

Zur Einführung: Was ist Neo-Merkantilismus heute?

Als Neo-Merkantilismus können wirtschaftspolitische Strategien bezeichnet werden, die darauf gerichtet sind, einen Exportüberschuss beim Handel mit Waren und Dienstleistungen zu erzielen. Sie stehen damit in engem Zusammenhang mit einer Akkumulation, die durch aktive Extraversion, also eine starke Orientierung auf den Export gekennzeichnet ist (vgl. Becker 2006: 14). In Ländern des Zentrums ist eine starke Orientierung auf den Warenexport in der Regel auch mit einem korrespondierenden Kapitalexport verbunden, der Dividenden und Zinseinnahmen einbringt. Deutschland und speziell Japan wären hierfür aktuelle Beispiele. In Ländern der Peripherie und Semiperipherie stellt sich das etwas anders da. In vielen Ländern der (Semi-)Peripherie bringen die Überschüsse aus dem Warenexport die Devisen, die zur Bedienung, manchmal auch zur Reduktion der Auslandsschulden erforderlich sind. In bestimmten historischen Phasen, zum Beispiel den 1980er Jahren, sind neo-merkantilistische Strategien in der Semi-Peripherie sogar von den Gläubigern erzwungen worden, um den Schulden-, speziell Zinsendienst sicherzustellen. Diese Variante des Neo-Merkantilismus ist vor allem in lateinamerikanischen Staaten wiederholt anzutreffen. Aktuell sind jedoch auch einige Staaten der Semi-Peripherie, beispielsweise China oder manche ölexportierenden Länder, zu substanziellen Kapitalexporten in der Lage.

Aktive Extraversion erfordert entsprechende Abstützungen durch die Regulation auf verschiedenen territorialen Ebenen – vor allem dem Nationalstaat bzw. regionaler Staatlichkeit (EU) und auf internationaler Ebene. Dies betrifft nicht allein die Außenwirtschaftspolitik, sondern auch weitere Bereiche, wie das Geld- und das Lohnverhältnis. Insofern kann Neo-Merkantilismus nicht auf eine außenwirtschaftliche Politik reduziert werden.

In der Orientierung auf einen Exportüberschuss besteht eine Kontinuität zwischen Merkantilismus und Neo-Merkantilismus. Diese unterscheiden sich allerdings grundlegend in ihrem gesellschaftlichen Kontext. Der Merkantilismus war auf die absolutistische Ordnung bezogen. „Der Merkantilismus hatte nicht das Ziel, den ‚Reichtum der Nation‘ zu mehren, sondern den Reichtum des Staates. Der Staat war jedoch in allererster Linie der König. Weil er aber ohne die Hilfe einer privilegierten Händlerschicht nicht in der Lage war, die Profite aus ungleichem Tausch zu realisieren, war der systematische Einsatz politischer Titel für privaten Reichtum integraler Bestandteil des Merkantilismus. Diese Logik war die Triebkraft hinter dem politisch konstituierten und militärisch abgesicherten Handel. Das soziale Grundprinzip des Merkantilismus beruhte auf dem Fortbestehen vorkapitalistischer gesellschaftlicher Eigentumsverhältnisse, was die innere und äußere Akkumulation von Überschuss auf politischem Wege erforderlich machte. Sie erfolgte entweder durch politischen Zwang gegenüber den unmittelbaren Produzenten oder durch politisch aufrechterhaltenen ungleichen Tausch“, konstatiert Teschke (2007: 196). „(D)ie Akkumulation von Reichtum hatte die Ausübung von Macht zu ihrer Voraussetzung.“ Der absolutistische Staat stand im Zentrum des Merkantilismus. Er erteilte Privilegien, welche die Aneignung von Überschüssen ermöglichte. Das Handelskapital war in eine vorkapitalistisch geprägte Ordnung eingebunden. In der heutigen Ära steht der Neo-Merkantilismus hingegen unter dem Primat der Kapitalakkumulation.

Zentral für die Akkumulation im Neo-Merkantilismus sind Kapitale aus den exportorientierten Branchen. Diese können sehr unterschiedlich konturiert sein. In Staaten wie Deutschland und Japan handelt es sich um relativ avancierte Industriebranchen, in Ländern wie Kambodscha oder Bangladesch hingegen um technisch weniger anspruchsvolle Branchen

wie die Textilindustrie. Damit fallen zum einen die Kopplungseffekte mit anderen Branchen, beispielsweise über den Bezug von Maschinen und Vorleistungen, unterschiedlich stark aus, aber auch die Wettbewerbsparameter unterscheiden sich. Im ersteren Fall spielen qualitative Elemente tendenziell eine größere Rolle, während bei standardisierten, technisch wenig anspruchsvollen Produktionen die Preiskonkurrenz sehr stark im Vordergrund steht. Das impliziert, dass der Druck auf die Löhne hier besonders stark ist. Besonders gering sind in der Regel die direkten Wachstumsimpulse und Beschäftigungseffekte bei rohstoffbasiertem Neo-Merkantilismus. Diese Diagnose ist durch die lateinamerikanischen Entwicklungen der letzten Jahre erneut bestätigt worden (vgl. French-Davis 2005: 182). Auch die Entwicklung in Russland weist in diese Richtung, wie Krasilshchikov in diesem Heft aufzeigt. Ein weiterer Pferdefuss eines rohstoffbasierten Neo-Merkantilismus sind die Instabilität der Rohstoffpreise und die damit verbundene Volatilität des Wachstums. In den letzten Jahren haben Dienstleistungssektoren im Rahmen neo-merkantilistischer Strategien an Bedeutung gewonnen. Das gilt nicht nur für Länder des Zentrums, wie beispielsweise die EU, sondern auch für manche Staaten der Semi-Peripherie, z.B. Indien in Bezug auf IT-bezogene Dienstleistungen (Dubey 2007: 120 ff.).

Neo-merkantilistische Strategien erfordern eine Abstützung durch passende Regulation. Von besonderer Bedeutung ist hier zunächst einmal die Außenhandelsspolitik. Der „klassische“ Merkantilismus, in geringerem Maße aber auch der Neo-Merkantilismus werden gemeinhin mit protektionistischen Politiken in Verbindungen gebracht. Der Protektionismus dient hierbei zur Beschränkung der Importe. Diese Sichtweise ist insofern verkürzt, als unter kapitalistischen Bedingungen die dominanten Ökonomien einen Handelsüberschuss gerade auch unter Bedingungen eines weitgehenden Freihandelsregimes durchsetzen können. Freihandel nimmt den unterlegenen Konkurrenten Schutzmechanismen und ermöglicht den Kapitalen aus den dominanten Ökonomien ihre Position zur Geltung zu bringen. Auch in den dominanten Ökonomien gibt es allerdings verwundbare Sektoren, die auf sektorale Protektion drängen. Vor allem der Agrarsektor wäre hier zu nennen. Die Positionsbestimmung in den multilateralen und bilateralen Handelsverhandlungen kann daher aufgrund divergenter Interessen auch inkohärent ausfallen.

Auffällig ist, dass in der jüngsten Verhandlungsrunde der Welthandelsorganisation (WTO) Exportinteressen auch bei einer relevanten Gruppe der semi-peripheren Länder (sog. G-20 Länder mit Brasilien, Südafrika und Indien an der Spitze) eine im Vergleich zur Vergangenheit stärkere Rolle spielen. Das hat die Kompromissfindung auf globaler Ebene erschwert, eine Einigung in den laufenden WTO-Doha Verhandlungen wird bekanntlich immer unwahrscheinlicher. Dominante Mächte, wie die USA oder die EU, haben sich daher verstärkt auf bilaterale Verhandlungen verlegt, bei denen die Machtasymmetrien der Verhandlungspartner noch stärker ausgeprägt sind als im multilateralen Rahmen. Zum Teil stocken die bilateralen Verhandlungen aber aufgrund der selben Interessengegensätze wie auf der globalen Ebene, das gilt beispielsweise im Fall der US-amerikanischen und EU-Verhandlungen mit einer Kerngruppe südamerikanischer Staaten (vgl. Blas/Becker 2007).

Nationalstaatliche neo-merkantilistische Strategien können auch zu Spannungen innerhalb von regionalen Blöcken führen. Besonders manifest ist dies im Fall des Mercosur geworden, in dem sich die Mitgliedsstaaten nach den schweren Finanzkrisen um die Jahrtausendwende auf neo-merkantilistische Strategien verlegt haben. Die Handelsmuster verschoben sich in der Folge deutlich, der Anteil des intra-regionalen Handels am gesamten Außenhandel sank, die Handelskonflikte nahmen zu und die politische Kohäsion erodierte (Becker i.E.).

Ein zentrales Element neo-merkantilistischer Strategien ist die Währungspolitik. Vielfach haben sich neo-merkantilistisch orientierte Länder auf eine Politik der Unterbewertung orientiert, von der sie sich eine Stärkung der Exportfähigkeit und eine Schwächung der Importkonkurrenz versprechen. Es können allerdings politische Konjunkturen entstehen, in denen eine solche Politik nicht fortsetzbar ist. Der Anpassungsdruck wird dann oftmals auf die Lohnpolitik verlagert, wie Hein und Truger am deutschen und Heinz am japanischen Fall zeigen. Österreich, das eng mit der deutschen Ökonomie verbunden ist, hat sich stark am deutschen Beispiel restriktiver Lohnpolitik orientiert. „Die Nicht-Ausschöpfung des gesamtwirtschaftlichen Verteilungsspielraums hat dazu geführt,“, so Detje (2007: 40), „dass Deutschland und Österreich – beides Länder mit korporatistischen Verhandlungstraditionen – seit Mitte der 1990er Jahre eine Position lohnpolitischer Unterbietungskonkurrenz in Europa aufgebaut haben. Die kumulierten Entwicklungsunterschiede sind beachtlich. Während in diesen beiden Ländern die Lohnstückkosten – in die nicht nur die Tarifeinkommen, sondern alle Lohnkostenbestandteile eingehen – leicht gesunken sind, stiegen sie in Großbritannien (als nicht Euro-Land z.T. aufwertungsbedingt) um 64%, in Italien um gut 40%, in Spanien um rund 30%, in Dänemark um über 20% und in Frankreich und den Niederlanden um rd. 10%.“ In Deutschland ist auffällig, dass die Arbeitskosten im Dienstleistungsbereich im Vergleich zur Industrie besonders niedrig sind. Die Industrie profitiert über billige Vorleistungen aus der privaten Dienstleistungswirtschaft von Niedriglöhnen bei den Dienstleistungen (ebd. 42). Die Entwicklung der deutschen Lohnstruktur weist damit gewisse Parallelen zu Japan auf, wo Großkonzerne mit relativ fixen Beschäftigungsverhältnissen mit Kleinbetrieben interagieren, die als Puffermasse wirken und nur instabile und schlechter bezahlte Beschäftigungsverhältnisse bieten. Im deutschen und österreichischen Fall scheinen die neo-merkantilistischen Maximen zum Teil durch die Gewerkschaften verinnerlicht, und sie sind im Rahmen neo-korporatischer Arrangements auch relativ gut durchsetzbar. Aber auch das betriebsgewerkschaftliche Modell Japans wirkt, wie Heinz in seinem Beitrag betont, in eine ähnliche Richtung. Von der deutschen Lohnpolitik geht aufgrund der zentralen Rolle des Landes ein starker Einfluss auf die anderen EU-Länder aus. Hein und Truger streichen in ihrem Beitrag heraus, dass die von der restriktiven deutschen Lohnpolitik ausgehenden Deflationsrisiken ein gefährlicher Sprengsatz für die Währungsunion sind. Noch ungleich stärker ist der Druck auf Gewerkschaften in neo-merkantilistischen Peripherieländern. Dort reagieren, wie Sabine Ferenschild am Beispiel südostasiatischer Länder darstellt, die Gewerkschaften zum Teil durch den Versuch breiterer Allianzbildungen, die dann nicht alleine die Arbeitsbedingungen, sondern auch die Einflüsse der internationalen handelspolitischen Regulierung auf die Entwicklung der Industrie und damit auch die Arbeitsverhältnisse thematisieren. Allein lohnpolitische Strategien der Gewerkschaften reichen gegenüber dem Neo-Merkantilismus auch im Zentrum nicht aus. Im Prinzip muss es auch um die kritische Thematisierung der mit dem Neo-Merkantilismus verbundenen Grenzen der wirtschaftlichen Entwicklung, ihren verteilungs- und lohnpolitischen Folgen gehen.

Den neo-merkantilistischen Überschussländern müssen Defizitländer gegenüberstehen, welche die Exportüberschüsse aufnehmen. So stehen sich im EU-Rahmen Länder mit hohen Überschüssen, vor allem Deutschland, und chronische Defizitländer gegenüber. Im globalen Rahmen sind in den letzten Jahren die USA das größte Defizitland gewesen. Der hohe US-Konsum ist hochgradig kreditfinanziert, wie Isaac Johsua in seinem Beitrag zur Kehrseite des Neo-Merkantilismus herausstellt. Die USA weisen eine hohes Leistungsbilanzdefizit – 6,6% des BIP im Jahr 2006 (Le Monde, Beilage „Économie“, 13.2.2007: III) – auf und sind zur Stützung ihres Wirtschaftsmodells auf hohe Kapitalimporte angewiesen. Im Jahr 2002 zogen sie bereits ca. 76% des globalen Kapitalimports auf sich (Zeller 2004: 87, Abb. 2). Zur Stützung des Konsums und der Aktienkurse haben sie nicht nur nach dem Platzen der „New Economy“-Blase, sondern auch aktuell im Gefolge der Immobilien- und Kreditkrise die

Zinsen gesenkt. Diese Politik ist, wie die letzten Monate gezeigt haben, offenbar an ihre Grenzen gestoßen. Krise und Niedrigzinspolitik haben zu einer Abwertung des Dollars geführt, die jetzt ein kritisches Maß erreicht zu haben scheint. Der Status des Dollars als zentrale internationale Reservewährung erodiert. Sollten die USA sich zu einer Revision ihrer Wirtschaftspolitik mit Zinserhöhungen und einer Dämpfung der Binnennachfrage gezwungen sehen, hätte das wie *Johsua* in seinem Beitrag und Chesnais (2007) in seinen Reflexionen nach der jüngsten Verschärfung der Krisenphänomene in der US-Ökonomie betonen, gravierende Folgen für die neo-merkantilistischen Länder. Das gilt neben der Europäischen Union speziell auch für die Wachstumsmaschine China. Zu befürchten ist, dass die neo-merkantilistischen Staaten in einer solchen Situation restriktive Politiken, ganz wie in den 1930er Jahren, noch radikalieren würden. Notwendig wäre hingegen eine verstärkte Binnenmarktorientierung und mit einer verteilungspolitisch egalitäreren Ausrichtung.

Das Heft versteht sich als Beitrag zu einer kritischen Auseinandersetzung mit neo-merkantilistischen Strategien. Es setzt sich mit solchen sowohl im Zentrum als in der (Semi-) Peripherie auseinander. *Werner Raza*, *Eckhard Hein/Achim Truger* und *Ronald Heinz* setzen sich in ihren Beiträgen mit tragenden Elementen neo-merkantilistischer Politik im Zentrum auseinander. *Werner Raza* analysiert die zunehmend aggressive EU-Außenhandelspolitik als Ausdruck neo-merkantilistischer Strategien. *Eckhard Hein/Achim Truger* und *Ronald Heinz* beschäftigen sich mit Kernelementen neo-merkantilistisch gefärbter Politik am Beispiel zweier neo-merkantilistischer Modellländer – Deutschland und Japan. Besonderes Augenmerk widmen sie hierbei der Lohnpolitik. *Ronald Heinz* stellt heraus, dass im Fall von Aufwertungstendenzen des Yen der Lohnpolitik ein besonderer Stellenwert zukam. Restriktive Lohnpolitik war in den 90er Jahren ein Element deflationärer Tendenzen in Japan. Deflationsrisiken sehen *Eckhard Hein und Achim Truger* auch von der deutschen Lohnentwicklung ausgehen. *Sabine Ferenschild* zeigt die sozialen Folgen von Liberalisierungen im Textil- und Bekleidungshandel auf stark von diesen Branchen geprägte Ökonomien in Kambodscha und Bangladesch auf. Sie diskutiert hierbei auch Handlungsmöglichkeiten der – überwiegend weiblichen – Beschäftigten und Gewerkschaften. Hierbei hat Kambodscha im Gegensatz zu Bangladesch bewußte Akzente für eine Verbesserung der Arbeitsbeziehungen gesetzt. Wie weit diese Politik getragen hat, diskutiert sie in ihrem Beitrag. Mit den Grenzen neo-merkantilistisch geprägter Politik in der Semi-Peripherie setzen sich *Stefan Schmalz* am Beispiel Brasiliens und *Victor Krasilshchikov* am Beispiel Russlands auseinander. Abschließend arbeitet *Isaac Johsua* die Widersprüche des Wirtschaftsmodells der USA auf, welche den wichtigsten Absatzmarkt aus globaler Perspektive darstellen. Die Möglichkeiten dieses Wirtschaftsmodells sieht er als ziemlich ausgereizt an. Das Einbrechen des amerikanischen Marktes hätte nicht nur gravierende Konsequenzen für die Exporte der neo-merkantilistischen Länder, sondern würde die Legitimität des neo-merkantilistischen Wirtschaftsmodells überhaupt in Frage stellen.

Der Debattenteil dieser Nummer ist der Hochschulpolitik gewidmet.

Joachim Becker, Werner Raza

Literatur:

Becker, J. (2006): Metamorphosen der regionalen Integration. In: Journal für Entwicklungspolitik, 22(2), 11-44

Becker, J. (i.E.): Crisis financieras y integración regional: el caso del Mercosur. In: Ciclos en la historia, la economía y la sociedad

Blaas, W./Becker, J., Hg. (2007): Strategic Arena Switching in International Trade Negotiations. Aldershot

Chesnais, F. (2007): L'immobilier californien bouscule la croissance chinoise. In: Le Monde diplomatique, November, 26-27

Detje, R. (2007): Licht am Ende des Tunnels? Verteilungspolitische Probleme und Paradoxien. In: Sozialismus, 34(11), 38-43

Dubey, M. (2007): India and the WTO. In: Blaas, W./Becker, J. (Hg.): Strategic Arena Switching in International Trade Negotiations. Aldershot, 97-140

Ffrench-Davis, R. (2005): Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal. Buenos Aires

Teschke, B. (2007): Mythos 1648. Klassen, Geopolitik und die Entstehung des europäischen Staatensystems. Münster

Zeller, Ch. (2004): Ein neuer Kapitalismus und ein neuer Imperialismus? In: Zeller, Ch. (Hg.): Die globale Enteignungsökonomie. Münster, 61-125