



Die erstaunliche Resilienz des Neoliberalismus

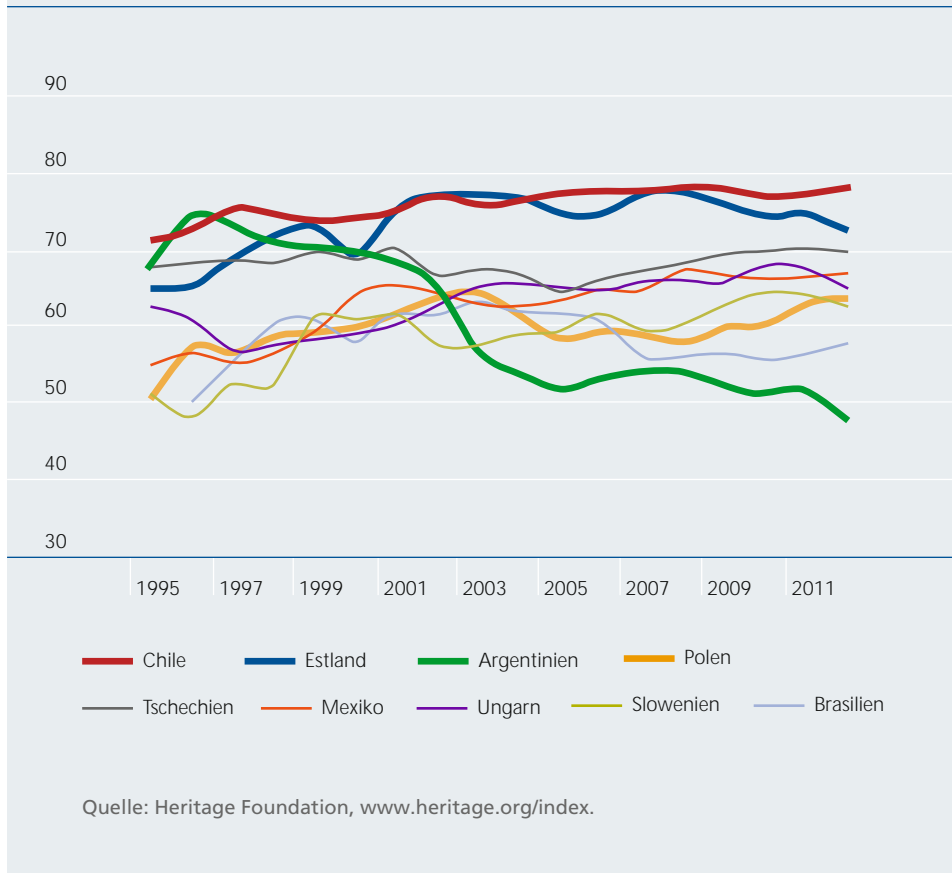
Kapitalismus, Demokratie und Entwicklung
in Lateinamerika und Osteuropa

ALDO MADARIAGA

Seit der Finanzkrise hat sich der Fortbestand des Neoliberalismus zu einem sozialwissenschaftlichen Forschungsschwerpunkt entwickelt. Aldo Madariaga nimmt mehr als drei Jahrzehnte neoliberaler Politikgestaltung in Lateinamerika und Osteuropa in den Blick und analysiert konkrete politische Maßnahmen sowie Akteurkoalitionen und politische Mechanismen, um zu erklären, wie der Neoliberalismus überleben konnte.

Neoliberalismus im Fokus der Forschung

Seit dem Zusammenbruch der US-Investmentbank Lehman Brothers im Jahr 2008 ist die Zukunft neoliberaler Politik zu einem wissenschaftlichen Diskussionsthema mit hohem Stellenwert geworden. Das Ausmaß der Krise an der Wall Street und ihre zahlreichen Nachwirkungen schufen Erwartungen eines Wandels hin zu fortschrittlicheren politischen Paradigmen. Dessen ungeachtet erweist sich der Neoliberalismus als erstaunlich überlebensfähig. Wissenschaftler bezeichnen diese Fähigkeit, sich gegenüber konkurrierenden Ideen durchzusetzen, großen politischen Herausforderungen standzuhalten und Krisen erfolgreich zu durchleben, mit dem Begriff „Resilienz“. Obgleich der Aufstieg populistischer Politiker des rechten wie des linken Flügels eine neue protektionistische und gegen freie Märkte gerichtete Rhetorik mit sich gebracht hat, hat diese sich bisher nicht auf die Resilienz neoliberaler Politik ausgewirkt.



Lateinamerika und Osteuropa sind zwei Regionen der Welt, die auf über drei Jahrzehnte neoliberaler Politik zurückblicken und sich dadurch zur Erforschung der Resilienz des Neoliberalismus besonders gut eignen. Zur Erklärung der weitreichenden Folgen des Neoliberalismus in diesen Regionen sind vielfach die „Laborbedingungen“ angeführt worden, unter denen er jeweils etabliert wurde: die gewalttätigen Militärdiktaturen in Lateinamerika und der Zusammenbruch des Kommunismus in Osteuropa. Anders als in Westeuropa, wo der Neoliberalismus etablierte Vorstellungen und Institutionen allenfalls stark verändert hat, führte er in Lateinamerika und Osteuropa zu einer kompletten Neustrukturierung der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft, was tief greifende Folgen für die demokratischen Prozesse, Institutionenbildung und Politikgestaltung hatte.

Nach Jahren der Anpassung, schwerer und wiederholter Wirtschaftskrisen, zerfallender Industrie- und Sozialstrukturen sowie wachsender Arbeitslosigkeit und Ungleichheit haben etliche Länder das Tempo der Reformen verlangsamt oder sind zu anderen Ent-

In Lateinamerika und Osteuropa führte der Neoliberalismus zu einer kompletten Neustrukturierung der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft.

wicklungsmodellen übergegangen. Einige Länder haben jedoch neoliberale Konzepte beibehalten und im Laufe der Zeit weiter ausgebaut. Zum Verständnis dieser verschiedenen Entwicklungspfade trägt ein Vergleich von vier Ländern bei, in denen der Neoliberalismus euphorisch eingeführt wurde, doch später ganz unterschiedliche Entwicklungen folgten: Während er in Chile und Estland überlebte und quasi unhinterfragt fortbestehen konnte, wurde er in Polen infrage gestellt und in Argentinien abgelehnt (**Abb. 1**).

Kontinuität und Wandel in neoliberalen Regimen

Die Resilienz des Neoliberalismus lässt sich anhand des Zusammenspiels von Wechselkurssystemen und Industriepolitik veranschaulichen, den zwei zentralen Politikbereichen jeder Entwicklungsstrategie. In einer neoliberalen Entwicklungsstrategie werden Märkte als wichtigster Verteilungsmechanismus einer Volkswirtschaft und Preisstabilität als ein entscheidendes Ziel politischer Maßnahmen angesehen. Typische Beispiele für neoliberale Politikalternativen sind feste Wechselkurssysteme oder deren scheinbares Gegenteil: flexible Systeme, die staatliche Interventionsmöglichkeiten begrenzen und die Marktkräfte stärken. Ein weiteres Beispiel sind neutrale industriepolitische Maßnahmen – einschließlich sogenannter „horizontaler“ politischer Maßnahmen –, bei denen der Staat nur im Fall von Marktversagen eingreift. Neoliberale Politik verringert nicht notwendigerweise die Häufigkeit staatlicher Eingriffe, vielmehr beschränkt sie den Raum für zulässiges staatliches Handeln. Demzufolge könnte man sagen, dass sich ein Land vom Neoliberalismus löst, wenn die Politikalternativen staatliche Eingriffe zulassen, die bestimmte Sektoren bevorzugen. Dies kann durch eine explizite Steuerung des Wechselkurses seitens der Regierung oder durch gezielte industriepolitische Maßnahmen geschehen.

Chile und Estland zeigen eine langjährige Anwendung neoliberaler Politik – wobei insbesondere Chile die Politikinstrumente im Laufe der Zeit angepasst hat. Hingegen haben Polen und vor allem Argentinien wiederholt auf nicht neoliberale Politikalternativen, wie etwa kontrollierte Wechselkurssysteme und stärker interventionistische industriepolitische Maßnahmen, zurückgegriffen. Was die Unterstützung durch die Gesellschaft betrifft, sind neoliberale Politikalternativen durch den Finanzsektor und exportierende Wirtschaftssektoren ebenso propagiert und verteidigt worden wie durch (liberale) Parteien des rechten Flügels. Wirtschaftssektoren, die staatlichen Schutz fordern, (sozialistische) Parteien des linken Flügels sowie Interessenvertretungen von Arbeitnehmern sind aus einer Haltung der Opposition zu einer Haltung bedingter Unterstützung gewechselt. Diese Akteurkoalitionen haben in den vier Ländern in relativ ähnlicher Weise agiert, was bedeutet, dass Macht und Interessen allein nicht ausreichen, um die dauerhafte Aufrechterhaltung neoliberaler Politik schlüssig zu erklären.

Resilienzmechanismen des Neoliberalismus

Der entscheidende Unterschied zwischen diesen Ländern liegt in der Art, wie sie mit den sogenannten „Resilienzmechanismen des Neoliberalismus“ umgehen. Durch konkrete Mechanismen, mit denen sie ihre politische Macht institutionalisiert und den Entwicklungspfad gelenkt haben, haben neoliberale Koalitionen in Chile und Estland

ihren Einfluss gefestigt. Darunter fallen die Unterstützung von Wirtschaftseliten durch gezielte Privatisierungen ebenso wie die Behinderung der Opposition – Interessenvertretungen von Arbeitnehmern und linker Parteien – durch Liberalisierung von Arbeitsmärkten und politische Institutionen, die eine repräsentative Vertretung verzerren. Des Weiteren zählt der in der Verfassung verankerte, konstitutionalisierte Monetarismus dazu: Institutionelle Handlungsmöglichkeiten zur Beeinflussung bestehender neoliberaler politischer Maßnahmen werden zunehmend eingeschränkt, wenn diese durch höherrangige Verfassungsnormen geschützt und hierdurch kaum mehr geändert werden können.

Durch Resilienzmechanismen und konstitutionalisierten Monetarismus haben neoliberale Koalitionen in Chile und Estland ihren Einfluss gefestigt.

In Chile und Estland unterstützten Privatisierungen den Neoliberalismus, indem sie Wirtschaftssektoren stärkten, die durch neoliberale politische Maßnahmen stark expandieren konnten. So hatten in Chile jene Unternehmen, die im Finanzsektor und in exportierenden Wirtschaftssektoren sehr aktiv waren, bevorzugten Zugriff beim Kauf staatseigener Betriebe aus der gleichen oder einer ähnlichen Branche. In ähnlicher Weise wurden in Estland multinationale Unternehmen bei der Privatisierung klar bevorzugt. Demgegenüber diente in Argentinien und Polen ein erheblicher Anteil der privatisierten Vermögenswerte dazu, protektionistisch orientierte Wirtschaftssektoren zu stärken. Dadurch standen Machtressourcen zur Verfügung, die den Neoliberalismus schwächen oder dessen Vertretern Zugeständnisse abverlangen konnten. Dies bedeutete auch, dass die Wirtschaft den Neoliberalismus weniger geschlossen unterstützte und zunehmend zu Widerstand neigte.

Mit Blick auf die Behinderung der Opposition versuchten alle vier Länder, den Einfluss von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu verringern. Dabei waren Beschäftigte in Estland und Chile am stärksten benachteiligt, da die Tarifstrukturen auf Unternehmensebene institutionalisiert wurden und der gewerkschaftliche Organisationsgrad stark zurückging. Hingegen gelang es den Arbeitnehmern in Argentinien, Tarifstrukturen auf Branchenebene ebenso beizubehalten wie einen hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad. Obwohl die Arbeitnehmer in Polen an Macht verloren haben, ähnelt ihr politischer Einfluss der Situation in Argentinien, da es ihnen gelungen ist, bestimmte korporatistische Verhandlungsstrukturen beizubehalten. Der entscheidende Unterschied ist jedoch, dass in Chile und Estland – anders als in Argentinien und Polen – Wahlgesetze eingeführt wurden, die die Repräsentation jener Teile der Bevölkerung einschränkten, die fortschrittlichere politische Maßnahmen befürworteten. In Chile wurde dies mit einer Reihe von Vetomöglichkeiten nicht demokratisch gewählter Kräfte inner- und außerhalb des Nationalkongresses kombiniert.

In Chile scheint die Resilienz des Neoliberalismus eng mit der *Mobilisierung von Unterstützung* durch die Wirtschaft verbunden zu sein. Dort stärkte die Privatisierung jene Branchen, die neoliberale politische Maßnahmen und die Pinochet-Diktatur unterstützten. Dass es den post-autoritären Mitte-Links-Regierungen trotz ihrer Lippenbekenntnisse schwerfiel, sich vom Neoliberalismus zu lösen, scheint im Wesentlichen in ihrer Unfähigkeit

begründet zu sein, Unterstützung durch die Wirtschaft zu finden. Der argentinische Entwicklungspfad gescheiterter neoliberaler Projekte, in dem starke andere Branchen die Abkehr vom Neoliberalismus entscheidend unterstützten, scheint dies zu bestätigen. Im Fall Estlands war die *Behinderung der Opposition* ein wichtiger Faktor. Anders als in Polen, wo es demokratischen Regierungen nicht gelang, postsozialistische Eliten von der Macht auszuschließen, hat in Estland eine fortdauernde ethnische Spaltung das Angebot von und die Nachfrage nach mehr staatlicher Einflussnahme verhindert. Diese Spaltung erlaubte zum einen, die Etablierung politischer Institutionen mit der Möglichkeit, Bevölkerungsgruppen auszuschließen; hierdurch verloren zwischen zehn und vierzig Prozent der Bevölkerung ihre Wahlrechte. Zum anderen schränkte sie Parteigründungen durch die ausgeschlossenen Mitglieder der Bevölkerung stark ein.

Schließlich haben die vier Länder intensive Prozesse des *in der Verfassung verankerten Monetarismus* durchlaufen, in denen die institutionellen Beschränkungen zur Änderung bestehender neoliberaler politischer Maßnahmen ausgeweitet wurden. Dabei wurden insbesondere Währungsbehörden daran gehindert, durch die Einrichtung unabhängiger und antiinflationär orientierter Zentralbanken eine abweichende Wechselkurspolitik zu verfolgen. Ebenso wurden durch die Implementierung strenger Haushaltsregeln die Möglichkeiten von Regierungen eingeschränkt, bestimmte Wirtschaftssektoren zu unterstützen. Doch ist die bestehende Machtkonstellation entscheidend für Erfolg oder Scheitern des *in der Verfassung verankerten Monetarismus*. In Chile und Estland sind unabhängige Zentralbanken und strenge finanzpolitische Vorschriften durch mächtige neoliberale Koalitionen befürwortet worden, wiederum gestärkt durch die Mobilisierung von Unterstützung durch die Wirtschaft und die Behinderung der Opposition. Im umgekehrten Fall ist in Argentinien der *in der Verfassung verankerte Monetarismus* gescheitert, da es dort in erster Linie an einem allgemeinen politischen Bekenntnis zum Neoliberalismus fehlte. Der Fall Polen, wo wiederholt versucht wurde, den *in der Verfassung verankerten Monetarismus* zu begrenzen, scheint dies zu bestätigen. Im Grunde haben neoliberale und andere Koalitionen hier schon immer miteinander um die Vorherrschaft gerungen, wobei es keiner je gelungen ist, einen dauerhaften Vorteil gegenüber den anderen zu erzielen.

Die Zukunft des demokratischen Kapitalismus

Die Resilienz des Neoliberalismus hängt vom Abbau staatlicher Ressourcen ab, von einer Politik der Ausgrenzung und von der Institutionalisierung demokratisch wenig entwickelter Regierungsformen.

Auf der Grundlage dieser Fallstudien lässt sich zeigen, dass die Resilienz des Neoliberalismus vom Abbau staatlicher Ressourcen, von einer Politik der Ausgrenzung und von der Institutionalisierung demokratisch wenig entwickelter Regierungsformen abhängt. Ohne sorgfältige Prüfung wurden staatliche Ressourcen auf Akteure aus der Privatwirtschaft übertragen, die sich dem Fortbestand neoliberaler politischer Maßnahmen ebenso verpflichtet hatten wie autoritären Politikstilen. Dies bedeutet, dass Nationalstaaten für möglicherweise alle Zeit die Kontrolle über wesentliche Ressourcen

und Industrien an ausländische Interessengruppen oder inländische Kapitalisten abgegeben haben, denen mehr daran gelegen ist, Erträge zu erzielen als die Entwicklungsperspektiven eines Landes zu verbessern. Noch dazu sind oppositionelle Stimmen durch Wahlsysteme mit Ausgrenzungsoptionen sowie durch liberale Arbeitsmarktinstitutionen zum Verstummen gebracht worden. Dies bedeutet, dass die Chancen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie sozial schlechtergestellten Menschen, durch Wahlen oder gar Protest eine politische Wende und einen Politikwechsel herbeizuführen, minimal sind. Schließlich sind wegweisende politische Entscheidungen nach und nach außerhalb des Bereichs der demokratischen Politik angesiedelt worden, wodurch den Menschen jene politischen Instrumente vorenthalten werden, die sie benötigen, um ihre Lebensverhältnisse sinnvoll mitgestalten zu können.

Die vergleichende Analyse zeigt, dass es sich nicht um vereinzelte, sondern um global auftretende Mechanismen neoliberaler Resilienz handelt. In diesem Sinne wecken sie weit über die Peripherie der kapitalistischen Welt hinaus Zweifel an der Zukunft des demokratischen Kapitalismus.

ALDO MADARIAGA



Aldo Madariaga ist seit 2016 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institute of Public Policy der Diego Portales University sowie am Center for Social Conflict and Cohesion Studies (COES) in Santiago de Chile. Von 2011 bis 2015 war er Doktorand an der International Max Planck Research School on the Social and Political Constitution of the Economy (IMPRS-SPCE). Er hat Politikwissenschaften an der Central European University und Soziologie an der University of Chile studiert und wurde 2015 an der Universität zu Köln promoviert.

Forschungsinteressen: vergleichende politische Ökonomie; Entwicklungsmodelle; Sozialpolitik und Ungleichheit; soziologische Theorie.

Zum Weiterlesen

CROUCH, C.: *The Strange Non-Death of Neo-Liberalism*. Polity Press, Cambridge 2011.

MADARIAGA, A.: *Mechanisms of Neoliberal Resilience: Comparing Exchange Rates and Industrial Policy in Chile and Estonia*. *Socio-Economic Review*, online veröffentlicht 22. Juli 2016. DOI: 10.1093/ser/mww015.

SCHMIDT, V. A. & THATCHER, M.: *Resilient Liberalism in Europe's Political Economy*. Cambridge University Press, New York 2013.