

Neo-Extraktivismus und Ausgleichsmechanismen der progressiven südamerikanischen Regierungen

Eduardo Gudynas

Die Bildung von Regierungen der neuen Linken oder progressiven Charakters in Südamerika wird aus verschiedenen Gründen mit großem Interesse verfolgt. Trotz der anhaltenden globalen Wirtschafts- und Finanzkrise, zeigen die südamerikanischen Ökonomien im Allgemeinen gute Wirtschaftsdaten. Während in den Industrieländern linke und sozialdemokratische Strömungen im Rückgang sind, sind sie in Südamerika stark geblieben und haben diese Länder zu Laboratorien politischer Innovation gemacht.

Dieser Artikel setzt sich mit einem der herausstechenden Aspekte des gegenwärtigen südamerikanischen Progresismo auseinander: der Förderung des Extraktivismus (also einen Entwicklungsstil, der auf Rohstoffabbau und -export gründet, d.Ü.). Hierbei wird auf die jüngsten Diskussionen eingegangen, darunter auf die Beschreibung des progressiven Neo-Extraktivismus und seine Expansion auf weitere Bereiche über den Bergbau und den Ölsektor hinaus. Bei diesem Entwicklungsstil unterliegt der progressive Staat starken Spannungen und Widersprüchen zwischen Konzessionen gegenüber dem Kapital, um das Wirtschaftswachstum voranzutreiben, und den Forderungen nach seiner Regulierung, speziell auf sozialem und ökologischem Gebiet. Es wird das Konzept der Ausgleichsmechanismen (*equilibrio compensatorio*) zur Beschreibung der neuen Balance, die in erheblichem Maße auf wirtschaftlichen Kompensationsmechanismen beruht und durch diese legitimiert wird, verwendet. Diese Analyse beansprucht nicht, alle Besonderheiten des gegenwärtigen südamerikanischen Progresismo erschöpfend darzustellen. Vielmehr wird sie aus dem Blickwinkel der politischen Ökologie und im Rahmen von Aktivitäten entwickelt, die gemeinsam mit Bürgerinitiativen, akademischen Zentren und sozialen Bewegungen realisiert werden. Mehrfach werden die Entwicklungen mit herausstechenden Beispielen illustriert, diese können aber aus Platzgründen nicht näher ausgearbeitet werden (siehe Gudynas 2011a und 2011b zu detaillierteren Informationen).

Post-Neoliberalismus und Progresismo

In den letzten Jahren ist in Südamerika eine Mehrheit an Regierungen (mit der entsprechenden parteipolitischen und sozialen Basis) entstanden, die sich als links oder progressiv verstehen. Zu diesen zählen die Regierungen von Néstor Kirchner und Cristina Fernández de Kirchner in Argentinien, Evo Morales in Bolivien, Lula da Silva und Dilma Rousseff in Brasilien, Rafael Correa in Ecuador, Tabaré Vazquez und José Mujica in Uruguay und Hugo Chávez in Venezuela. Manche würden hier noch die früheren Regierungen von Ricardo Lagos und Michele Bachelet in Chile und – aufgrund seiner engen eigenen parteipolitischen Basis – mit größeren Einschränkungen Fernando Lugo in Paraguay zählen. Alles deutet darauf hin, dass zu dieser Gruppe nun auch die neue peruanische Regierung von Ollanta Humala zu zählen ist.

Hier werden sowohl die Probleme, welche diese Selbsteinschätzung aufwirft, als auch die große Diversität der Regierungen und ihrer sozialen Basis in Rechnung gestellt (siehe z.B. die pluralistisch angelegte Analyse von Ramírez Gallegos 2006). In Anerkennung der jeweiligen Besonderheiten werden in diesem Aufsatz die gemeinsamen Aspekte der Regierungen und ihrer Entwicklungsstrategien in den Vordergrund gestellt. Zu diesen können der Bruch mit dem Marktreduktionismus ihrer Vorgängerregierungen sowie, ausgehend von diesem post-neoliberalen Bruch, die Ankündigung einer Agenda von Änderungen gezählt werden, die beispielsweise auf eine Wiederherstellung einer aktiven Rolle des Staates, eine Betonung der Armutsbekämpfung und eine Stärkung der BürgerInnenbeteiligung gerichtet sind.

Ein besonders bemerkenswerter Aspekt ist, dass all diese Regierungen das Wirtschaftswachstum als Entwicklungsmotor ansehen. Dieses Ziel ist von allen Regierungen 2010 und 2011 erreicht worden (2010 allerdings mit der Ausnahme Venezuelas). In verschiedenen Fällen wurden hohe Wachstumsraten erreicht (beispielsweise 2010 wurden die höchsten Wachstumsraten mit 15% in Paraguay, 9,2% in Argentinien, und 8,5% in Uruguay erzielt. Das durchschnittliche Wachstum in Südamerika war 6,4%; CEPAL 2011b). Mit diesem Ziel hängen zwei weitere grundlegende Komponenten zusammen: die Exportförderung und die Anziehung von Auslandskapital, die ebenfalls auf das Wachstum abstellen. Tatsächlich weisen alle progressiv regierten Länder ein Wachstum der Menge und der Preise der Exporte auf. Bei mineralischen Rohstoffen und Kohlenwasserstoffen wurde 2010 ein wertmäßiges Wachstum um 37,3% und bei agrarischen Rohstoffen von 21,3% registriert (CEPAL 2011b). Der Zufluss von Direktinvestitionen setzt sich fort. Nach dem Rückgang im Jahr 2009 ist er für Südamerika wieder auf mehr als 85 Mrd. US\$ angestiegen (CEPAL 2011a). Die Direktinvestitionen sind in allen Ländern, mit Ausnahme von Ecuador, angestiegen, während in Venezuela ein Nettoabfluss festgestellt wurde. Der Rohstoffsektor war der Hauptanlagebereich (43%; CEPAL 2011a).

Bei dieser Verbindung zwischen Wachstum, Export und Investitionen spielen die Rohstoffsektoren, wie Bergbau und Ölsektor, eine herausragende Rolle. Aus ihnen speisen sich die Exportflüsse und sie sind ein Hauptanlagebereich für die Auslandsinvestitionen. Damit sind sie zu einem der strategischen Träger der progressiven Entwicklungsstrategien geworden.

Klassischer Extraktivismus und Neo-Extraktivismus

Beim Extraktivismus – im breiten Sinne – geht es um den Abbau großer Mengen an Rohstoffen, die nicht oder kaum weiterverarbeitet werden. Der Abbau ist mit einer Enklavenökonomie verbunden, und die Rohstoffe sind für den Export bestimmt. Zu den extraktivistischen Sektoren werden üblicherweise der Bergbau und die Kohlenwasserstoffe (Gas und Öl) gezählt, obwohl der Begriff aktuell auch auf andere Bereiche, wie einige Exportmonokulturen, ausgedehnt wird. Diese basieren auf Enklavenökonomien, die punktuell (wie Vorkommen mineralischer Rohstoffe) oder räumlich ausgedehnt (wie z.B. die Soja-Monokultur) sein können.

Bergbau und Ölwirtschaft sind in den letzten Jahren stark gewachsen. Während Bolivien, Ecuador und Venezuela weiterhin große Exporteure von Öl bzw. Gas sind, hat es substantielle Veränderungen im Bergbausektor gegeben. Hierbei ist die Konsolidierung Brasiliens im Bereich der Bergbauproduktion und dem Export von mi-

neralischen Rohstoffen hervorzuheben. Brasilien übertrifft hier sogar die andinen Länder. Beispielsweise ist die brasilianische Bauxitproduktion vom Amtsantritt Lula da Silvas im Jahr 2003 bis 2010 von 19,3 Mio. t auf 29 Mio. t gestiegen, bei Eisen lauten die entsprechenden Werte 263,7 Mio. t und 370 Mio. t (Daten laut dem Brasilianischen Institut für Bergbau). Seit 2003 sind auch ein substanzieller Anstieg der Bergbauproduktion in Chile, sowie moderate Zunahmen bzw. eine stabile Produktion in Bolivien und Chile zu verzeichnen. Die Bergbauexporte Argentiniens, Boliviens, Brasiliens, Chiles, Paraguays und Uruguays sind zwischen 2003 und 2009 von 13 Mrd. US\$ auf 42 Mrd. US\$ gestiegen (CEPAL 2010).

Den Extraktivismus, den man als »klassisch« bezeichnen könnte, findet man bei konservativen Regierungen (wie in Kolumbien bei A. Uribe oder in Peru bei A. García). Hier haben die transnationalen Konzerne eine bestimmende Rolle. Der Staat ist funktional für diese Transnationalisierung, und es gibt nur geringe Regulierungen und Kontrollen (einschließlich Royalties und geringer Steuern). Es wird darauf gesetzt, dass dieser Extraktivismus ein Wirtschaftswachstum mit sich bringt und dieses wiederum für den Rest der Gesellschaft etwas abwerfen würde. Soziale Proteste wegen der sozialen und Umweltfolgen werden klein geredet, negiert oder niedergeschlagen.

Mit den progressiven Regierungen hat es substanzielle Veränderungen gegeben. Die Bemerkenswertesten sind die sogenannten »Nationalisierungen« der Rohstoffe (mit den bekanntesten Beispielen im Ölsektor in Bolivien, Ecuador und Venezuela). Allerdings zeigt eine rigorosere Analyse der letzten Jahre auch viele Kontinuitäten. Daher ist passender von einem heterodoxen Stil zu sprechen. Bestimmte Elemente der Vergangenheit bestehen fort und sind auf verschiedene Art und Weise mit anderen und neuen Elementen verbunden. Vor allem wird der Extraktivismus auf anderen konzeptionellen Grundlagen verteidigt. Diese neue Haltung ist als progressiver Neo-Extraktivismus bezeichnet worden (Gudynas 2009).

Für diesen Neo-Extraktivismus ist die Beibehaltung bzw. sogar Vertiefung des bergbau- oder ölbasierten Extraktivismus über eine Ausweitung der bestehenden Produktion oder über die Erschließung neuer Bereiche charakteristisch. Beispiele für letzteres sind Länder wie Uruguay, in denen es bislang keine großen Bergbauprojekte gab und die nun in den Großbergbau einsteigen und Länder wie Bolivien, das sich mit dem Lithium-Abbau eine neue Sparte erschließt. Der Staat spielt im Neo-Extraktivismus über die direkte Beteiligung (wie beispielsweise Staatsunternehmen wie dem Ölunternehmen PDVSA in Venezuela) bzw. auf indirektem Wege (finanzielle Hilfen, Subventionen, Unterstützung bei der Infrastruktur usw.) eine sehr viel aktivere Rolle. Beim Neo-Extraktivismus geht es um mehr als das Eigentum an den Ressourcen – sei es staatlich oder nicht – insoweit als er die Strukturen und Funktionsregeln der kapitalistischen Produktionsinteressen reproduziert, die sich auf die Wettbewerbsfähigkeit, Effizienz, Einkommensmaximierung und Externalisierung der sozialen und umweltbezogenen Folgen beziehen. Die transnationalen Unternehmen tauchen mit anderen Einbindungsmechanismen, wie Joint Ventures, oder eine Kontrolle der Vermarktung (wie dies beispielsweise beim Bergbau in Bolivien der Fall ist, Collque/Poveda 2010) wieder auf.

Es bleibt auch bei den Enklavenökonomien, was zusammen mit anderen Faktoren zu einer Fragmentierung des Territoriums führt. Es gibt Orte des Rohstoffabbaus, die unmittelbar mit der Globalisierung verbunden sind, während sich der Staat um

ausgedehnte Gebiete faktisch nicht kümmert. All diese erklärt, warum die sozialen und Umweltwirkungen fortgeschrieben bzw., in manchen Fällen, noch verschärft werden und warum daher die BürgerInnenproteste wieder aufflackern (z.B. Bebbington/Bebbington 2011).

Die Exportorientierung und damit die untergeordneten Eingliederung in die Globalisierung werden gleichfalls fortgeschrieben. Dies erklärt die Unterstützung verschiedener progressiver Regierungen für die Global Governance (wie die Welt Handelsorganisation) und das Stagnieren der regionalen Integration in Südamerika. Unterdessen schaffen der globale Kontext hoher Preise für verschiedene Rohstoffe und einer starken Nachfrage und die damit verbundene Neuausrichtung von Kapitalflüssen auf die Primärsektoren starke Anreize für die Förderung des Extraktivismus. In dem Maße, in dem die wirtschaftlich-finanzielle Krise in den Industrieländern voranschreitet, gewinnt der südamerikanische Primärsektor an Attraktivität – auch für spekulatives Kapital.

Beim Neo-Extraktivismus eignet sich der Staat größere Anteile des Überschusses der Rohstoffsektoren (z.B. über höhere Royalties oder Steuern) an (bzw. versucht dies zumindest). Ein Teil dieser Mittel wird zur Finanzierung von Programmen der Armutsbekämpfung, beispielsweise Gutscheine oder mit Auflagen verbundene Finanztransfers (oder gesonderte »Missionen« für diverse Sozialbereiche in Venezuela) verwandt. Dies ermöglicht es, eine eigenständige gesellschaftliche und politische Legitimierung zu erlangen. In dieser Hinsicht wird eine substantielle Veränderung deutlich. Denn die südamerikanische Linke kritisierte die extraktivistischen Enklavenökonomien in der Vergangenheit scharf, während sie diese heute als eine unverzichtbare Komponente für Entwicklung und Armutsbekämpfung verteidigt. Mehr noch, sie bekräftigt, dass der progressive Staat effizienter und aktiver hierbei sei. Und sie klinkt sich in einen Modernisierungsdiskurs ein, der den unternehmerischen und kommerziellen Erfolg und die Nutzung von wissenschaftlich-technischen Innovationen feiert und einen Nutzen für die gesamte Gesellschaft, vor allem in Hinblick auf die Möglichkeit zum materiellen Konsum, in Aussicht stellt. In dieser Weise stellt sie mit anderen Komponenten und Verbindungen die traditionellen Ideen des südamerikanischen Desarrrollismo (der von den 1940er bis Anfang der 1970er Jahre in dem Subkontinent vorherrschenden Entwicklungsdoktrin, d. Ü.) wieder her, die auf der Fortschrittsidee und der intensiven Aneignung der Natur gründete.

Die starke Protagonistenrolle des neuen Extraktivismus färbt auf andere Sektoren ab. Eine erste Expansionsphase erfolgte in Richtung auf den Agrarsektor, wo bei einigen Exportmonokulturen ähnliche Tendenzen wie beim Bergbau oder den Kohlenwasserstoffen deutlich wurden. Am deutlichsten wird dies beim Soja-Anbau, der in ausgedehnten Enklaven erfolgt. Eine zweite Phase scheint sich in der Restrukturierung anderer Sektoren, wie der intensiven Hochseefischerei oder den Lachsfarmen, und teilweise im Tourismus abzuzeichnen.

Aus dieser Sicht, werden die progressiven Entwicklungsstile – bei allen Unterschieden zwischen den Ländern – durch die Haltungen und Zugangsweisen des Extraktivismus gefärbt. Dessen Dominanz ist so stark, dass man von einem »extraktivistischen Stil« sprechen kann, der sich direkt auf die Organisation der Ökonomien und die produktiven Prozesse auswirkt. Abgesehen von den Kennzeichen des klassischen Extraktivismus wie des Neo-Extraktivismus, die bereits oben skizziert worden sind, sind noch weitere Aspekte dieses Entwicklungsstils hervorzuheben: Er ist

auf sehr kurze Produktionsketten (einschließlich des Abbaus und eventueller erster Verarbeitungsstufen, wo diese notwendig sind) gegründet. Diese sind vornehmlich als Teil transnationaler und flexibler Logistikketten strukturiert. Deren Aufmerksamkeit ist nicht notwendigerweise auf das Eigentum an den Rohstoffen fokussiert, sondern auf die Sicherstellung der Kontrolle von Abbau und Vermarktung. Sie sind Mittler in der Aneignung der Natur, und die Rohstoffe können im staatlichen, gemischten oder privaten Eigentum sein. Zudem beginnen manche Unternehmen zu akzeptieren, dass sie einen Teil der Rente abtreten müssen, um den Zugang zu den Rohstoffen, die Stabilität ihrer Investitionen und den staatlichen Schutz bei sozialen Umweltkonflikten sicherzustellen.

Der extraktivistische Entwicklungsstil ist kein konservativer Diskurs, sondern er ist auf Wandel und Zukunft gerichtet. Er verleugnet den Staat nicht, sondern braucht ihn. Er passt sich an die aktuelle Phase der Globalisierung an und stellt Ansprüche an die Flexibilisierung und die Transportlogistik und Vermarktung. Aber er zeigt kein Interesse an anderen Aspekten, wie der Diversifizierung der nationalen Ökonomien sowie deren Industrie- und Dienstleistungsgrundlage. Zumindest sieht er dies bestenfalls als eine Frage an, die erst in der Zukunft angegangen werden kann. Fragen wie der Übergang von einem begrenzten südamerikanischen Fordismus zum Postfordismus sind aus dieser Sicht nicht relevant, denn es ist ein Entwicklungsstil, der nicht ausgehend von den Arbeitsprozessen, sondern vom Zugang zu Rohstoffen organisiert wird. Er dehnt sich über die eigene parteipolitische Basis des Progresismo hinaus aus und ist in breiten Sektoren der Gesellschaft präsent. Man kann sogar bekräftigen, dass der extraktivistische Entwicklungsstil Ausdruck einer Einpassung der alten südamerikanischen Kultur der Rohstoffausbeutung in das 21. Jahrhundert ist.

Widersprüche des Staates und Gleichgewicht durch Kompensationszahlungen

Die Analyse des Neo-Extraktivismus erlaubt es, die substanziellen Widersprüche im progressiven Staat herauszuarbeiten: Auf der einen Seite fördert er die Eigendynamik der kapitalistischen Ökonomie, auf der anderen Seite versucht er in diese Prozesse zu intervenieren. In der Tat reklamieren alle progressiven Regierungen, dass ihr Ziel im ökonomischen Bereich Wachstum ist und dies unumgänglich sei, um Beschäftigung zu schaffen sowie Grundlagen für staatliche Einnahmen zu haben etc. Aus diesem Grund wird liberalisiert und schützt der progressive Staat die Dynamiken des gegenwärtigen Kapitalismus und er hält sich zurück, wenn durch staatliches Eingreifen die Akkumulationsdynamik gefährdet werden würde. Die Förderung der Akkumulation erfolgt in unterschiedlicher Stärke und unterschiedlicher Form. Diese reicht vom gesetzlichen Schutz über die unterschiedlichsten Formen von Subventionen, zum Schutz vom Einkommen aus Investitionen. In einigen Fällen greift der Staat auch direkt mittels staatlicher Unternehmen ein.

Möglicher Weise ist das Brasilien unter Lula da Silva das beste Beispiel für diese neue Konfiguration. Dort hat der Staat mit enormen Geldsummen Exportunternehmen sowie die Transnationalisierung einer kleinen Gruppe von großen Unternehmen (wie z.B. JBS FriBoi im Bereich Rinderzucht, Odebrecht im Bereich der Bauwirtschaft, Vale im Bereich des Rohstoffabbaus) unterstützt. In anderen Staaten sind die Möglichkeiten der Unterstützung vergleichsweise viel geringer. Auch die geförderten Sektoren sind zum Teil andere, das Bestreben ist jedoch dasselbe. Aus

diesem und anderen Gründen ist es zentral zu erkennen, dass der progressive Staat funktional für diesen Kapitalismus ist, der auf die Ausbeutung von Naturressourcen für eine globale Ökonomie beruht.

Dieser Staat muss auch in den Markt und die Akkumulationsprozesse mittels ökonomischer und nicht-ökonomischer Instrumente intervenieren, um sich einen Teil der Rente anzueignen und negative Auswirkungen des Kapitalismus hintan zu halten und um Maßnahmen zu setzen, um die Wohlfahrt der Menschen zu steigern und Armut zu bekämpfen etc. Dabei geht es nicht nur um die soziale Gerechtigkeit (ein zentrales Element der Selbstsicht der Linken), sondern auch um weniger hehre Ziele, wie etwa die Sicherung von WählerInnenstimmen.

Damit gibt der Staat einerseits dem Kapital nach, andererseits versucht er dies in die Schranken zu weisen. Daraus ergeben sich verschiedene Widersprüche. Auch wenn einige dieser Widersprüche an die Warnungen von Offe (1984) erinnern, so kann doch seine auf Industrieländer bezogene Analyse nicht auf die aktuelle süd-amerikanische Realität übertragen werden. In zahlreichen Ländern mit progressiven Regierungen gibt es keinen Wohlfahrtsstaat analog zum europäischen Staat. Im Vergleich zu den Ländern, die dem europäischen Modell recht nahe kommen, wie Argentinien, Chile oder Uruguay, gibt es doch substantielle Unterschiede. Der Neo-Extraktivismus führt auch nicht zu einem Wohlfahrtsstaat à la Südamerika, sondern, ganz im Gegenteil, behindert und begrenzt diese Möglichkeit (wie weiter unten näher ausgeführt wird).

Es ist daher sinnvoll, die grundsätzlichen Mechanismen, die vorhanden sind, um mit diesen Widersprüchen umzugehen (einige davon zum Teil inspiriert von Offe 1984 und Jessop 2002) zu analysieren. An erster Stelle können Regulierungen genannt werden, die vorgeblich objektive und unabhängige Instrumente bereitstellen, mit denen Zugeständnisse an das Kapital erteilt oder verweigert werden können. Es ist dies ein Versuch, entpolitisierte Maßnahmen anzubieten, um Konflikte in der politischen Arena zu vermeiden. Als Beispiele können hier die als unabhängig bezeichneten Zentralbanken, oder die Art und Weise, wie Umweltaforderungen geprüft werden, genannt werden. Es besteht jedoch kein Zweifel, dass diese Instrumente aufgrund der institutionellen Schwäche des Staates in Südamerika nur von begrenzter Effektivität sind.

Bei einer zweiten Variante nimmt der Staat zur Kenntnis, dass er keine neutralen oder objektiven Regulierungen einsetzen kann. Entsprechend verhält er sich je nach dem auf ihn ausgeübten Druck bzw. in Einklang mit den an ihn herangetragenen Ansprüchen. Zum Beispiel hat die Regierung Morales nicht gegenüber kleinen indigenen Gruppen nachgegeben, hingegen schon einen großen Teil der Forderungen der FEJUVE (Nachbarschaftsvereinigung von El Alto) erfüllt, da es sich hierbei um eine viel mächtigere Institution mit zahlreichen Mitgliedern handelt. Einige TheoretikerInnen der verschiedenen Versionen des Populismus (z.B. Laclau 2005) finden daran durchaus positive Aspekte, auch wenn diese Form der Intervention eher instabil ist.

Drittens kann der Staat einfach die Forderungen und Konflikte ignorieren. Weder akzeptiert er sie noch lehnt er sie ab. Vielmehr versucht er sie klein zu halten und zu isolieren. Das ist angesichts des Extraktivismus ein sehr verbreitetes Vorgehen, da viele Forderungen seitens von kleinen Gruppen von BürgerInnen, wie Bauerngemeinden oder indigenen Gemeinschaften, gestellt werden. Diese schaffen

es nicht, genügend politischen Druck zu erzeugen, und stellen auch kein großes Risiko bezogen auf die WählerInnenstimmen dar. Überdies erfahren diese ländlichen Gruppen wenig Aufmerksamkeit in den urbanen Zentren, da sie von diesen oft weit weg sind.

Viertens geht es um die Verteilung der fiskalischen Mittel. Das weit verbreitete Mittel, das progressive Regierungen einsetzen, sind die sogenannten »konditionierten Transfers«. Dabei handelt es sich um Geld für verarmte Bevölkerungsgruppen oder Gruppen mit hohem sozialem Risiko (wahrscheinlich das bekannteste Beispiel dafür ist die »Bolsa Familia«, die mehr als fünf Millionen Familien in Brasilien zugutekommt). Es handelt sich damit um eine ökonomische Kompensation mit dem Ziel der Umverteilung. Diese Maßnahmen haben zu den Erfolgen bei der Reduktion der Armut und der Marginalisierung in fast allen Ländern wesentlich beigetragen. Es sind einfache und direkte Instrumente, die eine große Reichweite entfalten können (37,1% der Bevölkerung Ekuadors erhalten etwa entsprechende Leistungen, 26% sind es in Brasilien, 18,6% in Bolivien; CEPAL 2009). Außerdem tragen diese Maßnahmen dazu bei, den Präsidenten zu stärken, womit sie einen deutlichen Einfluss auf Wahlen haben.

In den verschiedenen Ländern führt die Bereitstellung von »konditionierten Transfers« für die Armen zu signifikanten Ausgaben (z.B. 0,84% des BIP in Ecuador, 0,41% des BIP in Brasilien, 0,35% in Bolivien und 0,20% in Argentinien, CEPAL 2009). Diese können durch Einnahmen der Extraktionsökonomie bzw. direkt aus den Sektoren (z.B. in Bolivien als direkte Steuer auf den Abbau von Erdölprodukten) finanziert werden. Die gegenwärtig hohen Rohstoffpreise erlauben es bislang, diese Programme zu finanzieren. Jedoch generiert dies starke Anreize, um neue Extraktionsvorhaben voranzutreiben. Es entsteht ein Teufelskreis: Die Pläne zur Verringerung der Armut bedürfen neuer Extraktionsprojekte und diese verursachen ihrerseits wieder soziale und ökologische Wirkungen die zukünftige Kompensationen nötig machen.

Jenseits des finanziellen Volumens, das tatsächlich von der Extraktionsökonomie für soziale Maßnahmen transferiert wurde, konnten diese Maßnahmen einen hohen symbolischen Wert erreichen – und zwar so weit, dass sie gar als zu einer der Säulen des Neo-Extraktivismus geworden sind. In der Tat verteidigen die linken Regierungen ihr extraktivistisches Modell mit einer immer wieder vorgetragenen Notwendigkeit für die Finanzierung der Sozialleistungen zur Reduktion der Armut. Angesichts der Kritiken seitens der BürgerInnen an den sozialen und ökologischen Auswirkungen dieser Projekte antworten die Regierungen, dass eine Politik, die den Extraktionsinteressen entgegensteht, die Sozialhilfeprogramme unterminieren und überdies den Kern der Basis des Fortschritts treffen würde.

Aufgrund dieser Dynamik des Extraktionsmodells ist der Staat gezwungen, zwischen Zugeständnissen an das Kapital und der Regulierungsnotwendigkeiten, um die sozialen und ökologischen Auswirkungen nicht ausufern zu lassen, zu manövrieren und damit ein schwieriges Gleichgewicht herzustellen. Ein großer Teil der Instrumente, die es erlauben, mit diesen Spannungen umzugehen, haben nur eine beschränkte Wirkung. Aus diesem Grund sind die monetären Kompensationen die sichtbarsten und erfolgreichsten Maßnahmen. Ihre Relevanz liegt weit jenseits der mobilisierten finanziellen Ressourcen, sondern ist vor allem auch im enormen symbolischen politischen Wert zu sehen, der substantiell zur Legitimation beiträgt.

Nichts desto trotz wird durch das Anstreben dieses Gleichgewichts die Natur des Problems nicht gelöst, sondern es muss ständig versucht werden, eine Balance herzustellen. Es ist ein dynamisches und instabiles, ja risikoreiches, Gleichgewicht, da ein großer Teil der Einkommen aus den Exporten von Rohstoffen stammt, deren Preis und Nachfrage die Regierungen nicht kontrollieren. In einigen Fällen wird das Gleichgewicht zerstört und der Staat muss die Beziehungen unter neuen Bedingungen wieder ausbalancieren. In manchen Fällen ist dafür sogar eine neuerliche Legitimation in Form von Verfassungsreferenden oder Plebisziten nötig.

Die Mehrdimensionalität der Wohlfahrt wird drastisch reduziert (sei es die klassische Version oder eine mögliche südamerikanische Version). An Stelle dessen tritt etwas, was als »kompensatorischer Staat« bezeichnet werden könnte. Sein Kernelement besteht in der Dynamik der Erhaltung des Gleichgewichts unter Verwendung verschiedener Instrumente, allen voran den finanziellen Kompensationszahlungen, weshalb es sich nicht um einen Wohlfahrtsstaat im klassischen Sinne handelt.

Obwohl die Dynamik der Aneignung der Extraktionsrente wichtig ist, unterscheidet sich das Konzept des »kompensatorischen Staates« in einigen Aspekten vom klassischen Rentierstaat. Letzterer wurde im Falle von autoritären oder totalitären Regimen im Kontext eines transnationalen Extraktivismus und lokaler Eliten, die sich einen wesentlichen Teil der Renten aneignen, ohne die Mittel einer breiteren Umverteilung zuzuführen, konzipiert (siehe z.B. Omeje 2008). Ein guter Teil dieser und anderer Eigenschaften trifft nicht auf die progressiven Regierungen zu. Diese sind demokratisch, haben einige Maßnahmen zur Stärkung der Politik getroffen, haben wesentliche Mechanismen zur Umverteilung entwickelt und versuchen den Staat zu stärken etc. (obwohl vor allem im Fall von Venezuela Rentier-Aspekte existieren).

Dieser »kompensatorische Staat« unterscheidet sich auch vom Konzept des »Schumpeterianischen Wettbewerbsstaates«, welches im Zuge einer möglichen Transformation zum Postfordismus in Europa vor der Krise diskutiert worden war (siehe z.B. Jessop 2002). In Südamerika herrschen jedoch nach wie vor sehr heterogene ökonomische Strukturen vor, die von einfachen Bauernwirtschaften bis zu Industriekonglomeraten reichen. Auch wenn das Extraktionsmodell versucht, einen »Modernisierungssprung« in Richtung Globalisierung zu vollziehen, bleibt es an Rohstoffe gebunden.

Trotz dieser Einschränkungen ist die Idee der ökonomischen Kompensation weiterhin akzeptiert und legitimiert das extraktivistische Wirtschaftsmodell. Die Unterstützung kommt aus sehr unterschiedlichen Bereichen. Ein Bereich sind jene, die den Appell an die soziale Gerechtigkeit unterstützen, wie er der Linken eigen ist. Eine andere Gruppe sind die konservativen Sektoren und Unternehmensgruppen, die auf wirtschaftliches Wachstum setzen. Eine wichtige zusätzliche Legitimation kommt von einigen sozialen Bewegungen, wie z.B. den Gewerkschaften im Rohstoffabbau oder im Erdölsektor (wie es etwa in Argentinien, Brasilien, Bolivien und Venezuela der Fall ist). Brasilien ist ein Extremfall, da es die Regierung geschafft hat, substantielle Unterstützung seitens der Eliten sowie von wichtigen Gewerkschaften zu haben, da diese ihre Pensionsfonds in großen Extraktionsunternehmen angelegt haben.

Parallel dazu gibt es zahlreiche gesellschaftliche Sektoren, die sich mit einem kompensatorischen Staat zufrieden geben und die aufhören, Fortschritte in anderen Bereichen, wie etwa der Bildung oder der Gesundheit, zu fordern. Das ist verständ-

lich, da viele Gruppen unter harten ökonomischen und sozialen Bedingungen in den Jahren des Neoliberalismus litten und jetzt von realen Verbesserungen profitieren. Aber es kann auch nicht von der Hand gewiesen werden, dass dies zum Teil der Ausdruck der im Neoliberalismus erfolgten kulturellen Veränderungen ist. Diese haben einer Individualisierung Vorschub geleistet. Es steht auch außer Zweifel, dass die individuellen Kompensationszahlungen diese ökonomistische Rationalität weiter stützen.

Schlussendlich, wie bereits erwähnt, gibt es in Südamerika ein altes kulturelles Erbe, das auf der Ausbeutung der Natur beruht. Diese wird als voller Korb, dessen Ressourcen nur darauf warten genützt zu werden, gesehen.

Gütiger Kapitalismus und Entwicklungsoptionen

Der kompensatorische Staat impliziert notwendiger Weise, dass der Progresismo den Kapitalismus akzeptiert und dessen negative Auswirkungen reduziert werden können. Seine Ausrichtung auf Kompensation ist für diesen Kapitalismus funktional. Die Optionen für substanzielle Transformationen bleiben auf der Strecke bzw. beschränken sich auf Bereiche, die weder die Akkumulation noch die globale Einbindung in Frage stellen. In diesem Bereich gibt es unterschiedliche Haltungen. Die Regierung Chávez setzt auf eine anti-kapitalistische Rhetorik, jedoch wird der Kapitalismus im Kern erhalten, auch wenn auf Alternativen im Bereich der Produktion und der regionalen Integration gesetzt wird. Hingegen haben die Regierungen Lula da Silva (Brasilien) und Mujica (Uruguay) klargestellt, dass sie im Kapitalismus agieren und nur diskutiert werden kann, wie der vom Staat abgeschöpft Mehrwert verteilt werden kann.

Der kompensatorische Staat ist unweigerlich der Ausdruck des Ziels eines gütigen Kapitalismus. Das Problem ist, wie bereits angeführt, dass dies den Bereich der Gerechtigkeit und die Optionen für die Schaffung eines Wohlfahrtsstaats beschränkt. Die Kompensation ähnelt im Moment mehr Caritas bzw. Wohltätigkeit statt einer wirklichen Sozialpolitik (was sich im wiederholten Versagen, z.B. bei Bildungs- oder Gesundheitsreformen, widerspiegelt).

Es gibt auch Auswirkungen auf die Konzepte für Entwicklung. Die Rufe nach einer »nationalen und populären« Strategie, um die derzeit in Argentinien verwendete Terminologie heranzuziehen (abgekürzt als »nac & pop«), wiederholen den Ruf nach einer starken Führerschaft des Staates und einer größeren Abschöpfung des Mehrwerts, stellen aber z.B. nicht die Logik des Extraktivismus in Frage. Das kumuliert darin, dass z.B. gefordert wird, dass die Erdölförderung in Hand staatlicher Unternehmen liegen soll, jedoch nichts über die Liberalisierung und Transnationalisierung des Erdölsektors gesagt wird. Man fällt in Strategien zurück, die sich für eine bestimmte Art des Populismus (im Sinne von Laclau 2005) als funktional herausstellen. In diesem Populismus kann es Kooperation, aber auch Brüche mit bestimmten Unternehmensgruppen geben. Welche das konkret sind, hängt weniger von der Art der Sektoren als vielmehr von den konkreten politischen Bedingungen oder den Möglichkeiten der Aneignung von Renten zusammen. In Brasilien sind die Konzepte des »neuen Entwicklungsparadigmas« (nuevo desarrollismo) viel detaillierter ausgearbeitet (z.B. Bresser Pereira 2007). Eine Rückkehr des Staates auf mehreren Ebenen wird postuliert. Jedoch wird klar gesagt, dass es sich dabei um kapitalistische

Strategien handelt, die grundsätzlich liberal und für den Markt funktional sind. Das Ziel des Wachstums wird ebenso wenig in Frage gestellt, wie das Mittel des Extraktivismus zur Erreichung des Zieles.

Sowohl das neue Entwicklungsparadigma wie auch das argentinische »nac & pop« setzen bevorzugt auf Industrialisierung. Das Problem ist aber, dass die Versuchung angesichts hoher Rohstoffpreise so stark ist, sodass sie dieser erliegen. Überraschender Weise wird diese auch von der CEPAL mitgetragen, die ihre alten Ansprüche zur Diversifizierung der Produktion aufgibt und jetzt argumentiert, dass die Regierungen diese Rohstoffhaushalte nützen sollen.

Die breite theoretische Diskussion über den sogenannten »Sozialismus des 21. Jahrhunderts« ist primär auf eine konzeptionelle Kritik des Neoliberalismus fokussiert, liefert aber keine weitergehenden detaillierten Vorschläge für alternative Formen der Entwicklung. Im Gegensatz hierzu ordnen sich die Beiträge unter dem Titel »Buen Vivir«, das »gute Leben«, die in den andinen Staaten entstanden sind, in eine Tradition der radikalen Kritik der Entwicklung der Europäischen Moderne ein und sind deshalb sowohl post-kapitalistisch als auch post-sozialistisch. In diesem Rahmen sind die interessantesten Vorschläge entstanden, die mit dem Extraktivismus brechen (z.B. das Moratorium zum Erdölabbau im Amazonasgebiet). Diese Debatte ist z.B. in Ecuador im Laufen, wo der nationale Entwicklungsplan auf das »gute Leben« abzielt und versucht wird, in mittlerer Frist vom Extraktivismus loszukommen (obwohl dies durch das widersprüchliche Mittel, den Extraktivismus heute zu stärken, um zukünftig diversifizieren zu können, erfolgt).

Möglichkeiten und Grenzen des kompensatorischen Staates

Die progressiven Regierungen in Südamerika haben ohne Zweifel substantielle Veränderungen hervorgerufen. Sie haben die neoliberale Welle gestoppt, den Staat wiederhergestellt und einen demokratischen Rahmen bewahrt. Sie haben vielen marginalisierten Sektoren eine aktive politische Rolle ermöglicht, die Lebensverhältnisse von Millionen von Menschen verbessert und versucht regionale Integration in die Wege zu leiten.

Es ist aber auch Faktum, dass das Voranschreiten des Extraktivismus und die monetären Kompensationen ihre Grenzen erreichen. Die Möglichkeiten der politischen Legitimation und sozialen Ruhigstellung sind mittlerweile beschränkter. In zahlreichen Fällen ist das auf die zugespitzten Auswirkungen des Extraktivismus zurückzuführen. Diese erreichen zuweilen ein Ausmaß, das für die lokalen Gemeinschaften akzeptable monetäre Kompensationen nicht mehr möglich macht. Oder es kann auch sein, dass diese Auswirkungen nicht-merkantile Dimensionen haben, die die lokalen Bevölkerungen als nicht-verhandelbar betrachten. Der Extraktivismus stößt in zahlreichen Ländern an seine demokratischen, sozialen, kulturellen und ökologischen Grenzen, was dort zunehmende Proteste der Bevölkerung mit sich bringt. Diese Situation zeigt sich deutlich in Bolivien und Ecuador und ist in Uruguay im Entstehen. Ebenso zeigen sich einige Symptome in Argentinien und Paraguay.

Das generiert ernsthafte Probleme. An erster Stelle muss hier der Fokus auf monetäre Transfers genannt werden, die als Synonym für soziale Gerechtigkeit gelten, jedoch das breite und diverse Feld der Gerechtigkeit auf nur eine Dimension reduzieren (ökonomische Verteilungsgerechtigkeit) und hierbei auf nur ein Instrument

(Geldzahlungen) zurückgreifen. Die Gerechtigkeit wird damit reduziert und andere Aspekte, die eine politische Dimension implizieren, wie etwa die Repräsentation und Partizipation oder die Umwelt, werden damit vernachlässigt oder an den Rand gedrängt. Die Forderungen nach Umweltgerechtigkeit werden z.B. von den progressiven Regierungen ignoriert oder abgelehnt. Für linke eine Regierung ist die Anschuldigung, die Gerechtigkeit zu vernachlässigen, jedoch ein ernstes Thema mit wichtigen politischen Implikationen.

An zweiter Stelle ist anzuführen, dass viele Debatten sich ausschließlich auf die Frage der ökonomischen Kompensation beziehen (wie hoch sollen sie sein, wer soll profitieren, wie kann es organisiert werden etc.) und Kosten-Nutzen Analysen einen neuerliche Aufschwung erleben. Diese Kommodifizierung der Bewertungen und der Politik läuft Gefahr, sich an neoliberale Herangehensweisen anzunähern.

An dritter Stelle ist zu nennen, dass progressive Regierungen Maßnahmen setzen, um neue Regulierungen des Kapitals zu verhindern, die ihren kompensatorischen Ausgleich in Frage stellen könnten. So werden z.B. Konsultationsmechanismen und direkte Partizipationsmöglichkeiten von unabhängigen BürgerInnen vermieden. Linke PolitikerInnen begründen dies oft damit, dass sie über die Wünsche des Volkes schon Bescheid wüssten (da sie ja selbst aus dem Volk stammen, wie etwa wiederholt Lula da Silva, Evo Morales oder José Mujica argumentieren). In anderen Fällen wird an den Pragmatismus appelliert. In seinem Namen wird die Suche nach Alternativen abgestellt. Was damit früher als eine der schlechten Seiten des Neoliberalismus galt, wird heute als Tugend bezeichnet. Schlussendlich wird der Konsens umdefiniert, um ihn als Rechtfertigung für die Zugeständnisse an das Kapital zu verwenden. Diese Art von Antworten lässt die fortschrittliche Bewegung fast ohne politische Transformationsprojekte dastehen und die Umorientierung nach Links wird damit aufgehalten.

Viertens gibt es Situationen, in denen der Staat Forderungen, die sich in nicht-ökonomischen Dimensionen stellen, wie etwa kulturelle, religiöse oder ökologische Werte einer Gemeinschaft, nicht akzeptiert. Wenn er sie anerkennen würde, müsste er Beschränkungen erlassen, die viele extraktivistische Unternehmungen unmöglich machen würde. In zahlreichen Fällen scheint es, dass er diese Forderungen nicht einmal versteht und sie entsprechend nur so interpretiert, wie er das kann: nämlich als Disput um die Macht. Das markanteste Beispiel hierfür waren die Forderungen und Protestmärsche der indigenen Bevölkerung im August und September 2011 in Bolivien zur Verteidigung ihrer Territorien. Diese wurden von der Regierung Morales zurückgewiesen, da es sich dabei um eine »politische« Demonstration handle. Die Regierung geht damit nicht auf die sozialen, ökonomischen und ökologischen Argumente der indigenen Bevölkerung in den tropischen Zonen ein, sondern weist sie zurück, wenn sie die Pläne zur extraktivistischen Entwicklung in der Zone in Frage stellen. Sie macht es jedoch allein mit dem Argument, dass dies »Politik« sei, wobei das Wort dabei mit einer stark negativen Bedeutung besetzt wird. Das sind Fälle, die einer Entpolitisierung der Gesellschaft Vorschub leisten. Damit hebt die fortschrittliche Bewegung ihre eigenen politische Reproduktion aus.

Es gibt jedoch auch Faktoren, die in die Gegenrichtung wirken. So verändern z.B. einige gesellschaftliche Sektoren, obwohl sie nicht direkt vom Extraktivismus negativ betroffen sind, ihre Einstellung. Wie oben erwähnt, bestehen Elemente des neoliberalen Erbes fort, wie z.B. der Individualismus, es existieren jedoch auch breite gesell-

schaftliche Sektoren, die diese Einstellungen ablehnen und Werte wie Solidarität und Umweltschutz vertreten und von diesem Standpunkt aus den Extraktivismus ablehnen. Diese und andere Veränderungen sind analog zu denen, die vor wenigen Jahren zur Wahl progressiver Regierungen geführt haben. Es gibt große politisch relevante Spielräume für soziale Mobilisierung, die sich rasch entwickeln und intensivieren.

Übersetzung aus dem Spanischen: Joachim Becker & Johannes Jäger

Literatur

- Bebbington, Anthony/ Denise Humphreys Bebbington (2011) An Andean Avatar: Post-neoliberal and neoliberal strategies for securing the unobtainable. In: *New Political Economy* 16 (1): 131-145.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (2007) *Macroeconomia da estagnação*. São Paulo: Editora 34.
- CEPAL (2009) *Panorama social de América Latina*. Santiago: CEPAL.
- CEPAL (2010) *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- CEPAL (2011a) *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2010*. Santiago: CEPAL.
- CEPAL (2011b) *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2010-2011*. Santiago: CEPAL.
- Collque, Juan/ Pablo Poveda (2010) Hegemonía transnacional en la minería boliviana. *La Paz, Le Monde Diplomatique*, No 28: 4-7.
- Gudynas, Eduardo (2009) Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. In: Schuldt, Jürgen et al.: *Extractivismo, política y sociedad*. Quito: CAAP y CLAES: 187-225
- Gudynas, Eduardo (2011a) Die Linke und die Ausbeutung der Natur. In: *Luxemburg*, Nr. 1: 114-123.
- Gudynas, Eduardo (2011b) Die Grenzen des Fortschritts und die Erneuerung der progressiven Bewegungen. In: *Emanzipation*, 1 (1): 34-50.
- Jessop, Bob (2002) *The future of the capitalist state*. Cambridge: Polity.
- Laclau, Ernesto (2005) *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo Cultura Económica.
- Offe, Claus (1984) *Contradictions of the Welfare State*. Cambridge: MIT Press.
- Omeje, Kenneth (2008) Extractive economies and conflicts in the global south: re-engaging rentier theory and politics. In: Omeje, Kenneth (Hg.) *Extractive economies and conflicts in the global south*. Hampshire: Ashgate.
- Ramírez Gallegos, Franklin (2006) Mucho más que dos izquierdas. In: *Nueva Sociedad*, 204: 30-44.

Aktuelle Debatte: Staatsbankrott

Alternative zu Austeritätspolitik und Weg aus der Euro-Krise?

Die EU steckt in ihrer tiefsten Krise und das mögliche Ende der Eurozone steht im Raum. Die bisherigen politischen Maßnahmen – der »Rettungsschirm« und die an Austeritäts-Auflagen gebundenen »Hilfsprogramme« für Griechenland und andere Euroländer mit Finanzierungsproblemen – trugen weder zu einer Stabilisierung noch zu einer Reduzierung der Staatsschuldenquoten bei. Vielmehr verschärften die harten Sparprogramme die Rezession und erhöhten die ökonomischen und sozialen Folgekosten in den betroffenen Ländern. Die derzeitige Krisenpolitik adressiert nicht die strukturellen Probleme der Krisenländer und des Euroraums. Breitere Alternativen wie eine umfassende Regulierung der Finanzmärkte, EU-weite Steuerkooperation und Umverteilungspolitik, und ein Kurswechsel der EU Wirtschaftspolitik, die den ursächlichen Ungleichgewichten im Euroraum entgegenwirkt, fehlen in den Krisenlösungen. Ein zentrales Element einer erweiterten Krisenpolitik könnte auch eine geregelte Staatsinsolvenz darstellen. Auch wenn dies die Europäische Zentralbank und mächtige EU-Länder bis vor kurzem vehement ablehnten, scheint ein Schuldenschnitt zumindest für Griechenland kaum mehr abwendbar.

Über die Sinnhaftigkeit und die Folgen einer Staatsinsolvenz im Euroraum gibt es geteilte Meinungen. Inwieweit ist eine geordnete Staatsinsolvenz sinnvoll und würde die ökonomischen und sozialen Kosten der Krise in den betroffenen Ländern und im Euroraum reduzieren? Welche Erfahrungen gibt es mit dem Instrument des Staatsbankrotts besonders in Ländern des Südens, wo dieses Instrument seit langem gefordert wird? Wie kann eine geregelte Staatsinsolvenz im Euroraum gestaltet werden? Inwieweit würde eine geregelte Staatsinsolvenz zu Ansteckungseffekten führen und dadurch die Krise verschärfen? Welche alternativen Politiken gibt es zum Staatsbankrott, um die Krise zu entschärfen und die ökonomischen und sozialen Kosten der Krise zu reduzieren?

Unterschiedliche progressive Antworten zu diesen Fragen werden in den folgenden zwei Kommentaren dargelegt. Kunibert Raffer, a.o. Professor am Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Wien, fordert schon seit Jahrzehnten eine Staatsinsolvenz vor allem für Länder des Südens. Er argumentiert für eine Staatsinsolvenz angelehnt an das »Chapter 9« Verfahren in den USA. Torsten Niechoj, Referatsleiter für Internationale Konjunkturanalyse und Wirtschaftspolitik am Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung, betont die Gefahren einer Staatsinsolvenz im Euroraum und argumentiert für alternative Lösungen. Dazu zählen eine stärkere wirtschaftspolitische Integration des Euroraums und die Einführung von Eurobonds.

Cornelia Staritz