wer-

⁴ Eine Form, Ab- und Aufwertungen zu messen, besteht in der vergleichenden Betrachtung der Preisentwicklung für handelbare und nicht handelbare Güter. Wenn die Preise für letztere stärker steigen, entsteht eine Aufwertung. Die Dienstleistungen sind rentabler (das betrifft auch den Finanzsektor). Sie treiben meistens auch die Immobilienpreise. Die Preisentwicklung ist ein wichtiger Indikator für Länder ohne eigene Währung, bei denen man die Preise nicht mit dem nominalen Wechselkurs vergleichen kann. So ist es im Fall der EU-Länder.

den. Das kann als Zeichen eines permanenten Reichtums-Transfers wahrgenommen werden.

Erreichen die Ungleichgewichte eine untragbare Höhe⁵, ist eine Krise schwer zu vermeiden. Die Depressionsphase setzt einige Veränderungen in Bewegung. Verschuldete Länder werden oft gezwungen, private Schulden zu verstaatlichen und sie über Sparmaßnahmen auf Kosten der Bevölkerung zu bedienen. Bei sinkendem Konsum fallen die Importe und verringern sich die Leistungsbilanzdefizite trotz deutlich höherem Schuldendienst. Die Exportländer reagieren auf diese negative Entwicklung oft auf zwei Zeithorizonten: kurzfristig durch Förderungen des internen Konsums - um die Folgen der niedrigeren externen Nachfrage zu bekämpfen. Langfristig mit einer räumlichen Umorientierung der Handels- und Finanzverflechtung, um eine neue Aufschwungsphase mit neuen Partnern einzuleiten. Auf Dauer sind also die Folgen der Krise wegen der Unterschiede in Autonomiegrad und Reaktionsfähigkeit ungleich verteilt.

Die zweite Perspektive betont die langfristigen Transformationsprozesse, die parallel stattfinden. Denn unter diesem zyklischen Verlauf entwickeln sich permanent neue räumliche Beziehungen, aber auch langfristige Veränderungen in den Produktionsprozessen.

Beim Zusammenspiel der vier Formen entsteht eine Arbeitsteilung, die die Kernprozesse der Produktion den entwickelten neomerkantilistischen Ländern zuspielt.

Die unterentwickelten Länder erleben währenddessen eine De-Industrialisierung oder aber eine kontrollierte, abhängige Industrialisierung, die lediglich bestimmte Konkurrenzvorteile wie Billiglohn oder geographische Nähe zu Rohstoffen ausbeutet.

Nach der weltweiten Krise 2008 sind zudem Transformationen in der Organisation des Arbeitsprozesses, im technologischen Bereich und in der komparativen Dynamik zwischen den verschiedenen Branchen verstärkt worden. Doch wer kann an den Veränderungen teilnehmen, bzw. wer leitet den Prozess an? Vor allem aber: Woher kommen die Mittel für notwendige Strukturveränderungen, die stark durch Staatspolitiken gelenkt und gefördert werden und die nicht spontan dem Markt entspringen?

Die wachsende Kluft zwischen entwickelten und unterentwickelten Ländern deutet darauf hin, dass die Ressourcenstransfers im Neoliberalismus verstärkt worden sind. Alte und neue Formen der Ausbeutung werden kombiniert. Über den Schuldendienst zum Beispiel wird ein langfristiger Fluss an Mitteln in Bewegung gesetzt. Die Verstaatlichung der Schulden (direkt oder über Hilfspakete von internationalen Finanzorganisationen) vermeidet die Vernichtung von Fiktivkapital, verteilt die Last der Kosten auf die Gesellschaft und fixiert einen

⁵ Die Weltbank geht von einem Leistungsbilanz-Defizit von 5% des BIP als Grenze des Tragfähigen aus. Einige Süd- und Osteuropaländer der EU hatten vor der Krise 10% überschritten, Bulgarien sogar 20%. Argentinien ist 2001 zusammengebrochen, bevor die theoretische Grenze erreicht wurde.

langfristigen Abfluss von Ressourcen. Die Verlagerung von umweltbelastenden Produktionsprozessen im Bergbau, in der Industrie oder im Agrarsektor generiert unsichtbare Transfers. Wechselkurse und Handelsstrukturen sorgen dafür, dass beinahe nur Branchen mit Sonderprofiten überleben können (siehe Musacchio, 2012) und, aufgrund dauerhaft beschränkter Investitionsmöglichkeiten, Gewinne und Renten über Rücktransfers oder Kapitalflucht die Ursprungsländer verlassen. Im Zusammenspiel der Formen des Neoliberalismus werden also direkte Mechanismen des Reichtumstransfers über den Finanz- und den Kapitalmarkt verstärkt, welche die Ausbeutung über „traditionelle Formen“, wie die des ungleichen Austauschs, vertiefen. Die alte Diskussion um die Frage, ob der Überschuss der unterentwickelten Länder ungenügend für einen Entwicklungsprozess sei, verliert in dem Zusammenhang an Relevanz. Im Neoliberalismus fließt über direkte Wege ein wesentlicher Teil der Sparquote weg. Die Unterentwicklung nimmt noch deutlicher die Form einer Akkumulationsblockade, unabhängig von der erzielten Mehrwertrate, an.

Eine Entwicklungspolitik sollte also mit der Unterbindung dieses Problems beginnen, was harte Kapitalverkehrskontrollen benötigt. Die erpresserische Aussage, dadurch schrecke man Investoren ab und der Entwicklungsprozess scheitere, scheint unrealistisch. Die Transfers aus den unterentwickelten Ländern (sowohl der finanzgetriebenen, als auch der Exportenklaven) sind in den letzten vier Dekaden deutlich höher gewesen als die Summe der Finanz- und Direktinvestitionen.

In dem Zusammenhang ist auch eine Neuverhandlung der Schulden nötig.

Natürlich reicht das nicht, um den Entwicklungsprozess in Gang zu setzen. Aber ein Bruch mit der neoliberalen Finanzlogik würde es ermöglichen, weitere Instrumente der Wirtschaftspolitik, wie Geldpolitik, Haushaltspolitik, Steuerpolitik und Planungsfähigkeit, zurückzugewinnen. Die Erfahrungen einiger Länder Südamerikas in den letzten zwanzig Jahren zeigen, dass ein solcher Weg technisch möglich ist. Die Erfahrungen zeigen weiterhin, dass dafür auch politische Spielräume benötigt werden, die Kräfteverhältnissen und Widersprüchen im System entspringen. Eine günstige Konstellation ist oft nur zeitlich begrenzt und zwingt, sie nicht zu verpassen. Auch hier ist die Krise der „populistischen“ Bewegungen Südamerikas aufmerksam und in Hinblick darauf kritisch zu lesen.

Literatur

- Alvarez, I. Luengo, F., Uxó, J. (2013), *Fracturas y crisis en Europa*. Eudeba. Buenos Aires.
- Davis, A. and Walsh, C. (2016): „The Role of the State in the Financialization of the UK Economy” *Political Studies*. 64 (3) S. 666-682.
- Erlassjahr.de (2019): *Schuldenreport 2019*. <http://erlassjahr.de/produkt/schuldenreport-2019/>
- Goldberg, Jörg (2015): *Die Emanzipation des Südens: Die Neuerfindung des Kapitalismus aus Tradition und Weltmarkt*, Köln.

- Huffschnid, Jörg (2008): „Nicht die Krise, der Finanzkapitalismus ist das Problem. Vom »normalen« Funktionieren von Umverteilung und Instabilität“, in: Candeias, Mario und Rilling, Rainer (Hrsg.), *Krise. Neues vom Finanzkapitalismus und seinem Staat*, Berlin.
- Musacchio, Andrés (2012): „Umstrukturierung der Verschuldung und Wachstumsbedingungen: Griechenland und Argentinien im Vergleich“, *PROKLA* Nr. 168, Münster. S. 433-454.
- Musacchio, Andrés (2013): „El ajuste: origen de la crisis europea“, *Revista Problemas del Desarrollo*, 173 (44), abril-junio 2013. S. 79-104.
- Musacchio, Andrés (2018): „El desarrollo en tiempos de neoliberalismo“, *Coyuntura y Desarrollo* Nr. 385, S. 112-119.
- Reis, José (2018), *A Economia portuguesa. Formas de economia política numa periferia persistente (1960-2017)*, Almedina:Coimbra.
- Rodrigues, J. Santos A., Teles N. (2016): *a financiarização do capitalismo em Portugal*, Actual:Lisboa.
- Unger, Brigitte (Hsg.) (2015): *The German Model: Seen by its neighbours*, SE Publishing.
- Weeks, John (2013), „Crisis y engaños del euro: el comercio explica la verdadera historia, no la deuda y el déficit“, *Investigaciones Económicas* 69, S. 7-36.