MEMO-FORUM

Zirkular
der
«Arbeitsgruppe
Alternative Wirtschaftspolitik»

Nr. 23

mit dem Schwerpunktthema

Internationalisierung
und alternative
Außenwirtschaftspolitik

Bremen, September 1995

Inhalt

Editorial
Arbeitsgruppe Außenwirtschaft 1

Zwischen nationalem Standort und Weltmarkt
Ingo Schmidt 4

Liberalismus und Protektionismus im Welthandel
Karl-Peter Wettstein 20

Globale Regionalisierung - die Strategien transnationaler Unternehmen
Margit Köppen 25

"Global Finance" - Überlegungen zu einem komplexen, aber bedeutsamen Thema
Hans-Peter Krebs 38

Steuern gegen die Spekulation? - Der Tobin-Vorschlag und seine Erweiterung
Jörg Huffschmid 53

Außenwirtschaftsbeziehungen der Triade zu ihrem Umfeld -
Die Europäische Union - Ost- und Mitteleuropa
Stefan Gildemeister 66

Gemeinschaftliche Wirtschaftspolitik zum "außenwirtschaftlichen" Ausgleich innerhalb der EU
Jörg Huffschmid 80

Alternative Außenwirtschaftspolitik und Nord-Süd-Beziehungen
Stefan Greß 92

Impressum:

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik
Postfach 33 04 47, 28334 Bremen

Redaktion:	Andrea Adrian, Axel Troost
Preis:	Einzelheft (auch im Abonnement) jeweils DM 4,– ab 10 Exemplare DM 3,–
Bankverbindungen:	Axel Troost-Sonderkonto, Postgiroamt Hamburg (BLZ 200 100 20) Konto-Nr.: 1000 11 - 203 für Daueraufträge zur Finanzierung der Mitarbeiterstelle: Axel Troost-Sonderkonto, Postgiroamt Hamburg (BLZ 200 100 20) Konto-Nr.: 2184 74 - 201

ISSN: 0176-5833

Einladung

20 Jahre Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik

Im Herbst dieses Jahres kann die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik auf ihr 20jähriges Bestehen zurückblicken. Nachdem im November 1975 mit dem "Memorandum für eine wirksame und soziale Wirtschaftspolitik" der Grundstein für die weitere Arbeit gelegt war, hat unsere Arbeitsgruppe seit 1977 in jedem Jahr kurz vor dem 1. Mai weitere Memoranden für eine alternative Wirtschaftspolitik veröffentlicht.

Wir meinen, das 20jährige Bestehen der Memorandumgruppe ist Grund genug, gemeinsam über die vergangene und zukünftige Arbeit zu diskutieren und vor allen Dingen auch ausgiebig zu feiern.

Wir laden deshalb recht herzlich zu folgenden Veranstaltungen in **Bremen** ein:

Samstag, den 7. Oktober 1995

13.00 bis 17.00 Uhr **Vorträge** im Konsul-Hackfeld-Haus
mit folgenden Schwerpunkten:

- Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch aktive Beschäftigungspolitik
- Ostdeutschland - 5 Jahre deutsche Einheit
- 20 Jahre Memorandum - Kernthesen, Entwicklungen, Ausblick

ab 18.00 Uhr **Jubiläumsfeier** im Bürgerhaus Weserterrassen

Zur Abdeckung der entstehenden Kosten (Saalmiete, kaltes Büfett etc.) müssen wir einen Teilnahmebeitrag in Höhe von DM 40,– (für Arbeitslose und Studierende DM 15,–) erheben, der zu Beginn der Veranstaltung zu zahlen ist.

Für alle diejenigen, die in Bremen einen Schlafplatz benötigen, haben wir vorsorglich 50 Betten in einer Jugendherberge sowie 50 Einzel- und Doppelzimmer im Ibis-Hotel zum Preis von DM 118,– reserviert. Um diese Schlafplätze auch zu sichern, benötigen wir die verbindliche Anmeldung hierfür bis zum **15. September 1995**.

Wir bitten, den Anmeldebogen möglichst frühzeitig, spätestens aber bis zum 15. September 1995 an unsere Kontaktanschrift zurückzusenden und die Anmeldung als verbindlich anzusehen. Weitere Informationen folgen dann.

Anmeldung

20 Jahre Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik

Ich / wir werde(n) mit ..... Personen an folgenden **Veranstaltungen** teilnehmen:

- ❑ **Vorträge** im Konsul-Hackfeld-Haus
  am Samstag, den 7.10.1995 von 13 bis 17 Uhr
- ❑ **Jubiläumsfeier** am Samstag, den 7.10.1995 ab 18 Uhr

Ich / wir benötige(n) folgende **Übernachtungsmöglichkeit**:

- ❑ Jugendherberge (..... Personen / DM 22,50 pro Person)
- ❑ Hotel Einzelzimmer (DM 118,00)
- ❑ Hotel Doppelzimmer (DM 118,00)

Name, Vorname

Anschrift

Bitte ausschneiden oder kopieren und bis spätestens **15. September 1995**
einsenden oder faxen (Fax-Nr. 0421 / 49 80 87)

Arbeitsgruppe
Alternative Wirtschaftspolitik
Postfach 33 04 47

28334 Bremen

Arbeitsgruppe Außenwirtschaft

Editorial

Außenwirtschaftsbeziehungen spielen gegenwärtig eine unbestrittene Hauptrolle in den Debatten aller politischen Richtungen. Nationale Wirtschaftspolitik wird unter dem tatsächlichen oder vermeintlichen Druck weltwirtschaftlicher Zwänge vollzogen. Zugleich wirken sich Produktions- und Marketingentscheidungen global agierender Unternehmen unmittelbar auf die sozialen, ökonomischen und selbst politischen Verhältnisse in einzelnen Ländern aus. Hieraus wird vielfach der Schluß gezogen, souveräne Nationalstaaten würden durch transnationale Konzerne als strategische Akteure verdrängt, Politik im nationalen Rahmen werde damit dem Primat der Weltökonomie unterworfen. Unterhalb der globalen Ebene bestünden demnach keine politischen Zugriffs- oder Gestaltungsmöglichkeiten mehr.

Die vorliegenden Beiträge zur Außenwirtschaftsdebatte stellen weniger den Versuch dar, die Stichhaltigkeit der oben genannten These theoretisch zu diskutieren. Im Vordergrund steht vielmehr der bescheidenere Versuch einer Bestandsaufnahme. Aktuelle Konturen der Weltwirtschaft werden anhand unterschiedlicher funktionaler, regionaler und empirischer Zugänge skizziert. Unabhängig vom jeweiligen Zugang zum Thema werden dabei zwei allgemeine Entwicklungen erkennbar. Erstens ist die liberale Logik politischer Nichtintervention eines der wichtigsten Mittel zur praktischen Durchsetzung einer Weltökonomie, in der beschäftigungs- und sozialpolitische Ziele den Erfordernissen monetärer Stabilität untergeordnet werden müssen. Zweitens zeitigt diese Politik Resultate, die den Stabilitätspostulaten der liberalen Theorie widersprechen. So führte beispielsweise die Krise des mexikanischen Pesos und die hierauf folgende Dollarabwertung zu einer neuerlichen Debatte über die Notwendigkeit einer supranationalen Währungspolitik, einer politischen Regulierung der Weltfinanzmärkte also.

Ansatzpunkte politischer Regulierung finden sich freilich nicht nur auf der Ebene globaler Finanzmärkte, sondern auch im Rahmen der Europäischen Union. So erscheint einerseits eine Integration der osteuropäischen Transformationsökonomien in die EU erforderlich, um eine Peripherisierung letzterer zu verhindern. Andererseits gibt es auch innerhalb der EU-Staaten periphere Regionen, deren formelle Integration bislang wenig zu ihrer substanziellen Entwicklung beigetragen hat. Eine Integration Osteuropas ist also nur sinnvoll, wenn es auch innerhalb der EU zu einem politischen Kurswechsel zugunsten einer Politik des regionalen Entwicklungsausgleichs im besonderen und der Beschäftigungssteigerung im allgemeinen kommt.

Ein Kurswechel ist schließlich auch bezüglich der Außenbeziehungen der EU erforderlich. Eine Integration Osteuropas zu den gegenwärtig vorherrschenden Bedingungen würde nämlich weniger dessen Entwicklung fördern als zu einer Stärkung der EU innerhalb der Triadenkonkurrenz mit Nordamerika und Japan führen, weil der Zugang zu billigen Rohstoffen und Arbeitskräften auf diese Weise gesichert würde. Die gleichzeitige Integration Lateinamerikas und Südostasiens führt mit der Herausbildung regionaler Wirtschaftsblöcke zu einer Verschärfung der internationalen Konkurrenz und

damit auch des internationalen politischen Konfliktpotentials. Regionale Integration muß daher von internationaler Kooperation begleitet werden.

Einen Schwachpunkt aller wirtschaftspolitischen Konzeptionen, die eine Unterwerfung der Politik unter monetäre Stabilisierungsbedingungen durch eine Orientierung an Beschäftigung und sozialer Sicherheit zu ersetzen suchen, markiert zweifellos die Frage: Wer setzt solche Konzepte in die Praxis um? Auch die hier vorgelegten Beiträge legen den Fokus auf theoretische Erklärung und empirische Bestandsaufnahme. Sie drücken damit die Schwierigkeiten aus, die mit der Frage nach der sozialen Basis alternativer Wirtschaftspolitik aufgeworfen sind. Den Kern dieses Problems stellt die Krise der traditionellen Träger einer auf Beschäftigung, soziale Sicherheit und Gesellschaftsreform gerichteten Politik dar, die Krise der Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung also. Zum einen sind deren historische Projekte einer revolutionären Überwindung des Kapitalismus bzw. einer sozialstaatlichen Umgestaltung gescheitert oder befinden sich in einer Krise. Zum anderen vollziehen diese Bewegungen und die Klassenbeziehungen, die ihnen zugrunde liegen, selbst einen Um- und Neustrukturierungsprozeß. Wir meinen, daß dieser Prozeß nicht vollständig von objektiven Bedingungen abhängt, sondern auch durch subjektive Faktoren zu beeinflussen ist. Dazu zählen eben auch die Analyse weltwirtschaftlicher Strukturen und der hierauf gegründete Entwurf alternativer Wirtschaftskonzepte.

Im einzelnen weisen die Beiträge dieses Memo-Forums folgenden Zusammenhang auf. "Zwischen nationalem Standort und Weltmarkt" sucht Ingo Schmidt nach theoretischen Begründungen für Außenwirtschaftsbeziehungen in den Bereichen Handel, Direktinvestitionen und Finanzanlagen. Anhand dieser Überlegungen werden die Konturen der gegenwärtigen Weltwirtschaftstrukturen skizziert. Einzelne der dabei angesprochenen Aspekte werden in den folgenden Beiträgen aufgegriffen und vertieft. Einer funktionalen Gliederung folgend werden Welthandel, transnationale Konzerne und Finanzinvestitionen behandelt. Karl-Peter Wettstein prüft in seinem Beitrag "Liberalismus und Protektionismus im Welthandel", inwieweit die neugegründete Welthandelsorganisation WTO Freihandel und Wohlfahrt steigert und inwiefern sie Protektionismus und internationale Konflikte fördert. Die "Strategien transnationaler Unternehmen" werden von Margit Köppen nachgezeichnet. Dabei kommt sie zu dem Resultat, daß eine Zunahme ausländischer Direktinvestitionen durchaus mit den Annahmen der klassischen Außenhandelstheorie kompatibel ist und insofern keine neue Qualität weltwirtschaftlicher Beziehungen darstellt. Hans-Peter Krebs beschreibt, wie die Krise des Fordismus zu einer Dominaz der "Global Finance" geführt hat und damit das Problem aufgeworfen wurde, einerseits politische Akteure jenseits des Nationalstaates zu konstituieren und andererseits die weltweiten Finanzströme zu kontrollieren und einzudämmen. Als eine Möglichkeit hierzu wird von Jörg Huffschmid die "Tobin-Steuer" diskutiert. Da ein Regime fester Wechselkurse derzeit kaum als durchsetzbar erscheint, sollen spekulative Kapitalbewegungen durch eine Devisenumsatzsteuer eingeschränkt werden.

Unter regionalen Gesichtspunkten werden schließlich die Beziehungen der EU zu Osteuropa und das Verhältnis zwischen kapitalistischen Metropolen und Peripherien dargestellt. Stefan Gildemeister behandelt "Außenwirtschaftsbeziehungen der Triade zu ihrem Umfeld" und vertritt dabei die These, daß eine Entwicklung Osteuropas ohne eine Integration in die EU unmöglich ist. Veränderungen der EU-Politik, die für eine

sinnvolle Integration Voraussetzung sind, werden von Jörg Huffschmid unter dem Stichwort "Gemeinschaftliche Wirtschaftspolitik zum 'außenwirtschaftlichen' Ausgleich" diskutiert. Schließlich stellt Stefan Greß Überlegungen zu "Alternative Außenwirtschaftspolitik und Nord-Süd-Beziehungen" vor. Kernpunkte solch einer Politik sind eine Handelspolitik, die den Peripheriestaaten die Erwirtschaftung höherer Exporterlöse ermöglicht, sowie internationale Sozialstandards, um die Einkommensverteilung innerhalb der Peripherien zugunsten von Lohnempfängern verschieben zu können.

Nur der Vollständigkeit halber sei noch erwähnt, daß die vorliegenden Beiträge die Gesamtheit der aktuellen Außenwirtschaftsproblematik nur ansatzweise erfassen können. Auch Widersprüche innnerhalb der einzelnen Beiträge und zwischen ihnen sind uns durchaus bewußt - sie spiegeln einerseits den Stand unserer Debatte wider und sind andererseits als Einladung zu verstehen, sich an ihr zu beteiligen.

Ingo Schmidt

Zwischen nationalem Standort und Weltmarkt

1. Einleitung

Kapitalistische Wirtschaft ist Weltwirtschaft - von Beginn an: "Welthandel und Weltmarkt eröffnen im 16. Jahrhundert die moderne Lebensgeschichte des Kapitals."[1] Das ist das eine. Andererseits gibt es aktuelle Debatten über "Internationalisierung" und "Globalisierung"[2], deren Kernthese besagt, daß Kapital und Arbeitskraft nicht mehr an nationale Grenzen gebunden seien und innerhalb dieser auch nicht mehr politisch reguliert werden können.

Nicht allein "das Bedürfnis nach einem stets ausgedehnteren Absatz für die Produkte jagt die Bourgeoisie über die ganze Erdkugel"[3], sondern auch die Suche nach günstigen Bedingungen der Aneignung unbezahlter Arbeitszeit durch das Kapital. Daher ist zu fragen, wieweit Welthandel und internationale Arbeitsteilung noch von den "Hauptsitzen des Maschinenbetriebs"[4] abhängen und welche neuen bzw. zusätzlichen Bestimmungsgründe die Weltwirtschaft gegenwärtig strukturieren. Internationale Kapitalmobilität - sofern sie sich durchsetzt - hat zwei Konsequenzen. Erstens wird der Außenhandel nicht mehr durch komparative Kostenunterschiede bestimmt, weil die internationale Kapitalbewegung solche Unterschiede einebnet, und zweitens entfällt die Möglichkeit eines durch ungleichen Tausch bewirkten Werttransfers zugunsten jenes Landes, das außer komparativen auch absolute Kostenvorteile aufweist.[5] Die internationale Ausbreitung nicht nur des Waren-, sondern auch des industriellen Kapitals ist kein zufälliges Resultat geschichtlicher Entwicklung, sondern entspricht der Logik der Kapitalakkumulation: Unterschiedliche Produktionsbedingungen einer Ware führen zu Kapitalex- bzw. Kapitalimporten, die zu einer Angleichung der Produktionsbedingungen und damit einem Ausgleich der Profitrate führen. Dieser Prozeß kann als Internationalisierung der Produktion bezeichnet werden, mit dessen Fortschreiten der interindustrielle durch intraindustriellen Handel immer weiter verdrängt wird. Allerdings ist der Internationalisierungsprozeß nicht so zu verstehen, daß an seinem Ende überall auf der Welt gleiche Produktionsbedingungen bestehen. Zum

---

1 MEW 23, S.161.

2 Vgl. etwa Altvater 1994, Hirsch 1994, Narr/Schubert 1994 und Reich 1993.

3 MEW 4, S.465.

4 MEW 23, S.475.

5 "Die Arbeit von hundert Engländern kann nicht für die von 80 hingegeben werden, aber das Produkt der Arbeit von 100 Engländern kann gegen das Arbeitsprodukt von 80 Portugiesen, 60 Russen oder 120 Indern hingegeben werden. Der diesbezügliche Unterschied zwischen einem einzelnen und mehreren Ländern ist leicht zu begreifen, wenn man die Schwierigkeit in Rechnung stellt, mit der Kapital von einem Lande in das andere wandert {...} und die Beweglichkeit berücksichtigt, mit der es sich fortwährend innerhalb eines Landes von einer Provinz zur anderen bewegt." Ricardo 1817, S. 116. Zusammenfassend schreibt Marx zum ungleichen Tausch:"Das begünstigte Land erhält mehr Arbeit zurück im Austausch für weniger Arbeit, obgleich diese Differenz, dies mehr, wie beim Austausch zwischen Arbeit und Kapital überhaupt, von einer gewissen Klasse eingesackt wird." MEW 25, S. 248.

einen bleiben natürliche Unterschiede bestehen, die auf dem Zugang zu Rohstoffen und der Verfügung über sie beruhen, und zum anderen werden mit der gleichzeitigen Entwicklung der Produktivkräfte immer wieder neue Ungleichheiten geschaffen, weshalb auch ungleiche Tauschverhältnisse immer wieder entstehen und mit der weiteren Entwicklung vergehen. Sie sind regional unterschiedlich verteilt, und die weitere Darstellung soll zeigen, daß die Verteilung immer wieder neu entstehender Unterschiede in Produktivität, Produktpalette und Profitrate ebensowenig dem Zufall unterliegt, wie die Internationalisierung selbst, vielmehr strukturiert diese Verteilung der Ungleichheit das Verhältnis zwischen Metropolen und Peripherien.

Festzuhalten ist folgendes: Wenn von "Internationalisierung" oder "Globalisierung" gesprochen wird, ist nicht "das Ende der nationalen Ökonomie" gemeint, sondern "die neue Weltwirtschaft"[6], d.h. ein Formwandel, den die Weltwirtschaft infolge zunehmender Kapitalmobilität durchmacht.

Grenzüberschreitende Kapitalbewegungen, die neben internationale Handelsströme treten, diese teilweise ersetzen und teilweise neu anregen, sind freilich nicht neu: "Für den alten Kapitalismus, mit der vollen Herrschaft der freien Konkurrenz, war der Export von Waren kennzeichnend. Für den neuesten Kapitalismus, mit der Herrschaft der Monopole, ist der Export von Kapital kennzeichnend geworden," heißt es bei Lenin bereits 1917.[7] Wie kann ein Phänomen, das unter dem Signum "Kapitalexport" bereits zu Beginn des Jahrhunderts bekannt war, an dessen Ende unter den weiter gefaßten Begriffen "Internationalisierung" und "Globalisierung" wiederentdeckt werden? Eine mögliche Antwort läßt sich aus Lenins Erklärung des Kapitalexports entwickeln. Dabei wird von einem inländischen "Kapitalüberschuß" ausgegangen, der seinerseits auf die Unfähigkeit des Kapitalismus, "die Landwirtschaft zu entwickeln" und "die Lebenshaltung der Massen der Bevölkerung (zu) heben", zurückgeführt wird.[8] Diese Blockierung innerer Landnahme[9] führte also zum Kapitalexport. Dem Fordismus, der sich seit den 30er Jahren von den USA ausgehend in allen entwickelten kapitalistischen Ländern ausbreitete, gelang es jedoch, diese Blockade zu durchbrechen. Mehr noch: Innere Landnahme, Massenkonsum und -produktion waren die entscheidenden Charakteristika fordistischer Akkumulation. Deshalb kann deren Ende als erneute Blockade der inneren und notwendige Wendung zu äußerer Landnahme verstanden werden. Mangelnde Nachfrage und ungünstige Verwertungsbedingungen im Inland führen daher zu steigenden Waren- und Kapitalexporten, zur Rückkehr auf den Weltmarkt, der in der Weltwirtschaftskrise 1929 zusammengebrochen war und auch im Fordismus gegenüber den nationalen Märkten eine untergeordnete Rolle gespielt hat. Die so verstandene Internationalisierung sprengt zugleich den bisherigen Rahmen nationaler politischer Regulierungen.

Diesen Prozeß so zu verstehen, als käme es nun zu einer durch keinerlei politische Intervention eingeschränkten Herrschaft ökonomischer Eigengesetzlichkeit, wäre jedoch falsch. Kapitalismus heißt nicht nur zu jeder Zeit Weltwirtschaft, sondern heißt auch immer, daß es politische Regulierungen gab und gibt. Beide ändern im Laufe der

---

6 So der Untertitel bzw. Titel der deutschen Ausgabe von Reich 1994.
7 LW 22, S. 244.
8 Ebenda, S. 245.
9 Den Begriff der "Landnahme" hat Lutz in Anlehnung an Luxemburgs Theorie der Akkumulation in "nicht-kapitalistischen Milieus" eingeführt, vgl. Lutz 1989.

Geschichte ihre Formen. Im Fall der Regulationsmechanismen heißt dies konkret, daß die veränderte Reichweite ökonomischer Prozesse zu einer entsprechenden Anpassung der Politik führen muß. Nur weil diese Anpassung nicht bruch- und widerspruchslos verläuft, mag es so scheinen, als sei mit dem Ende der fordistischen Regulationsweise zugleich jede Form politischer Regulierung an ihre historischen Grenzen gestoßen.[10]

2. Theoretische Einordnung des weltwirtschaftlichen Strukturwandels

Der kapitalistische Produktionsprozeß ist "Einheit von Arbeitsprozeß und Verwertungsprozeß"[11], und anhand dieser analytischen Unterscheidung ist es möglich, verschiedene Formen außenwirtschaftlicher Beziehungen zu erklären. Der Kapitalismus stellt zwar über den Welthandel von Anfang an internationale Austauschbeziehungen her, weil er sich als industrieller Kapitalismus aber nicht gleichzeitig und gleichmäßig über die Erde ausbreitet, sind dies Beziehungen zwischen Ländern mit unterschiedlich entwickelten Produktivkräften und Produktionsverhältnissen und daher hierarchische Beziehungen, die zugleich Abhängigkeitsverhältnisse darstellen. Es bildet sich eine Form der internationalen Arbeitsteilung und des Außenhandels heraus, die tendenziell den komparativen Kostenvorteilen der beteiligten Länder entspricht. Diese Kostenvorteile werden durch die unterschiedlichen Entwicklungsniveaus der Länder sowie deren Ausstattung mit natürlichen Ressourcen bedingt. Es kommt dann zu einer Spezialisierung der Produktion auf jene Waren, bei denen ein Land über komparative Vorteile verfügt. Sofern diese Produktion steigende Skalenerträge aufweist, wird die Spezialisierung weitergetrieben und nur durch steigende Transportkosten, die mit der Zunahme des Handelsvolumens verbunden sind, begrenzt. In jedem Fall wird der Außenhandel durch die Produktionskosten bestimmt, die ihrerseits von jeweils bestehenden Formen des Arbeitsprozesses abhängen. Bei Freihandel ist es dann möglich, durch Spezialisierung bei gleichem Input einen höheren Output zu erreichen.[12] Es ist aber zu beachten, daß die Realisierung der genannten Kostenvorteile vom Auslastungsgrad und damit vom Nachfrageniveau abhängt.

Diese Aussage gilt auch, wenn die Entwicklung des Arbeitsprozesses in Betracht gezogen wird: Bei unterschiedlichem Ausgangsniveau führen Produkt- und Prozeßinno-

---

10 Zur Begriffserklärung: Unter Regulierung werden hier politische Interventionen verstanden, deren Notwendigkeit aus verschiedenen Formen des Marktversagens folgt. Mikroökonomisch sind insbesondere steigende Skalenerträge zu nennen, die zu Monopolen und Preissetzung führen. Durch Anerkennung kollektiver Arbeitsverträge konnte dieses Problem so reguliert werden, daß die Löhne gegenüber den Güterpreisen nicht soweit zurückblieben, daß eine Nachfragelücke entstanden wäre. Gleichwohl zeigte Keynes, daß es makroökonomisch infolge von Sättigung eine Tendenz zur Entstehung einer Nachfragelücke gibt, die durch deficit-spending politisch reguliert werden konnte.
Gegenüber dem engen Begriff der Regulierung werden unter Regulation alle ökonomischen und politischen Mechanismen verstanden, die zwischen makroökonomischen Strukturen und mikroökonomischem Handeln vermitteln.

11 MEW 23, S.211.

12 An dieser Stelle wird die traditionelle, auf Ricardo zurückgehende Außenhandelstheorie oft dafür kritisiert, Transportkosten nicht zu berücksichtigen. Dieser Einwand ist zwar sachlich richtig, trifft die Theorie aber kaum, da sich ihre prinzipielle Aussage auch bei Beachtung von Transportkosten nicht ändern wird, lediglich Spezialisierungsgrad und Handelsvolumen mögen in diesem Fall geringer ausfallen.

vationen zu einem "Kontinuum komparativer Vorteile".[13] Dadurch bleiben im Zeitablauf unterschiedliche Kostenstrukturen in den betreffenden Ländern bestehen, die zu jedem Zeitpunkt Außenhandel aufgrund komparativer Kostenvorteile begründen können. Freihandel und Spezialisierung der Produktion ermöglichen auch in diesem dynamischen Fall eine Outputsteigerung gegenüber einer Autarkiesituation. Ein Wandel komparativer Kostenvorteile begründet jedoch nicht nur eine Veränderung bestehender Außenhandelsstrukturen, sondern zugleich die Reproduktion internationaler Hierarchien. Dieser Wandel hat Ähnlichkeit mit Becks "Fahrstuhleffekt"[14], die Niveauunterschiede zwischen einzelnen Ländern müssen - anders als in Becks Fahrstuhl - jedoch nicht gleich bleiben. Trotz möglicher regionaler Verschiebungen im Entwicklungsgefälle bleibt die strukturelle Beziehung zwischen Metropolen und Peripherien aber erhalten. In einer statischen Gesellschaft würde es zu einem Ausgleich der Faktorpreise kommen, weil sich die Länder auf die Herstellung jener Güter spezialisieren, bei denen sie über komparative Kostenvorteile verfügen. Diese Tendenz zur Ausgleichung internationaler Ungleichheiten werden durch die Entwicklung von Produktivkräften und Produktionsverhältnissen immer wieder konterkariert, so daß immer neue Formen ökonomischer Ungleichheit entstehen.

Bis zu dieser Stelle unterstellte die Argumentation die Immobilität von Kapital und Arbeitskraft, Außenwirtschaftsbeziehungen konnten daher nur als Warenhandel vorkommen. Demgegenüber stellen Kapitalexport bzw. ausländische Direktinvestitionen den Fall internationaler Kapitalmobilität dar. Wie ist diese zu erklären? Zunächst durch Handelsrestriktionen, die entweder durch protektionistische Politik oder die Nicht-Handelbarkeit bestimmter Waren bedingt sein können. Wenn nicht gleichzeitig politische Beschränkungen des Kapitalverkehrs bestehen, kann der Kapital- den Warenexport ersetzen. Spezialisierungsvorteile, die bei Freihandel realisierbar wären, entfallen dann aber, und dies ist ein starkes Argument gegen den Protektionismus. Daher wird vorläufig angenommen, daß keine Handelsbeschränkungen bestehen, und gefragt, ob es dennoch Gründe für Kapitalexport gibt.[15]

Eine Erklärung ergibt sich aus der Theorie des Produktzyklus, wonach neue Produkte unter Ausnutzung ihrer zeitweiligen Monopolstellung auf Märkten mit hoher Einkommenselastizität abgesetzt werden, so daß eine Deckung der Entwicklungs- und Markteinführungskosten möglich ist. In der Reife- und Standardisierungsphase treten zusätzliche Anbieter auf, so daß Preiskonkurrenz und daher Produktionskosten an Bedeutung gewinnen. Hieraus ergibt sich, daß neue Produkte in Ländern mit ausgebauter Infrastruktur und hohen Einkommen entwickelt und eingeführt werden und daß Standardprodukte in Ländern mit niedrigen Lohnkosten hergestellt werden. Somit kommt es im Laufe des Produktzyklus zu einer Produktionsverlagerung und damit

---

13 Hesse u.a. schreiben hierzu:"... die Kapitalausstattung nimmt zu, die Kenntnisse, wie Güter effizienter zu produzieren und abzusetzen sind, mehren sich; steigende Skalenerträge werden verwirklicht; ... Das alles trägt dazu bei, daß komparative Vorteile, die ein Land in der Produktion einzelner Güter aufweist, verschwinden, wenn es ein neues Stadium seiner wirtschaftlichen Entwicklung erreicht; dagegen werden bei anderen Gütern komparative Vorteile neu erlangt." Hesse, Keppler, Preuße 1985, S. 75.

14 Beck 1986.

15 Die Leninsche Erklärung, die von einem Kapitalüberschuß ausgeht, ist an dieser Stelle nicht stichhaltig, da die Argumentation bislang vom Arbeits- und noch nicht vom Verwertungsprozeß ausgeht.

verbunden zu Kapitalexporten. Diese Form der Internationalisierung kommt natürlich nur für standardisierbare und arbeitsintensive Massenprodukte in Frage.[16]

Die Überwindung von Marktzutrittsbarrieren, aber auch Integrationsprozesse im Zuge o.g. Produkt-Zyklen führen zur Entstehung und Ausbreitung multinationaler Konzerne und damit auch zu Intra-Firm-Trade. Komparative Kostenvorteile und Produktzyklus sind die Determinanten von Waren- und Kapitalexporten, die aus dem Arbeitsprozeß zu begründen sind. Die Eigenschaften des Verwertungsprozesses umfassen zusätzliche Gründe für Entstehung und Entwicklung außenwirtschaftlicher Beziehungen; angebotsseitig sind hier Konzentration und Zentralisation des Kapitals zu nennen und nachfrageseitig Schaffung neuer sowie Erweiterung bestehender Absatzmärkte.

Konzentration und Zentralisation führen zu Großunternehmen, deren Output die Kaufkraft der Binnenmärkte überschreitet. Da nicht alle kapitalistischen Länder ihren inländischen Nachfragemangel durch Exportüberschüsse ausgleichen können, kommt es im internationalen Wettbewerb zum Ausscheiden einzelner Unternehmen, was bei den übrig gebliebenen Anbietern außer zur Konzentration von Kapital auch zu Unternehmenszusammenschlüssen führt. Nach dem Produktzyklus ist mit der Zentralisation also die zweite Ursache für die Entstehung multinationaler Konzerne und damit der Phänomene Kapitalexport und Intra-Firm-Trade benannt. Die konzentrations- und zentralisationsbedingte Angebotsausweitung führt außerdem zum Intra-Industry-Trade. Anbieter gleicher oder zumindest ähnlicher Waren aus verschiedenen Ländern suchen im Ausland nach Absatzmöglichkeiten und bewirken dabei eine gegenseitige Marktdurchdringung. Das gesamte Nachfragevolumen wird durch solche Exportstrategien freilich kaum erhöht.

Zwei Formen multinationaler Konzerne sind nunmehr genannt: zunächst der vertikal integrierte, auf dem Produktzyklus beruhende Konzern und dann aus horizontalem Zusammenschluß hervorgegangene Unternehmen. Ein dritter Typ sind internationale Finanzunternehmen[17], die "die Rolle des Kredits in der kapitalistischen Produktion" spielen, nämlich a) "die Ausgleichung der Profitrate (zu) vermitteln", b) "Verringerung der Zirkulationskosten"[18] und c) die "Bildung von Aktiengesellschaften" und hierdurch eine "Ausdehnung der Stufenleiter der Produktion und Unternehmungen, die für Einzelkapitale unmöglich waren", zu ermöglichen.[19] Mit der quantitativen und qualitativen Zunahme der Kreditverhältnisse wird demnach die Produktivkraftentwicklung vorangetrieben. Die Ausweitung des Kredits - ganz gleich ob im nationalen oder internationalen Rahmen - stellt aber zugleich ein Krisenmoment dar. Als Finanzspekulation trägt der Kredit zwar noch immer zur Ausgleichung der Profitrate bei, aber auf geringerem Niveau: Die Spekulation wird schließlich nur rentabel, weil der Profit gegenüber dem Zins gesunken ist, und sie führt, wenn keine neuen, profitablen Anlagemöglichkeiten für produktives Kapital entstehen, zur Vernichtung von Geldkapital.

---

16 Den Zusammenhang zwischen Produktzyklus, Außenhandel und ausländischen Direktinvestitionen hat zuerst Vernon 1966 dargestellt.

17 Die drei genannten Formen stellen eine funktionale Gliederung multinationaler Konzerne dar; in der Realität sind diese Formen in unterschiedlicher Gewichtung natürlich auch in einzelnen Konzernen vertreten. Dies ergibt sich aus der schlichten Tatsache, daß multinationale Konzerne die höchste Kapitalkonzentration aufweisen und daher am ehesten in der Lage sind, verschiedenen Internationalisierungsmustern zu folgen.

18 In modernerer Terminologie wäre an dieser Stelle von Transaktionskosten zu sprechen.

19 MEW 25, S.451f.

Das hiermit angesprochene Problem der Überakkumulation von Kapital besteht freilich unabhängig von verschiedenen Formen der Internationalisierung.

3. Empirische Konturen der Weltwirtschaft

Zwei Kriterien sollen zur Skizzierung aktueller Strukturen der Weltwirtschaft herangezogen werden: einerseits die Beziehungen zwischen Metropolen und Peripherien und die der Metropolen untereinander auf der anderen Seite.[20]

Die Beziehungen zwischen Metropolen und Peripherien können zwei Formen annehmen: In der ersten findet in Metropole und Peripherie ein Entwicklungsprozeß statt, der durch ein "Kontinuum komparativer Vorteile" zwischen beiden strukturiert wird und in dem das Entwicklungsgefälle zwischen beiden erhalten bleibt. Die zweite Form ist durch ein wachsendes Entwicklungsgefälle gekennzeichnet. Dessen Ursache besteht darin, daß die hiervon betroffenen Peripherien in ihrer ursprünglichen Rolle als Lieferanten von Rohstoffen und Agrarprodukten verbleiben und damit Waren ausführen, die gegenüber den importierten Industriewaren sinkende terms of trade aufweisen, weil die Produktivität im industriellen Sektor schneller ansteigt als im primären Sektor der Rohstoff- und Agrarproduktion. Die Unterscheidung von Peripherien, die am Industrialisierungsprozeß beteiligt sind, und solchen, für die dies nicht gilt, kommt beispielsweise in den verschiedenen terms-of-trade-Entwicklungen der EG gegenüber Drittländern zum Ausdruck. Insgesamt haben sich die terms of trade von 1985 bis 1990 um 38,1% zugunsten der EG verbessert. Aber:"Dies war zum größten Teil den Terms of Trade mit den Entwicklungsländern zu verdanken, zumal den in erster Linie Öl und andere Rohstoffe ausführenden Ländern, während die Verbesserung gegenüber den Schwellenländern in Fernost nicht so ausgeprägt war."[21]

Die Abkopplung rohstoffexportierender Länder vom internationalen Entwicklungsprozeß wird auch durch die Entwicklung der Rohstoffpreise illustriert. Diese sind in realen Größen von 1986 bis 1990 mit Jahresraten von jeweils ca. 5% gesunken und erst 1993 wieder um 1% gestiegen. Der Rohölpreis ist im genannten Zeitraum um jährlich etwa 3% gestiegen und danach stark gesunken: 1991 um 20,2%, 1992 um 4,6% und 1993 um 12,1%.[22]

Die genannten, unterschiedlichen Beziehungen zwischen Metropolen und Peripherien sind regional ungleich verteilt. Erfolgreich sind offenbar die südostasiatischen Schwellenländer in ein "Kontinuum komparativer Vorteile" integriert; 1990 wickelten sie 62,9% ihrer Exporte und 60,6% ihrer Importe mit Industrieländern ab und konnten

---

20 Es gibt natürlich auch wirtschaftliche und politische Beziehunggen der Peripherien untereinander; hier wird aber davon ausgegangen, daß die Entwicklung der Weltwirtschaft von den Metropolen bestimmt wird, von denen daher auch theoretische Bemühungen auszugehen haben. Eine Entwicklungsdynamik, die von den Peripherien ausgehen bzw. getragen würde, hätte zunächst eine erfolgreiche Dissoziation von den Metropolen zur Voraussetzung und würde damit die analytische Unterscheidung von Metropole und Peripherie ihrer Grundlage berauben.

21 Europäische Weltwirtschaft 1993, S. 16.

22 Zur Entwicklung der Rohstoffpreise vgl. Tabelle 1 im Anhang.

auch ihren Anteil technologieintensiver Exporte steigern.[23] Dagegen weisen Lateinamerika und Afrika - verglichen mit ihren Rohstoffausfuhren - nur geringe industrielle Exporte auf. Hat Asien am weltweiten Industrieexport einen Anteil von 27,3%, so sind es in Lateinamerika 2,6% und in Afrika gerade 0,7%.[24] Besteht diese Form struktureller Unterentwicklung in Afrika seit seiner Kolonialisierung, so wurde für Lateinamerika die Schuldenkrise in den 80er Jahren ein Katalysator seiner weiteren Entwicklung. Die Strategien der Importsubstitution, die bis zum Ausbruch der Schuldenkrise mit Mexicos Erklärung der Zahlungsunfähigkeit im Jahre 1982 in Lateinamerika vorherrschend waren, zielten darauf, durch einen Ressourcentransfer aus dem Agrarsektor sowie Auslandskredite den Aufbau eines Industriesektors zu finanzieren, dessen Exporterlöse schließlich zur Kreditrückzahlung und Entwicklung der Landwirtschaft dienen sollten. Der von den USA initiierte "monetaristische Schock" zu Beginn der 80er Jahre führte jedoch zur Überschuldung der meisten Peripheriestaaten und zwang - sofern diese verfolgt wurden - zur Aufgabe von Importsubstitutionsstrategien.

Bezüglich der Importsubstitution muß noch eine Unterscheidung vorgenommen werden, weil hierunter zwei verschiedene Strategien verstanden werden können. Beiden ist gemeinsam, daß sie den Aufbau einer nationalen Industrie und damit verbunden die Entstehung nationaler Binnenmärkte anstreben. Die oben genannte und praktisch vorherrschende Strategie sah im Anschluß an Lists Erziehungszollargument eine vorübergehende Dissoziation und spätere Reintegration in den Weltmarkt vor. Die Entwicklung des Binnenmarktes wird in diesem Fall damit begründet, daß Waren nur erfolgreich exportiert werden können, wenn für sie ein Binnenmarkt besteht. Als Begründung für diese These kann angeführt werden, daß der Absatz im Inland einerseits zur Ausreifung der Waren beiträgt, andererseits Skalenerträge realisiert werden können, so daß diese Waren schließlich auf dem Weltmarkt in hinreichender Qualität und zu konkurrenzfähigen Preisen angeboten werden können.

Selbst wenn der monetaristische Schock und die Schuldenkrise ausgeblieben wären, muß der mögliche Erfolg dieser Importsubstitutionsstrategie bezweifelt werden, weil die angestrebte Reintegration in den Weltmarkt über die Ausfuhr industrieller Massenprodukte angestrebt wurde. Der Absatz solcher Waren wies aber seit den 70er Jahren Sättigungstendenzen auf. Die Möglichkeit einer erfolgreichen Etablierung zusätzlicher Anbieter auf gesättigten Märkten muß bezweifelt werden, weil die Versuche einer politisch gesteuerten Nachfrageausweitung in jener Zeit zu Stagflation statt Akkumulation geführt haben. Insofern kann die Abkehr von einer Importsubstitutionsstrategie, die letztlich auf den Export industrieller Massenprodukte zielte, diese Abkehr Lateinamerikas, die mit der Schuldenkrise erzwungen wurde, als notwendige Voraussetzung der Exporterfolge Südostasiens auf den Märkten für standardisierte Waren gelten.

---

23 Anteil technologieintensiver Exporte am Gesamtexport in Prozent:

	Singapur	Korea	Taiwan	Hongkong
1980	40	18	22	24
1987	60	26	28	29

Quelle: Europäische Wirtschaft 1993, S. 96.

24 GATT 1993; vgl. außerdem Tabelle 2 zur Exportstruktur nach Waren und Ländergruppen im Anhang.

Außer der bislang behandelten gab es noch eine Strategie der Importsubstitution, die weniger auf eine Reintegration in den Weltmarkt als auf eine "autozentrierte Entwicklung" zielte. Als hauptsächliche Kennzeichen solch einer Entwicklung nennt Senghaas: "1. Die erfolgreiche Herausbildung eigener Identität von Individuen, Kollektiven und der politischen Kultur insgesamt. 2. Die wachsende Fähigkeit zur Selbstkontrolle und Selbststeuerung von Politik, Gesellschaft, Ökonomie und Kultur. 3. Die differenzierte Produktivkraftentwicklung in allen wesentlichen Bereichen: der Landwirtschaft, der Produktionsgüterindustrie, der Erfindung und Produktion von Technologie, der Massenkonsumgüterindustrie, den privaten und öffentlichen Dienstleistungen. 4. Der Austausch mit sozialen Einheiten jenseits der eigenen Grenzen (...), zunächst streng selektiv gehandhabt, um in späteren Entwicklungsphasen sich dann weiter aufzufächern."[25] Gegenüber Dissoziation und der hierdurch ermöglichten autozentrierten Entwicklung bleiben Außenbeziehungen aber von sekundärer Bedeutung.

Egal ob die Importsubstitution wesentlich auf Dissoziation oder auf Reintegration zielt, in beiden Fällen geht es zunächst um die "Abkoppelung größerer Wirtschaftsräume von den dominanten Trends der metropolitan bestimmten internationalen Ökonomie."[26] Im Gefolge der Schuldenkrise ist es schließlich zu einer fatalen Dialektik von Dissoziation und Reintegration gekommen, die den Zielen beider Strategien widerspricht. Um ihren Schuldendienst leisten zu können, wurden die betroffenen Länder gezwungen, Exportüberschüsse zu erwirtschaften, und insofern in den Weltmarkt reintegriert. Da der Prozeß der Importsubstitution noch nicht abgeschlossen war, kamen für eine Exportsteigerung hauptsächlich Rohstoffe und Agrarprodukte in Frage. Weil es sich hierbei um preiselastische Waren handelt, führt die Angebotsausdehnung zu sinkenden Preisen, die beabsichtigte Zunahme der Erlöse wird damit in Frage gestellt. Es kann in dieser Situation zu einem Teufelskreis kommen, in dem sich Angebotserhöhungen, die mit dem Ziel höherer Exporterlöse vorgenommen werden, und hierdurch verursachte Preissenkungen ausgleichen, so daß die ausgeführten Mengen stärker steigen als die entsprechenden Umsätze. Dies erklärt auch die sinkenden terms of trade rohstoffexportierender Länder. Empirisch zeigt sich diese Art der Reintegration daran, daß die Exportquoten der betroffenen Länder steigen, ihr Anteil am Welthandel aber zurückgeht und sie insofern eine Dissoziation erfahren.[27] Abnehmende Welthandelsanteile und der Zwang, Exporterlöse zur Bedienung der Auslandsschulden zu verwenden, schränken die Möglichkeiten zum Import fortgeschrittener Technologien ein, so daß die Dissoziation von den Metropolen über den Handel hinaus auf die Entwicklung der Produktivkräfte ausgedehnt wird. Zielten die verschiedenen

25 Senghaas 1977, S. 290.

26 Ebenda, S. 281.

27 Am Beispiel Mexicos, durch dessen Erklärung der Zahlungsunfähigkeit die Schuldenkrise ausgelöst wurde, sei dies illustriert:

	Exportquote	Anteil am Weltexport in Prozent
1980	12,56	0,83
1985	15,41	1,20
1990	15,77	0,79

Berechnet nach: International Financial Statistics.

Aus der Tabelle wird ersichtlich, daß die Exporte nach Ausbruch der Schuldenkrise gestiegen sind. Der damit verbundene Anstieg des Anteils am Weltexport erklärt sich daraus, daß das Weltexportvolumen 1985 niedriger war als 1980. Mit der anschließend einsetzenden Belebung des Welthandels zeigt sich jedoch, daß Mexicos gestiegene Exportquote keinen dauerhaft erhöhten Weltmarktanteil bewirkt hat.

Strategien der Importsubstitution auf eine nachholende Entwicklung, die auf den inneren Ressourcen eines Landes beruhen sollte, kam es statt dessen zu einer Zunahme des Entwicklungsgefälles und damit - entgegen den Zielen der Dissoziation - zu steigender Abhängigkeit.

Die Schuldenkrise war jedoch nicht nur ein Katalysator für den Wechsel von einer importsubstituierenden zu einer exportorientierten Strategie einiger Peripherieländer. Sie hat in den 80er Jahren zudem für einen anhaltenden monetären Nettoressourcentransfer in die kreditgebenden Metropolen gesorgt[28] und infolge eines stärkeren Wachstums ausländischer Direktinvestitionen gegenüber Krediten die Eigentumsstruktur in den Peripherien zugunsten der Metropolen verschoben.[29]

Nach dem Ende der internationalen Hegemonie der USA, die außenwirtschaftlich insbesondere durch das Währungssystem von Bretton-Woods und die unangefochtene Rolle des US-Dollar als Weltgeld gekennzeichnet war, ist das Verhältnis der Metropolen untereinander ungeklärt: Einerseits wird die Herausbildung einer Triade mit den drei Metropolen USA - EU - Japan, die über je eigene Peripherien, nämlich Lateinamerika - Afrika/Naher-Osten - Südostasien verfügen, behauptet. Die drei Pole der Triade durchdringen sich gegenseitig, um protektionistischen Maßnahmen vorzubeugen, und führen so zu einem Bedeutungsverlust der Nationalstaaten. Gleichzeitig gehen die Anteile der Peripherien am weltweiten Handels- und Produktionsvolumen zurück.[30]

Dieser Globalisierungs- oder genauer: Triadisierungsthese steht die Frage gegenüber, ob die US-Hegemonie nicht durch die Bildung konkurrierender "Wirtschaftsblöcke" abgelöst wird.[31] Die einzelnen Blöcke entsprechen danach den Polen des Triade-Konzepts und sind durch zwei Kriterien gegeneinander abzugrenzen: erstens den hohen Anteil des intraregionalen Handels, der in Nordamerika 33,4%, in Westeuropa 71,9% und in Asien 43,7% beträgt[32], und zweitens die räumliche Verteilung ausländischer Direktinvestitionen. Von 1986 bis 1989 war das Wachstum ausländischer Direktinvestitionen in der EG bei Investitionen, die aus einem anderen EG-Land kommen, doppelt so hoch wie bei Investitionen von außerhalb der EG.[33]

Neben intraregionalem Handel und Direktinvestitionen gibt es zwei weitere Bereiche, in denen globale Wirtschaftsbeziehungen bestehen. Dies sind erstens die internationale Finanzspekulation und zweitens strategische Allianzen zur Entwicklung und Einführung neuer Produkte. Bei der Finanzspekulation handelt es sich um ein Krisenphänomen, das zwar retardierend auf andere Entwicklungen wirken kann, aber nicht in der Lage ist, selbst einen Entwicklungsweg zu begründen. Dies mag bei strategischen

---

28 Erst 1989 kam es wieder zu einem Nettotransfer in die Entwicklungsländer. Seither hat insbesondere die private Kreditvergabe an diese Länder wieder erheblich zugenommen, die Zinszahlungen blieben etwa auf dem Niveau der 80er Jahre, während der Gewinntransfer aus peripheren Direktinvestitionen in die Metropolen kontinuierlich zugenommen hat. Schuldendienstquote und Verschuldung als Anteil am Sozialprodukt sind gegenüber den 80er Jahren kaum gesunken, vgl. hierzu Weltbank 1994, S. 25ff., sowie Tabelle 3 im Anhang.

29 Vgl. Weltbank 1994, S. 27, Tabelle 2.4.

30 Zum Begriff der Triade vgl. Ohmae 1985.

31 Vgl. hierzu Huffschmid 1994a.

32 Berechnet nach GATT 1993, S. 8. Der vergleichsweise geringe Anteil des intra-regionalen Handels in Nordamerika ergibt sich daraus, daß nur zwei Länder - Kanada und die USA - zu dieser Region zählen. Im Zuge der EU-Integration wird auch hier der intraregionale Handel drastisch sinken. Hieran zeigt sich, daß die Außenhandelsstatistik nur eingeschränkt als Indikator intraregionaler Wirtschaftsbeziehungen geeignet ist.

33 Zur Entwicklung ausländischer Direktinvestitionen in der EG vgl. Tabelle 4 im Anhang.

Allianzen oder auch globalen Unternehmensnetzwerken[34] anders sein. Einerseits ist deren Anteil am Welthandel größer, als ihn die Außenhandelsstatistik ausweist, weil er als Intra-Firm-Trade kaum erfaßt wird. Aber selbst wenn global agierende Unternehmen keine herausragende quantitative Bedeutung haben, mag es sich andererseits erweisen, daß sie durch Produkt- und Prozeßinnovationen qualitativ die weitere wirtschaftliche Entwicklung bestimmen, indem sie ein neues technologisches Paradigma entwerfen und durchsetzen, das - um konkurrenzfähig zu bleiben - auch von Unternehmen übernommen werden muß, deren Handlungsreichweite begrenzt ist.

Beide Muster der Internationalisierung - Globalisierung und Blockbildung - weisen die folgende Parallele auf: Zum einen wächst die Bedeutung multinationaler Konzerne mit der Zunahme von ausländischen Direktinvestitionen und Intraunternehmenshandel, und dieser Bedeutungszuwachs ist unabhängig davon, ob die genannten Transaktionen innerhalb der Triade insgesamt oder innerhalb einzelner ihrer Pole überwiegen. Außerdem ist eine Regionalisierung festzustellen, bei der noch umstritten ist, ob es sich dabei um die Herausbildung regionaler "Industriedistrikte" aus innovativen Klein- und Mittelbetrieben handelt oder ob um die Niederlassung multinationaler Konzerne herum Netze abhängiger Zuliefer- und Dienstleistungsunternehmen entstehen.[35]

In der Gegenüberstellung von Globalisierung und Blockbildung kommt der Widerspruch zum Ausdruck, einerseits "auf unbedingte Entwicklung der gesellschaftlichen Produktivkräfte der Arbeit los(zu)steuern" und hierbei Produktion und Austausch über nationale Grenzen hinaus auszudehnen, andererseits immer wieder neue Schranken zu errichten, die in "dem beschränkten Zweck, der Verwertung des vorhandenen Kapitals"[36], begründet sind und die Etablierung eines Freihandelsregimes jedesmal, wenn dieses greifbar erscheint, durch neue Formen des Protektionismus verhindern.

Im Falle der Blockbildung entspricht die Ausweitung der Produktion der Markterweiterung; das Modell der Blockbildung entspricht somit der Integration regionaler Wirtschaften zu Nationalstaaten auf erweiterter Stufenleiter.[37] Wenn die Internationalisierung dem Muster der Blockbildung folgt, stellt sich die Frage, wie die wirtschaftlichen und politischen Beziehungen der Blöcke untereinander geregelt werden. Werden sie sich gegeneinander abschotten, konkurrieren oder miteinander kooperieren?

Folgt die Internationalisierung dagegen dem Muster der Globalisierung mit der Herausbildung globaler Unternehmensnetzwerke, muß eine andere Frage beantwortet werden: Wie werden die Märkte reguliert, wenn die Produktion in globalem Maße erfolgt? Wird es einen der globalen Produktion entsprechenden Weltmarkt geben?

Die Gründung der "World-Trade-Organization" (WTO) wurde zwar immer wieder mit der Förderung des freien Welthandels begründet, aber sowohl die Geschichte des mit

---

34 Beispiele für Allianzen und Netzweke, die nicht auf einen Pol der Triade beschränkt sind, sondern verschiedene ihrer Pole miteinander verbinden, nennen Narr/Schubert 1994, S. 49 ff.; als verschiedene Formen der multinationalen Kooperation nennt Reich: Profit Center, Ableger-Partnerschaften, Einsteiger-Partnerschaften, Lizenzvergabe und reine Vermittlung, vgl. Reich 1993, S. 104 ff.

35 Vgl. zu dieser Kontroverse Krumbein u.a. 1994, S. 157ff. Industrielle Distrikte werden dort definiert "als ökonomisch erfolgreiche Regionen mit flexibler Spezialisierung im Bereich des verarbeitenden Gewerbes und damit verbundenen Kooperationsnetzwerken. " Ebenda, S. 158.

36 MEW 25, S.260.

37 Politische und wirtschaftliche Konflikte, die mit der Integration im Innern der Blöcke verbunden sind, sollen hier nicht diskutiert werden; für die europäische Integration vgl. hierzu Huffschmid 1994b und für die nordamerikanische Integration Dussel-Peters 1993.

demselben Ziel abgeschlossenen "General Agreement on Tariffs and Trade" (GATT) als auch der 1986 begonnene sieben-jährige Verhandlungverlauf zur Gründung der WTO[38] zeigen, daß der Weltmarkt - wie andere Märkte auch - nicht spontan entsteht, sondern politisch geschaffen und reguliert werden muß und daher immer ein Ort bleibt, an dem neben ökonomischen auch politische Prozesse ablaufen und Konflikte ausgetragen werden. Zudem wurden die Verhandlungen der "Uruguay-Runde", deren Abschluß zur Gründung der WTO geführt hat, von einer Zunahme nicht-tarifärer Handelshemmnisse, bilateraler Handelsbeziehungen[39] und der Entstehung bzw. dem Ausbau regionaler Handelsabkommen begleitet. An erster Stelle sind das 1993 geschlossene Freihandelsabkommen zwischen Kanada, Mexiko und den USA (NAFTA) und der 1992 eingerichtete europäische Binnenmarkt der EU zu nennen. Bei diesen Abkommen handelt es sich nicht um eine regionale Untergliederung des Weltmarktes mit administrativen Aufgaben - die in einem wirklichen Freihandelsregime ohnehin überflüssig wäre -, sondern um konkurrierende Projekte zur Aufteilung des Weltmarktes. Deutlich wird dies beispielsweise an den USA, die im Rahmen der NAFTA eine amerikanische Freihandelszone anstreben und zugleich die "Asiatisch-Pazifische-Wirtschaftliche-Zusammenarbeit" (APEC) vorantreiben, deren Ziel ebenfalls - allerdings unter Beteiligung anderer Länder - die Bildung einer Freihandelszone ist. Diese und andere internationale Wirtschaftsabkommen stecken - entgegen der meist freihändlerischen Begleitmusik - den Rahmen für strategische Handelspolitik[40] ab. In Abgrenzung vom Freihandelsmodell geht es hier darum, sich auf Kosten anderer Länder Wachstums- und Beschäftigungsvorteile zu verschaffen, durch handelspolitische Maßnahmen also einen möglichst großen Anteil der weltweiten und zur Auslastung der weltweiten Kapazitäten unzureichenden Nachfrage auf sich zu ziehen. Monopolistische Konkurrenz und steigende Skalenerträge, wie sie in der neueren Außenhandelstheorie[41] zugrundegelegt werden, sind aber nicht nur mit der Vorstellung ökonomischer Selbststeuerung im Freihandelsmodell unvereinbar, sie bieten zugleich Ansatzpunkte einer strategischen Industriepolitik, die über Steuern und die Bereitstellung von Infrastruktur die internationale Konkurrenzfähigkeit nationaler Standorte stärken soll. Bezüglich strategischer Industrie- und Handelspolitik kann in der Tat von der Konkurrenz "nationaler Wettbewerbsstaaten"[42] gesprochen werden; deren Beschränkung auf eine neoliberale Angebotspolitik zu unterstellen ist jedoch falsch. Erstens erfordert die Bereitstellung von Infrastruktur beträchtliche öffentliche Ausgaben und stellt insofern einen Strukturaspekt keynesianischer Niveausteuerung dar. Zweitens operieren Industrie- und Handelspolitik nicht im Bereich der Kosten-, sondern der Innovationskonkurrenz um Produktivitätsvorsprünge und temporäre Monopole. Hier können jedoch nur Länder mit hohen Durchschnittseinkommen und entsprechendem Nachfrageniveau erfolgreich sein[43], beides ist ohne ein hohes Lohn- und öffentliches Nachfrageniveau undenkbar. Die innere wird somit zur Voraussetzung der äußeren Landnahme. Strategische Industrie- und Handelspolitik, sofern sie mit dem Ziel des

---

38 Vgl. Engels 1994.

39 Vgl. Heinemann 1994.

40 Zur theoretischen Begründung strategischer Handelspolitik vgl. Heinemann 1994 sowie Krugman 1990, Kapitel IV.

41 Vgl. hierzu Heinemann 1994.

42 Hirsch 1994.

43 Auf dieser Überlegung beruhte bereits Vernons Produktzyklustheorie; im Rahmen strategischer Handelspolitik wurde sie von Krugman erneut hervorgehoben.

Waren- und Kapitalexports betrieben wird, muß aber in Konflikt mit anderen Ländern geraten, die dieselbe Strategie verfolgen.

4. Resultate und Perspektiven

Die Abkehr von binnenorientierten Entwicklungsmustern - sei es nun von der Strategie der Importsubstitution in manchen Peripheriestaaten oder vom keynesianischen Wohlfahrtsstaat in den Metropolen - und die darauf folgende Integration in den Weltmarkt hat bislang nicht zu jenem Wachstumsschub geführt, der vom Neoliberalismus mit den Spezialisierungsgewinnen internationaler Arbeitsteilung und einer integrationsbedingten Markterweiterung begründet wird. Und auch ein Internationalisierungsszenario, das weniger auf den Welthandel als auf die Globalisierung der Produktion abstellt, ist bislang nur ansatzweise Wirklichkeit geworden.

An dieser Stelle soll nicht diskutiert werden, ob die Internationalisierung von Handel und Produktion praktisch noch unausgereift ist oder ob sie prinzipiellen Beschränkungen unterliegt. Folgendes kann aber als gesichert gelten: Erstens unterliegt der Weltmarkt grundsätzlich politischen Regulierungen und stellt keinesfalls einen selbstgesteuerten Mechanismus dar, wie die liberale (Freihandels-)Theorie unterstellt. Zweitens ist der Weltmarkt keine homogene Einheit, sondern ein fragmentiertes Ganzes, dessen Einheit sich in Konflikten immer wieder neu herstellen muß und dabei einem Formwandel unterliegt. Konkret können zwei Kriterien benannt werden, anhand derer verschiedene Fragmentierungen gegeneinander abgegrenzt werden können. Das erste sind internationale Institutionen und Abkommen wie WTO, NAFTA und EU, die Bedingungen des Marktzutritts und der Marktaufteilung regeln. Das zweite ist die strategische Industrie- und Handelspolitik, die zwar in Kooperation mit multinationalen Unternehmen erfolgen kann, deren Bezugsgröße aber immer ein nationaler oder regionaler Standort bleibt. Das mit zunehmender Kapitalmobilität aufgeworfene Problem der Standortkonkurrenz macht es erforderlich, die Eingriffsmöglichkeiten von Industrie- und Handelspolitik abzuschätzen. Angebotsseitige Kostenreduktionen unterliegen zwar keinen grundsätzlichen politischen Beschränkungen[44], führen aber zu sinkender Nachfrage und nachlassendem Produktivitätswachstum und daher zur Ablösung eines Wachstums- durch einen Verdrängungswettbewerb. Ersteren durch Innovationskonkurrenz zu fördern, ist das Ziel strategischer Industrie- und Handelspolitik. Infrastruktur, qualifizierte Arbeitskraft und Märkte für neue Produkte erfordern einerseits ausreichende private Einkommen und öffentliche Nachfrage, stellen aber zugleich Kostenfaktoren dar, die von der liberalen Theorie als Anreiz von Produktionsverlagerungen angesehen werden. Wie ist nun eine Politik durchführbar, die unmöglich erscheint, weil sie die internationale Konkurrenzfähigkeit schwächt, aber zugleich notwendig ist, um Akkumulation und Produktivkraftentwicklung zu ermöglichen?

---

44 Da Kostensenkungen durch Lohnsenkungen und Sozialabbau zu Lasten der Lohnabhängigen gehen, mögen die hiervon Betroffenen zwar Widerstand gegen solche Strategien leisten, ihre Widerstandskraft wird jedoch in dem Maße geschwächt, in dem die Kapitalmobilität - und damit die Möglichkeit der Produktionsverlagerung an kostengünstigere Standorte - zunimmt.

Im Fordismus war eine nationale Nachfragepolitik ohne die Gefahr der Kapitalflucht möglich, weil die Außenbeziehungen durch fixe Wechselkurse klar definiert waren und im Inland eine ausreichende Geldversorgung durch die Zentralbanken gewährleistet wurde. Seit dem Ende des Bretton-Woods-Systems fester Wechselkurse[45] und dem Übergang zu restriktiver Geldpolitik steht jede expansive Nachfragepolitik unter der Drohung von Abwertung und Kapitalflucht. Der Neoliberalismus begründet auf diese Weise die Unmöglichkeit keynesianischer Wirtschaftspolitik. Dennoch kann man feststellen, daß es Länder gibt, die eine expansive Politik betreiben, diese durch Kapitalimporte finanzieren können und hierdurch die langfristigen Trends der Wechselkursentwicklung nicht verändern, sondern bestenfalls kurzfristige Schwankungen verursachen. Herausragende Illustrationen für diese These sind die Reagonomics in den USA und die Finanzierung der deutschen Einheit.[46]

Bei flexiblen Wechselkursen hängt der Spielraum für expansive Wirtschaftspolitik von der Position eines Landes in der internationalen Währungskonkurrenz ab. Wie ist diese aber zu bestimmen?

"Monetäre Macht (...) ist nicht unabhängig von realökonomischen und militärischen Gegebenheiten. Kleine und von ihrer militärischen Potenz und Wirtschaftskraft unbedeutende Länder werden schwerlich eine monetäre Hegemonie ausüben können." Diese verleiht aber gerade die Möglichkeit zu expansiver Nachfragepolitik. Denn:"... ein Hegemon (kann sich) aufgrund der Präferenz für sein Geld einen größeren wirtschaftspolitischen Schlendrian leisten als Länder, die ausschließlich aufgrund der Knappheit ihres nationalen Geldes eine internationale Funktion übernehmen."[47]

Demnach sind es die Produktivkräfte, deren Entwicklungsstand für die Stärke einer Währung und die Spielräume expansiver Nachfragepolitik verantwortlich sind. Allerdings hat die Art und Weise, in der solche Spielräume genutzt werden, Einfluß auf die weitere Produktivkraftentwicklung. Durch strategische Industrie- und Handelspolitik können Innovationen gefördert werden, die die Produktivkräfte weiterentwickeln und damit die monetäre Position eines Landes absichern. Internationale Machthierarchien können auf diese Weise stabilisiert werden, weil Länder, die über keine wirtschaftspolitischen Spielräume verfügen, keine Möglichkeit haben, sich in der internationalen Innovationskonkurrrenz durchzusetzen. Sie bleiben daher auf den Bereich der Kostenkonkurrenz und das niedrige Einkommensniveau, das damit verbunden ist, beschränkt.

Aber: Obwohl eine starke Währung die Möglichkeit schafft, außer angebotsorientierter auch expansive Nachfragepolitik zu betreiben, bleibt diese auf den nationalen Rahmen - auf den "nationalen Wettbewerbsstaat" - beschränkt. Die Globalisierung der Ökonomie - soweit sie sich im Produktionsprozeß durchsetzen mag - stößt nachfrageseitig auf einen national fragmentierten Weltmarkt, dessen Nachfrageniveau hinter dem globalen Produktionspotential zurückbleibt. Der expansiven Wirtschaftspolitik eines Leitwährungslandes, die über den Außenhandelsmultiplikator auch das Wachstum in anderen Ländern anregen kann, sind nämlich selbst Grenzen gesetzt.

---

45 Vgl. hierzu Herr 1992, Kap. 5.3.

46 Die Reagonomics führten zu Beginn der 80er Jahre sogar zu einer vorübergehenden Dollar-Aufwertung, die deutsche Einheit dagegen kurzfristig zu einer DM-Abwertung. Der langfristige Trend einer Aufwertung der DM gegenüber dem Dollar wurde durch beides nicht umgekehrt.

47 Herr 1992, S. 245 ff.

Eine derartige Politik führt zu Leistungsbilanzdefiziten und damit erhöhten Forderungen gegenüber der Leitwährung. Um deren Stellung zu verteidigen, muß schließlich auch das Leitwährungsland wieder zu einer restriktiven Politik übergehen. Damit wird aber ein von Außenwirtschaftsbeziehungen unabhängiges bzw. diesen logisch vorgelagertes Problem ersichtlich: Gegenüber dem Angebotswachstum, das mit der Internationalisierung einen weiteren, produktivitätsbedingten Schub erhalten mag, bleibt die Nachfrage zurück und führt so zur Stagnation. Soll diese Situation durch eine globale Regulation des Nachfrageniveaus überwunden werden, muß zunächst geprüft werden, ob die Voraussetzungen für eine solche Politik geschaffen werden können, damit es anders als in den 70er Jahren nicht zu Stagflation, sondern zu Akkumulation kommt. Außerdem muß die Frage beantwortet werden, ob und ggf. wie ein weiterer Akkumulationsschub mit den enger gewordenen ökologischen "Grenzen des Wachstums" abgestimmt werden kann.

Tabellenanhang

Tabelle 1: Veränderungen der Rohstoffpreise von 1986-1993 in Prozent

Rohstoffpreise	1986 - 1991	1991	1992	1993
Nominal (in US-$)				
1) Nahrungsmittel + Getränke	- 4,4	- 2,1	- 6,6	- 0,7
2) Agrarprodukte (ohne 1)	4,6	- 0,8	- 4,9	5,4
3) Metalle + Bergbauprodukte	6,1	- 8,1	- 4,1	- 14,6
4) Insgesamt (1) ... 3))	- 0,9	- 3,0	- 4,1	1,4
5) Öl	7,7	- 18,4	- 0,5	- 11,6
Real				
6) Insgesamt (1) ... 3))	- 5,5	- 5,5	- 8,2	1,0
7) Öl	2,7	- 20,2	- 4,6	- 12,1

Quelle: Weltbank 1994, S. 29.

Die realen Größen wurden mit dem Index der Durchschnittswerte für den Export verarbeiteter Produkte aus den G-5-Ländern in die Entwicklungsländer deflationiert.

Tabelle 2: Anteile am Weltexport nach Produktgruppen 1992 in Prozent

	Nordamerika	Lateinamerika	Westeuropa	Afrika	Asien
Agrarprodukte	19,6	8,5	46,8	3,4	18,3
Bergbauprodukte	10,1	9,6	25,2	11,3	14,7
Fertigwaren	15,8	2,6	51,1	0,7	27,3
Insgesamt	16,0	4,1	47,0	2,6	24,3
Anteil Intraregionalen Handels	33,4	17,2	71,9	6,7	43,7

Quelle: Eigener Entwurf nach Zahlen aus GATT 1993.

Tabelle 3: Internationale Verschuldung in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen 1993

	alle Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen	hochverschuldete und Länder mit mittlerem Einkommen	Afrika südlich der Sahara
Verschuldung in Prozent des BSP	31,7	37,2	53,7
Schuldendienstquote	16,3	26,7	11,7

Quelle: Weltbank 1994, S. 26.

Tabelle 4: Wachstum ausländischer Direktinvestitionen (FDI) in der EG von 1986 bis 1989 in Prozent

	FDI von innerhalb der EG	FDI von außerhalb der EG
Verarbeitendes Gewerbe	318,4	81,8
Dienstleistungen	128,4	99,0
Insgesamt	197,7	90,4

Quelle: Europäische Wirtschaft 1993, S. 153.

Literatur

Altvater, Elmar 1994: Operationsfeld Weltmarkt. In: Prokla 97, S. 517 - 547.
Beck, Ulrich 1986: Risikogesellschaft. Frankfurt/M.
Dussel-Peters, Enrique 1993: Bye bye Weltmarkt? - Das Freihandelsabkommen zwischen Kanada, Mexico und den USA. In: Prokla 90, S. 129 - 152.
Engels, Benno 1994: Das GATT und die Entwicklungsländer - Was brachte die Uruguay-Runde? In: Betz, Joachim; Brüne, Stefan (Hg.): Jahrbuch 3. Welt: Daten - Übersichten - Analysen, S. 30 - 46. München.
Europäische Wirtschaft 53, 1993: Die EG als Welthandelspartner. Brüssel.
Krumbein, Wolfgang, u.a. 1994: Industrial districts und Normalregionen. In: ders. (Hg.): Ökonomische und politische Netzwerke in der Region, S. 153 - 186. Hamburg/Münster.
GATT 1993: International Trade Statistics. Genf.
Heinemann, Hans-Joachim 1994: Strategische Handelspolitik oder Europa als Partner in einer tripolaren Weltwirtschaft. In: Gahlen, Bernahrd u.a. (Hg.): Europäische Integrationsprobleme aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, S. 287 - 309. Tübingen.
Herr, Hansjörg 1992: Geld, Währungswettbewerb und Währungssysteme. Frankfurt, New York.
Hesse, Helmut; Keppler, Horst; Preuße, Heinz G. 1985: Internationale Interdependenzen im weltwirtschaftlichen Entwicklungsprozeß. Göttingen.
Hirsch, Joachim 1994: Vom fordistischen Sicherheitsstaat zum nationalen Wettbewerbsstaat. In: Das Argument 203, S. 7 - 21.
Huffschmid, Jörg 1994a: Globalisierung oder Blockbildung? - Zur Struktur kapitalistischer Internationalisierung. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 8/94, S. 1008 - 1013.
Huffschmid, Jörg 1994b: Wem gehört Europa? Bd. 1: Wirtschaftspolitik in der EG, Bd. 2: Kapitalstrategien. Heilbronn.
International Monetary Fund: International Financial Statistics. Washington.
Krugman, Paul R. 1990: Rethinking international trade. Cambridge/Massachusetts, London.
Lenin 1917: Der Imperialismus als höchstes Stadium des Kapitalismus. In: LW 22, S. 189 - 309.
Lutz, Burkhart 1989: Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Frankfurt/M.
Marx, Karl 1867ff: Das Kapital I - III. In: MEW 23 - 25.
Marx, Karl; Engels, Friedrich 1848: Manifest der kommunistischen Partei. In: MEW 4, S. 459 - 493.
Narr, Wolf-Dieter; Schubert, Alexander 1994: Weltökonomie - Die Misere der Politik. Frankfurt/M.
Ohmae, Kenichi 1985: Macht der Triade. Wiesbaden.
Reich, Robert B. 1993: Die neue Weltwirtschaft. Frankfurt/M., Berlin.
Ricardo, David 1817: On the principles of political economy and taxation. Hier nach der deutschen Ausgabe von 1994. Marburg.
Senghaas, Dieter 1977: Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik. Frankfurt/M.
Vernon, Raymond 1966: International investment and international trade in the product cycle. In: Quarterly Journal of Economics 80, S. 190 - 207.
Weltbank 1994: Jahresbericht. Washington.

Karl-Peter Wettstein

Liberalismus und Protektionismus im Welthandel

Als "neuen Anfang" in den Weltwirtschaftsbeziehungen und als einen "historischen Schritt" bezeichnete Sir Leon Brittan, Chefunterhändler der EG in der Uruguay-Runde, die Gründung der World Trade Organisation (WTO), die das alte GATT von 1947 ablöste. Endlich wurde am 1.1.1995 die Behörde installiert, die über die Einhaltung vereinbarter Regeln im Welthandel wacht. "Die WTO wird für mehr Disziplin im Welthandel sorgen", ist sich Lorenz Schomerus, der deutsche GATT-Verhandlungsführer, sicher.[1] Der scheidende GATT-Chef Peter Sutherland frohlockte, die Vereinbarungen der Uruguay-Runde, "das größte Liberalisierungsprogramm aller Zeiten"[2], könnten nun durchgezogen werden, nachdem die USA und Japan noch vor Jahresbeginn ihren Beitritt zur WTO erklärt hatten. "Das Bejubeln des Erfolges auf den Wirtschaftsseiten unserer Zeitungen, in den Chefetagen der Wirtschaft und in den Reden der Politiker scheint ungetrübt", stellte der in der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit der EKD stehende Rudolf Buntzel fest.[3]

In diesem Zusammenhang ist auch die OECD-Studie "Bewertung der Auswirkungen der Uruguay-Runde" zu erwähnen[4] sowie ein Beitrag von T. Oppermann und M. Beise, die die Auffassung vertreten, die beschlossenen Handelsliberalisierungen könnten "nicht hoch genug eingeschätzt werden" und es sei damit "eine neue qualitative Stufe" der internationalen Beziehungen erreicht.[5] Bei all dem Jubel übersehen die Befürworter der Liberalisierung des Welthandels, welche Bereiche aus der Liberalisierung durch die GATT-Beschlüsse ausgeklammert wurden, welche Widerstände es auch künftig gegen die Liberalisierung und in welchem Umfang es weiterhin Protektionismus im Welthandel geben wird. Mit Recht stellen Oppermann und Beise fest, die Uruguay-Runde habe "keineswegs alle anliegenden Probleme gelöst"[6]. B. May wirft die Frage auf, ob "die protektionistischen Tendenzen in der Weltwirtschaft nur vorübergehend oder dauerhaft besiegt worden sind", und befürchtet, "daß in den neunziger Jahren trotz erfolgreicher Uruguay-Runde die Bemühungen um Liberalisierung des Welthandels schwieriger und nicht einfacher werden"[7].

Zunächst einmal geht es um die Frage, ob die WTO in der Lage ist, die GATT-Beschlüsse durchzusetzen, denn die wichtigsten Mitglieder der WTO, die USA und die EU, "zeigen keinerlei Bereitschaft, ihre nationale Handelspolitik einer multilateralen

---

1 Dorothea Siems, Welthandel - herzlich wenig, in: Wirtschaftswoche Nr. 50 (8.12.1994), S. 42.
2 D. Siems, a.a.O., S. 42.
3 Rudolf Buntzel, Vom neuen Welthandelssystem haben die Armen wenig zu erwarten, Frankfurter Rundschau vom 11.1.1995, S. 16.
4 Veröffentlichung der OECD, Handelspolitische Fragen, Bewertung der Auswirkungen der Uruguay-Runde, Paris 1993, S. 7 ff.
5 Thomas Oppermann und Marc Beise, Die neue Welthandelsorganisation - ein starkes Regelwerk für weltweiten Freihandel?, in: Europa-Archiv, Zeitschrift für internationale Politik, Nr. 7, Bonn 1994, S. 195.
6 A.a.O., S. 197.
7 Bernhard May, Der erfolgreiche GATT-Abschluß - ein Pyrrhussieg?, in: Europa-Archiv, Zeitschrift für internationale Politik, Nr. 2, Bonn, S. 40.

Kontrolle zu unterwerfen"[8]. Mickey Kantor, Handelsbeauftragter der USA, betonte in seinen Ausführungen im Kongreß auch ausdrücklich, das Abkommen werde "amerikanische Gesetze nicht neutralisieren"[9]. So behalten sich die USA weiterhin das Recht vor, mit Artikel 301 ihres Handelsgesetzes im Rücken auch künftig einseitige Handelsbeschränkungen verlängern zu können.

Die USA sind auch nur bedingt bereit, sich dem WTO-Schiedsverfahren zu unterwerfen. Der US-Kongreß stimmte dem WTO-Beitritt nur unter der Bedingung zu, daß die USA aus der WTO wieder austreten, wenn zum dritten Mal ein gegen die USA gerichteter Penel-Beschluß erfolgt. Wenn die Zähne der WTO "tief in die nationale Souveränität beißen" können, so haben, wie Buntzel zu Recht feststellt, die USA "die Eingriffstiefe klar benannt"[10]. Die WTO kann "wie das GATT ein zahnloser Tiger" werden, befürchtet Rolf Langhammer vom Institut für Weltwirtschaft Kiel.[11] Denn auch die EU verschärft ihr handelspolitisches Instrumentarium und hat angekündigt, künftig mit der Verhängung von Antidumpingstrafen gegen vermeintlich unfaire Billiganbieter härter vorzugehen.[12] Außerdem können durch bilaterale Abkommen (wie z.B. Japan/USA) und durch das Heraufkommen von Freihandelszonen und die damit verbundene Regionalisierung des Weltmarktes (z.B. EU, NAFTA, ASEAN) die GATT-Beschlüsse ausgehebelt werden. Schon heute macht der Handel innerhalb von Wirtschaftsblöcken die Hälfte des Welthandels aus. Dies sind nur wenige Beispiele, die es fraglich erscheinen lassen, ob die Vereinbarungen der Uruguay-Runde gegen mächtige Mitglieder der WTO durchgesetzt werden können.

Die GATT-Beschlüsse stellen auch keineswegs ein lückenloses Liberalisierungsprogramm dar. Der Sachverständigenrat der Bundesregierung hat in seinem jüngsten Jahresgutachten auf eine Reihe von Mängeln hingewiesen, u.a. auf die Möglichkeit der mengenmäßigen Beschränkung bei unverhältnismäßigem Einfuhranstieg oder bei Dumping, die fortbestehenden Zoll- und Einfuhrkontingente im Agrarhandel und die unzureichende Liberalisierung bei Dienstleistungen.[13] Buntzel stellt fest: "Die Abkommen der Uruguay-Runde über Landwirtschaft, Textil, Rohstoffhandel usw. sind nicht dazu angetan, jetzt von dem großen Durchbruch des offenen multilateralen Handelssystems zu sprechen"[14].

Außerdem muß festgestellt werden, daß eine Reihe von politisch sensiblen Bereichen von der Beschlußfassung ausgespart wurde, obwohl sie sich im internationalen Wettbewerb deutlich auswirken.

Zwar wird die neue Welthandelsorganisation auch für umweltpolitische Fragen zuständig sein[15], aber z.B. sind Sozialklauseln nicht ausdrücklich Aufgabe der WTO. Auch das so wichtige Thema "Wettbewerbspolitk" war aus den Verhandlungen der Uruguay-Runde ausgeklammert worden und erscheint somit ebenfalls nicht in den

---

8 D. Siems, a.a.O., S. 42.
9 Mickey Kantor, USA beanspruchen bei der Öffnung der Märkte eine Pionierrolle, in: Handelsblatt vom 25.10.1994, S. B2.
10 Buntzel, a.a.O., S. 16.
11 D. Siems, a.a.O., S. 42.
12 D. Siems, a.a.O., S. 43.
13 Michael Stabenow, Europa im Welthandel, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10.1.1995, S. 9.
14 Buntzel, a.a.O., S. 16.
15 M. Kantor, a.a.O., S. B2.

Beschlüssen. Die Schaffung einer internationalen Wettbewerbsordnung bleibt jedoch eine zentrale ordnungspolitische Aufgabe.[16]

Ähnlich verhält es sich mit der Frage staatlicher Beihilfen. "Es könnte sich rächen, daß kein verbindlicher Subventionskodex ausgehandelt wurde", kommentiert M. Stabenow die GATT-Beschlüsse.[17]

Die Uruguay-Runde hat auch ausdrücklich Beschränkungen des Freihandels zugestimmt. So wurde zu Recht den Entwicklungsländern die Erhebung von Schutzzöllen zugestanden. Es ist auch zweifellos richtig, daß zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen versucht wird, dem entgegenzuwirken, daß in einem Land die Wirtschaft durch Schädigung der Umwelt kostengünstiger produzieren kann als dort, wo Umweltschutzvorschriften eingehalten werden müssen. Dieses Öko-Dumping muß verhindert werden, wenn die Konferenzen von Rio und Berlin nur im entferntesten ernst genommen werden. Vor diesem Hintergrund ist der Auftrag an die WTO zu sehen.

In Schiedsverfahren wird sich die WTO auch in den Fällen weniger schwer tun, wo internationale Abkommen (wie z.B. das Artenschutzabkommen) zugrunde liegen. Anders sieht es jedoch aus, wenn die ökologische Diskriminierung bestimmter Rohstoffe oder Produkte geeignet ist, ganze Wirtschaftszweige in den Exportländern (v.a. Entwicklungsländern) zusammenbrechen zu lassen, und wenn auf diese Weise der Schutz der heimischen Wirtschaft betrieben wird. Christian Schubert stellt mit Recht fest, daß man auf diese Weise "auf der Ökowelle zur Protektion" gelangt.[18]

Ähnlich wie bei der Frage des Öko-Dumping verhält es sich mit dem Sozial-Dumping. Schon bisher konnten nach den GATT-Regeln Handelsbeschränkungen für Produkte auferlegt werden, die (wie z.B. in China) in Gefängnissen hergestellt werden. Auch können Handelsbeschränkungen durchaus ein Hebel sein, um die von mehr als 100 Staaten ratifizierten Grundsätze zur Vereinigungsfreiheit, das Recht auf Tarifverhandlungen oder die Gleichbehandlung von Mann und Frau bei der Entlohnung durchzusetzen. Auch angesichts vieler Berichte über Kinder- und Zwangsarbeit erscheint die von der US-Regierung und mehreren EU-Ländern vorgetragene Forderung, Handelsvorteile an die Einhaltung sozialer Grundsätze zu knüpfen, mehr als gerechtfertigt.[19] Wie verhält es sich jedoch, wenn in den USA illegal eingewanderte Arbeitskräfte ausgebeutet werden? Würde die WTO beim Bestehen von Sozialklauseln auch hier einschreiten? Oder könnte der Vorwurf des Sozial-Dumpings nicht auch dazu führen, z.B. im Textilbereich, die gesamte Dritte Welt handelspolitisch auszusperren?

Die Versuche, mit Hilfe von Diskriminierungen nichttarifäre Handelshemmnisse[20] aufzubauen, werden zweifellos zunehmen, denn in Anbetracht der Tatsache, daß die Importzölle von durchschnittlich 40% im Jahre 1947 auf weniger als 5% im Jahre 1990 fielen[21], haben begreiflicherweise die nichttarifären Handelshemmnisse an Bedeutung gewonnen.

---

16 Oppermann u. Beise, a.a.O., S. 197.
17 Stabenow, a.a.O., S. 9.
18 Christian Schubert, Auf der Ökowelle zur Protektion, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19.12.1994, S. 11.
19 Stabenow, a.a.O., S. 9.
20 Über Ursprung des Begriffs "nicht-tarifäre Handelshemmnisse", s. Liesel Quambusch, Nicht-tarifäre Handelshemmnisse, Köln 1976, S. 4 ff.
21 Hans-Christoph Froehling und Andreas M. Rauch, GATT-Abkommen und Weltwirtschaft, in: Zeitschrift für internationale Fragen, 1. Quartal 1994, Hamburg S. 44.

Außerdem führt die zunehmende Verlagerung von Arbeitsplätzen aus Industrieländern in Niedriglohnländer zu einem erhöhten innenpolitischen Druck auf die Regierungen der Industrienationen, die sich gezwungen sehen, die Arbeitsplätze in den verschiedenen Industriezweigen ihres Landes aus sozialen Gründen zu sichern. Viele Länder reagieren deshalb auf die Senkung der tarifären Importschranken mit der Entwicklung von nichttarifären Handelsbarrieren, die von der WTO kaum zu fassen sind.[22]

Diesem in der Fachliteratur auch "Neoprotektionismus" genannten Phänomen sind insbesondere folgende handelspolitische Instrumente zuzuordnen: Subventionen, Importquoten, Standards für technische Produkte, buy-local-Praktiken. H.-C. Froehling und A. Rauch stellen mit Recht fest: "Anders als die tarifären Handelsbeschränkungen sind diese Restriktionen undurchsichtig und werden vor allem bei Produkten der verarbeitenden Industrie angewandt"[23].

Die Subventionen treten in sehr unterschiedlichen Gewändern auf. Läßt man die überbetriebliche Förderung außer acht, so sind hier u.a. Subventionen zu nennen, die den einzelnen Unternehmen direkt oder indirekt zufließen.

Direkte staatliche Zuschüsse werden insbesondere zu Investitionen gegeben. Im EU-Raum sind solche Subventionen zwar beschränkt, insofern sie außer in Fördergebieten 7,5% der Investitionssumme nicht überschreiten dürfen, es gibt jedoch Ausnahmeregelungen, die z.B. auch in Nicht-Fördergebieten einen Staatszuschuß in Höhe von 20% bei Forschungseinrichtungen zulassen.

Außerdem gibt es wiederum andere Kriterien für die zur Verfügungstellung von billigem Industrie-Gelände durch die Gemeinden. Immerhin konnte das Gelände für das Mercedes-Benz-Werk in Rastatt durch einen Zuschuß des Landes Baden-Württemberg an die Stadt Rastatt mit Zustimmung der EG-Kommission mit rund 90 Millionen DM subventioniert werden. Solche Mittel werden gegeben, um Arbeitsplätze im Lande zu erhalten bzw. zu schaffen. Andererseits tragen Subventionen an Unternehmen natürlich auch dazu bei, diese Unternehmen in die Lage zu versetzen, kostengünstiger zu produzieren und dadurch auch preisgünstiger zu exportieren.

Daß Subventionen an Unternehmen keine deutsche Spezialität, sondern auch in anderen ja nicht gerade notleidenden EU-Staaten an der Tagesordnung sind, zeigt das Beispiel Swatchmobil-Werk, das von Mercedes-Benz nun in Hambach bei Saargemünd im französischen Lothringen gebaut wird. Inklusive Erschließungskosten kostet dort der qm Industriegelände 4,50 DM.[24] Über die Höhe der staatlichen Förderung, die Mercedes-Benz insgesamt zukommt, gibt es bisher nur Spekulationen.

Neben direkten Exportsubventionen (wie z.B. im Agrarbereich) gibt es auch die Exportsubventionen, die unter dem Etikett "Entwicklungshilfe" gegeben werden. Unter dieser Rubrik sind die 400 Millionen DM zu nennen, die die deutsche Bundesregierung zu einem U-Bahn Projekt in China gegeben hat. Ohne diesen Zuschuß hätte höchstwahrscheinlich die Firma Siemens nicht den Zuschlag erhalten.

Handelshemmnisse aufgrund der Festlegung bestimmter Standards sind in vielen Ländern an der Tagesordnung. Vor allem Japan wird vorgeworfen, die Behörden ließen

---

22 H.-C. Froehling u. A. Rauch, a.a.O., S. 44.
23 H.-C. Froehling u. A. Rauch, a.a.O., S. 44.
24 Südwestpresse (Tübingen) vom 15.12.1994.

sich sehr viel Zeit mit der Prüfung der technischen Standards der Produkte, die importiert werden sollen. Aber auch die USA, die nicht nur deshalb schon wiederholt bei den Japanern vorstellig wurden, pflegen solche Praktiken. So wurde mir gerade kürzlich bekannt, daß die Food and Drug Administration (FDA) in USA, nachdem ein medizintechnisches Produkt schon mehrere Jahre von Deutschland in die USA exportiert worden war, dieses Produkt plötzlich für die USA stoppte, weil sie angeblich eine ungenügende Dokumentation im Entwicklungs- und Herstellungsbereich festgestellt habe.

Zu den buy-local-Praktiken gehört zweifellos auch die gegenwärtige Kennzeichnungspflicht für ausländische Automobile auf dem US-Markt, die beinhaltet, den amerikanischen Produktionsanteil präzise in Prozent anzugeben. Der damalige Vorsitzende der deutschen Wirtschaftsminister-Konferenz, der baden-württembergische Wirtschaftsminister Dieter Spöri, kritisierte letzten Herbst in einem Gespräch mit Vertretern der Clinton-Administration diese "buy-american-Praxis als bedauerlichen protektionistischen Rückfall"[25].

Ausnahmsweise war Wirtschaftsminister Spöri ohne die Begleitung von Vertretern der Wirtschaft in die USA gereist. Ansonsten ist er ein Beispiel dafür, wie sich heute jeder Wirtschaftsminister versteht, der Industriepolitik betreibt: Er nimmt bei seinen Auslandsreisen "Türöffnerfunktion" für die heimische Wirtschaft wahr. Diese hier skizzierte "Türöffnerfunktion" ist eine noch harmlose Art der Protektion. Bedenklich wird es, wenn politische Pressionen ausgeübt werden, um Exportwünsche durchzudrücken. Aus Kreisen der deutschen Wirtschaft ist des öfteren zu hören, daß z.B. von der französischen Regierung viel massiver die Interessen ihrer Industrie vertreten werden, als das bei der deutschen Bundesregierung der Fall sei. Auch der massive Druck, den die USA seit langem auf Japan ausüben, hat ja bekanntlich zu dem kürzlichen bilateralen Abkommen geführt. War der Schwerpunkt von George Bush die Außenpolitik, so ist daraus bei Bill Clinton die Außenwirtschaftspolitik geworden.

Selbstverständlich kann diese Art von Protektionismus durch keinerlei Abkommen oder handelsrechtliche Maßnahmen verhindert werden.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß die GATT-Beschlüsse keineswegs die völlige Liberalisierung des Welthandels beinhalten. Wichtige Bereiche sind von der Liberalisierung ausgenommen. Außerdem gibt es sinnvolle Beschränkungen des Freihandels. Die WTO hat die Chance, im tarifären Bereich und in bezug auf Quotenregelungen zu einem Mehr an Liberalisierung im Welthandel beizutragen. Es wird sich auch am Beispiel Umweltschutz zeigen, ob es der WTO gelingt, zur Erhaltung unserer natürlichen Lebensgrundlagen beizutragen, und ob sie es verhindern kann, daß unter dem Vorwand des Umwelt-Dumpings Protektionismus betrieben wird. Vom Erfolg dieser Bemühungen wird es sicherlich abhängen, ob künftig die WTO nicht nur im Umweltbereich, sondern auch im Sozialbereich Kompetenzen erhält. Schließlich wird es bei einem noch so dichten Netz von die Protektion verhindernden handelsrechtlichen Vorschriften immer Bereiche geben, in denen die Protektion möglich ist. Einen völlig freien Welthandel, abgesehen davon, ob er überhaupt wünschenswert ist, wird es mit Sicherheit auch in Zukunft nicht geben.

---

25 Pressemitteilung des Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg vom 18.9.1994, S. 3.

Margit Köppen

Globale Regionalisierung - die Strategien transnationaler Unternehmen

1. Einleitung

Die Internationalisierung der Produktion ist dabei, zu einem strukturbestimmenden Moment der Weltökonomie zu werden. Ob für den globalen Kapitalismus indes die Theorie des Weltmarkts neu geschrieben werden muß, ob hinter der Globalisierung der Produktion gleich die neue Qualität der kapitalistischen Weltwirtschaft gesucht werden muß, in deren Folge sich dann auch der Staat in den "nationalen Wettbewerbsstaat" transformiert (vgl. Altvater, 1994), das darf noch hinterfragt werden. Die Quantität der Aktivitäten der transnationalen Unternehmen in den letzten 20 Jahren allein kann den Qualitätssprung sicher noch nicht begründen. Deren umtriebige Verhaltensweise läßt es durchaus noch *nicht* als "angemessen erscheinen ..., von einer neuen Qualität der Markt- und Vergesellschaftungsintegration auf unserem Globus zu reden" (Esser, 1993). Daß dies gerade aus politologischer Sicht gern getan wird, kommt allerdings auch nicht von ungefähr, sind die Herausforderungen, die die Internationalisierung der Produktion an Staat und Gewerkschaften stellt, doch nicht unerheblich.

Auch für die klassische und neoklassische Ökonomie hätte das Phänomen der Globalisierung von Investitionen lange Zeit eine neue Qualität weltweiter Integration darstellen müssen, denn ihre ganze Außenhandelstheorie war an das Postulat der Faktorimmobilität gebunden. Der Mangel an Faktormobilität unterscheidet aus ihrer Sicht den Weltmarkt vom Binnenmarkt, sodaß der Warenhandel stellvertretend für die Faktorwanderung die optimale Allokation der knappen Ressourcen des "Raumschiffs Erde" bewerkstelligen muß. Wenn sich die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital aber doch als über nationale Grenzen wanderungsfähig erwiesen, dann fungiere deren Wanderung als perfektes Substitut für den Warenhandel (vgl. Mundell, 1957), insofern beide zum Resultat des Faktorpreisausgleichs führen würden.

Da sich jedoch die liberale Norm des Faktorpreisausgleichs als Fiktion erweist, einerlei ob über Außenhandel oder Kapitalwanderung vermittelt, so konstituiert letztere auch kein neues außenwirtschaftliches Paradigma, sondern steht immer schon mit einer kapitalistischen Weltwirtschaft im Einklang. Mit der "Neuen Außenhandelstheorie" hat die moderne Neoklassik schon selbst den Nachweis geliefert, daß der weltweite Faktorpreisausgleich nicht gilt und insofern Außenhandelstheorie und Kapitalmobilität friedlich koexistieren können.

Im Folgenden unterliegt die Auffassung, daß Unternehmen auch ihre Internationalisierungsstrategien der veränderten Organisationsweise der Märkte und den Funktionsbedingungen kapitalistischer Produktion anpassen. Die Art und Weise wechselseitiger Durchdringung nationaler Volkswirtschaften durch Investitionen von Unternehmen mit ausländischer Heimatbasis wird als Reflex dieser Veränderungen interpretiert. Die

Auffassung impliziert, daß der Aufbau von Produktionsstätten im Ausland nicht die Zusammenhänge des internationalen Handels außer Kraft setzt, sondern im Gegenteil ihre Wirkungsweise beschleunigt. Denn die grundlegende Frage der Theorie internationaler Investitionen ist nicht, warum Mexico oder die USA eine eigene Automobilproduktion haben, sondern warum Mexicos Autoindustrie nicht in mexikanischer Hand ist, und warum Teile der US-Autoindustrie in den Händen japanischen Unternehmen liegen.

Das mikroökonomische Instrumentarium der traditionellen Direktinvestitionstheorie, die in Dunnings "ecclectic approach" immer noch ihren umfassendsten Ansatz hat (vgl. z. B. Dunning, 1988), reicht zur Analyse der Veränderungen internationaler Produktion weitgehend aus. Dunnings Ansatz zielt auf Erklärungen aus der industrial organisation theory und aus der Theorie der Firma. Danach müssen Unternehmen, die erfolgreich im Ausland produzieren, zuallererst eigentümerspezifische Vorteile (ownership advantages) aufweisen und zugleich durch die Organisation unter eigenem Kommando Internalisierungsvorteile realisieren. Beispiele für ownership advantages sind eine überlegene Technologie oder eine unterschiedliche Unternehmensorganisation, die der Erfolgsfaktor der japanischen Automobilwerke in den USA waren (vgl. Graham und Krugman, 1989). Internalisierungsvorteile globaler Produktion ergeben sich aus der Einsparung von Transaktionskosten im Vergleich zu marktvermittelten Transaktionen. Beispiele sind die Qualitäts- und Fristsicherheit von Zulieferprodukten aus dem eigenen Unternehmensverbund oder geringere Transaktionskosten des Technologietransfers gegenüber der Lizenzfertigung.

Wenn Eigentums- und Internalisierungsvorteile als Voraussetzungen einer Investition gegeben sind, dann bestimmen standortspezifische Faktoren die letztendliche Standortauswahl. Standortvorteile lassen sich in Dunnings Paradigma ebenso wenig wie in der Wirklichkeit auf Lohnkostenaspekte reduzieren. Wie aus der Regionaltheorie hinlänglich bekannt ist, spielen historisch gewachsene und politisch beeinflußte Faktoren bei der Standortwahl von Unternehmen eine viel größere Rolle. Solche Agglomerationsvorteile begünstigen in der Regel vorhandene industrielle Zentren gegenüber der Peripherie (vgl. Heine und Herr, 1994). Im Unterschied zu Finanzmarkttransaktionen geht es bei der Globalisierung der Produktion immer zuerst um industrieorganisatorische Aspekte: "FDI is essentially a means to extend control for reasons of corporate strategy rather than a channel for shifting resources from one country to another. In other words, the 'investment component ' of FDI is actually the least important part of the story" (Graham und Krugman, 1989).

2. Zur Empirie der Globalisierung

Die Bedeutung internationalisierter Produktion ist größer, als sich an der Statistik der Direktinvestitionsströme ablesen läßt.

Gemessen am Bruttoinlandsprodukt der Hauptursprungsländer ist der Anteil abfließender Direktinvestitionsströme gering. So hatten Schweden und die Niederlande 1990 mit 6,2% bzw. 4,3% am BIP den höchsten Anteil der Direktinvestitionen. Frankreich und Großbritannien lagen mit 2,3% und 2,1% im Mittelfeld, während Japan, die Bundesrepublik und die USA mit 1,6%, 1,5% und 0,6% Direktinvestitionsan-

teil zu den Schlußlichtern der Industrieländer zählten. Auch im Verhältnis zu den Gesamtinvestitionen der Industrieländer sind die Direktinvestitionsanteile nur klein. Die Zuflüsse der Direktinvestitionen in den G7-Ländern lagen im Zeitraum 1985 bis 1988 unter 10% der Gesamtinvestitionen dieser Länder (OECD, 1992).

Dennoch ist die Internationalisierung der Produktion für die Integration der Weltwirtschaft von ebenso großer Bedeutung wie der Warenhandel - und dies mit zunehmender Tendenz. Dies wird auch empirisch deutlich, wenn man einerseits die Wachstumsraten der Direktinvestitionen in den achtziger Jahren anschaut und sich andrerseits den Einfluß der transnationalen Unternehmen auf die Volkswirtschaften vergegenwärtigt.

2.1 Einfluß transnationaler Unternehmen

Der weltweite Bestand an Direktinvestitionen im Ausland, den man als näherungsweisen Maßstab für die Produktionskapazität multinationaler Unternehmen ansehen kann, betrug Ende 1992 ca. 2 Billionen $. Er hatte sich damit gegenüber 1987, also im Zeitraum von nur 5 Jahren, genau verdoppelt. Die Anzahl der multinationalen Unternehmen (TNCs) hat sich in den letzten 20 Jahren von ca. 7.000 auf 37.000 mehr als verfünffacht. Diese 37.000 Mutterunternehmen hatten 1990 170.000 Tochterunternehmen, die weltweit einen Umsatz von 5,5 Billionen $ machten (UN, 1993). Damit lag der Umsatzwert der ausländischen Tochtergesellschaften um mehr als ein Drittel über dem Gesamtwert der weltweiten Warenexporte von 4 Billionen $. Aber auch von den Weltexporten gehen drei Viertel auf das Konto von TNCs (Dunning, 1992), und mindestens ein Drittel des Welthandels spielt sich innerhalb von TNCs ab, ist also intra firm trade. Dabei sind neue Formen internationaler Kooperation ohne Kapitalbeteiligung wie strategische Allianzen, deren Zahl in die Tausende geht, nicht mit gerechnet.

Auch für die Bundesrepublik spielen TNCs eine größere Rolle, als sich aus den bloßen Daten der Statistik entnehmen läßt. Der Direktinvestitionsbestand deutscher Unternehmen im Ausland belief sich per Ende 1992 auf 288 Mrd. DM, der Bestand ausländischer Direktinvestitionen in der Bundesrepublik auf 193 Mrd. DM.

Da es sich bei diesen Zahlen jedoch nur um kumulierte Primärinvestitionen handelt, werden insbesondere die Aktivitäten ausländischer Kapitalgesellschaften in der Bundesrepublik, die in großem Umfang schon in den 60er und 70er Jahren aufgebaut wurden, unterzeichnet. Gerade sie haben aber Ende der 80er Jahre erhebliche Mittel reinvestiert. Deutlicher schlägt sich der Einfluß ausländischer TNCs in der Bundesrepublik in folgenden Anteilen ausländischer Tochtergesellschaften nieder: Sie hatten 19% Anteil am Gesamtumsatz der Unternehmen, besaßen17% des Vermögens und trugen 24% zu den deutschen Exporten bei. Die Umsätze deutscher Tochtergesellschaften amerikanischer Unternehmen lagen z.B. fünfmal so hoch wie die US-Exporte in die Bundesrepublik.

Auch für die Bundesrepublik gilt daher, daß der Handel mit Waren und Dienstleistungen nun zu einem Teil eines Gesamtpakets internationaler Verflechtung geworden ist, das außerdem aus Investitionen, Technologietransfer und anderen Formen internatio-

naler Kooperation besteht. "Trade, FDI and alliances are all interconnected in an increasingly complex web of transactions" (Dunning, 1992; vgl. auch Michalet, 1992).

Wenn auch die Auslandsengagements mittlerer Unternehmen deutlich zugenommen haben, so bleibt die wirkliche Transnationalisierung doch eine Angelegenheit der Größten. Diese Vermachtung und Konzentration birgt entsprechende Gefahren für die Handlungsspielräume von Regierungen und Arbeitnehmern. Nach Berechnungen der UN besaßen die 100 größten TNCs 1990 3,2 Billionen $ Vermögen, davon 1,2 Billionen $ im jeweiligen Ausland. Sie besaßen damit etwa ein Drittel des weltweiten Bestands an Direktinvestitonen. Dominiert wird der Club der 100 größten TNCs von US-amerikanischen, japanischen, französischen und englischen Unternehmen. Amerikanische TNCs stellen mit 22 Unternehmen und einem Drittel des Vermögens, bedingt durch ihre frühe Führungsrolle, die größte Gruppe. Die Struktur der deutschen Direktinvestitionen im Ausland ist dagegen weitaus mittelständischer geprägt. Viele hochspezialisierte mittlere Unternehmen, beispielsweise Automobilzulieferer und Maschinenbauer, sind im Ausland mit eigener Produktion vertreten. Von den rund 7.000 deutschen Gesellschaften mit Tochtergesellschaften im Ausland gehörten nur 9 in die Gruppe der Weltgrößten. Diese 0,1% besitzen allerdings ein Drittel des produktiven Auslandsvermögens deutscher Unternehmen.

2.2 Der Direktinvestitionsboom der achtziger Jahre

Im Laufe der achtziger Jahre haben sich die Direktinvestitionsaktivitäten der OECD-Länder vervierfacht und sind viel schneller gewachsen als ihr Bruttosozialprodukt, ihre Exporte und ihre heimischen Investitionen. In den Zeiten ununterbrochenen wirtschaftlichen Wachstums der 50er und 60er Jahre waren die Auslandsinvestitionen doppelt so schnell gewachsen wie die Weltwirtschaft, verlangsamten sich dann aber im Laufe der 70er Jahre im Gefolge der beiden scharfen Rezessionen. In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre legten dann die Direktinvestitionen wieder kräftig zu und wuchsen mit einer durchschnittlichen Jahresrate von 24% (UN, 1994). Auch die deutschen Direktinvestitionen verliefen nach dem gleichen Muster und vervierfachten sich von 9 Mrd. DM 1983 auf 39 Mrd DM im Jahr 1991, als - konjunkturell bedingt - der vorläufige Höhepunkt erreicht war.

Einerseits begünstigte die Deregulierung allgemeiner Rahmenbedingungen den explosionsartigen Anstieg der Direktinvestitionen. Voraussetzung für die Explosion der Direktinvestitionen war zunächst der bemerkenswerte Abbau von Hindernissen und Beschränkungen für freie Kapitalbewegungen in dieser Dekade, von dem vor allem der Banken- und Finanzsektor profitierte. Aber auch Beschränkungen und Genehmigungspflichten für Direktinvestitionen im Ausland wurden von den Industrieländern beinahe vollständig abgeschafft (OECD, 1992). Hinzu kamen, trotz aller noch vorhandenen Einschränkungen, einige Erfolge in der Liberalisierung des Welthandels, welche global oder zumindest regional sourcing der Produktion erst möglich machen. Schließlich gab die in vielen Ländern praktizierte neoliberale Deregulierungspolitik mit einer Welle von Unternehmensprivatisierungen und der Deregulierung der Finanzmärkte Anreiz für die Beteiligung privater Investoren und die ausufernden Unternehmenskäufe und Fusionen der vergangenen Jahre.

Andrerseits muß der Investitionsboom in dem insgesamt positiven makroökonomischen Umfeld mit dem längsten Wirtschaftszyklus der Nachkriegsgeschichte gesehen werden. Auch der deutliche Rückgang der Direktinvestitionen seit 1992 belegt das extrem prozyklische Verhalten von Auslandsinvestitionen. Schließlich haben auch die extremen Währungsschwankungen in den achtziger Jahren dazu beigetragen, daß Unternehmen vermehrt versuchten, Kursrisiken zu vermeiden, indem sie Kosten und Erlöse im selben Währungsraum entstehen ließen.

3. Strukturelle Änderungen internationaler Produktion

Neben diesen eher allgemeinen Rahmenbedingungen waren aber strukturelle Gründe für den Investitionsboom maßgeblich. Sie haben zugleich eine grundlegende qualitative Wende der Auslandsinvestitionen herbeigeführt. Die Aktivitäten von Mutter- und Tochterunternehmen können auf unterschiedliche Weisen verbunden sein, die zunehmende Intensitätsgrade der Integration darstellen. Am wenigsten integriert sind unabhängige *stand alone affiliates*, selbständige Gesellschaften zur Belieferung lokaler Märkte. Sie waren die vorherrschende Form der Direktinvestitionen der sechziger und siebziger Jahre. Bei *einfachen Integrationsstrategien* sind die ausländischen Tochtergesellschaften bereits in das Zuliefernetz der Gesamtkonzerns einbezogen. Mit *komplexen Integrationsstrategien* schließlich stellen Unternehmen ein Liefernetz zwischen weltweit verteilten, auf bestimmte Produkte und Funktionen spezialisierten Konzernteilen her, über das optimale Betriebsgrößen erreicht und scale economies ausgenutzt werden. Obwohl weiterhin alle drei Formen parallel existieren, gibt es in letzter Zeit eine Trendumkehr zu den komplexen Integrationsstrategien. Dabei werden häufig die Funktionen entlang der Unternehmenswertkette abgetrennt und unterschiedlichen Standorten zugewiesen (vgl. UN, 1993 und 1994). Die sich abzeichnende Veränderung der Internationalisierungsstrategien verweist auf zugrundeliegende Strukturveränderungen der Marktorganisation und der Verwertungsbedingungen des Kapitals, von denen drei Hauptelemente herausgegriffen werden sollen:

- die Zunahme des intra-industriellen Handels und damit einhergehend verschärfter internationaler Wettbewerb;
- der Niedergang der fordistischen Produktionsweise und die mikroelektronische Revolutionierung;
- die verstärkte Regionalisierung mit der Konsolidierung der Europäischen Union als Vorreiter.

3.1 Intra-industrielle Internationalisierung

Die Direktinvestitionen der 60er und 70er Jahre gingen vorwiegend auf drei Motivgruppen zurück: ressourcenmotivierte, arbeitskostenmotivierte und marktorientierte Direktinvestitionen. Alle drei Gruppen waren mit einem wachsenden Interesse an den Entwicklungsländern als Investitionsstandorten verbunden.

Marktorientierte Investitionen entstanden zumeist, um Importbarrieren und local content-Auflagen des Investitionslandes zu umgehen und Absatzmärkte zu sichern. Ent-

sprechend waren die Aktivitäten der Tochterunternehmen in den einzelnen Ländern weder untereinander noch mit denen der Muttergesellschaft besonders vernetzt. Es handelte sich vielmehr um kleine, selbständig arbeitende Replica der Muttergesellschaft. Ressourcenmotivierte Investitionen begründeten für die Empfängerländer Exporte und sicherten die Rohstoffbasis der fordistischen Massenproduktion in den Industrieländern. Auch exportorientierte Direktinvestitionen in sogenannten Billiglohnländern nahmen in den 70er und frühen 80er Jahren stark zu. Solche "offshore"-Investitionen waren die typisch tayloristische Antwort auf Stagflation und Profitklemme in den Industrieländern (Oman, 1994), auf die sich entsprechende theoretische Hypothesen über die "Neue Internationale Arbeitsteilung" und die Produktzyklustheorie der internationalen Arbeitsteilung gründeten.

Sie können weiterhin einen - abnehmenden - Teil der internationalisierten Produktion erklären, der auf standardisierten und routinisierten Produktionsprozessen beruht.

Aber die Bedeutung der Entwicklungsländer als Empfänger von Direktinvestitionen ist von 25 - 40% der Direktinvestitionen anfang der 80er Jahre auf 10 - 15% zu Ende der Dekade zurückgegangen. Bedingt durch die Schuldenkrise hatten die Direktinvestitionsströme in Entwicklungsländer in der ersten Hälfte der achtziger Jahre negative jährliche Raten von im Durchschnitt - 4%.

Im Jahr 1993 kam es dann zu einem Bruch des Negativtrends: Die Entwicklungsländer attrahierten die Rekordsumme von 80 Mrd. $ an Direktinvestitionen und erreichten in diesem Jahr 40% der weltweiten Direktinvestitionen - ein Anteil, auf den sie in Jahrzehnten nie gekommen waren. Das wiedererwachte Interesse an den Entwicklungsländern als Investitionsstandort zielt auf die großen Absatzmärkte in Süd- und Südostasien. Dabei sollen solche absatzorientierten Investitionen, nach den Proklamationen der Unternehmen, in die globalen, unternehmensinternen Beschaffungskonzepte einbezogen werden. Mittelfristig ist das zwar nur für die je umliegende Region realistisch, aber vieles spricht dafür, daß auch Investitionen in Entwicklungsländern in neue, flexible Internationalisierungsformen integriert werden.

In den 80er Jahren haben sich Überkreuzinvestitionen zwischen Industrieländern als die eindeutig dominierende räumliche Richtung von internationalen Investitionen herausgebildet. Die Industrieländer machen die weltweiten Direktinvestitionen weitgehend unter sich aus. 97% der Direktinvestitionen kommen aus Industrieländern, davon 86% aus den Zentren der Triade. Direktinvestitionen sind ein Geschäft der Unternehmen der "ersten" Welt. Sie kommen dorther, und sie gehen dorthin (vgl. Jungnickel, 1993).

Daß Auslandsinvestitionen vorwiegend aus Industrieländern kommen, kann in der Tat nicht weiter verwundern, denn Unternehmen, die Direktinvestitionen vornehmen, müssen gegenüber den Konkurrenten in den Zielländern firmenspezifische Vorteile aufweisen, um im Wettwerb auf dem fremden Markt bestehen zu können. Dies ist im übrigen auch die Antwort darauf, warum die Bundesrepublik in den 80er Jahren kein besonders bevorzugtes Investitionsland gewesen ist. Wer sich "in die Höhle des Löwen" wagt, muß sich seiner Chancen auf dem Terrain sicher sein.

Die Dominanz der Überkreuzinvestitionen in der Triade zeigt nur, daß Direktinvestitionen als eine zweite Form der Internationalisierung der Wirtschaft im großen und ganzen nach denselben Kriterien verlaufen wie der internationale Handel auch. Und

ebenso wie dieser heute überwiegend nicht zwischen verschiedenen Branchen entsprechend den komparativen Vorteilen der beteiligten Länder verläuft, sondern als intra-industrieller Handel (die Bundesrepublik importiert und exportiert Autos, Chemieprodukte und Maschinen) vor allem mit den anderen Industrieländern erfolgt, gilt dies auch für die Investitionen. Wie intra-industrieller Handel erstreckt sich intra-industrielle Internationalisierung der Produktion auf gleiche oder ähnliche Waren und Komponenten. Sie nutzt dabei die verschiedenen Standorte, um Skalenvorteile zu erzielen, und die gemeinsame Führung, um Transaktionskosten zu mindern. Sie ist ein Phänomen oligopolistischen Wettbewerbs, von Konzentration und Vermachtung und verschärfter internationaler Konkurrenz zugleich. "The fact, too, that intra-industry production is largely in the hands of large and diversified multinational oligopolists adds further to this likelihood" (Dunning, 1988, S. 58). Mit intra-industrieller Produktion jedenfalls hat sich die Struktur des internationalen Wettbewerbs geändert; von der Konkurrenz von Unternehmen, die ähnliche Produkte in je verschiedenen Ländern herstellen, zur Konkurrenz von Unternehmen, die das gleiche Produkt in verschiedenenen Ländern herstellen.

Grundlage dieser Entwicklung sind die inzwischen weitgehenden Konvergenzen zwischen den Industrieländern, auf der Angebots- wie auf der Nachfrageseite. Haben sich auf der letzteren die Einkommensniveaus, die Konsumgewohnheiten und der Geschmack der Verbraucher in den westlichen Industrieländern wie auch in Japan weitgehend angeglichen, so besteht diese Konvergenz auf der Angebotsseite in der Verallgemeinerung und Angleichung der zur Verfügung stehenden Technologien. Daher ist nicht verwunderlich, daß diese Entwicklung mit einer Globalisierung von Angebot und Nachfrage und damit des Wettbewerbs in vielen Branchen einherging.

3.2 Der Niedergang der fordistischen Produktionsweise und die mikroelektronische Revolutionierung

Hinzu kam die mit der Mikroelektronik aufgekommene technologische Revolution, die den Unternehmen ein höheres Innovationstempo und kürzere Produktzyklen diktiert. Immer höhere F&E-Aufwendungen müssen in kürzerer Zeit amortisiert werden. Der Druck, zumal bei rückläufigen und geringen Wachstumsraten der Inlandsnachfrage, auf dem Weltmarkt Anteile zu gewinnen und neue Märkte zu erobern, nahm zu. Verschärfter internationaler Wettbewerb ist also in erster Linie durch die Konkurrenz der Industrieländer selbst entstanden: durch Produktivitätsschübe, technologische Innovation, Handelsliberalisierung, Finanzderegulierung und nicht zuletzt durch unzureichende interne Nachfrage.

Ebensowenig wie im nationalen Rahmen die alten Strategien fordistischer Massenproduktion geeignet sind, die Verwertungsprobleme des Kapitals zu lösen, sind die ihnen entsprechenden Internationalisierungsstrategien heute probate Wettbewerbsstrategien. Die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen ist erstens von ihrer Fähigkeit zur technologischen Produkt- und Prozeßinnovation und von der Schnelligkeit abhängig, mit der technologische Innovationen in der Produktion umgesetzt werden. Sie ist zweitens von ihrer Fähigkeit bestimmt, Produktivitätsreserven durch die optimale Organisation der unternehmerischen Wertkette zu mobilisieren. Die postfordistische

Strategie der Unternehmensinternationalisierung ist darauf angelegt, diese beiden inneren Wettbewerbsfaktoren zu stärken und sie zugleich durch die äußere Eroberung von Märkten zu unterstützen. Technologieerwerb und -diversifikation werden in der neueren Direktinvestitionstheorie als treibende Kraft hinter den Auslandsinvestitionen hervorgehoben (Cantwell, 1990; Dunning, 1992). Gerade in Hochtechnologiebranchen liegen aber auch die Transaktionskosten, bedingt durch hohe Markteintrittsbarrieren, hohe start-up-Kosten und Unsicherheit, besonders hoch. Unternehmen versuchen, durch Aufkäufe und Fusionen einerseits und strategische Allianzen andrerseits ihre technologischen Lücken zu schließen und die Kosten des Technologieerwerbs zu verringern und in größeren Märkten zu amortisieren.

In der Struktur der Investitionen läßt sich diese Entwicklung bereits ablesen. Die UNCTAD stellt für die Investitionsströme in beiden Richtungen eine "deutliche Bewegung hin zu kapital- und technologieintensiven Branchen und weg von ressourcen- und arbeitsintensiven Aktivitäten" fest (UN, 1993). 51% der Direktinvestitionen erfolgten 1990 bereits in technologieintensiven Branchen, und zwar gerade in solchen, in denen Elektronik und Informatik eine Rolle spielen.

Traditionelle Standortvorteile helfen für die Umsetzung der genannten Ziele neuer Internationalisierungsstrategien nicht viel weiter. Unverzichtbare Standortfaktoren für die flexible Unternehmensorganisation sind vielmehr die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeit und einer materiellen und immateriellen Infrastruktur. Hierbei handelt es sich nicht um extern vorgegebene natürliche Ressourcenausstattung, sondern um historisch gewordene und politisch geformte Standortfaktoren, um 'created assets'.

3.3 Integrationsstrategien der Unternehmen und geographische Reichweite der Investitionen

CAD und CAM steuern die Investitionen in die Industrieländer und solche neu industrialisierten Schwellenländer, die ihre Arbeitskräfte entsprechend qualifiziert haben. Technologieorientierung und die Ansprüche der flexiblen Produktion haben die Standort- und Beschaffungsmuster der TNCs zugunsten von Qualität und Zuverlässigkeit, aber auch zugunsten der räumlichen Nähe verändert.

Schaut man sich zunächst die Bundesrepublik an, so gilt auch für sie die fast vollständige Konzentration der Direktinvestitionsbeziehungen auf die Industrieländer. Allerdings ging deren Anteil an den Neuinvestitionen der deutschen Unternehmen wegen der wachsenden Rolle der osteuropäischen Länder von 95,8% der Auslandsinvestitionen 1990 auf 86% 1993 zurück (Halbach, 1994). Mit 66 Mrd. DM Investitionsbeständen in 1992 oder 23% der Gesamtinvestitionen hatte kein anderes einzelnes Land soviel deutsche Investitionen im Land wie die USA. Dennoch gab es aber eine deutliche regionale Schwerpunktsetzung auf die anderen westeuropäischen Länder, die 59% des deutschen Investitionsbestandes auf sich vereinigten. Allein 50,3% der Auslandsinvestitionen sind in den anderen EU-Mitgliedsstaaten investiert. Gerade in den letzten Jahren von 1989 bis 1993 ist die Bedeutung der USA als Zielland neuer Investitionen zugunsten der EU zurückgegangen.

Mit nur 1 - 1,5% der deutschen Investitionen in Industrieländern spielt das wirtschaftlich so starke Japan immer noch eine erstaunlich geringe Rolle bei den deut-

schen Direktinvestitionen. Diese geringe Präsenz liegt mehr an den Schwierigkeiten, die ausländische Unternehmen noch bei der Aquisition von japanischen Unternehmen, mit der Sprache, mit Geschäftspraktiken und Arbeitsbeziehungen in Japan haben. Einen deutlichen Aufschwung innerhalb der außereuropäischen Direktinvestitionen der deutschen Unternehmen verzeichneten nach langer Vernachlässigung die asiatischen Entwicklungländer. Von den um 4% der Gesamtinvestitionen stagnierenden Investitionen in Entwicklungsländern entfielen 1993 drei Viertel auf Asien.

Die regionale Schwerpunktbildung im eigenen Triadensegment ist nun keineswegs Ausdruck spezieller regionaler Borniertheit des deutschen Kapitals. Bei allen im Rahmen des UN Programme on Transnational Corporations untersuchten Investitionsländern waren ihre Direktinvestitionen stark regionalisiert. Die europäischen Länder haben mit Ausnahme Großbritanniens mehr als die Hälfte ihres Bestandes in anderen europäischen Ländern investiert. Die USA sind der dominierende Investor in Lateinamerika. Sie sind darüber hinaus stark in Europa und einigen ostasiatischen Ländern vertreten. Die japanischen Investitionen sind besonders auf Ostasien und die USA konzentriert, haben aber auch in Europa deutlich zugenommen.

Noch viel deutlicher fällt die regionale Konzentration jedoch für alle Triadenbereiche beim Handel aus. Die verglichenen EU-Länder insgesamt wickeln 72% ihres Handels intraregional ab, verglichen mit 49% ihrer Direktinvestitionen. Nordamerika wickelt 41% seines Handels auf dem eigenen Kontinent ab und 25% mit Europa. 43% des japanischen Außenhandels verlaufen innerasiatisch, 31% des Handels werden mit den USA und 21% mit Europa abgewickelt. Daß die innerregionalen Handels- und Direktinvestitionsbeziehungen in Europa noch ausgeprägter sind als in den andern beiden Triadeteilen, ist dabei nicht weiter verwunderlich, weil hier ein größerer Teil des Handels grenzüberschreitend ist als in Japan und den USA mit ihren großen Binnenmärkten. Höhere Transaktionskosten und Handelsbarrieren beim zwischenregionalen Handel sind für die noch stärkere Ausprägung der Regionalisierung als bei den Direktinvestitionen verantwortlich.

Wie wird jedoch in Zukunft das Verhältnis von Globalisierung und Regionalisierung aussehen?

Die Angleichung von Nachfrage- und Angebotsbedingungen in der Triade, der Wettbewerb mit neuen Technologien und um neue Technologien, die Zugehörigkeit eines größer werdenden Teils der Kosten zum Fixkostenblock, all diese Aspekte lassen eine weitere Zunahme der Globalisierung erwarten. Auf der anderen Seite wird Regionalisierung zum untrennbaren Bestandteil von Globalisierung werden. Das Konzept der Zukunft wird eher in der " globalen Lokalisierung" bestehen. Die Bedeutung der Direktinvestitionen als Motor der Internationalisierung der Wirtschaft wird ebenso wie ihre geographische Reichweite maßgeblich von den Organisationsstrategien der Unternehmen abhängen. Einfache unternehmerische Entflechtungsstrategien wie das Outsourcing, bei dem einige Funktionen zumeist aus Lohnkostengründen ins Ausland verlegt und mit der heimischen Produktion verknüpft werden, werden nur noch in Randbereichen vorkommen. Beispiele für solche Relikte der tayloristischen Organisation sind die Maquiladoras in Mexico und "verlängerte Werkbänke" in Osteuropa.

Komplexe Integrationsstrategien dagegen fußen zuallererst auf postfordistischen Organisationsformen. Kunden- und Zulieferernähe ist bei flexibler Produktion für die erforderliche Zeitgenauigkeit, für die schnelle Anpassungsfähigkeit und für die Fähigkeit zu beständiger Innovation besonders wichtig. Qualität, Zuverlässigkeit und Flexibilität als Ziele der Unternehmensorganisation werden daher eher zum Aufbau regionaler als globaler Beschaffungsnetzwerke führen. Die politische Integration der verschiedenen Triadenräume befördert den Regionalisierungstrend der Unternehmen noch. Die Integration der EU z.B. hat mit dem Wegfall nicht-tarifärer Handelshemmnisse erhebliche EU-interne Investitionspotentiale freigesetzt. Der gemeinsame Markt schaffte Spielräume für die Reorganisation, Effizienzsteigerung und Rationalisierung bestehender, auf die Einzelmärkte abzielender Investments und die Entstehung neuer Fusionen. Bisher unerschlossene economies of scale können nun ausgenutzt werden. Dieser Prozeß ist bei den in der EU tätigen US-Konzernen schon beinahe abgeschlossen. Für die europäischen Unternehmen selbst liegen hier noch Rationalisierungspotentiale. Hier stehen weitere Fusionen und Rationalisierungen ins europäische Haus (vgl. Dunning, 1988).

Noch weitere Gründe sprechen für die Regionalisierung als conditio sine qua non der Globalisierung. Neue Segmente des Weltmarkts rollen sich nicht von alleine auf. Trotz Konvergenz der Konsumgewohnheiten gibt es nur wenige originär globale Produkte. Selbst für weltweit erfolgreiche Marken wie Coca Cola müssen noch immense Werbekampagnen bei Markteinführung gestartet werden. Die meisten anderen Produkte, z.B. Autos, müssen jedoch immer noch den regionalen Präferenzen der Konsumenten angepasst und zum Teil für jede Triadenregion gesondert entwickelt werden. Insider in der Region zu werden und sodann die erforderlichen regionalen Netzwerke und economies of scale aufzubauen ist regionale, keine globale Aktivität.

Globale Organisation setzt eine weitere Streuung der Unternehmensaktivitäten und einen gewissen Grad an Integration voraus. Derzeit gibt es weltweit nur wenige Unternehmen, die im Sinne einer komplexen internationalen Integration der Produktion global organisiert sind. Eine solche Organisation bedeutet, daß alle Funktionen dort ausgeführt werden, wo sie am besten gemacht werden können. F&E werden dann beispielsweise dort angesiedelt, wo die Bedingungen für den Zweck am günstigsten sind. Selbst wirklich globale Unternehmen vollziehen ihre Integration aber zunächst auf regionaler Ebene. GM und Ford haben ihre Töchter in der EU zuerst einmal von isoliert arbeitenden Gesellschaften in europäisch integrierte Netzwerke umgewandelt. Honda, Nissan und Toyota haben das gleiche zunächst einmal im asiatischen Raum und in den USA gemacht. Selbst der Ford Mondeo, der als Weltauto konzipiert ist, wird spezielle Ausgestaltungen für die einzelnen Triadenmärkte erhalten. Das Musterbeispiel globaler Integration wurde von Teams in Deutschland und Großbritannien entwickelt, Lenkung, 6 Zylinder-Motor und Automatikgetriebe allerdings in den USA. Ford hat dazu ein Kommunikationsnetzwerk entwickelt, mit dem die verschiedenen Gruppen jederzeit on line verbunden waren. Produziert wird in den USA und in Europa. Die globale Beschaffung wird von Europa aus koordiniert.

Zur globalen Integration gehört auch, daß verschiedene Funktionen in verschiedenen Ländern hauptverantwortlich durchgeführt werden können, sodaß eine Verteilung von Verantwortung und Zuständigkeit entlang der Wertkette in verschiedenen Ländern alte hierarchische Organisationsformen der Unternehmen ersetzt.

Es wird noch eine Weile dauern, bis europäische Unternehmen solche komplexen globalen Integrationsformen erreichen.

Auf regionalen Netzwerken kann globale Integration aufbauen, - sie muß es aber nicht. Ebenso wie bestimmte Aktivitäten und Unternehmen national organisiert sein können, werden andere regional und wieder andere global organisiert. Schon aus ökologischen Gründen ist es nicht sinnvoll, die Produktionskette selbst weltweit zu integrieren. F&E, Software, Rechnungswesen, Finanzen und andere Dienstleistungsbereiche im Unternehmen bieten in dieser Hinsicht mehr Möglichkeiten.

Abgesehen von konjunkturell bedingten Rückgängen werden in Zukunft Direktinvestitionen und die Aktivitäten von TNCs zunehmen. Vor allem in die Wachstumsmärkte Asiens werden sie mit eigenen Produktionsstätten vordringen. Ende 1991 betrug der deutsche Investitionsbestand in Südostasien nur 4,5 Mrd. DM. Dort werden aber im Jahr 2000 1Mrd. Konsumenten leben.

Was die Präsenz europäischen Kapitals in den anderen Kernländern der Triade anbelangt, ist schwer abzusehen, wieweit die Unternehmen über Aufbau oder Kauf eigener Tochterunternehmen, also über Kapitalbeteiligungen, Transaktionskosten internalisieren werden und wieweit sie statt dessen mehr strategische Allianzen eingehen werden. Kooperationen eignen sich sowohl, um Know-how bei der Technologieentwicklung zusammenzulegen und so Kosten zu sparen, als auch, um mit Hilfe des Partners in Märkte vorzudringen, auf denen er Insider ist (Ohmae, 1992). Strategische Allianzen richten sich zumeist auf ganz spezielle Ziele der Zusammenarbeit und ersparen den Unternehmen enorme Kosten, z.B. für F&E oder den Aufbau teurer eigener Vertriebsnetze.

3. Politische Herausforderungen aus der Internationalisierung von Unternehmen

Welche Konsequenzen hat die Globalisierung unter sozialen und beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten, und in welchem Verhältnis steht sie zur räumlichen Gebundenheit sozialer und ökonomischer Prozesse?

Über die Beschäftigungswirkungen internationaler Produktion können keine allgemeinen Aussagen gemacht werden. Die UN kommt zum Schluß, daß Direktinvestitionen keinen, d.h. weder positiv noch negativ, signifikanten Effekt auf makroökonomische Zusammenhänge und damit auf die Gesamtbeschäftigung haben. Auch die TNCs haben keinen bedeutenden Beitrag zur Beschäftigungsentwicklung geleistet, weder in ihrem Ursprungsland noch in den Investitionsländern. Obwohl sich der weltweite Direktinvestitionsbestand von 1985 bis 1992 fast verdreifachte, ist die Zahl der Beschäftigten bei den TNCs im selben Zeitraum nur um 12% von 65 Millionen auf 73 Millionen Beschäftigte gewachsen. Die transnationalen Unternehmen haben restrukturiert und rationalisiert wie alle anderen auch (UN, 1994).

Wie gezeigt, sind Lohndifferentiale nur ein ganz untergeordnetes Motiv von Auslandsinvestitionen. Das schließt allerdings überhaupt nicht aus, daß international tätige Unternehmen Beschäftigte und öffentliche Stellen an den jeweiligen Standorten unter Lohn- und Deregulierungsdruck setzen. Den Unternehmen gelingt es auf diese Weise,

unternehmensstrategische Ziele und eine nach unten geöffnete Minimalkostenkombination gleichzeitig zu erreichen. Geringer Organisationsgrad, schwache Gewerkschaften und unzureichende internationale Kooperation der betrieblichen und gewerkschaftlichen Interessenvertretungen können dazu führen, daß sich selbst Standorte in Industrieländern untereinander in einen objektiv ungerechtfertigten Arbeitsplatzwettbewerb mit niedrigen Löhnen und schlechten Arbeitsbedingungen ziehen lassen. Mehr noch als international kodifizierte Regeln für multinationale Unternehmen ist hier die Stärkung der Gewerkschaftsarbeit erforderlich. Internationale Kooperation und konkrete Aktionen der Gewerkschaften stehen immer noch weit hinter den Erfordernissen internationalisierter Produktion zurück.

Globalisierung der Unternehmen und territorial gebundene Ressourcen und Lebensverhältnisse müssen keinen Gegensatz darstellen. Neben einem gewissen Anteil potentiell heimatloser Produktion vollzieht sich Internationalisierung der Produktion, indem Unternehmen ebenso sehr von lokal gebundenen Ressourcen wie qualifizierten Arbeitskräften und Fähigkeiten und nicht kodifizierten Traditionen und Beziehungssystemen abhängen und von ihnen Gebrauch machen (vgl. Storper, 1995). Globalisierung öffnet so auch Märkte für Produkte mit "local knowledge".

Hieraus haben viele "Modernisierer", insbesondere aus der Regionalpolitik und Politikberatung, geschlossen, daß Regierungen die langfristige Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und der regionalen und nationalen Ressourcen in ihrem Zuständigkeitsgebiet fördern sollten (Dunning, 1992; Eßer et. al. 1994). Gegenüber diesen Ansätzen kritisiert Altvater (1994) zu Recht die potentielle Aggressivität der sich abzeichnenden makro-regionalen Produktivitätspakte und vor allem ihre nur relative Definition gegenüber den Konkurrenten, die keinen eigenständigen Maßstab ermöglicht. Eine simple Strategie der Steigerung internationaler Wettbewerbsfähigkeit der Standortbedingungen muß nicht nur enden wie Alices Rennen mit der Königin, sie ist auch dem Ziel der Beschäftigungssicherung unangemessen.

Chancen hat dagegen eine Regionalpolitik, die auf den Stärken der Region aufbaut und die Kriterien von Ökologie und Beschäftigung an industrie- und regionalpolitische Strategien anlegt. Sie kann damit wirkungsvoll in die Handlungsdeterminanten auch der TNCs eingreifen.

Literatur

Altvater, Elmar 1994: Operationsfeld Weltmarkt. In: Prokla 97.

Cantwell, John; Randaccio, Francesca S. 1992: Intra-Industry Direct Investment in the European Community: Oligopolistic Rivalry and Technological Competition. In: Cantwell, John (ed.): Multinational Investment in Modern Europe. Aldershot.

Dunning, John H. 1988: Explaining International Production. London.

Dunning, John H. 1992: The Global Economy, Domestic Governance, Strategies and Transnational Corporations: Interactions and Policy Implications. In: Transnational Corporations, Vol. 1, No. 3.

Esser, Josef 1994: Modell Deutschland in den 90er Jahren? In: Links 11/12 1994.

Esser, Josef 1993: Die Suche nach dem Primat der Politik. In: Siegfried Unseld (Hrsg.): Politik ohne Projekt. Nachdenken über Deutschland, S. 409 - 429, Frankfurt.

Eßer, Klaus; Hillebrand, Wolfgang; Messner, Dirk; Meyer-Stamer, Jörg 1994: Systemische Wettbewerbsfähigkeit. Berlin.

Fels, Gerhard 1988: Der Standort Bundesrepublik Deutschland im internationalen Wettbewerb. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, S.9 - 25, Tübingen.

Graham, Edward M.; Krugman Paul R. 1989: Foreign Direct Investment in the United States. Washington.

Halbach, Axel J. 1994: Deutsche Direktinvestitionen: Der Strukturwandel setzt sich fort. In: IFO Schnelldienst 24/1994.

Heine, Michael; Herr, Hansjörg 1994: Theoretische und wirtschaftspolitische Aspekte einer Regionalpolitik für die neuen Bundesländer. In: WSI Mitteilungen 8/1994, S. 488 - 498.

Jungnickel, Rolf 1993: Foreign Direct Investment: Recent Trends in a Changing World. HWWA-Report Nr. 115, Hamburg.

Krugman, Paul R. 1994: Peddling Prosperity. New York.

Michalet, Charles-Albert 1994: Transnational Corporations and the Changing International Economic System. In: Transnational Corporations, Vol. 1, No. 3.

Mundell, Robert A. 1957: International Trade and Factor Mobility. In: The American Economic Review 47, S. 321 - 335.

OECD 1992: International Direct Investment. Policies and Trends in the 1980s. Paris.

OECD 1994: Direct Investment Directory. Paris.

Oman, Charles 1994: Globalisation and Regionalisation: The Challange for Developing Countries. OECD Development Centre Studies. Paris

Riese, Hajo 1975: Wohlfahrt und Wirtschaftspolitik. München, S. 131 - 143.

Stehn, Jürgen 1992: Ausländische Direktinvestitionen in Industrieländern - Theoretische Erklärungsansätze und empirische Evidenz. Tübingen.

Storper, Michael 1995: Territories, Flows and Hierarchies in the Global Economy. In: Außenwirtschaft, Juni 1995, S. 265 - 293.

United Nations 1993: World Investment Report. New York.

United Nations 1994: World Investment Report. New York.

Hans-Peter Krebs

"Global Finance" - Überlegungen zu einem komplexen, aber bedeutsamen Thema

Die elementare Voraussetzung der bürgerlichen Gesellschaft ist, daß die Arbeit unmittelbar den Tauschwert produziert, also Geld; und daß dann ebenso Geld unmittelbar die Arbeit kauft, den Arbeiter daher nur, sofern er selbst seine Tätigkeit im Austausch veräußert. Lohnarbeit nach der ersten Seite, Kapital nach der zweiten sind also nur andere Formen des entwickelten Tauschwerts und des Geldes als seiner Inkarnation. Das Geld ist damit unmittelbar zugleich das reale Gemeinwesen, insofern es die allgemeine Substanz des Bestehns für alle ist, und zugleich das gemeinschaftliche Produkt aller.

Karl Marx, Grundrisse 137

Die Bibliothek der Notenbank einer der führenden Industrienationen unseres Globus, sollte man meinen, ist voll von Literatur zu *"global finance"*. "Da werden Sie einiges finden...", versicherte mir der freundliche Herr, der mich durch den Hochsicherheitstrakt schleuste. Das Stichwort selbst bietet jedoch nur wenig Ausbeute: nationale Perspektiven auf dieses Phänomen, Kritik an und Verteidigung der Politik der Bundesbank, Reflektionen zum Crash von 1987 - man merkt den unausgesprochen partikularen (deutschen) Zugriff auf das Thema. Nicht überraschend für die Bundesbank, könnte man meinen. Die Literatursuche bei *der Frankfurter Rundschau* und beim *Handelsblatt* fällt ähnlich spärlich aus: Zeitungsartikel machen sich vor allem an bestimmten Institutionen (Weltbank, IWF, BIZ, bestimmte Banken) fest. Schließlich bleibt die Wissenschaft. Aber auch da zeigt sich hinter der inflationären Verwendung des Begriffs "globalization" eher theoretisch magere Substanz.

Will man das Phänomen *"global finance"* nicht als Scheinproblem abtun, so stellt sich bereits der theoretische Zugriff als Problem heraus. Wenn Altvaters These stimmt, daß Keynes der letzte Vertreter einer Nationalökonomie war (vgl. Altvater 1994, 524), so wäre mit dem diagnostizierten Scheitern des Keynesianismus und dem anschließenden Paradigmenwechsel (Friedmans "monetaristische Konterrevolution") in den 70er Jahren auch eine fundamentale Veränderung der räumlichen Parameter bisheriger Politikvorstellungen verbunden. Dies würde wiederum bedeuten, daß man mit den bisherigen, aus der Prosperitätsphase der Nachkriegszeit routinisierten Politikinstrumenten (darin liegt, so glaube ich, auch das Dilemma der SPD und einer traditionellen Sozialpolitik) nur bedingt Zugriff auf das Neue der globalisierten Finanzwelt[1] und ihrer Auswirkungen auf die ökonomischen Verhältnisse und die nationalstaatlich verfaßte Politik bekommt. Insofern unternehme ich hier den Versuch, zunächst ohne

1 Die begrifflichen Unsicherheiten sprechen Bände: Globalisierung ist selbst ein global verwendeter Ausdruck, der mehr verdeckt, als kategorial bringt. *"global finance"* (oder globale Finanzwelt) scheint mir deshalb angebracht, weil es einen relativ autonomen Bereich mit eigenen Gesetzmäßigkeiten suggeriert, den es aber gerade begrifflich näher zu bestimmten gilt. *Finanzsektor* erinnert zu sehr an die Nationalökonomie, *Finanzinstitutionen* sind zu sehr auf die Apparate bezogen, *Finanzmärkte* blenden die Institutionen aus, *neue Finanzinstrumente* sind zu technisch.

Perspektive auf die Bedingungen der Möglichkeit von national(staatlich)er Politik, von den Phänomenen der globalen Finanzwelt auszugehen, sie einigermaßen theoretisch zu fassen, um die veränderten Parameter politischen Handelns zu umschreiben. Erst danach soll die Dimension politischen Handelns resümiert werden. Die Leitlinie "Analyse vor Politik" verweist in diesem Zusammenhang auf einen politikwissenschaftlichen Ansatz, der Ökonomie als handlungstheoretisch fundiertes Konstrukt oder als soziales Verhältnis faßt. Theoretisch bewege ich mich dabei im Umfeld der französischen Regulationstheorie sowie ihrer Rezeption und Spezifizierung in der BRD durch Elmar Altvater.[2]

Fordismus und *"global finance"*

Die fordistische Nachkriegsprosperität hatte außerökonomische Voraussetzungen: Kalter Krieg, Systemwettbewerb, Restrukturierungspolitik der Alliierten, Vollbeschäftigung als Ziel. Die USA gingen aus dem II. Weltkrieg als westliche Weltmacht hervor, an der sich eine nachholende Industrialisierung in Westeuropa und in Japan, aber auch in der Sowjetunion orientierte, während die damalige "Dritte Welt" weitgehend von industrieller Entwicklung abgekoppelt war. Es entstand ein industrielles Entwicklungsmodell mit einem bisher noch nie dagewesenen Wachstum, das im Kern durch ein spezifisches Merkmal gekennzeichnet war:

- schnelles und paralleles Wachstum von Produktivität und Kapitaleinsatz pro Beschäftigtem;
- paralleles Wachstum von Reallöhnen und Produktivität.

Diese Anordnung gewährleistete eine konstante Profitrate und gleiche Wachstumsraten von Produktion und Konsumtion, die das Aufrechterhalten der anfänglichen Akkumulationsrate ermöglichten (vgl. MEW 24, 499ff.). Das Wachstum war binnenzentriert und orientierte sich am Gesamtwachstum der Nachfrage. Im langfristigen Vergleich sank bis in die 60er Jahre die Exportquote der führenden westlichen Kapitalismen auf ein historisches Minimum. Für die BRD hat Burkart Lutz (1984) dies auch empirisch in einer komparativen Studie nachgewiesen. Seit den 70er Jahren kam jedoch die "fordistische Wachstumsmaschine" (Altvater/Mahnkopf 1993, 47) ins Stocken: Rückgang der Wachstumsraten, der Arbeitsproduktivität, negative Zuwächse der Kapitalproduktivität. Dies hatte beträchtliche Konsequenzen für die systemische Kohärenz auf nationaler Ebene: Als synthetischer Ausdruck dieser Tendenz kam es zu einer sinkenden Kapitalrentabilität gegenüber der Zinsrate. Damit einher ging eine Veränderung der internationalen Arbeitsteilung (Auslagerung von einfacheren Montagetätigkeiten in periphere Länder, Heterogenisierung und Polarisierung innerhalb der "Dritten Welt"). In den 80er Jahren führte der Rückgang der Kapitalrentabilität, vor allem in Verbindung mit den Xeno-, Petro- und Euro-Dollars infolge der Ölschocks, zu ansteigenden Kapitalströmen (Direktinvestitionen) und zu verstärkten Aktivitäten im globalen Finanzbereich.

---

2 Lesenswert in diesem Zusammenhang sind vor allem der Aufsatz (Altvater 1994) und der Abschnitt "Internationale Integration und Deregulierung von Märkten" in Altvater/Mahnkopf 1993. Dabei fließen aber auch Überlegungen aus den beiden Aufsätzen von Joachim Hirsch (1993, 1994) ein, die auch Altvater aufgreift.

Dem zugrunde liegen Verschiebungen des internationalen monetären Systems. Wie Heinz-Peter Spahn (1994) zeigen kann, hatte sich die Währungsordnung während des Goldstandards durch eine hierarchische Struktur ausgezeichnet: Ein Land fixiert sich am Gold, die anderen wiederum an dieser Leitwährung (konstantes Verhältnis zur Leitwährung mittels Zinspolitik). Man kann von einer doppelten, besser von einer gestuften Hierarchie sprechen: Gold als Währung eines fiktiven n-ten Landes. Die Konsequenz war: Geldpolitik aller Länder hatte unter diesen Bedingungen keinen Spielraum zur Förderung der nationalen Beschäftigung. Mit dem Aufkommen der Massendemokratie und der Stärkung der Gewerkschaften und den damit verbundenen Mechanismen der Lohn/Preis-Koppelung traten Inflationsprozesse als systembedrohendes Problem auf. Geldwertstabilität war so gesehen kein Ziel der Wirtschaftspolitik, sondern Funktionsbedingung einer effizienten Geldwirtschaft. In den heutigen Leitwährungssystemen muß die Wirtschaftspolitik zwei Ziele verfolgen, nämlich 1. die Sicherung des fixen Wechselkurses und 2. die Geldwertstabilität. Der Devisenmarkt ist im wesentlichen dann im Gleichgewicht, wenn der Inlandszins dem Auslandszins entspricht. Treten jetzt exogene Faktoren hinzu (deutsche Vereinigung mit entsprechender Staatsverschuldung und steigenden Zinsen)[3], kommt es zu Ungleichgewichten in den Währungsrelationen und zu Auf- und Abwertungspressionen. Spahn zeigt an diesem Beispiel die Veränderungen der Spielregeln des Währungssystems gegenüber dem Goldstandard. Die beteiligten Länder müssen ihren Wechselkurs zur Leitwährung konstant halten (d.h. sie müssen die Zinsen auch erhöhen), das Leitwährungsland ist aber von der Verpflichtung zur Wahrung des Devisengleichgewichts befreit, da die Leitwährung keine Goldbindung mehr hat und seine Banknoten keine Forderung auf Währungsreserven darstellen. Das Leitwährungsland hat die Aufgabe, das inländische Preisniveau stabil zu halten, - oder anders herum: Aufgrund seiner Geldwertstabilität kann es als Ankerwährung für andere dienen. Die Leitwährung selbst hat keinen Anker mehr. Die durch solche geldpolitischen Anpassungen ausgelösten Kapitalbewegungen (Altvater spricht vom Kapital als "scheuem Reh", das in geeignete Reviere flüchtet!) setzen selbst eine Kette von Spekulationen in Gang, die wiederum zu fundamentalen Veränderungen im Finanzbereich führen. Der eigentlich entscheidende Punkt ist jedoch der, daß die Zinssouveränität der Nationalstaaten stark unterhöhlt wird.[4]

In einer kapitalistischen Ökonomie ist aber der Preis des Geldes die entscheidende regulierende Restriktion, und dieser wird durch die Veränderungen im internationalen Währungs- und Finanzgefüge (vom Nationalstaat aus gesehen) extern gebildet. Die Zinsrate wird so zur konstanten Größe, an der alle Komponenten, die auf die Rentabilität von Kapital einwirken (Produktivität, Technologien, Löhne, Preise, "externe Effekte"), institutionell so ausgerichtet werden müssen, daß die mikro- und makroökonomische Profitrate mindestens der Zinsrate gleichkommt. Altvater/Mahnkopf (1993, 41) haben diesen Zusammenhang in einem Schema zusammengefaßt (Abb. 1).

---

3 Die wirtschaftspolitischen Folgen der deutschen Währungsunion: enormer Nachfrageschub durch die Ausweitung der deutschen Staatsverschuldung, hohe Inlandszinsen zur Wahrung der Preisniveaustabilität, externes Gleichgewicht gestört: gestiegene Zinsen führen zu Kapitalimporten und DM-Aufwertungsdruck (vgl. dazu Spahn 1994; Hickel/Priewe 1994).

4 Genau genommen gibt es auch hier eine Asymmetrie: Die Länder mit "starker" Währung haben mehr Spielraum, während die an fremden Währungen ausgerichteten Währungen stärker unter Anpassungsdruck geraten.

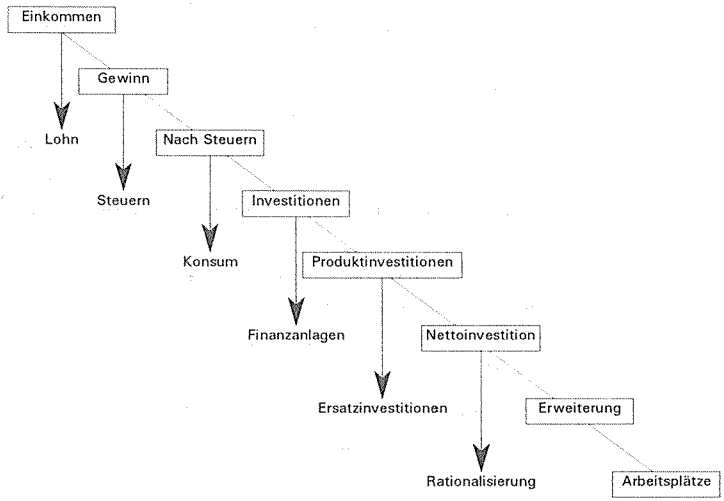


Abbildung 1: Abhängigkeit arbeitsplatzwirksamer Investitionen

Die französischen Regulationstheoretiker Danièle Leborgne und Alain Lipietz (1990) haben diesen Anpassungsdruck in Anlehnung an Coriat (1992) als Doppelorientierung analysiert. Das Sinken der Kapitalproduktivität führt idealtypisch zu Strategien der

- Lohnkostensenkung: Umverteilung zugunsten der Profite bzw. Besitzeinkommen;
- Kapitalproduktivitätsteigerung: Synergieeffekte, Innovationismus, Grundlagenforschung.

In der Realität treten beide Tendenzen allerdings vermischt auf, vor allem in den transnationalen Konzernen (TNCs).

Altvater und Mahnkopf fassen diese als preiskompetitive bzw. qualitätskompetitive Strategien. In beiden Fällen geht es aber um strategische Optionen der Eroberung bzw. des Verteidigens von Marktanteilen bzw. -segmenten. Hier schließen sich die Phänomene an, die sich in veränderten Formen der Unternehmensorganisation ausdrücken (Desintegration, Fusionen, joint ventures, strategische Allianzen, Zulieferverhältnisse, Forschungs- und Entwicklungskooperationen, Cluster-Bildung, global sourcing etc.). Für diese internationalisierten Strategien des Güter-, Kapital- und Dienstleistungsexports[5] sind aber der Außenwert der Währung und das technologische Know-how bzw. das Produktivitätsniveau von ausschlaggebender Bedeutung. Wer diese Mindest-Faktor-Ausstattung nicht besitzt, scheidet im "Weltwirtschaftskrieg" (Luttwak 1994) von vornherein aus. Hatte die ökonomische Entwicklung während der

5 Jörg Huffschmid (1994), Kurt Hübner sowie Andrew Glyn und Bob Sutcliffe (1994) haben darauf hingewiesen, daß sich die Ströme von Kapital, Gütern und Dienstleistungen dabei im wesentlichen auf die Triade konzentrieren, sowohl zwischen den Polen Japan, EU und NAFTA als auch innerhalb der jeweiligen Triadenpole.

Nachkriegszeit innerhalb des nationalstaatlichen Rahmens in Industrialisierung und Modernisierung ein absolutes Maß, so hat nun die ökonomische Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit dagegen nur ein relatives Maß (beggar-thy-neighbour). Aus der Perspektive führender westlicher Kapitalismen heraus muß daher das Management einer solchen Außenorientierung vor allem eine innovationsfördernde Wirtschafts- und Forschungspolitik betreiben und gleichzeitig eine (möglichst den bzw. die Konkurrenten unterlaufende) restriktive Geldpolitik fahren.

Mit dem Eintreten der Krise des Fordismus können wir hinsichtlich unseres Themas vier Punkte festhalten:

- Produktivitäts- und Profitabilitätsprobleme im Produktionsbereich am Anfang (seit Mitte der 60er Jahre) und deren Fortdauer bis heute;
- Erosion des US-$ als globale Leitwährung (Triadisierung)[6] und Bildung von Xeno-Dollarmärkten (nicht kontrollierbar);
- starke Zunahme von Kapitalbewegungen und Währungsturbulenzen in der Folge;
- Verlust der nationalstaatlichen Zinssouveränität (einschließlich der USA).

Bedeutungswandel der (globalisierten) Finanzwelt

Daß produktives, Geld- und Warenkapital zusammenhängen, ist nichts Neues. Die Frage ist, wie sie sich in einer globalisierten Ökonomie "verschlingen" (Marx). Hinsichtlich der Finanzwelt[7] wäre also zu fragen, welche Auswirkungen sie auf Metamorphosen und Formierung anderer Kapitalsorten haben. Anders gefragt: Worin liegt eigentlich der Unterschied zwischen Internationalisierung und Globalisierung? Kapital und Weltmarkt hatte Marx schon verkoppelt. Hat sich das Kapital jetzt endlich auf den Begriff gebracht (Oskar Negt), ist der Weltmarkt endlich perfekt geworden (Altvater/Mahnkopf 1993, 46), oder ist der Kapitalismus nach der nationalstaatlich-fordistischen "Durchkapitalisierung" zum globalen Kapitalismus geworden (Hirsch 1994)?[8] Sieht man von dem etwas endzeitlichen Unterton ab, so soll hiermit auf die dramatischen Veränderungen in der Weltökonomie hingewiesen werden - ein durchaus nicht selbstverständlicher Hinweis. Nimmt man aber dagegen die Begriffe "Operationsfeld Weltmarkt" (Altvater) oder "nationaler Wettbewerbsstaat" (Hirsch), so zeigt sich darin eher der widersprüchliche und umkämpfte Charakter dieser Veränderungen. Globalisierung ist eben keine "begriffslogische" Weiterentwicklung "des" Kapitals, sondern hat bestimmte Akteure, ist von bestimmten sozialen Umfeldern umgeben, impliziert spezifische Kräfteverhältnisse, - ist selbst ein Kräfteverhältnis (und kein Ultra-Imperialismus à la Kautsky). Nur mit einer solchen Perspektive lassen sich überhaupt Strategien ausmachen, Handlungsspielräume denken etc. Nimmt man dem Kapital seinen widersprüchlichen Charakter, wird es zur verknöcherten Totalität, kommt die Geschichte zu kurz.

---

6 Lipietz spricht von Tripolarisierung, was die Sache besser trifft.

7 Direktinvestitionen nehme ich hier aus, weil sie im engeren Sinne nicht zur "global finance" gehören.

8 Vgl. dazu auch Holloway 1993.

In bundesdeutschen Reaktionen auf den Crash vom 19. Oktober 1987 aus Finanzkreisen heraus finden sich zarte, besorgte Hinweise auf eine Verzahnung der Finanzmärkte über die Staatsgrenzen hinweg. Das Volumen des Devisenhandels im Tagesdurchschnitt liege bei 250 Mrd. US-$ und übersteige damit das des Welthandels um ein Vielfaches (Schröder 1988). Neue Entwicklungen sieht Wolfgang Schröder in technologischen Veränderungen (und Kostensenkungen als deren Folge), in institutionellen Veränderungen (Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs und die Zulassung von Finanzinnovationen), in den Finanzinnovationen und in gestiegener Volatilität. Dieter Hiss (1988) stellt ähnliche Aspekte der Globalisierung fest:

- **fortschreitende Deregulierung und Liberalisierung:** gilt weniger für die BRD, wo seit Ende der 50er Jahre Freizügigkeit herrscht; Veränderungen bei den Partnerländern in Europa und Japan; stärkere Ausrichtung der USA auf die Weltwirtschaft;
- **Vielzahl höchst unterschiedlicher Akteure:** Banken (Universalbanken, Trennbanken), Wertpapierhäuser, Versicherungen, Finanzabteilungen international operierender Unternehmen, kommerzielle Unternehmen (Nicht-Banken) mit Finanzdienstleistungen;
- **unterschiedliche Aufsichtsdimensionen:** erfordern international besser abgestimmte Regeln und Vorgehensweisen der nationalen Bankenaufsichten; Einbeziehung von Finanzinnovationen und off-balance-sheet-Geschäften (bilanzunwirksame Geschäfte); Eigenkapitalhaftung von Banken;
- **neue Finanzinstrumente verwischen Grenzen:** national/international, zwischen Marktsegmenten (Verbriefung, Finanzinnovationen);
- **Informations- und Kommunikationstechniken:** höhere Marktvernetzung, verbilligte Transaktionen, vergrößerte Reagibilität und Sensibilität.

Neben einer quantitativen Dimension interessieren aber vor allem die qualitativen Aspekte[9] und deren Auswirkungen. Ein gutes Beispiel für diese Veränderungen ist das Arbitrage-Geschäft, d.h. ein Geschäft, das Preisunterschiede für dasselbe Objekt an verschiedenen Märkten - vor allem Börsen - zur Gewinnerzielung nutzt. Voraussetzung sind eine schnelle Kommunikations- und Informationstechnik sowie eine Kursdifferenz, die höher ist als die anfallenden Kosten. Arbitragegeschäfte waren bisher besonders zahlreich im Wertpapierhandel, neuerdings beziehen sie sich zunehmend auf Währungsschwankungen und Erwartungen eben solcher (EWS-Zusammenbruch im Gefolge der deutschen Vereinigung).[10] Die allgemeine Zugreifbarkeit führt zu Agglomerationseffekten bei Kapitalströmen, die von den jeweiligen Notenbanken kaum noch zu steuern sind. Währungs- und Zinsdifferenzen werden zudem zu Antizipations- und damit auch zu Spekulationsobjekten, die sich in den berüchtigten Derivativen ausdrücken, die angeblich nur zur Risikoabsicherung dienen sollen. Das Jahr 1994 steht für eine "herbe Enttäuschung" mit einem "garstigen Zinsumfeld" (NZZ vom 4.

---

9 Vgl. hierzu auch die Thematisierung von *global cities* von Saskia Sassen (1991), deren Untersuchungen hier aus Zeitmangel nicht mehr verwertet werden konnten. Angemerkt sei dennoch, daß sich Sassen deutlich von Marx absetzt, was sich vor allem in einem extra-breiten Produktionsbegriff zeigt. So spricht sie von Profiten, die im *cyberspace* entstehen (Sassen 1994). Nichtsdestotrotz führt sie zahlreiche Phänomene der Globalisierung der Finanzwelt auf, die in manchen marxistischen Diskursen erst gar nicht auftauchen.

10 Spahn (1994) bringt diesen Zusammenbruch in direkten Zusammenhang mit der Politik der Deutschen Bundesbank, während Schröder und Hiss vorsichtig deren Übertreibung kritisieren.

Januar 1995, S. 13), und selbst Großbanken wie die Deutsche Bank machen Verluste in Millionenhöhe im Derivativgeschäft, während sich die Metallgesellschaft schlicht in den Konkurs spekuliert hat. Ein weiteres Beispiel für grundlegende Verschiebungen ist die zunehmende Verbriefung von Kreditbeziehungen (Securitisation, handelbare Schuldpapiere). Große und kreditwürdige Unternehmen gehen mit Wertpapieren (Anleihen) selbst an die Börse, nehmen daher keine Bankkredite mehr auf oder lassen sich ihren Einstieg ins Geschäft mit Euro-Fazilitäten[11] nur noch durch Banken refinanzieren, wodurch sich die Qualität der Kreditportfolios der Banken verschlechtert (Abnahme der Gesamtsolidität). Überhaupt werden Banken aus ihrer Funktion als Kreditgeber gedrängt (Disintermediation), indem Unternehmen eigene Finanzierungsabteilungen (Automobilbranche) gründen oder andere Unternehmen als Finanzierungsdienstleister fungieren (Versicherungen). Insgesamt verschwimmen die Grenzen zwischen Geld-, Kredit- und Wertpapiermärkten, was deren jeweilige Bewertung zusätzlich erschwert. Und überhaupt läßt sich mit "heißen Tips" in dem zunehmend größer werdenden Informationsdschungel auch Geld verdienen. Finanzdienstleister und Kapitalanlagegesellschaften (Investmentfonds wie z.B. Fidelity) können mit ihren riesigen, manchmal aus Tausenden von Kleinanlagen bestehenden Anlagekapitalien ganze Märkte lahmlegen bzw. pushen. Ein weiteres, sehr charakteristisches Phänomen sind die off-shore-Banken oder sog. "Steueroasen".[12] Durch die Liberalisierung der Kapitalflüsse bilden sich Zonen, in denen es absichtlich keine oder nur geringe Besteuerung gibt. Sie ziehen große Mengen privaten und unternehmerischen Kapitals aus dem jeweiligen Ausland an, während die inländische Steuerfahndung kläglich scheitert. Paradoxerweise fließen die Kapitalien wie im Falle der BRD dorthin zurück, wo sie herkommen. Anlageberater von Banken spekulieren ganz offen, daß diese offshore-Zonen weiter bestehen werden, denn man wolle das Kapital ja wenigstens in Europa halten. Unter diesem Aspekt erscheint das Getöse eher jämmerlich, mit dem Finanzminister Weigel eine europaweite Angleichung der Quellensteuer unter deutscher EG-Ratspräsidentschaft ankündigt. Die Finanzplätze Luxemburg, Liechtenstein und Schweiz haben ihren festen Platz in einer globalisierten Finanzwelt,[13] ganz zu schweigen von deren Funktion als Geldwaschanlagen z.B. für den Drogenhandel. Und es würde u.a. gegen die nationalen Interessen verstoßen, diese Spezialisierung aufzukündigen. Die Wirkungsmächtigkeit der "global finance" zeigt sich auch in einer Einschränkung des Handlungsspielraums der Notenbanken. Unter Bedingungen der Währungskonvertibilität und flexibler Wechselkurse sind die Zinsen durch die internationalen Märkte vorgegeben, und es ergibt sich eine Asymmetrie der Eingriffsmöglichkeiten

---

11 Oberbegriff für RUFs (*revolving underwriting facilities*), NIFs (*note issuance facilities*), SNIFs (*short term note issuance facilities*), TRUFs (*transferable revolving underwriting facilities*) und unter ähnlichen Namen bekanntgewordene Finanzinnovationen an internationalen Finanzmärkten. Charakteristikum dieser Instrumente ist eine Verknüpfung von Komponenten des Konsortialkredits mit denen der Anleihefinanzierung. Banken fungieren nicht unmittelbar als Kreditgeber, vielmehr nehmen die Schuldner die benötigten Mittel kurzfristig über *notes* auf. Banken stellen dabei lediglich eine Refinanzierungsgarantie (Verbriefung). Durch diese Verbriefung mit Wertpapieren werden traditionelle Finanzierungen handelsfähig gemacht (sog. *securitization*).

12 Vgl. dazu den Ratgeber von Karl-Heinz Badura (1993), dessen Untertitel "Wo Ihr Geld ab 1993 noch sicher ist" für sich spricht. Mit dem Taschenbuch wird eine Diskette mit einem Programm der BfG•Bank AG mitgeliefert, das einem genau ausrechnet, wann sich Steuerhinterziehung lohnt.

13 Auch die jüngsten Durchsuchungen bei Großbanken und Anlagegesellschaften seitens der Steuerfahndung haben eher abschreckenden Charakter denn Verhinderungseffekte. Liegen die Firmensitze außerhalb des staatlichen Territoriums (Luxemburg, Schweiz, Liechtenstein, Kanal-Inseln, Bahamas), gibt es überhaupt keine Zugriffmöglichkeiten.

der Zentralbank.[14] Die Steuerungspotentiale werden durch Kapitalflucht und Wechselkursbewegungen definiert. Das "Operationsfeld Weltmarkt" hat zu einer Eigenmächtigkeit und -gesetzlichkeit der Finanzwelt geführt, die mit neuen Akteuren, neuen Strategien und mit neuen Politiken verbunden ist.

Transformation von Politik und Staatlichkeit

Die Veränderungen der *"global finance"* haben weitreichende Folgen. Der Ort des Politischen ufert aus dem Nationalstaat aus, aber der neue Ort, wo Politik zuhause ist, muß erst noch bestimmt werden. Der Nationalstaat hatte den notwendigen Raum geboten, diesen über die Dazugehörigkeit mit sozialen Rechten auszustatten. Heute diffundiert mit dem Nationalstaat auch der Sozialstaat im globalen Raum. Wie man an der Forderung aus der Hamburger ÖTV Ende 1994 heraus sehen kann, verwandelt sich der Sozialsstaat in eine wohlstandschauvinistische Bastion.[15] Die Nicht-Identität von Staatsbürger, Wirtschafts- und Sozialbürger ermöglicht neue Spaltungslinien. Mehr und mehr wird der Sozialstaat zur Verteidigung von Interessen einer durch die Nationalität definierten Klientel instrumentalisiert. Damit neigt der Sozialstaat dazu, von seiner Idee her geschichtsmächtiges Vehikel zur Eingrenzung ausgegrenzter Menschen, selbst Instrument der Exklusion zu werden. Damit einher gehen Veränderungen des Begriffs und der Realität des Staatsbürgers. Auch wenn die Neoliberalen so tun, als wären die Legitimationsprobleme gelöst, so ist die suggerierte Kompatibilität von Markt und Demokratie fraglich:

- Unterschiedliche Logiken (Grenzsetzung der Politik vs. Grenzenlosigkeit des Marktes);
- Markt ist komplexe Angelegenheit (Weltgeld-Markt, Geldrestriktionen);
- Geldbeziehungen sind prinzipiell Vertragsbeziehungen (Ordnungspolitik), zudem involvieren sie außervertragliche Elemente (Durkheim).

Die Zivilgesellschaft ist so gesehen eine Funktionsbedingung fortgeschrittener Kapitalismen.[16] Zivilgesellschaft als Marktgesellschaft, das ist das Projekt der Neoliberalen. Es geht um die zivilgesellschaftliche Absicherung des Wettbewerbsstaats im Weltwirtschaftskrieg. Ziel sind die Verbesserung der Effizienz von Produktion und Vermarktung sowie die Wettbewerbsfähigkeit der auf Weltmärkten gehandelten Produkte hohen Standards. Die Effizienz ist nicht einfach ein Resultat unabhängig operierender Unternehmer, sondern von einer Vielzahl von politischen, sozialen und kulturellen Bedingungen abhängig. Die Erzeugung positiver Synergieeffekte durch bewußte, poli-

---

14 Die Zentralbank kann unter diesen Bedingungen die Zinsen erhöhen und damit eine Rezession auslösen. Umgekehrt kann sie jedoch mit Zinssenkungen nicht einen Konjunkturaufschwung stimulieren (vgl. Altvater 1994, 524; Hickel/Priewe 1994, 268).

15 Dort wurde gefordert, man solle Tarifvereinbarungen nur noch für Gewerkschaftsmitglieder gelten lassen.

16 Die Debatte um die Zivilgesellschaft (*civil society*) bezog sich analytisch hauptsächlich auf die aufbrechenden Gesellschaften im Osten (Totalitarismus-Kritik) und war politisch durch ihre emanzipatorische Potenz motiviert (Ökologie, Feminismus, Neue soziale Bewegungen). An letzterem lassen sich zumindest auf phänomenaler Ebene Zweifel anbringen: zivilgesellschaftliche Modernisierung der Rechten, ökologisch orientierte Unternehmensberatung etc. In einer kapitalismuskritischen Perspektive ist Zivilgesellschaft (nun im Sinne Antonio Gramscis *società civile*) eine hegemoniale Vorbedingung der Kapitalbewegungen in fortgeschrittenen kapitalistischen Massendemokratien.

tisch stimulierte Vernetzung von Unternehmen soll durch die Umsetzung extraökonomischer Produktivkräfte in ökonomische Produktivitätsgewinne im globalen Konkurrenzkampf erreicht werden. Dabei garantiert das Gelingen eines *"spatial fix"*[17] nicht ein für alle Mal die Wettbewerbsfähigkeit in der Geo-Ökonomie. Industrialisierung und Modernisierung werden zum positionellen Gut: Zugriff ist nur für einige möglich. Ist die Spezialisierung in einer Region erfolgreich, so verliert diese ihre Prosperität, wenn alle oder einige dies nachahmen und auch erfolgreich sein wollen (Nischen-Problematik). Verstärkt kommt es zu wettbewerbspolitisch regionaler Cluster-Bildung: Einbettung von Unternehmen in soziale Beziehungen als Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von "Standorten", Netzwerke zwischen Unternehmen, staatlicher Administration, Bildungseinrichtungen und Gewerkschaften oder anderen Interessensverbänden. Ein neuer Gesellschaftsvertrag wird daher wichtig, d.h. der Versuch, die Gesellschaft insgesamt auf die Herstellung nationaler oder regionaler Konkurrenzbedingungen im Kontext eines dynamischen Weltmarktes einzuschwören. Dazu gehörten dann nicht nur eine neue Lohnpolitik, neuer Korporatismus[18], sondern eben auch eine andere Sozialpolitik, aber auch eine neue Geldpolitik.

Scheitern des Keynesianismus

Der ökonomischen Krise des Fordismus entspricht auch eine Krise der Politik. Die Veränderungen im Raum des Politischen müssen mitberücksichtigt werden, wenn man auf die ökonomischen Veränderungen antworten will. Damit verbunden ist eine Neubewertung des Keynesianismus, die sich ja auch schon seit einiger Zeit in Präfixen wie Post- oder Monetär- ausdrückt. Im Fordismus wurde der kapitalistische Widerspruch zwischen Mikro- und Makrorationalität neben einem erfolgreichen Produktivismus und einer gelungenen Kommodifizierung und Monetarisierung bisher nichtkapitalistisch organisierter Bereiche der Gesellschaft erfolgreich durch den keynesianischen Interventionsstaat gelöst: antizyklische Sicherung der effektiven Nachfrage durch Fiskalpolitik und Geldpolitik. "Keynesianische Interventionen setzen den Nationalstaat voraus; der Begriff und die Reichweite von Kohärenz sind eindeutig auf den nationalen Raum bezogen - und darauf begrenzt." (Altvater/Mahnkopf 1993, 45). Der nationale Charakter wird aber nun zur Schranke: Die Internationalisierung der ökonomischen Beziehungen umfaßt zunehmend auch die monetären Prozesse. Dabei macht die Herstellung der territorialen Kohärenz sozio-ökonomischer Entwicklung eine Supranationalisierung und/oder eine Abschottung erforderlich. In einer starken Außenhandelsposition geht es um eine nationalstaatliche expansive Wirtschaftspolitik im Medium des voll ausgebildeten Funktionsraums Weltmarkt. Zwar wäre ein globaler Keynesianismus theoretisch möglich, dieser hat aber aufgrund der globalen Machtverhältnisse wenig Chancen auf politisch-institutionelle Durchsetzung. Zwei Dimensionen kreuzen sich: globale Ökonomie und nationale Politik. Altvater/Mahnkopf (1993, 51) sprechen daher von einem doppelten Scheitern des Keynesianismus:

---

17 Unter *spatial fix* verstehen vor allem Wirtschaftsgeographen ein territorial-räumliches Muster von sozio-ökonomischen institutionellen Beziehungen.

18 Vgl. dazu Esser 1994. Allerdings sind die dort und anderswo verwendeten Begriffe des "Modells Deutschland" und des "selektiven Korporatismus" zu ahistorisch, so daß die sich abzeichnenden Veränderungen gerade unterbelichtet bleiben.

- ein nationaler Keynesianismus wegen der ökonomischen Internationalisierung;
- ein internationaler Keynesianismus wegen der nationalstaatlichen Verfaßtheit der Politik.

Nimmt man diese These ernst, so ist eine einfache Rückkehr zur gehabten keynesianischen Geldpolitik nicht mehr möglich.[19] Bei Spahn drückt sich dies in einer affirmativen Rolle der DM als Ankerwährung im EWS und der Bundesbank als Geldwertstabilisator auf nationaler Ebene aus. Schäuble redet vom Kerneuropa, und der künftige EU-Chef Santer stimmt inhaltlich zu. An der Triade wird bereits seit langem kräftig gebaut, sei es in der EU, bei der Ausweitung der NAFTA oder in der Dominanz Japans im pazifischen Raum. In einer Welt des propagierten Freihandels, der von Ungleichheiten und Ungleichzeitigkeiten nur so strotzt, nehmen sich Vorschläge[20] einer national verfaßten Politik der Gegensteuerung, die letztlich auf eine Politik der Abschottung hinausläuft, anachronistisch aus. Die Frage ist also, können wir den Prozeß der Globalisierung der kapitalistischen Wirtschaft stoppen oder müssen wir ihn akzeptieren. Damit verlassen wir aber theoretische Fragen und wenden uns den Kräfteverhältnissen zu.

Kräfteverhältnisse mit neuen räumlichen Koordinaten

Wenn man für die Einführung von Zöllen, von Beschäftigungsprogrammen oder von Besteuerung von ins Ausland abfließenden Kapitalien plädiert, an wen appelliert man dann? Der etatistische Charakter solcher Politikvorstellungen wird nicht erst sichtbar, wenn man nicht an der Macht ist. Das Scheitern der Linksregierung in Frankreich Anfang der 80er Jahre zeigte deutlich, daß man mit Voluntarismus nicht weit kommt. Zur Entwicklung einer Alternative gehören daher konstitutiv auch Überlegungen der Form, des Mitteleinsatzes und der Akteure der Politik. Im Falle des Fordismus hatten sich Form, Mittel und Akteure herausgebildet: Tarifverhandlungen, Sozialstaatspolitik, Staatsinterventionismus, keynesianische Nachfragepolitik, Gewerkschaften, hochaggregierte Arbeitgeberverbände, sozialdemokratisierte Parteien, repräsentative Demokratie. Die Frage nach einem den heutigen Bedingungen angepaßten alternativen Sozialpakt läßt sich nicht einfach beantworten, geschweige denn einfach verordnen. Man muß nämlich von einer Transformation der sozialen Basis selbst ausgehen. Das Projekt einer Überwindung des Fordismus besteht ja gerade darin, einen neuen hegemonialen Block zu bilden, in dessen Mitte sich eine neue Mittelklasse, ein sich selbst steuernder, flexibel-arbeitswilliger *high-tech*-Mitarbeiter, ein neues Management bildet, das zusammen mit "unseren" Großunternehmen an einer konkurrenzfähigen glo-

---

19 Anläßlich einer Arbeitstagung habe ich versucht, einen synoptischen Vergleich zwischen "Keynesianismus" und Regulationsansatz (in seiner marxistischen Variante) zu erstellen. Die Anführungszeichen verweisen darauf, daß damit ein praktizierter Keynesianismus gemeint ist, der sich im Alltagsverstand wiederfindet. Das heißt natürlich nicht, daß mit Keynes nichts mehr zu bewerkstelligen ist. Im Gegenteil müßten keynesianische Elemente in einem neuen, alternativen Entwicklungspfad aufgehoben sein. Die "kontrastiven Gesichtspunkte" befinden sich im Anhang.

20 Dies berührt fundamental nicht nur die Position der Memorandum-Gruppe, sondern geht ans Eingemachte der Sozialdemokratie und jeglicher Politik der Reformen innerhalb eines Nationalstaates insgesamt. Das jüngste Schlingern der SPD hinsichtlich von "Einstiegstarifen" und "technologischer Innovationspolitik" (Uwe Jens) oder ernsthafte Bemühungen einer regionalen Cluster-Politik (Krumbein 1994) könnte man auch als Neoliberalisierung der SPD bezeichnen.

balen Kapitalorientierung bastelt: ein Projekt zur Schaffung einer neuen sozialen Basis. Es handelt sich geradezu um einen Umbau sozialer Aufstiegs- und Abstiegskriterien (dazu gehören auch Lebensstile!), mit deren Hilfe "leistungswillige" Aufsteiger mit ihrer höheren (weil konkurrentiellen) Produktivitätsbereitschaft und Flexibilität insgesamt ein höheres Leistungsniveau durchsetzen und dabei, obwohl zahlenmäßig geringer, größere Teile der Bevölkerung mit "normalem" Leistungsniveau zurückdrängen und abwerten. Das schafft neue Subjektivitätsformen (*yuppies*) und baut auch den sozialen Raum um: eine sozialräumliche Transformation der Ökonomie. Die daraus entstehenden Orientierungsdefizite bilden *zusammen* mit der *realen* sozialen Verschlechterung der Lebensumstände breiter Massen die soziale Basis, die von geschickten Intellektuellen aufgegriffen wird und in einen "autoritären Populismus" (Hall 1985, 1994) verwandelt wird: Kriminalitätsbekämpfung, Durchlöcherung der Rechtsstaatlichkeit, Ethnifizierung von Konflikten und sozialen Mißständen, Schuldzuweisungen an Minderheiten und an die "Japaner", "Gastrecht" für Nicht-Deutsche usw. Die sich verstärkenden sozialen Spaltungen werden durch politische Diskurse und ideologisches Klima so verstärkt, daß sie auch subjektiv bei den sowieso sozial Stärkeren gerechtfertigt werden: die Erzeugung einer segmentierten Realität, die neue differenzierte Subjektformen gebiert und die wiederum diese soziale Spaltung in den Köpfen aktiviert. Die einen werden immer dreister und kühner, die anderen ziehen sich mehr und mehr zurück, resignieren, suchen sich andere Wege. Man braucht nicht lange zu fragen, wer wessen Position einnimmt. Die Unzufriedenheiten der Massen werden in einen sozialen Konsens transformiert, der es den Regierenden und Herrschenden erlaubt, einen austeritären und autoritären Kurs zu fahren. Selbstverstärkung rechter Politik in der aufkommenden Zweidrittel-Gesellschaft! Auch auf globaler Ebene nimmt die Verrohung der Bourgeoisie zu: Sozialdumping, Ökodumping, kapitalförmige Erpressung ganzer Regionen. Der Weltwirtschaftskrieg wird zur Fortsetzung des imperialistischen Kriegs mit nichtmilitärischen Mitteln.

Jenseits von Weltrevolution und globalem Sozialstaat

Was bleibt angesichts des schon seit langem gescheiterten Modells der Weltrevolution sowjetischen Typs, der faktischen Unmöglichkeit eines globalen Sozialstaats und der Hilflosigkeit nationalstaatlicher Politik? Wie es scheint, haben wir es mit kapitalistischen Verhältnissen noch eine Weile zu tun. Wenn dort aber der Ort des Politischen diffundiert, ist auch der Typus einer Politik in Gefahr, der nur auf einer Ebene präsent ist. Auf die Globalisierung der Ökonomie mit ihren veränderten und sich weiter verändernden Parametern muß unterschiedlich und angemessen reagiert werden. In einer neuartigen Geo-Ökonomie muß eine alternative Geo-Politik erst erarbeitet werden. Sie dreht sich vor allem darum, Handlungsspielräume zu eröffnen bzw. beizubehalten und den exkludierenden Charakter der neuen "Großwetterlage" einzudämmen. Dies kann sich jedoch schnell als Widerspruch herausstellen, denn Handlungspielräume kann man auch dadurch gewinnen, daß man die von anderen einschränkt.[21] Deswegen muß man quasi als drittes, negatives Element darauf achten,

21 Darin liegt in gewissem Sinne die Wende des Liberalismus. War früher der negative Freiheitsbegriff (die Freiheit endet dort, wo die des Nächsten beginnt) als Grenze bestimmt, so wird er heute zum

daß man nicht in eine wohlstandschauvinistische Politik verfällt. In regionalen Wachstumskartellen oder in gewerkschaftlichem Klientelismus, aber vor allem in der nationalen Mobilisierung von Innovationspotentialen zur Eroberung von Weltmarktanteilen liegen Gefahren neuer Spaltungslinien. Gerade weil die Bundesrepublik Deutschland an strategisch günstiger Position steht (Dominanz im EWS, Einwohnerzahl, Wirtschaftsstärke, Exportorientierung), kann aus der Sorge um den sozialen Abstieg leicht eine aktive Rolle für den "Standort" Deutschland werden. Davon ist auch die Ökologie nicht ausgenommen, auch sie kann Schlüssel zu Weltmärkten sein. Als Rezeptur läßt sich nur allgemein ein möglichst hoher Regulationsgrad auf möglichst umfänglichem Niveau festhalten, der die sozialen Spaltungen reduziert und Exklusionen vermeidet. Was dies für die *"global finance"* konkret bedeutet, bleibt aber unklar. Denn wie Spahn und Hickel/Priewe zeigen, bewegt sich die Politik der Notenbank in einem Zwielicht: Einerseits muß sie gegenüber dem Parlament relativ autonom sein, andererseits erwächst ihr gerade dadurch eine Eigenmacht ("Staat im Staate"). Hikkel/Priewe (1994) schlagen daher vor, den potentiellen Machtmißbrauch der Notenbank (verfassungsmäßig) einzudämmen und sie zur Kooperation mit anderen Entscheidungssystemen der Wirtschaftspolitik zu verpflichten:

- regelmäßige Berichterstattung und Rechenschaft vor dem Parlament;
- Absicherung der Grundziele der Wirtschaftspolitik neben Geldwertstabilisierung;
- Schaffung eines Beirats aus allen großen gesellschaftlichen Gruppen.

Neben der Frage der Durchsetzbarkeit ist aber auch zu hinterfragen, wie dies für das noch auszubauende europäische Währungsinstitut in Frankfurt am Main zu installieren wäre. Wenn das europäische Parlament schon kaum auf die EU-Kommissare Einfluß hat, wie sollen dann dafür die nur zögerlich europäisierten Gewerkschaften einen Beirat bilden. Die Bank für internationalen Zahlungsausgleich (BIZ), ursprünglich eine mit den Nazis kooperierende Institution, die nach einem Beschluß von Bretton Woods aufgelöst werden sollte, entwickelt sich immer mehr zur Bank der Notenbanken. Wohlgemerkt: eine private AG im schweizerischen Basel. Daß diese Einrichtung immer mehr an Bedeutung gewinnt, zeigt sich darin, daß die USA erst jetzt ihr bei der Gründung festgeschriebenes Recht auf einen Sitz wahrnehmen. Die dort in unterschiedlicher Zusammensetzung tagenden Ausschüsse machen unverbindliche Empfehlungen z.B. über die internationale Zusammenarbeit der Bankaufsichtsbehörden oder über die Transparenz von Märkten. Macht und Interessen dominieren in einem weltstaatslosen Raum, der auf freiwilliger Kooperation untereinander und auf dem Ausschluß großer Teile der Weltbevölkerung (globale Apartheid) aufbaut. Informelle Treffen wie G 7 oder G 10 mit nichtssagenden Verlautbarungen zeigen deutlich, daß die Mächtigen dieser Welt unter sich bleiben wollen. Wie Partizipationsoptionen aussehen sollen, ist auch hier völlig unklar. Allerdings hört man aus den internationalen Finanzinstitutionen hin und wieder Stimmen, die wie der geschäftsführende Direktor des IWF Camdessus für eine Art Selbstverpflichtung plädieren, für einen multilateralen Mechanismus der Währungskoordination und Stabilisierung der Wechselkurse gegen das faktische "non-system" (Stärkung der Überwachungsfunktion, Rückkehr zu festeren Wechselkursvereinbarungen, wachstumsfördernde Wirkung von Projekten, An-

---

Orientierungsdatum und Zielpunkt, um Handlungsräume konkurrentiell zu erweitern. Jörg Haider zeigt, daß man damit auch Wahlen gewinnen kann.

passung der Finanzierungsangebote an die Anforderungen der Mitgliedsländer, Stärkung der Rolle von Sonderziehungsrechten als wichtigste Reservewährung). Camdessus sieht drei große Herausforderungen: Förderung des globalen Wachstums, größere Stabilität der Finanzmärkte und Anpassung an die zunehmende internationale Verflechtung der Wirtschaft. Das klingt fast schon so, als müßte man das Kapital vor sich selbst schützen. Vielleicht trifft das die Verhältnisse, unter denen wir leben, ganz gut.

Kontrastive Gesichtspunkte: "Keynesianismus" versus Regulationsansatz

	"Keynesianismus"	Regulationsansatz (Lipietz)
Krisendiagnose	– Nachfrage bzw. Absatzprobleme – Unterkonsumtion – sozial ungerechte Verteilung	– widersprüchlicher Charakter des Kapitalismus – innerer Widerspruch des Taylorismus – relative Überakkumulation – Heterogenisierung der Kapitalismen
politökomische Implikationen	– Erosion des Nationalstaats – Destabilisierung der Währungsrelationen – Defizite internationaler Regulation – Triadisierung mit Intensivierung der intraregionalen Ökonomie	– Erosion des Nationalstaats – Destabilisierung der Währungsrelationen – Defizite internationaler Regulation – Deregulierung und Penetration – neue Raummuster (lokal/global)
Methodik	– quantitativ – retrospektiv – volkswirtschaftlich	– quantitativ/qualitativ (ökonometrisch) – prospektiv – werttheoretisch fundiert
sozialtheoretische Komponenten	– "sie wissen nicht, was sie tun" – Irrationalität der politischen Klasse – "Standort"-Debatte als "ideologischer Nebel" – Aufklärung als Politik – Programmatik ohne Akteure	– "sie wissen, was sie tun" – hegemonial konstruierter "Sachzwang" – sozialräumliche Transformation der Ökonomie – soziale Konstruktion einer neuen ökonomischen Rationalität
Krisentherapie	– alternative politische Rahmenbedingungen für eine in sich invariable Ökonomie – Beschäftigungsprogramme – Stärkung der Kaufkraft – Reregulierung (mehr Regulierung) – etatistisch – Reinstallierung des Nationalstaats	– neuer Sozialpakt - neuer Klassenkompromiß – "auszuhandelnde Einbindung" – europäische Sozial- und Umweltpolitik – historisch offene Situation (Suche nach neuem Entwicklungsmodell) – aktive Mitgestaltung – demokratietheoretisch orientiert – multidimensional: lokal, regional, national, supranational, global – Formierung einer Bewegung für soziale Bürgerrechte

Bibliographie

Altvater, Elmar (1994): Operationsfeld Weltmarkt oder: Die Transformation des souveränen Nationalstaats in den nationalen Wettbewerbsstaat. In: *Prokla* 97/1994.

Altvater, Elmar/Mahnkopf, Birgit (1993): Internationale Integration und Deregulierung von Märkten. in: diess., Gewerkschaften vor der europäischen Herausforderung. Münster.

Amin, Ash (ed.)(1994): Post-Fordism. A Reader. Oxford.

Badura, Karl-Heinz (1993): Steueroasen in Europa. Wo Ihr Geld ab 1993 noch sicher ist. Düsseldorf.

Coriat, Benjamin (1992): The Revitalization of Mass Production in the Computer Age. In: Storper, M./Scott, A.J. (eds.): Pathways to Industrialization and Regional Development. London.

Deutsche Bundesbank (^{4}1992): Internationale Organisationen und Gremien im Bereich von Währung und Wirtschaft. Frankfurt/Main.

Deutsche Bundesbank (1994): Kapitalverflechtung mit dem Ausland. Frankfurt/Main.

Deutscher Gewerkschaftsbund (1994): Menschenrechte in der Arbeitswelt und internationaler Handel. Vorschläge für elementare Sozialklauseln. Informationen zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik 3/94.

Esser, Josef (1993): Die Suche nach dem Primat der Politik. Anmerkungen zu einer Pseudodebatte über der Parteien Machtversessen- und Machtvergessenheit. In: Unseld 1993.

Esser, Josef (1994): Modell Deutschland in den 90er Jahren? In: *links* Jg. 26, Nr. 11/12.

Glyn, A./Hughes, A./Lipietz, A./Singh, A. (1990): The Rise and Fall of the Golden Age. In: Marglin, St.A./Schor, J.B. (eds.): The Golden Age of Capitalism. Reinterpreting the Postwar Experience. Oxford.

Glyn, A./Sutcliffe, B. (eds.)(1994): Global aber führungslos? Die neue kapitalistische Ordnung. In: Österreichische Gesellschaft für Kritische Geographie (Hrsg.): Alte Ordnung - Neue Blöcke? Polarisierung in der kapitalistischen Weltwirtschaft. Wien.

Hall, Stuart (1985): Popular-demokratischer und autoritärer Populismus. In: *Argument Sonderband 78*: Neue soziale Bewegungen und Marxismus. Berlin.

Hall, Stuart (1994): Rassismus und kulturelle Identität. Ausgewählte Schriften 2. Hamburg.

Heise, Arne (1994): Neuorientierungen in der Geldpolitik - Einige zusammenfassende Bemerkungen. In: *WSI-Mitteilungen* 11/94.

Hickel, Rudolf/Priewe, Jan (1994): Sehnsucht nach der immerwährenden DM-Dominanz. Zur Deutschen Bundesbank. In: diess.: Nach dem Fehlstart. Ökonomische Perspektiven der deutschen Vereinigung. Frankfurt/M.

Hirsch, Joachim (1993): Internationale Regulation. Bedingungen von Dominanz, Abhängigkeit und Entwicklung im globalen Kapitalismus. In: *Das Argument* 198. 35. Jg. Nr. 2.

Hirsch, Joachim (1994): Vom fordistischen Sicherheitsstaat zum nationalen Wettbewerbsstaat. Internationale Regulation, Demokratie und "radikaler Reformismus". In: *Das Argument* 203. 36. Jg. Nr. 1.

Hiss, Dieter (1988): Geld- und währungspolitische Implikationen einer Globalisierung der Finanzmärkte. In: *Wirtschaftsdienst*. Jg. 68, Nr. 2.

Holloway, John (1993): Reform des Staates: Globales Kapital und nationaler Staat. In: *Prokla* 90/1993.

Huffschmid, Jörg (1994): Wem gehört Europa? 2 Bände. Heilbronn.

Issing, Otmar (1994): Geldmengensteuerung zur Sicherung des Geldwertes - Ein bewährtes Konzept. In: *WSI-Mitteilungen* 11/94.

Knieper, Rolf (1991): Nationale Souveränität. Versuch über Ende und Anfang einer Weltordnung. Frankfurt/M.

Kreye, Otto (1993): Weltschuldenkrise revisited. In: *Das Argument* 204. 36. Jg. Nr. 2.

Krumbein, Wolfgang (1994): Ökonomische und politische Netzwerke in der Region. Münster/Hamburg.

Leborgne, Danièle/Lipietz, Alain (1990a): How to avoid a two-tiers Europe. In: *Labour and Society*. Vol. 15. Nr. 2.

Lipietz, Alain (1987): Mirages and Miracles. The Crises of Global Fordism. London.

Lipietz, Alain (1993): Towards a New Economic Order. Postfordism, Ecology and Democracy. New York.

Luttwak, Edward N. (1994): Weltwirtschaftskrieg. Export als Waffe - aus Partnern werden Gegner. Reinbek.

Lutz, Burkart (1984): Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Frankfurt.

Narr, Wolf-Dieter/Schubert, Alexander (1994): Weltökonomie. Die Misere der Politik. Frankfurt/M.

OECD (1994): International Direct Investment Statistics Yearbook 1994. Paris.

Peck, J./Tickell (1994): Searching for a New Institutional Fix. The *After*-Fordist Crisis and the Global-Local-Disorder. In: Amin 1994.

Picciotto, Sol (1993): Die Krise des interntionalen Staates. In: *Prokla* 90/1993.

Pöhl, Karl Otto (1991): Einleitung. In: Ramm 1991.

Porter, Tony (1993): States, Markets and Regimes in Global Finance. New York.

Poulantzas, Nicos (1974): Internationalisation of capitalist relations and the Nations-State. In: *Economy and Society*. Vol. 3. Nr. 2.

Rigaud, François (1991): Reflexionen über die neue Weltordnung. In: Prokla 84/11991.

Sassen, Saskia (1991): The Global City. New York, London, Tokyo. Princeton.

Sassen, Saskia (1994): Neue Zentralität. In: Noller/Prigge/Ronneberger (Hrsg.): Stadt-Welt. Über die Globalisierung städtischer Milieus. Frankfurt/M. 1994.

Schröder, Wolfgang (1988): Die Globalisierung der Finanzmärkte - Folgen für die Geldpolitik. In: *Wirtschaftsdienst*. Jg. 68, Nr. 7.

Spahn, Heinz-Peter (1994): Ziele und Zwischenziele der Geldpolitik - Die Bundesbank im Konflikt zwischen internem und externem Gleichgewicht. In: *WSI-Mitteilungen* 11/94.

UNCTAD (1994): World Investment Report. Transnational Corporations, Employment and the Workplace. New York.

Unseld, Siegfried (Hrsg.)(1993): Politik ohne Projekt? Nachdenken über Deutschland. Frankfurt/Main.

Jörg Huffschmid

Steuern gegen die Spekulation ?

Der Tobin-Vorschlag und seine Erweiterung

Die jüngsten Währungsspekulationen innerhalb des EWS sowie die Schwankungen des Dollarkurses um seinen längerfristigen Abwärtstrend, die als zumindest teilweise spekulativ verursacht angesehen werden, haben die Diskussion über eine Spekulationssteuer wiederbelebt, durch die das Tempo und die Sprunghaftigkeit insbesondere kurzfristiger internationaler Kapitalbewegungen sowie Devisentransaktionen vermindert werden sollen.[1] Sie wird sowohl in der Europäischen Kommission diskutiert[2] als auch von europäischen Politikern gefordert. Der französische Präsidentschaftskandidat Lionel Jospin wollte eine solche Steuer sogar im Alleingang der EU einführen.[3] Amerikanische Ökonomen wie Rüdiger Dornbusch befürworten die Spekulationssteuer als marktkonformes Mittel zur Stabilisierung der internationalen Währungsordnung bei flexiblen Wechselkursen.[4] Die Bundesregierung und die Gruppe der G7 lehnen dies jedoch kategorisch ab und vertrauen auf die Kräfte des Marktes.

Die Diskussionen über eine Spekulationssteuer greifen dabei auf einen Vorschlag zurück, den der amerikanische Ökonom James Tobin im Jahre 1978 veröffentlicht hat[5] (der dabei allerdings auf einen Vorschlag verwies, den er bereits im Jahre 1972 gemacht habe[6]). Daher wird die Steuer auch Tobin-Steuer genannt. Kürzlich hat Tobin, zusammen mit zwei anderen Wirtschaftswissenschaftlern, seinen Vorschlag im Rahmen eines "Policy Forum" im Economic Journal erneut erläutert und aktualisiert.[7] Im folgenden sollen der Hintergrund des Vorschlags (1) und die Funktionsweise der Steuer (2) vorgestellt und ihr Nutzen dargelegt werden (3). Abschließend geht es um die Frage, wie eine solche Steuer, die nach Tobin universell gelten sollte, sinnvoll erweitert werden kann, wenn dies nicht der Fall ist, sie also nicht an allen wesentlichen Finanzplätzen eingeführt wird (4).

---

1 Vgl. z.B. Wilhelm Nölling, 1993, Die Finanzwelt vor sich selbst schützen, in: Die Zeit Nr. 45 vom 5. 11. 1993, S. 35; Hans-Helmut Kotz, 1995, Alternativen zum Nichtstun, in: Die Zeit Nr. 21 vom 19. 5. 1995, S. 27.

2 Vgl. z.B. Handelsblatt vom 8. 3. 1995, S. 2.

3 Vgl. SZ vom 21. 3. 1995, S. 21.

4 Vgl. Rüdiger Dornbusch, 1993, European International Economic Policy Issues, in: European Parliament, Directorate General for Research, Working Papers, Economic Interdependence - New Policy Challenges. Proceedings of the Public Hearing Held by the Committee on External Economic Relations, Brussels 28. September 1993, S. 77.

5 James Tobin, A Proposal for International Monetary Reform, The Eastern Economic Journal 4(3-4), July/October 1978, pp 153-159.

6 Vgl. ebenda, S. 155.

7 Vgl. Barry Eichengreen, James Tobin, Charles Wyplosz, Two Cases for Sand in the Wheels of International Finance, in: The Economic Journal Nr. 105 (1995), S. 162-172. In der gleichen Nummer des Economic Journal wird dieser Vorschlag kritisch kommentiert. Vgl. Peter Garber, Mark P. Taylor, Sand in the Wheels of Foreign Exchange: A Sceptical Note, S. 173-180; Peter B. Kenen, Capital Controls, the EMS and EMU, S. 180-192.

1. Hintergrund: Übermäßige Mobilität auf den Devisenmärkten

Fünf Jahre nach dem endgültigen Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems versuchte James Tobin, eine Zwischenbilanz der Entwicklung seit der Wechselkursfreigabe zu ziehen. Er stellt fest, daß die Euphorie der Anhänger flexibler Wechselkurse verflogen sei, die Anfang der 70er Jahre die wirtschaftspolitische Diskussion beherrscht und zur Aufgabe des bisherigen Systems beigetragen habe. Nach fünf Jahren "schmutzigen Floatens" machten sich Nostalgie und der Wunsch nach einem neuen Goldstandard oder einer stabilen Ankerwährung breit. Tobin ist jedoch der Ansicht, daß die Alternative feste, quasi-feste oder flexible Wechselkurse am Problem vorbeigeht. Der Kern der gegenwärtigen - 1978! - Schwierigkeiten sei vielmehr die "übermäßige internationale - oder besser interwährungsmäßige - Mobilität von privatem Geldkapital" (153), die auf der "de facto vollständigen Konvertibilität der Hauptwährungen und der Herausbildung von Finanzintermediären und Märkten, insbesondere Euromärkten, die den Umtausch erleichtern" (154), beruhen. Oder anders: "Wir haben einen unglaublich effizienten Set von Finanzmärkten, in denen unterschiedliche, meist kurzfristige Wertpapiere in unterschiedlichen Währungen gehandelt werden. Ich meine das Wort "effizient" nur in einem mechanischen Sinne: Transaktionskosten sind niedrig, die Kommunikation ist schnell, die Preise werden jeweils in kürzester Frist in der ganzen Welt ausgeglichen, Kreditaufnahme ermöglicht es den Marktteilnehmern nach Belieben, Positionen am kurzen oder langen Ende aufzunehmen."(157)

Dieser Umstand kann ein erhebliches Hindernis für nationale Wirtschaftspolitik sein, die eigenständige Ziele (in Bezug auf Beschäftigung, Produktion und Inflation) verfolgt. Besonders Zinsdifferentiale sind nicht möglich, was die Fähigkeit der nationalen Zentralbanken und Regierungen einschränkt, eine Geld- und Fiskalpolitik zu betreiben, die den inneren ökonomischen Problemen entspricht.

Noch tiefer gebohrt: "Die Grundprobleme sind folgende: Güter und Arbeit reagieren sehr viel langsamer auf internationale Preissignale als flüssige Mittel. Die Preise auf Güter- und Arbeitsmärkten verändern sich sehr viel langsamer in Reaktion auf Angebots- oder Nachfrageüberhänge als die Preise für Finanzaktiva, einschließlich der Wechselkurse" (als Preis für das Finanzaktivum Fremdwährung). Das gilt bei festen und fixen Wechselkursregimen gleichermaßen.

Insofern haben Preis- und Mengenbewegungen auf Finanzmärkten auch keine Allokationsfunktion für die Lenkung von Arbeitskräften und Produktivkapital mehr. Das Geldkapital geht nicht dahin, wo es zur Investition und Produktion gebraucht wird, sondern dahin, wo es schnellen Gewinn machen kann.

Aus dieser Problemlage gibt es zwei Auswege (deren Ziel es ist, Geldbewegungen wieder an ökonomische Güter-, Kapital- und Arbeitskraftbewegungen zu binden):

1. Vorwärts zu einer vollen Integration: gemeinsame Währung, gemeinsame Geld- und Fiskalpolitik (zu ergänzen: Regional- und Struktur-, Industriepolitik), wie in den USA. Dann gibt es keine Wechselkursschwankungen, weil es keine Wechselkurse gibt. Und Zinsdifferenzen zahlen sich nur aus, wenn sie Allokationseffizienz bewirken. Das ist aber international und - nach Tobins Ansicht von 1978 - auch für Europa völlig utopisch.

2. Stärkere finanzielle Segmentation zwischen Staaten oder Währungsgebieten. Das erlaubt den Zentralbanken und Regierungen eine größere Autonomie in Bezug auf Politiken, die auf die jeweils spezifischen ökonomischen Institutionen und Ziele zugeschnitten sind. "Ich empfehle daher mit Bedauern den zweiten Weg, und mein Vorschlag ist, etwas Sand ins Räderwerk unserer übermäßig effizienten internationalen Geldmärkte zu streuen." (154)

Es geht Tobin also um eine "Entschleunigung" von Geldkapitalbewegungen, um das Abkappen ihrer spekulativen Funktion, ohne ihre - langsamer und längerfristig wirkende - Allokationsfunktion zu behindern.

Das war 1978. Danach kam die Deregulierung der Finanzmärkte erst richtig in Fahrt. Ein 1988 erschienener Anlagenführer macht darauf aufmerksam, daß von Anfang der 50er bis Ende der 60er Jahre in den G7-Ländern insgesamt 16 neue Finanzinstrumente als Folge von Deregulierungen von Finanzmärkten eingeführt wurden, von 1980 bis 1993 aber allein 20 und noch einmal 40 weitere in den folgenden drei Jahren.[8] Die meisten der noch vorhandenen Devisenverkehrsbeschränkungen verschwanden in den 80er Jahren, die Liberalisierung des Kapitalverkehrs wurde in den ersten Jahren der laufenden Dekade weitgehend vollendet. Die (Telekommunikations- und Informations-)Technologie wurde geschaffen und etabliert, die es den Akteuren an den großen Finanzplätzen erlaubt, ständig über alle Kursbewegungen in allen Ländern informiert zu sein und in kürzester Zeit riesige Milliardenbeträge rund um die Welt zu buchen und zurückzubuchen. Da diese Technologie enorme Fixkosten, dagegen aber so gut wie keine variablen oder Nutzungskosten verursacht, begründet ihre Einrichtung ein vitales Interesse ihrer Eigentümer an möglichst umfangreicher Nutzung. Diese kommt dann zustande, wenn die Verhältnisse an den Börsen instabil sind.[9]

Das Volumen der Devisenumsätze nahm in den 80er Jahren besonders schnell zu. Zu der Zeit, als Tobin seinen Vorschlag machte, lag es bei 120 Mrd. $ pro Tag[10], zehn Jahre später hatte es 650 Mrd. $ erreicht[11], und 1994 wurden arbeitstäglich 1 Billion $ über die Devisenmärkte umgesetzt[12] (vgl. Tabelle 1).

---

8 Julian Walmsley, The New Financial Instruments: An Investors Guide, New York1988, Tabelle 1.1. (zitiert bei David Felix, The Tobin Tax Proposal. Background, Issues and Prospects, in: Futures, vol. 23, Nr. 2, S. 195-208, hier S. 200).

9 Vgl. Julian Walmsley, a.a.O., S.13.

10 Schätzung von Euromoney, Juni 1994, S. 31. Systematische Erhebungen über die Devisenmarktumsätze werden erst seit Mitte der 80er Jahre (im Abstand von drei Jahren) von der Bank für internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) durchgeführt. Vgl. BIZ, 57. Jahresbericht 1986/87, S. 175ff.; BIZ 60. Jahresbericht 1989/90, S. 230ff; BIZ 63. Jahresbericht 1992/93, S. 216.

11 Vgl. BIZ, 60. Jahresbericht 1989/90, Basel 1990, S. 230.

12 Vgl. David Felix, 1995, The Tobin Tax Proposal. Background, Issues and Prospects, Future, Vol. 27, Nr. 2, S. 195-208, hier S. 200.

Tabelle 1: Welthandel, Direktinvestitionen und Devisenmarktumsätze 1979, 1989 und 1994 (Mrd.US$)

	1979	1989	1994
Welthandel			
-- Waren	1635	3088	4748[1]
-- Dienstleistungen	402[2]	704	1020[1]
insgesamt	2037	3792	5768[1]
Direktinvestitionen	35	60	237
Devisenmarktumsätze[3]	30 000	162 500	250 000
Handel und Direktinvestitionen als Prozentsatz der Devisenmarktumsätze	7,0	2,4	2,4

1 1993.
2 1980.
3 berechnet auf der Basis der veröffentlichten Tagesumsätze und von 250 Arbeitstagen.

Quelle: Bank für internationalen Zahlungsausgleich, versch. Jahresberichte; GATT International Trade, verschiedene Jahrgänge

Mit der Finanzierung realer Güter- und Kapitalströme hat dies nichts mehr zu tun. Felix schätzt, daß nur 5% der Devisenumsätze durch Außenhandel oder realwirtschaftliche Transaktionen verursacht werden.[13] Der Chefvolkswirt der Deutschen Girozentrale, Hans-Helmut Kotz, sieht sogar nur 1% der Devisenumsätze durch den Außenhandel verursacht.[14] In der obigen Tabelle 1 liegt der Wert mit 2,4% zwischen den beiden Angaben. Dabei ist interessant, daß diese Zahl 1994 gegenüber 1989 unverändert geblieben ist. Die wesentliche Ausweitung der - auch 1979 schon beträchtlichen - Entkoppelung zwischen güterwirtschaftlichen Transaktionen und Devisenmarktumsätzen hat also in den 80er Jahren stattgefunden.

Auch von Allokationseffizienz kann keine Rede sein: Es wird ja nicht Geld in irgendwelche effizienten Bereiche gelenkt, in denen es dann produktiver als in anderen angewendet wird, sondern es wird überhaupt nicht mehr produktiv angewendet. Es befindet sich vielmehr auf einem hit-and-run-trip: Ehe es zu fassen ist, ist es schon wieder weg - unter Mitnahme von Arbitragegewinnen. Wie diese auf kurz- und kürzestfristige Gewinne zielenden Geldbewegungen "neue Informationen und Marktauffassungen über wirtschaftliche Fundamentaldaten sowie die Geld- und Fiskalpolitik im Inland widerspiegeln"[15], bleibt das Geheimnis derer, die solches behaupten. Die Volatilität der Devisenkurse bewirkt überdies, daß der Aufwand für Währungssicherungsgeschäfte ("hedging") steigt und mehr volkswirtschaftliche Ressourcen in den dafür erforderlichen personellen und institutionellen Apparat fließen, also aus anderen Verwendungen abgezogen werden müssen.

13 Vgl ebenda.
14 Vgl. Hans-Helmut Kotz, 1995, a.a.O.
15 Alexander Schrader, Devisenumsatzsteuer: Scheitern programmiert, in: Deutsche Bank Research, Bulletin, Aktuelle Wirtschafts- und Währungsfragen, 26. Juni 1995, S. 23.

2. Der Vorschlag und seine Funktionsweise: Sand ins Getriebe der Finanzmärkte

Tobin schlägt vor, eine international einheitliche Steuer auf alle Umtauschaktionen (spot conversions) von einer Währung in eine andere zu erheben. Ihr Satz soll konstant und niedrig sein. Ihre Wirkung hinsichtlich der Bindungsdauer von grenzüberschreitenden Geldbewegungen wäre stark degressiv: Längerfristige Kapitalanlagen würden nur wenig, kurzfristige dagegen stärker belastet. Sie würde daher kurzfristige spekulative Bewegungen insofern behindern, als sie deren Transaktionskosten erheblich steigern würde.

Tobin schlägt einen Steuersatz von 1% vor. Andere Vorschläge greifen sehr viel niedriger, Dornbusch z. B. setzt 0,25% an[16], der frühere wirtschaftspolitische Sprecher der SPD, Uwe Jens, will gar nur einen Satz von 0,05%.[17] Die Effizienz einer solchen Steuer beruht auf der negativen Hebelwirkung, die sie bei kurzfristigen Geschäften auf die - auf Jahresbasis berechnete - Gesamtrentabilität eines bestimmten Kapital haben würde und die deshalb vom Abschluß solcher kurzfristigen Geschäfte abhält, - was der Zweck der Übung ist.

Da ein Arbitragegeschäft, also die kurzfristige Realisierung von Gewinnen aus Zins- oder Kursdifferenzen, jeweils zwei Transaktionen - nämlich Kauf und anschließenden Verkauf (oder umgekehrt) - von Fremdwährungen umschließt, findet eine Gesamtbesteuerung des Ausgangskapitals in Höhe von etwas mehr als dem Doppelten des Steuersatzes statt. (Etwas mehr als das Doppelte, weil der realisierte Gewinn beim Verkauf ja mit versteuert wird).

Bei der Betrachtung von Funktionsweise und Wirksamkeit sollten die Mitnahme von internationalen Zinsdifferenzen und Wechselkursspekulationen auseinandergehalten werden.

Zinsdifferenzgeschäfte

Tobin erläutert seinen Vorschlag an dem Beispiel der Realisierung von internationalen Zinsdifferenzen (und - implizit - bei Konstanz der Wechselkurse). Die abschreckende Hebelwirkung der Steuer ist um so größer, je kurzfristiger das Geschäft ist. Bei einem einprozentigen Steuersatz (also einer gut zweiprozentigen Gesamtbesteuerung des Ausgangskapitals) muß die Zinsdifferenz bei Dreimonatswechseln schon mehr als 8 Prozentpunkte betragen, damit ein Arbitragegeschäft sich lohnt: Denn ein auf das Jahr berechneter um 8 Prozentpunkte höherer Zins bringt in drei Monaten (also in der Laufzeit eines Dreimonatswechsels) ein Viertel davon, also einen um 2 Prozentpunkte höheren Gewinn als ein inländischer Dreimonatswechsel. Diese 2 Prozentpunkte werden aber weggesteuert. Also gäbe es nach Abschluß des Geschäfts überhaupt keinen Gewinn, sondern sogar einen kleinen Verlust, und deshalb unterbleibt es.

Wenn man/frau, statt einen Dreimonatswechsel zu kaufen, in 30-Tage-Geld in fremder Währung geht, muß die Zinssatzdifferenz (Jahresbasis!) schon mehr als 24 Prozentpunkte betragen (beim Tobinschen Steuersatz von 1%); denn erst dann wird auf

16 Vgl. Rüdiger Dornbusch, a.a.O., S. 77.
17 Vgl. SZ vom 17. 3. 1995, S. 25.

Monatsbasis eine Differenz von mehr als den (weggesteuerten) 2 Prozentpunkten erreicht.

Es läßt sich auf dieser Grundlage eine Tabelle von Schwellenwerten für Zinssatzdifferenzen berechnen, die überschritten werden müssen, damit kurzfristige Kapitalbewegungen sich lohnen, bzw. bis zu deren Erreichen sie verhindert werden. Diese Schwellenwerte hängen einerseits von der Fristigkeit der Spekulation ab (je kurzfristiger sie ist, desto höhere Zinsdifferenzen benötigt sie, um zustandezukommen), andererseits von dem Steuersatz. Bis zur Höhe dieser Werte können nationale Zinssätze also auseinander liegen, ohne kurzfristige Spekulationen auszulösen.

Tabelle 2: Schwellenwerte durchhaltbarer Zinsdifferenzen bei Einführung einer Devisenumsatzsteuer

Fristigkeit/ Steuersatz	Gesamtbesteuerung etwas höher als ...%	1 Tag	1 Monat	3 Monate	6 Monate	1 Jahr	2 Jahre
0,25	0,5	182,5	6,0	2,0	1,0	0,5	0,25
0,5	1,0	365,0	12,0	4,0	2,0	1,0	0,5
1,0 (Tobin)	2,0	730,0	24,0	8,0	8,0	2,0	1,0

Mit anderen Worten: Eine Regierung bzw. Zentralbank kann sich - bei der Tobin-Steuer in Höhe von 1% - einen um 8 Prozentpunkte niedrigeren oder höheren Zinssatz als andere Länder leisten, ohne einen - durch die Differenz verursachten - Abfluß oder Zufluß spekulativer Drei-Monats-Gelder befürchten zu müssen. Alles, was für einen längeren Zeitraum angelegt werden soll, gerät durch eine solche Zinsdifferenz allerdings in Bewegung - was ja möglicherweise im Sinne von Allokationseffizienz erwünscht ist. Für Zwei-Jahres-Gelder genügt also schon eine Zinsdifferenz von etwas mehr als einem Prozentpunkt, um Kapitalbewegungen auszulösen.

Wechselkursspekulationen

Erheblich anders liegen die Dinge bei kurzfristigen Wechselkursspekulationen. Insofern ist die Tobinsche Behauptung, daß es bei den schädlichen Folgen der Volatilität des Geldkapitals nicht auf das Wechselkursregime ankommt, doch sehr problematisch bzw. streckenweise unzutreffend - bedauerlicherweise. Transaktionssteuern sind wirksam zur Bekämpfung von sehr kurzfristigen Mitnahmen marginaler Kursdifferenzen, z.B. von Bruchteilen von (Zehntel-)Prozentpunkten - was durchaus der Realität der Bewegung der berühmten Billion Dollar pro Tag an den Weltbörsen entspricht. Gegenüber langfristigen und beharrlichen Spekulationen sind sie jedoch ohnmächtig. Insofern ist der Aussage von Alexander Schrader von der Deutschen Bank Research zuzustimmen: "Wenn größere Verschiebungen der zugrundeliegenden Wechselkursparitäten erwartet werden, d.h. Kursänderungen, die über das Zweifache des Steuersatzes hinausgehen, wird die Spekulation für oder gegen eine Währung profitabel, so daß die Steuer nahezu all ihre Durchschlagskraft verliert."[18] Die Frage ist aller-

18 Vgl. Alexander Schrader, a.a.O., S.24.

dings, ob das den Kern der Wechselkursvolatilität ausmacht. In grober Annäherung gelten folgende drei Aussagen:

Erstens: Auf jeden Fall und unabhängig von der Fristigkeit des Geschäfts lassen sich Mitnahmen von Gewinnen aus Wechselkursgeschäften bis zu einer Höhe verhindern, die dem Doppelten des Transaktionssteuersatzes entspricht. Denn dann wird der gesamte Transaktionsgewinn weggesteuert.

Zweitens: Genauer besehen kommt es darauf an, einen. in einer bestimmten Frist erwarteten Wechselkursgewinn mit der inländischen Verzinsung zu vergleichen, die im gleichen Zeitraum im Inland angefallen wäre. Also: Wenn in einem halben Jahr ein Wechselkursgewinn von brutto 8% erwartet wird, von dem 2% mit der Tobin-Steuer weggesteuert werden, wäre das Anfangskapital in diesem halben Jahr um 6% gewachsen, was einer Jahresverzinsung von 12% entspricht: Bei 12 % Jahreszins wären nach 6 Monaten auch 6% realisiert (von denen allerdings möglicherweise ein Teil weggesteuert wird. Auf die unterschiedliche Besteuerung von Kursgewinnen und Kapitalerträgen müßte noch eingegangen werden. Wenn in unserem Beispiel die Kapitalertragssteuer sich auf 30% beliefe, müßte der spekulations-verhindernde inländische Zinssatz bei 17,14% liegen: 17,14 % bringen im halben Jahr 8,57%, und davon 70% sind 6%. Aber das führt hier zu weit - zeigt jedoch, daß es sinnvoll ist, auch Kursgewinne zu besteuern.) Je kurzfristiger die Realisierung von Währungsspekulationsgewinnen ist, desto schwieriger ist es, sie mit der Tobin-Steuer zu verhindern, denn der Schwellenwert, den eine alternative Anlage im Inland bringen würde, sinkt mit abnehmender Frist: Ein 30-Tage-Gewinn von 5%, von denen 2 % weggesteuert werden, erfordert einen Verhinderungszinssatz von 36% (die in einem Monat 3% bringen). Dies ist natürlich unrealistisch.

Andererseits handelt es sich hier in erheblichem Maße um ein Scheinproblem. Denn ein großer Teil der spekulativen Devisenumsätze zielt in der Realität nicht auf 5% Kursgewinn in 30 Tagen oder auf 10% in drei Monaten, sondern auf (beispielsweise) 0,01% in drei Stunden ab. Erst die selbstverstärkende Dynamik dieser - bei Milliardenbeträgen durchaus gewichtigen - Mitnahme von minimalen Margen - vor allem auch im Interbankengeschäft - führt zu dem "Herdeneffekt" bei den Spekulanten und der fast unwiderstehlichen Wucht mancher Spekulationswellen. Hier würde aber von Anfang an die Luft herausgenommen, weil jeder Kursgewinn von unter 2% unweigerlich weggesteuert wird. Wer spekuliert, muß also erstens nicht auf marginale, sondern auf größere Wechselkursveränderungen setzen, die in der Regel länger dauern. Solche Spekulationen sind aber riskanter, was einen Teil der potentiellen Akteure vom Mitmachen abhalten wird.

Drittens muß bei Wechselkursspekulationen das Spekulationsrisiko mit in Ansatz gebracht werden. Das geschieht durch die Multiplikation der erwarteten Größenordnung der Kursänderung mit der erwarteten Wahrscheinlichkeit ihres Eintretens.[19] Wenn also innerhalb eines Monats eine Kursänderung von 5% mit 70%iger Wahrscheinlichkeit erwartet wird, sind in der Rechnung 3,5% anzusetzen, von denen 2% weggesteuert werden. Es bleiben 1,5% Gewinn, die nur dann nicht mitgenommen werden,

19 Vgl. Lothar Weniger, 1988, Kapitalverkehrskontrollen im Europäischen Währungssystem, Frankfurt (Peter Lang), S. 52ff.

wenn alternative Verwendungen mit einer (Jahres)Rendite von 18% zur Verfügung stehen.

Die Tobin-Steuer ist also sehr gut geeignet, Währungsspekulationen zu verhindern, die auf die schnelle Mitnahme von marginalen Differenzen abstellen. Da größere Kursbewegungen aber vielfach erst aufgrund der Eigendynamik marginaler Veränderungen zustande kommen, würde die Kursbewegung durch die Steuer zweifellos stabilisiert.

Die Tobin-Steuer ist allerdings nicht in der Lage, eine längerdauernde massive Spekulationswelle abzuwehren. Ein solcher Ansturm könnte u.a. auch dadurch an Wucht gewinnten, daß die Spekulanten eine Mindeständerung des Kurses erzwingen müssen, damit sich ihre Spekulation lohnt, und deshalb ganz besonders massiv und hartnäckig in den Markt einsteigen. Hier liegen die Grenzen der "marktkonformen" Regulierung durch Besteuerung. Die Abwehr besonders intensiver Spekulationswellen müßte dann durch Kapitalverkehrsbeschränkungen erfolgen, - was übrigens nach Art. 73c, Abs. 2 des EG-Vertrags auch nach erfolgter Liberalisierung des Kapitalverkehrs möglich ist.

3. Nutzen der Tobin-Steuer: Mehr Stabilität und wirtschaftspolitische Handlungsspielräume

Es gibt vier Gruppen von ökonomischen Vorteilen, die mit der Einführung einer Tobin-Steuer verbunden sein würden:

1. Eine durch die Tobin-Steuer bewirkte geringere Wechselkursvolatilität würde mehr Sicherheit für den internationalen Handel und die internationalen Kapitalbewegungen bringen. Felix weist darauf hin, daß die Aussage, internationaler Freihandel erfordere geradezu komplementär die Freiheit der internationalen Kapitalbewegungen, heutzutage in hohem Maße unzutreffend ist, daß die Möglichkeiten der spekulativen internationalen Kapitalbewegungen geradezu inkompatibel mit ungehindertem Freihandel seien, weil sie zusätzliche Unsicherheiten und Störfaktoren in diesen brächten.[20] Die internationale Segmentierung der Kapitalmärkte sowie die dadurch verminderte Liquidität auf den Devisenmärkten sind nicht unerwünschte Nebenprodukte[21], sondern der Zweck der Tobin-Steuer. Die Beschränkung der Devisenspekulation senkt die Kosten, sich gegen die Risiken von Wechselkursschwankungen abzusichern. Diese Kostensenkung kann zu einer Belebung von Handel und Produktion führen. Zumindest aber steht sie den Kostenbelastungen durch die Steuer gegenüber und kann sie weitgehend oder ganz kompensieren. Bei den grenzüberschreitenden Kapitalanlagen führt die größere Wechselkurssicherheit zu einer - unter Effizienzgesichtspunkten erwünschten - Verlagerung in den langfristigen Bereich (besser zu einer Rückverlagerung, denn erst die weitgehende Deregulierung und Kostensenkung im Finanzsektor hatte ja den Kurzfristbereich und die Stunden-Spekulation entfesselt).

2. Wenn die Tobin-Steuer wie erwartet zu einer drastischen Verminderung der spekulativen Devisenumsätze führt, erhalten die Zentralbanken die Möglichkeit zurück,

---

20 Vgl. David Felix, a.a.O.,S.198ff.
21 So Schrader, a.a.O.,S. 23.

ihrerseits mit Devisenmarktinterventionen auf eine weitere Stabilisierung der Wechselkurse einzuwirken, sie also etwa innerhalb der vereinbarten Bandbreiten zu halten. Diese Möglichkeit schien ihnen wegen ihres gegenüber dem Umfang der Spekulationstransaktionen zu geringen Interventionspotentials in den letzten Jahren verlorengegangen zu sein. Auf jeden Fall aber hatte die Größenordnung der Spekulation ihnen den Schneid abgekauft, dagegen mit ihren Mitteln vorzugehen. Das Zentralbankinstrumentarium gewinnt also quantitativ wieder an Gewicht. Um dies zu unterstreichen, sollten Zentralbankinterventionen am Devisenmarkt von der Steuer ausgenommen werden.

3. Darüber hinaus verschafft eine erfolgreiche Tobin-Steuer den jeweils nationalen Instanzen einen größeren Spielraum zur Verfolgung einer eigenständigen Wirtschaftspolitik, die sie für angemesssen halten. "The principal purpose of the tax is to expand the autonomy of national monetary policies."[22] Das erkennt auch die Kritik aus dem Bereich der Deutschen Bank:[23] Im Unterschied zu Tobin hält Schrader eine "solche Isolierung von der Disziplin des internationalen Kapitalmarktes" allerdings nicht für eine Chance eigenbestimmter und demokratisch legitimierter Wirtschaftspolitik, sondern für eine Gefahr, die zu mehr Inflation führen werde. Demgegenüber muß auf die verheerenden Kosten einer marktradikalen Wirtschaftspolitik hingewiesen werden. Die Verminderung von Massenarbeitslosigkeit, sozialer Polarisierung und ökologischer Zerstörung kann nicht von der "Disziplin des internationalen Kapitalmarktes" erwartet werden, sondern erfordert eine Politik, die verschiedene Ziele mit einem differenzierten Instrumentarium von Maßnahmen zu verwirklichen versucht.

4. Auch wenn die Steuer zu einer drastischen Verminderung (z.B. Halbierung) der Devisenumsätze führt und nur mit einem niedrigen Satz (z.B. 1%) erhoben wird, wird sie ein erhebliches Aufkommen haben, was in Zeiten allgemeiner Finanzknappheit sicher erfreulich ist. Erfreulich wäre auch, daß es sich um eine "Tax on Wall Street" und ausnahmsweise einmal nicht um eine "Tax on Main Street" handelt (was natürlich auch Widerstand in erster Linie von Wall Street erwarten läßt).

Es wäre - wie bei der Diskussion über die Ökosteuer - allerdings problematisch, die Diskussion primär mit Blick auf das Steueraufkommen zu führen, dieses in einem Fonds zu sammeln und dann schon einmal zu verteilen - an die Länder der Dritten Welt oder Osteuropa etc. Die Einführung der Steuer zielt ja darauf ab, bestimmte kurzfristige Spekulationsgeschäfte möglichst zu verhindern. Aber auch dann, wenn dieser Zweck in hohem Maße erreicht wird, ist das Aufkommen nicht Null und es würden nicht nur die nicht-spekulativen Transaktionen besteuert. Denn faktisch wird es auch nach Einführung der Steuer immer noch kurzfristige Spekulationsgeschäfte in erheblichem Umfang geben, und daher wird das Aufkommen hoch sein.

David Felix macht eine Überschlagsrechnung, um die ungefähre Größenordnung des Steueraufkommens anzugeben.[24] Er geht von eine 1%igen Devisenumsatzsteuer aus. Von den jährlichen Devisenumsätzen in Höhe von 240 Billionen Dollar (= 1 Billion pro

---

22 Eichengreen/Tobin/Wyplosz, a.a.O., S. 165.

23 "Die Tobinsteuer vergrößert den geldpolitischen Spielraum zur Durchsetzung nationaler wirtschaftspolitischer Ziele. Solange der Zinsspread unter der steuerlich errichteten Rentabilitätsschwelle liegt, sind die Notenbanken nämlich in der Lage, Zinsen zu senken oder anzuheben, ohne dadurch Kapitalab- oder -zuflüsse auszulösen." Schrader, a.a.O., S. 23.

24 Vgl. David Felix, a.a.O., S. 205f.

Tag mal 240 Arbeitstage) sollen 20% (also 48 Billionen) von der Steuer befreit werden und weitere 20% die Steuer (etwa durch konzerninterne Manipulationen) umgehen. Die verbleibenden 144 Billionen Dollar sollen durch die Steuer auf die Hälfte, also auf 72 Billionen vermindert werden, die dann tatsächlich der Steuer unterliegen. Das führt zu einem Jahresaufkommen von immerhin 720 Mrd. $.

Bei diesen Größenordnungen werden die Finanzminister aller Länder begehrlich, und es stellt sich die Frage der Verteilung. Man könnte vorschlagen, die Hälfte an internationale Organisationen wie die UNO und den IMF zu geben, die damit die Hilfe für Länder der Dritten Welt und Osteuropa aufstocken könnten. Es könnten aus diesem Fonds auch gewisse Kompensationszahlungen an die off-shore-Zentren geleistet werden, die sich an der Steuererhebung beteiligen und durch den Rückgang des spekulativen Devisenhandels in besonderer Weise betroffen sein würden. Die andere Hälfte fiele auf die Länder, die die Steuer erheben. Bei einer paritätischen Aufteilung auf den nordamerikanischen, den südostasiatischen und den europäischen Raum entfielen auf Europa immerhin 120 Mrd. $, das ist mehr als der gesamte Haushalt der EU. Wenn diese zusätzlichen Mittel zur Hälfte (60 Mrd. $) für die Finanzierung des Aufbaus in Osteuropa, zu einem Viertel (30 Mrd. $) für den weiteren Ausbau der europäischen Regionalpolitik (deren Ausstattung damit mehr als verdoppelt würde) und im übrigen (noch einmal 30 Mrd. $) für sonstige Zwecke verwenden würden, würde das zwar nicht alle Finanzprobleme lösen, aber doch viele sehr mildern.

4. Das Problem des Alleingangs: Ergänzung der Devisenumsatz- durch eine Kapitalverkehrsteuer

Eine wichtige Voraussetzung des Vorschlags von Tobin besteht darin, daß sich die Regierungen aller für das Weltwährungssystem wichtigen Länder darauf verständigen, die Devisenumsatzsteuer einzuführen. Hier liegt auch die entscheidende Schwachstelle des Vorschlags. Wie kann man/frau die Regierungen und Parlamente der Länder mit Schlüsselwährungen - also die USA, Japan und Deutschland oder die EU - zum Mitmachen veranlassen? Und wenn das nicht gelingt, macht es Sinn, sie im Alleingang einzuführen?

Es gibt zwar gute Gründe, anzunehmen, daß die Regierungen der wesentlichen Währungsländer an einer Verringerung der Wechselkursvolatilität interessiert und deshalb - ganz abgesehen vom Aufkommensgesichtspunkt - der Steuer gegenüber nicht grundsätzlich abgeneigt sind. In den USA hat es nach 1987 auch schon zwei entsprechende Gesetzentwürfe (von seiten der Republikaner !) gegeben, die allerdings nicht verabschiedet wurden.[25] Andererseits gibt es starken Widerstand vor allem von seiten der Banken. Denn sie profitieren von der Volatilität, weil jeder Umsatz ihnen zusätzliche Provisionen bringt und Wechselkursgeschäfte einen Hauptteil ihrer Provisionseinnahmen ausmachen. Im übrigen führt auch die Technologie, die die Transaktion von 1 Billon Dollar pro Tag in Fast-Echtzeit erst möglich macht, zu massiven Instabilitäts-Interessen: Die Fixkosten der Installation sind enorm hoch, die variablen Kosten ihrer Nutzung aber nahe Null, so daß intensive Nutzung zum Imperativ wird und nach Einspielung der Anlagekosten jede zusätzliche Nutzung faktisch nur noch Profit bringt.

25 Vgl. David Felix, a.a.O., S. 205.

Es kann also passieren, daß die Banken sich in einigen Ländern durchsetzen und die Einführung einer Tobin-Steuer verhindern. Denn "The financial sector that has fattened on globalization has also grown political claws. Academics run little risk in proposing measures directed at reducing some of the fat, but politicians do. So do career-minded economists and techniciens of government agencies and international institutions like the IMF and the World Bank with financial sector links and a strong ideological committment to full-scale market liberalization."[26] Und auch Hans-Helmut Kotz stellt fest: "Die gegenwärtige Wechselkurssituation spiegelt mithin nicht den Mangel an Alternativen wider, sondern die beteiligten, nach ihrer Durchsetzungskraft gewichteten Interessen."[27]

Dies ist allerdings ein Umstand, der es auf jeden Fall verdient, festgehalten und öffentlich gemacht zu werden. Ein "theoretisch einwandfreier" (Kotz) Vorschlag zur Begrenzung der übermäßigen und volkswirtschaftlich schädlichen Sprunghaftigkeit auf den internationalen Devisenmärkten wird nicht aus Gründen technischer Unmöglichkeit oder unerwünschter Nebenwirkungen, sondern allein deshalb begraben, weil er den Gewinninteressen des Bankensektors widerspricht.

Dieser Bankensektor hat sich mittlerweile auch weitgehend dadurch der nationalen Kontrolle entzogen, daß er einen erheblichen Teil seiner internationalen Geschäfte in sog. off-shore-Zentren abwickelt, in denen noch sehr viel laxere Steuergesetze und Verhaltensregeln für Finanzinstitute gelten als in den großen Finanzzentren London, New York und Tokio, die ihrerseits in den vergangenen Jahren auch zu einem erheblichen Teil dereguliert worden sind. Die Möglichkeit, auf derartige off-shore-Zentren auszuweichen, wird daher auch fast überall als der entscheidende Kritikpunkt an der Tobin-Steuer vorgebracht.[28]

Diese Kritik ist gerechtfertigt. Denn die Möglichkeit der Verlagerung z. B. der "innereuropäischen" Devisenspekulation (also DM/Pesete, Pfund/Franc etc.) ist angesichts der technischen Gegebenheiten auch dann nicht auszuschließen, wenn die Mitgliedsländer der EU gemeinsam - aber alleine - eine Devisenumsatzsteuer erheben würden. Die bislang über deutsche und spanische Banken laufenden Devisentransaktionen würden dann eben über deren Zweigstellen, Filialen oder Korrespondenzbanken in New York oder Tokio oder in einem off-shore-Zentrum abgewickelt. Es ergäbe sich folgender Ablauf: Der Spekulant gibt der deutschen Bank einen Auftrag, diese transferiert einen entsprechenden DM-Betrag an ihre Zweigstelle in New York. Dort wird gegen die Pesete spekuliert, der Spekulationsgewinn fällt in New York in DM an und wird dann in DM rücktransferiert. Innerhalb der EU hat es keine Devisentransaktion gegeben, insofern ist auch nichts zu versteuern. Die destabilisierende Spekulation hat dennoch stattgefunden.

Es ist unklar, wie wahrscheinlich eine solche Ausweichreaktion wäre. Technisch stünden ihr wohl kaum Schwierigkeiten entgegen, und bei einem entsprechenden - wohl zu erwartenden - Marketing der großen Devisenbanken muß damit gerechnet werden, daß die Devisenumsatzsteuer unterlaufen würde.

---

26 Ebenda, S. 197.
27 Hans-Helmut Kotz, a.a.O.
28 Vgl. z.B. Schrader, a.a.O., S. 21f; Garber/Taylor, a.a.O., S. 174ff.

Das Fehlen weltweit greifender Instrumente zur Stabilisierung der Wechselkurse stellt sich für die EU als ein besonders schwerwiegendes Problem dar. Seine Lösung kann nicht bis zu dem Tag verschoben werden, an dem sich alle relevanten Finanzplätze der Welt auf die Einführung einer Devisenumsatzsteuer verständigen. Denn einerseits gehört zu den Konvergenzkriterien, die Länder erfüllen müssen, wenn sie Mitglieder der Währungsunion werden wollen, auch die Stabilität der Wechselkurse über eine Zeit von mindestens zwei Jahren. Bei spekulativen Attacken etwa gegen den Franc könnten die Kosten der Verteidigung dieser Stabilität so hoch werden, daß sie politisch nicht durchzuhalten sind. Darüber hinaus ist insbesondere in den Monaten und Wochen vor der endgültigen und unwiderruflichen Festlegung der Wechselkurse mit heftigen "last-minute"-Spekulationswellen zu rechnen, die eine sachgemäße Fixierung erschweren oder sogar unmöglich machen könnten.

Daher haben Tobin und zwei andere Autoren das ursprüngliche Konzept in dem erwähnten "Policy Forum" für die aktuelle Situation erweitert und vorgeschlagen, daß die Mitgliedsländer der EU eine Steuer (oder die Verpflichtung zur Hinterlegung einer zinslos bei der Zentralbank zu haltenden Bareinlage, also ein Bardepot) für alle Ausleihungen inländischer Währung an Ausländer, einschließlich der ausländischen Zweigstellen, Niederlassungen und Töchter inländischer Banken, einführen sollten.[29] Dieser Vorschlag setzt an der Finanzierungsgrundlage für Devisenspekulationen an: Devisenhändler (einschließlich der ausländischen Töchter inländischer Banken), die z.B. gegen den französischen Franc setzen, müssen sich Francs besorgen, um sie wieder verkaufen zu können. Der wesentliche Weg dazu besteht darin, den Einsatzbetrag von französischen Institutionen auszuleihen. Das gilt auch für die Töchter französischer Banken in New York. Eine Besteuerung derartiger Ausleihungen wird von den Banken an die Devisenhändler weitergegeben und verteuert ihre Transaktionen. Dies wiederum führt dazu, daß kurzfristige Geschäfte mit geringen Margen unterbleiben.

Der entscheidende Unterschied zur Devisenumsatzsteuer besteht darin, daß damit die Möglichkeit abgeschnitten wird, daß etwa französische oder deutsche Banken DM oder Francs an ihre Zweigstellen in Tokio oder New York überweisen (wo es keine Devisenumsatzsteuer gibt), dort Devisengeschäfte tätigen und die Ergebnisse wieder nach Frankreich oder Deutschland rücküberweisen. Letztlich handelt es sich um eine Teilrücknahme der Liberalisierung des Kapitalverkehrs und eine Wiedereinführung von begrenzten und - bis zur Einführung der Währungsunion - befristeten Kapitalverkehrskontrollen für internationale Kredite. Um Zweifel daran zu beseitigen, ob dies nach dem Vertrag von Maastricht zulässig ist, empfehlen Tobin u.a., diesen Vertrag auf der Regierungskonferenz der EU von 1996 so zu verändern, daß geeignete Maßnahmen zur Abwehr von Währungsspekulationen bis zum Eintritt der Währungsunion ergriffen werden können.

Um den Zweck der Devisenumsatzsteuer, die Devisenspekulation zu vermindern, zu erreichen, müßten die Regierungen der Länder, die sie einführen wollen, also einen Schritt weitergehen: Die Steuer müßte sowohl an der Devisentransaktion in ihrem Geltungsgebiet wie auch am Kreditverkehr zwischen Geltungsgebiet und Drittländern ansetzen. Wenn die Deutsche Bank also Geld nach New York ausleiht, dort spekuliert und das Geld dann rücktransferiert, würde der Betrag zweimal - bei beiden

29 Vgl. Eichengreen/Tobin/Wyplosz, a.a.O., S. 166ff.

"Grenzübertritten" besteuert. (Natürlich kann die Deutsche Bank für die Spekulation Geld verwenden, das sie bereits in New York hat, insofern also einen tatsächlichen Geldtransfer, und sei es nur in Buchgeld, vermeiden. In irgendeiner Weise muß sie aber dem Spekulanten das Spekulationsgeschäft in Rechnung stellen - und bei der Gelegenheit fiele die Steuer an. Das würde es für Spekulanten und Banken unerheblich machen, an welchem Finanzplatz die Spekulation abgewickelt wird.

Diese Erweiterung der Devisenumsatzsteuer um eine partielle Kapitalverkehrsteuer dürfte die wichtigste Schwäche eines Alleingangs bei der Spekulationsbesteuerung beseitigen. Sie nimmt in diesem Bereich die vollständige Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs ein Stück zurück, indem sie ihn im Kreditbereich verteuert. Das bedeutet natürlich eine Verminderung der internationalen Kapitalmobilität und damit auch -liquidität. Das war aber auch genau die Absicht von Tobin: die übermäßige, weil volkswirtschaftlich kontraproduktive, internationale Liquidität einzuschränken.

Stefan Gildemeister

Außenwirtschaftsbeziehungen der Triade zu ihrem Umfeld - Die Europäische Union - Ost- und Mitteleuropa

1. Einleitung

Eine zukünftige Außenwirtschaftspolitik der Europäischen Union (EU) gegenüber ihren östlichen Nachbarn ist in großem Maße abhängig von der gegenwärtigen politischen und wirtschaftlichen Situation in diesen Ländern Ost- und Mitteleuropas (die E13-Länder)[1]. Dies um so mehr, als diese Länder gegenwärtig einen Prozeß der Umstrukturierung durchmachen, der in der Geschichte beispiellos ist, für dessen Verlauf es keine Garantien gibt und der damit offensichtlich der Unterstützung der entwickelten Industrieländer bedarf.

In diesem Papier sollen gegenwärtige Tendenzen der Entwicklung der Reformprozesse in den E13-Staaten und ihre vor allem wirtschaftlichen Beziehungen zu den EU-Staaten/der EU untersucht werden. Aus dem Stand des Erfolges dieser Entwicklungen sollten Strukturen einer mittel- bis langfristigen Außenwirtschaftspolitik gefolgert werden können.

2. Gedanken zur Transformation eines Wirtschaftssystems

Um die tatsächliche Bedeutung des Transformationsprozesses bewerten bzw. den Mut zu einem solchen Vorhaben entsprechend würdigen zu können, bedarf es einiger einleitender Gedanken zum Werden der modernen kapitalistischen Marktwirtschaft.

Der Kapitalismus, mit seiner zentralen Institution des Marktes, blickt auf eine Entwicklungsgeschichte von Jahrhunderten zurück. In der Evolution von einer vorrangig feudalen Gesellschaft über die der merkantilistischen Händler bis hin zur kapitalistischen Gesellschaft des 20. Jahrhunderts haben sich Bedingungen und Verständnisse entwickelt, die den Kontext des täglichen Lebens bestimmen - the socio-economic context, wie ihn die AGENDA ´92 in ihrer hervorragenden Kritik zum Transformationsverlauf in Mittel- und Osteuropa benennt. Dieser socio-economic context der Regulierungen, Beziehungen und menschlichen Erwartungen ist eng verwoben mit der Institution Markt, ist sowohl dessen Basis als auch dessen Resultat. Daher, "the successful introduction of the market mechanisms can only take place in the context of reconstruction of the socio-economic fabric of the former centrally planned econo-

1 Vgl. FAZ vom 7.5.1994, S. 11; die FAZ spricht von E10-Staaten und versteht darunter: Rußland, Kasachstan, Weißrußland, die Ukraine, die Tschechische Republik, Polen, Rumänien, die Slowakei, Bulgarien und Ungarn. Meine Definition umfaßt dagegen: Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Rußland, die Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik, die Ukraine und Ungarn.

mies."[2] Vier zentrale Elemente formuliert die AGENDA '92 daraufhin, die im Prozeß der Transformation der Wirtschaft einer teilweise völligen Veränderung ausgesetzt seien: 1) das individuelle Weltbild; 2) die Institutionen wie der Markt, Gesetze und Dekrete, Normen, Gewohnheiten u.ä.; 3) die Belohnung, die aus individuellen Anstrengungen entspringt, ausgedrückt in Preisen und Einkommen, 4) die politischen Eingriffe, die versuchen, die Punkte 1) und 3) zu beeinflussen.[3]

Die Transformation von einer zentral gesteuerten Planwirtschaft zu einer Marktwirtschaft läuft also auf nichts weniger hinaus als auf die umfassende Veränderung des socio-economic context, des "Musters", das das Verhalten, die Werte und Normen beeinflußt und das in eigener Dynamik in den E13-Staaten über Jahrzehnte gewachsen ist. Daß es nicht zu einem bloßen, unreflektiertem Austausch des socio-economic context kommt, dafür tragen einerseits die Länder selber die Verantwortung, andererseits ist dies auch Aufgabe einer alternativen Wirtschaftspolitik Europas.

Die Erwartung nun, daß solch eine Transformation ein Prozeß von wenigen Jahren sein kann, der einfach über privaten Besitz an Produktionsmitteln und "befreite" Preise realisiert werden kann, verdeutlicht:

> *"... a fundamental misunderstanding of the operation of market capitalism. The market is not a deus ex machina, nor a mysterious force operating through an invisible hand. The market is a social institution ... it is a complex network of signalling devices, only one of which is represented by the prices determined by voluntary exchange by individuals of existing goods and services."*

3. Die E13-Staaten nach vier Jahren radikaler Marktwirtschaft[4]

Obwohl die Situation in den E13-Staaten von Anbeginn des Umbruch-Prozesses an sehr verschieden war und obwohl es unterschiedliche Ausgangsbedingungen für diese Länder gab, kann von einigen Gemeinsamkeiten ausgegangen werden:

- Die E13-Staaten leiden immer noch unter dem Zusammenbruch des RGW-Wirtschaftssystems. Ihre Volkswirtschaften waren durch multi- und bilaterale Handelsbeziehungen teilweise überaus eng miteinander verflochten. Das Verschwinden des RGW hat die Exportstruktur völlig neuen Bedingungen ausgesetzt.
- Alle E13-Volkswirtschaften sehen sich einer vorrangig marktradikalen Beratertätigkeit ausgesetzt.
- Die sozialen Systeme stehen den Herausforderungen eines marktradikalen Wirtschaftens als völlig überfordert gegenüber. Es gibt keine funktionierenden Strukturen, die ein zu erwartendes Heer von Arbeitslosen auffangen könnten.

---

2 Kregel, J./Matzner, Egon/Grabher, Gernot (edited for the AGENDA-Group): The Market Schock - An AGENDA for the Reconstruction of Central and Eastern Europe, Austrian Academy of Sciences, Vienna, 1992, S. 3.

3 Ebenda, S. 6.

4 Die nachfolgende Analyse beruht zum größten Teil auf: United Nations, Economic Commission for Europe (ECE): Economic Survey of Europe in 1992-1993, New York 1993, Kap. 3-4; ECE: Economic Survey of Europe in 1993-1994, New York 1994, Kap. 3-4. Aktuellere Daten werden jedoch für den Sommer 1995 erwartet.

- Die E13-Staaten sehen sich finanziellen Erblasten gegenübergestellt, die durch die (meist marktverzinsten) Kredite nur erhöht worden sind.
- Unter diesen Bedingungen stehen die E13-Länder weiterhin vor der Aufgabe, binnen kürzest möglicher Zeit die marktwirtschaftliche Transformation in ihrer ganzen Komplexität durchzumachen, d.h. ihre in mehreren Jahrzehnten geschaffenen politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Strukturen und "Selbstverständlichkeiten" sind denen der Marktwirtschaften Europas und der USA anzupassen bzw. durch diese zu "ersetzen".

Die ECE schildert die Lage der E13-Staaten folgendermaßen:

> *"...symptoms of "reform fatigue" are spreading across the region, and early hopes for rapid and painless transition have given way to more sober and increasing pessimistic expectations. The prolonged economic recession, sharply reduced job security and greater income differentiation have all contributed to political polarization and mounting social tensions in most of the transition countries. The signs of growing discontent observed in more advanced transition countries contrast with their improved macroeconomic performance in 1993, which demonstrates the market reforms begin eventually to deliver results. However, recent political developments in some transition countries, including election out-turns in Slovakia, Lithuania, Poland and - most recently - Russia, have shown that, at the popular consciousness level, these results are commonly regarded as limited, inadequate, and coming late."*[5]

Dieses Bild wird durch Daten, gesammelt von der ECE, noch verdeutlicht:

1. Obwohl sich das **BIP** im Vergleich zu 1992 verbessert hat, haben die E13-Staaten im Ganzen für 1993 einen Fall von 3 Prozent des BIP zu verzeichnen. Anhand der Daten, prognostiziert durch das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung, zeichnet sich eine fortschreitende Polarisierung ab (vgl. Tabelle 1). Während für wirtschaftlich stabilere Länder wie Tschechien und Polen ein jährliches Wirtschaftswachstum von 4,5 bis 5,0 Prozent prognostiziert wird, wird für Rußland oder die Ukraine nur ein Wirtschaftswachstum von 1,0 bis 1,5 Prozent erwartet. Dies bedeutet, gemessen am Jahr 1988, immer noch einen Rückgang von etwa 50 Prozent.[6]
2. Eine ähnliche Entwicklung nahm die **Industrieproduktion**. Die E13-Staaten hatten einen Rückgang der Industrieproduktion von 4 Prozent zu verzeichnen.[7]
3. Anhand vorliegender Daten (begrenzten Umfangs) erkannte die ECE ebenfalls einen weiteren Rückgang des **Investitionsumfanges** in den E13-Ländern für 1993. Obwohl sich die Investitionstätigkeit für einige Staaten (Ungarn, Polen und stärker Slowenien) entspannt hat, sind die realen Investitionen für den Bereich der E13-Staaten gegenüber 1992 um 10 Prozent zurückgegangen.

---

5 Ebenda, S. 52.
6 Transition Report 1995, European Bank for Reconstruction and Development, in: Handelsblatt vom 11.4. 1995, S. 9.
7 Vgl. ebenda, S. 52.

4. Die weiterhin meist negativen **Zahlungsbilanzen** der E13-Länder sieht die ECE als auf lange Sicht problematisch an, falls es nicht erreicht wird, den Export-Umfang am BSP zu erhöhen. Eine solche Erhöhung würde jedoch Investitionen in vorhandenen und neuen Export-Sektoren voraussetzen, die jedoch angesichts des Punktes 3 weiterhin nicht erwartet werden.[8]

5. Die unerfreuliche Bestandsaufnahme setzt sich fort bei den Zahlen um die **Handelsbilanz**-Ungleichgewichte. Von einem geringen Überschuß im Handel mit der EU z.B. entwickelte sich die Handelsbilanz der E13-Staaten zu einem Defizit von 8-9 Mrd. $ alleine in den ersten drei Quartalen von 1993. Dies betrifft vor allem auch Staaten, deren Inlandsnachfrage angezogen hat, was schnell als positive makroökonomische Entwicklung interpretiert wird.

6. Als ernstzunehmendes Problem wird von der ECE die Entwicklung auf dem **Arbeitsmarkt** eingeschätzt. Während die Arbeitslosenzahlen im internationalen Vergleich schon heute erschreckend klingen (für Polen z.B. liegen sie bei 19 Prozent), muß für die Zukunft sogar noch eine Zuspitzung erwartet werden. Denn die Beschäftigung wird durch noch existierende Formen der Subvention oder wie in den GUS-Staaten durch Abdeckung der Unternehmensverluste aus dem Staatshaushalt gehalten. Diese Aussage gewinnt zusätzlich an Dramatik, berücksichtigt man, daß die Regierungen der E13-Staaten sich gezwungen sehen, bei erhöhtem Druck der Zahlungsbilanz ihre öffentlichen Ausgaben zu beschränken. Dazu kommt noch, daß die ideologisierte Beratertätigkeit von staatlicher Einflußnahme abrät und dem Heilmittel Markt den Vorrang gibt.[9]

7. Bei der Entwicklung der **Inflation** stellt die ECE zwar ein Verlangsamen für 1993 fest, als die Werte bei 20-40 Prozent lagen. Gleichzeitig wird jedoch erwartet, daß sich diese Tendenz 1994 wieder umkehrt und höhere Raten zu verzeichnen sein werden.[10]

8. Ähnlich kritisch wird die **fiskale** Situation der Mehrzahl der Länder der E13-Gruppe beurteilt. Auch hier wird die bereits erwähnte Polarität deutlich. Haushaltsdefizite liegen für Polen, Slowenien und Rumänien bei Werten um 1-2 Prozent; Bulgarien und Rußland weisen jedoch Werte um 30-40 Prozent auf. Die Ursachen liegen, laut ECE, bei strukturellen Mängeln des fiskalen Systems, teilweise komme es zu Steuerhinterziehungen massiven Ausmaßes bzw. zum fast völligen Zusammenbrechen des Steuersystems, was wieder zu erhöhter rezessiver Kreditaufnahme des Staates führt.[11]

9. Als weiterhin problematisch wird die Situation auf dem neuen **Finanzsektor** aufgeführt. Die Kommerziellen Banken seien überlastet und schwach ausgestattet mit Mitteln und erfahrenem Personal. Der Boom auf dem Gebiet des Wertpapierhandels sei über-optimistisch, und der erhöhten Nachfrage stünden bei weitem nicht genügend Angebote zur Verfügung, notiert die ECE.[12]

---

8 Vgl. ebenda, S. 53.
9 Vgl. ebenda, S. 53-54.
10 Vgl. ebenda, S. 54.
11 Vgl. ebenda, S. 54.
12 Vgl. ebenda, S. 54.

Tabelle 1: Osteuropa - Region fortschreitender Polarisierung

	Wirtschaftswachs-tum real, % gg. Vorjahr			Wachs-tum[1] bis	Verbraucherpreise Änderung % Vorj.			Arbeitslosenrate %, Periodenendst.			Budgetsaldo in % des BIP			Leistungsbilanz in % des BIP		
	1994	1995	Ø96/00	2000	1994	1995	1996	1994	1995	1996	1994	1995	1996	1994	1995	1996
Tschechien	+ 2,5	+ 4,0	+ 5,0	112,3	+ 11	+ 9	+ 7	3,5	4,0	5,0	0,0	0,0	0,0	+ 0,6	+ 0,4	+ 0,2
Slowakei	+ 4,0	+ 2,0	+ 3,5	94,7	+ 15	+ 10	+ 8	15,5	16,0	11,0	- 5,0	- 4,0	- 3,0	0,0	- 0,3	- 0,3
Ungarn	+ 2,5	+ 1,0	+ 4,0	98,6	+ 20	+ 23	+ 12	10,5	11,0	11,0	- 8,0	- 6,5	- 5,5	- 3,3	- 3,2	- 2,9
Polen	+ 4,5	+ 4,5	+ 4,5	125,6	+ 30	+ 25	+ 18	17,0	19,0	15,0	- 4,0	- 3,5	- 2,5	- 2,1	- 2,1	- 2,3
Ostmitteleuropa	+ 3,6	+ 3,5	+ 4,4	114,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	- 4,8	- 5,2	- 5,3
Bulgarien	- 1,5	0,0	+ 2,0	75,7	+ 115	+ 75	+ 30	13,0	12,0	17,0	- 7,0	6,0	6,0	- 1,3	- 0,8	- 0,8
Rumänien	0,0	0,0	+ 2,0	73,8	+ 160	+ 80	+ 55	11,0	12,0	13,0	- 3,5	- 3,0	- 3,0	- 0,5	- 0,7	- 0,6
Kroatien	+ 2,0	+ 4,0	-	-	+ 95	+ 3	-	17,5	-	-	-	-	-	+ 0,1	0,0	-
Slowenien	+ 4,5	+ 5,0	+ 4,0	107,6	+ 20	+ 14	-	14,0	13,0	-	-	-	-	+ 0,4	+ 0,3	-
Estland	+ 5,0	+ 5,0	-	-	+ 47	-	-	-	-	-	0,0	-	-	-	-	-
Lettland	+ 5,0	+ 5,0	-	-	+ 36	-	-	-	-	-	- 2,0	-	-	-	-	-
Litauen	+ 4,0	+ 4,0	-	-	+ 70	-	-	-	-	-	1,0	-	-	-	-	-
Balt. Staaten	+ 4,6	+ 4,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Rußland[2]	- 15,0	- 7,0	+ 1,5	53,1	+ 300	+ 100	+ 60	9,0	12,0	14,0	- 11,0	- 9,0	- 7,0	+ 6,0	+ 5,0	-
Ukraine	- 20,0	- 5,0	+ 1,0	48,6	+3200	+1500	-	1,0	4,0	-	-	-	-	- 3,0	- 3,0	-
GUS	- 16,1	- 6,6	+ 1,4	52,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+ 1,0	- 0,9	- 5,4

Quelle: WIFO (beruhend auf OECD, WIIW, WBRD, ECE) in: Handelsblatt v. 11.4.1995.

1 1988 = 100.

2 Erhebung des Goskomstat.

4. Vorschläge zur Ausgestaltung der Beziehungen

Bei der Beurteilung zukünftiger Strategien der Zusammenarbeit mit den Ländern Ost- und Mitteleuropas existieren verschiedene Argumentationsebenen. Alle haben jedoch die Schlußfolgerung gemeinsam, daß ein Ausbau der Beziehungen der EU-Staaten zu den E13-Ländern eine unbedingte Notwendigkeit darstellt. Hierbei geht es um Beziehungen auf wirtschaftlichen, aber auch auf politischen sowie kulturellen Gebieten:

1. Bekennt sich die EU zu ihren Statuten, niedergeschrieben in den "Gemeinsamen Bestimmungen" zum EU-Vertrag, der *"eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas dar*(stellt)..."[13], so folgt daraus eine möglichst rasche Eingliederung der E13-Staaten als logische Schlußfolgerung.

2. Um eine weitere Polarisierung innerhalb Europas zu vermeiden, die vor allem auf eine Abgrenzung von den E13-Ländern hinauslaufen würde, ist eine enge Zusammenarbeit der EU mit den E13-Staaten unabdingbar. Nur eine sensibel gesteuerte Zusammenarbeit kann verhindern, daß die schon entwickelte Polarisierung zwischen den E13-Staaten sich weiter vertieft.

3. Durch die veränderte politische Situation im Ostteil Europas - gekennzeichnet durch nationale Konflikte mit nationalistischen Tendenzen, durch Instabilität der

13 Europäische Union, Europäische Gemeinschaft, Die Vertragstexte von Maastricht mit den deutschen Begleitgesetzen / bearb. und eingeleitet von Thomas Läufer, 3. Auflage, Europa-Union Verlag, Bonn 1994.

politischen Formationen aufgrund wirtschaftlicher Unsicherheit für den Großteil der dort lebenden Menschen - ist die gesamtpolitische Lage in Europa äußerst instabil und angreifbar geworden. Wer hat erwartet, daß sich praktisch vor den Türen Westeuropas Ende des 20. Jahrhunderts ein militärischer Konflikt wie der von Ex-Jugoslawien abspielen könnte. Andere militärische Krisenherde, vor allem auf dem Gebiet der GUS-Staaten, schwelen bereits bzw. drohen täglich auszubrechen.

Eine Kooperation mit den E13-Staaten, auch auf sicherheitspolitischer Ebene, muß oberste Priorität haben.

4. Fast ähnlich viel politischen Sprengstoff, zum Teil als Ursache oben genannter Probleme, birgt die unklare soziale Situation in den E13-Staaten, die sich plötzlich mit Krisensymptomen des Kapitalismus konfrontiert sehen: Arbeitslosigkeit, Armut, scheinbar unkontrollierbare Kriminalität. Europa steht vor dem Zugzwang zu handeln. Allein moralische Argumente sollten ausreichen, doch viel zitierte europäische Interessen - die Vermeidung einer Massenflucht vor der Armut nach Europa - dürften ergänzend wirken.

Offensichtlich schon aus Eigeninteresse muß die EU interessiert sein, den Umbruchprozeß in den E13-Staaten zu unterstützen sowie die Beziehungen zu ihnen weiter zu stärken und zu vervielfältigen.

Welche Handlungsmöglichkeiten ergeben sich dabei?

Will die EU verhindern, daß Osteuropa auf lange Zeit den Anschluß an das wohlhabende Europa verliert, dann bedarf es einer sensiblen Beratungs-, Strukturförderungs- und Stabilisierungspolitik. Hier ist die Gratwanderung der Politikberatung gefragt, die einerseits den E13-Ländern eine individuelle Entscheidungsmöglichkeit für ihre weitere Entwicklung läßt, die andererseits den E13-Staaten die Chance bietet, Schlußfolgerungen aus der Entwicklungsgeschichte westeuropäischer Marktwirtschaften zu ziehen. Die E13-Staaten können auf einer Vielzahl von Erfahrungen Westeuropas (positiver wie negativer Art) bei dem Gestalten von modernen Rechts-, Wirtschafts-, Transport- und Energiestrukturen aufbauen. Solch eine Politik der Kooperation muß diesen Ländern jedoch auch gestatten, vom marktradikalen Kurs abzuweichen, ohne Sanktionen bzw. Begrenzungen der finanziellen Hilfe ausgesetzt zu sein.

Zweifellos werden die E13-Länder jedoch auf das Dilemma stoßen, das Westeuropa schon lange vor sich selbst verheimlicht: *Eine Wirtschaftspolitik, die vorrangig auf rasches Wirtschaftswachstum angelegt ist, die darauf angelegt ist, den Lebensstandard der Menschen in den E13-Staaten so schnell wie möglich dem der Menschen in Westeuropa anzupassen, eine solche Wirtschaftspolitik wird unweigerlich extreme Umweltschäden in Kauf nehmen müssen und wird langfristig weder vertretbar noch durchhaltbar sein.* Wie weit dies jedoch eine gangbare Politik ist und wie weit es langfristig sinnvoll ist, schnelles Wachstum mit hohen (nicht umkehrbaren) Schäden an der Umwelt zu erkaufen, muß im Dialog mit den E13-Ländern von *ihnen* entschieden werden.

Will die Gemeinschaft der Mitgliedsländer der EU jedoch die E13-Staaten von der Überlegenheit zukunftsorientierten, ökologisch verantwortlichen Wachsens und Wirt-

schaftens überzeugen, so muß sie dies durch eine Vielzahl weiter unten aufgeführter Kompromisse deutlich machen.

Hier offenbart sich jedoch ein zweites Dilemma, was die Schlußfolgerung des vorhergehenden Satzes nur unterstreicht. Wenn von sensiblem Dialog die Rede ist, dann meint dies wirklich *Dialog* und darf nicht heißen, Ost- und Mitteleuropa ein Experimentierfeld wirtschaftspolitischer Steuerung werden zu lassen, bzw. darf nicht Bevormundung der dort lebenden Menschen bedeuten.

Ein Transformationsprozeß, der in den E13-Staaten eine markwirtschaftliche Struktur mit sozialen "Schutz"mechanismen, mit der ganzen Komplexität von Rechts- und Steuerwesen, demokratischen Gerüsten und mittelständischen Gefügen[14] schafft, wird ein Prozeß von mehreren Jahren, nach der ostdeutschen Erfahrung eher noch ein Prozeß von mehreren Jahrzehnten sein. Falscher Optimismus und überstürzte Euphorie haben sich bei der bisherigen Entwicklung nur nachteilig ausgewirkt.

Folgende Schritte bzw. Maßnahmen erscheinen mir notwendig, um das Ziel eines solchen Europas zu erreichen, in dem Nationen (oder sonstige gesellschaftliche Konstrukte) gleichberechtigt nebeneinander existieren können.

4.1 Finanzierungshilfen

Um diesen Prozeß zu unterstützen und zu beschleunigen, bedarf es massiver Finanzierungshilfen der entwickelten Industrieländer und der Mitgliedsländer der EU im besonderen. Diese Finanzierungshilfen müssen sich von der Struktur der bisherigen Hilfe lösen. Der Großteil umfaßte gewöhnliche Kredite, die marktüblich verzinst worden sind. Ein weiterer großer Teil der Unterstützung seitens der EU belief sich auf Bürgschaften, die letztendlich vor allem der Exportwirtschaft der Mitgliedsländer der EU zugute kommen.[15] Nur 14 Prozent der 56-Mrd.-Dollar-Kredite, die zwischen Januar 1990 und Juni 1992 zugesagt wurden, müssen nicht zurückgezahlt werden. Zwei Beispiele zum Vergleich: Der Marshall-Plan[16] umfaßte Transfers, die zu 88 Prozent nicht zurückgezahlt werden mußten.[17] Die unentgeltliche Hilfe, die die ärmeren Länder der vormaligen EG erhalten haben, belief sich auf einen 15 mal höheren Wert als den, den die mittel- und osteuropäischen Länder erhalten. Das Verhältnis zu den GUS-Staaten ist dabei noch stärker ungleichgewichtig, wie das DIW feststellt.[18]

---

14 Vgl. FAZ vom 2.6.93, S. 11.

15 Vgl. Die Zeit vom 26.3.1994, S. 36.

16 Vgl. auch Handelsblatt vom 11./12.11.1994, Die marktwirtschaftliche Verkleidung bringt nichts, S. G12: "Ein am Erfolg der Reformen und der sozialen wie politischen Stabilisierung Rußlands brennend interessiertes Westeuropa sollte sich eines der konstruktivsten Elemente der ihm damals großzügig von den USA gewährten Marshall-Hilfen erinnern - der sogenannten Gegenwert-Fonds. ...aber der zur vollen Bezahlung beziehungsweise Tilgung gehörende Transfer in US-Dollar wurde entweder ganz erlassen oder auf Jahrzehnte hinaus ausgesetzt."

17 Vgl. TAZ vom 18.6.93, S. 7.

18 Vgl. "Maastricht: Ausblendung Osteuropas ein Fehler" in: DIW-Wochenbericht, 15/1992 vom 9.4.1992, S. 189.

Die Finanzierungshilfen müssen sich im Rahmen unterschiedlicher Programme (TACIS, PHARE, Strukturförderungsprogramme der EU[19] u.ä.) auf folgende Schwerpunkte der Finanzierung stützen.

4.1.1 Aufbau eines sich selbst versorgenden Wirtschaftsraumes

Hierbei geht es vor allem darum, mittelständische Strukturen aufzubauen. Ein funktionierender inländischer Wirtschaftsraum würde den Importdruck reduzieren. Dies hätte positive Auswirkungen auf die Leistungsbilanzen. Eine Nachfrage, die vom Binnenmarkt bedient werden kann, wirkt konjunkturanregend. Gleichzeitig wirkt die Abkehr von der Ausschließlichkeit der Medizin "Export", wie sie von den Bretton-Woods-Institutionen propagiert wird, positiv auf eine "Energiebilanz"[20] der produzierten Güter. Programme wie TACIS unterstützen auch jetzt schon die Entwicklung von Privatsektoren. Allerdings wird der Umfang der finanziellen Mittel, die durch die EU bereitgestellt werden, allgemein als zu gering eingeschätzt. Während sich der Betrag 1993 auf 0,1 Mrd. ECU belief, standen zum Vergleich für Strukturfonds 20 Mrd. ECU zur Verfügung.

Wichtig für die Konstruktion bzw. Festigung eines sich selbst versorgenden Wirtschaftsraumes ist für die vor allem agrarisch ausgerichteten Länder Ost- und Mitteleuropas die Umorientierung der Agrarpolitik von einer vor allem auf Export ausgerichteten Branche. Dies ist ein Irrweg, vor allem unter den gegenwärtigen Bedingungen der westeuropäischen Agrarpolitik. Ich gehe hierauf noch detailierter in Punkt 4.2. ein.

---

19 An diesem Punkt wird deutlich, daß bei dem Umfang der Aufgabe, die die EU übernehmen würde, die Umstrukturierung der EU unumgänglich sein wird. Alleine die zusätzlichen Belastungen, denen die Strukturförderungsprogramme ausgesetzt sein würden, könnten das Gefüge bersten lassen.; vgl. auch: "Hohe Rechnung für die Erweiterung" in: Handelsblatt vom 9.6.1994, S. 9.

20 Den Begriff Energiebilanz benutze ich, um das (Miß)Verhältnis von investierter Energie zur Produktion von Gütern in ein Verhältnis zur verbrauchten Energie zu stellen, die benötigt wird, um das Gut der Endnachfrage zugänglich zu machen. Das Phänomen der Butter aus Neuseeland würde eine extrem negative Energiebilanz aufweisen.

Tabelle 2: Brutto-Auszahlungen der internationalen Finanz-Institutionen an die mittel- und osteuropäischen Staaten, 1991-1993 (Millionen US-Dollar)[21]

	1991	1992	1993
Ins östliche Europa via:			
Entwicklungs-Organisationen:			
IBRD	1.274	1.148	894
EIB	30	143	..
EBRD	–	166	489 [a]
Gesamt:	1.304	1.457	1.383
IMF	3.716	1.266	314
Gesamt siehe oben	5.020	2.723	1.697
In die ehem. UdSSR via:			
IMF	–	1.061	1.985
IBRD	–	3	506
Gesamt:	–	1.064	2.491 [b]
Gesamtsumme	5.020	3.787	4.188 [b]
von:			
IMF	3.716	2.327	2.300
Entwicklungs-Org.	1.304	1.460	1.889 [b]

Quelle: IMF, International Financial Statistics, Washigton, DC, various issues and annual reports.
[a] Einschließlich der Auszahlungen der Republiken der ehemaligen UdSSR.
[b] Gesamt der partiellen Daten.

4.1.2 Umgestaltung des Rechtssystems

Voraussetzung eines funktionierenden Wirtschaftsraumes ist zweifellos u.a. ein handlungsfähiges Rechtssystem, das nicht nur strittige Eigentumsverhältnisse in den E13-Staaten selbst zu klären vermag, sondern das auch den Ansprüchen der EU genügt. Dies aus Sicht einer Plattform für eine schnellstmögliche Einbeziehung, aber auch aus Sicht eines Systems, das finanzielle Transfers dem angestrebten Ziel zukommen läßt.

4.1.3 Unterstützung beim Ausbau von Exportstrukturen

Ost- und mitteleuropäische Güter weltmarktfähig werden zu lassen, und dies über die Grenze der Produkte mit geringer Fertigungstiefe hinaus, setzt massiven Transfer von Know-how und technologischem Wissen voraus. Dies funktioniert einerseits durch die Motivierung von Direktinvestitionen in den EU-Staaten bzw. andererseits durch langfristige Pläne der Kooperation mit den vielfach noch bestehenden (bzw. im Umbau befindlichen) Staatsbetrieben, die (trotz oder besonders wegen ihrer planwirtschaftlichen Vergangenheit) beeindruckendes Wachstumspotential enthalten. Selbstver-

21 ECE, 1993/94, S. 140.

ständlich ist der Erfolg im Exportsektor in großem Maße abhängig vom "Mitspielen" der potentiellen Importländer. Davon jedoch mehr weiter unten.

Die bescheidene Höhe der Direktinvestitionen (vgl. Tabelle 3) führt die ECE auf eine Reihe von Faktoren zurück, die die Investitionsaktivitäten beeinflußt haben. Der Grad der erreichten Privatisierung und die Kreditwürdigkeit haben Investitionstätigkeiten positiv beeinflußt, was die Beispiele der Tschechischen Republik und Ungarns[22] verdeutlichen. Andererseits wirken die Unsicherheit über die Erfolge der Reformprozesse (politisch wie ökonomisch) sowie die Wahrnehmung eines wirtschaftlich erhöhten Risikos weiterhin einer Investitionstätigkeit entgegen.

Tabelle 3: Joint ventures und ausländische Direktinvestitionen in die mittel- und osteuropäischen Staaten, 1990-1993[23] *(Anzahl der Projekte, Millionen US-Dollar)*

	Joint ventures		*Netto-Zufluß von ausl. Direktinvestitionen*					
	1992	1993	1990	1991	1992	1993	1994	Pro Einw. [b]
Albanien	..	..	-	-	-	-	-	-
Bulgarien	1.200	2.300	4	56	42	30 [c]	..	9
Kroatien	..	..	-	-	-1	75	..	16
Tschech. Rep.	3.120	5.000	135	510	983	409 [d e]	..	43
Ungarn [f]	17.182	21.500	311	1.459	1.471	2.328	..	226
Polen [f]	5.740	6.800	88	117	284	380	..	11
Rumänien	20.684	29.115	-18	37	73	48	..	2
Slowakei [f]	2.875	4.350	53	82	71	120	..	28
Slowenien	2.815	3.300	-2	41	113	110	..	55
Ost Europa	53.616	72.365	537	2.302	3.055	3.548	..	33
Weißrußland	0.714	1.250	..	..	..	..	..	..
Rußland	3.252	7.989	..	100	800	400	..	3
Ukraine	2.000	2.800	..	..	..	..	..	..
Estland [f]	2.662	4.150	..	..	58	106	140	89
Lettland	2.621	2.850	..	..	..	..	..	..
Litauen	2.000	3.000	..	..	..	..	..	..
Gesamt	13.249	22.039	..	..	..	..	..	..

Quelle: United Nations Economic Commission for Europe joint venture data base, national balance of payments statistics.

[a] Anzahl der registrierten Direktinvestitionsprojekte, Periodenende.
[b] Ausländische Direktinvestitionen in US-Dollers pro Kopf 1993.
[c] Hochrechnung.
[d] Januar-November.
[e] ausgenommen sind 942 Mio $ Porfolio Ivestment.
[f] Joint venture-Daten beziehen sich auf die Anzahl der einsatzfähigen Unternehmungen.

22 Der Fall Ungarn verdeutlicht jedoch die stark konzentrierte Investitionstätigkeit der letzten Jahre. Die Investition in MATAV Telekommunikation von 875 Millionen Dollar macht knapp 40 vH der Investitionen von 1993 aus.

23 ECE, 1993/94, S. 136.

4.1.4 Stabilisierung der nationalen Währungen

Die Stabilisierung der nationalen Währungen muß ein Hauptpunkt der Hilfe der EU für die E13-Staaten sein. Die Instabilität der Währungen schränkt die Möglichkeiten der Länder, Kredite zu erhalten, auf internationalen Märkten stark ein. Der Druck der Kreditbedienung bzw. die Bedienung der Zinsforderungen verstärken nur weiter die inflationären Tendenzen, wenn die Kredite über eine Anleihe der Zentralbank finanziert werden. Deshalb ist es notwendig, die Verschuldungsproblematik und die Inflation gekoppelt zu bekämpfen. Von seiten der EU ist der politische Druck auf den Club of London (die Gläubiger) notwendig, um eine rasche Schuldenregelung zu ermöglichen. Beispiele dafür sind Polen und Bulgarien, mit denen Umschuldungsabkommen für ihre Auslandsverbindlichkeiten abgeschlossen wurden.[24] Trotz des möglichen kurzfristigen Verlustes der Kreditwürdigkeit wäre eine solche Umschuldung für die Länder der E13 anzustreben.

***Tabelle 4: Externe Verschuldung in konvertiblen Währungen der mittel- und osteuropäischen Staaten** (in Mrd. Dollars)*[25]

	Brutto-Verschuldung				Netto-Verschuldung			
	1990	1991	1992	1993	1990	1991	1992	1993
Albanien	0,3	0,5	0,7	0,8 [a]	0,1	0,4	0,6	0,7 [a]
Bulgarien	10,4	11,9	13,0	13,2	10,4	11,5	12,1	12,5
Kroatien [b]	2,5	2,7	2,5	2,5 [c]	2,4	2,5	2,0	1,8 [c]
Tschechische Republik	4,4	7,5	7,5	8,7	3,5	5,0	4,0	2,7
Ungarn [f]	21,3	22,7	21,4	24,6	20,2	18,7	17,1	17,9
Polen	48,5	48,4	47,1	46,8 [d]	44,0	44,8	43,1	43,0 [d]
Rumänien	0,2	1,1	2,4	3,3	-0,1	0,7	1,5	2,3
Slowakei	1,5	1,8	2,3	2,9	1,3	1,3	1,6	1,2
Slowenien [b]	1,9	1,9	1,7	1,9	1,5	1,5	0,6	0,3
Mazedonien [b,e]	0,5	0,4	0,7	0,9	0,5	0,4	0,7	0,9
Ost Europa	91,5	98,9	99,3	105,6	83,8	86,9	83,3	83,3
Moldavien	..	..	..	0,2	..	..	..	..
Rußland [f]	61,1	65,3	80,8	85,0	59,5	64,3	78,8	79,0
Estland [f]	..	..		0,1	..	..	-	-0,3
Litauen	..	..		0,1	..	..	-0,1	-0,2

Quellen: National statistics, ECE secretariat estimates and table 3.6.3. for foreign exchange.
Anmerkung: Netto-Verschuldung ist gleich der Brutto-Verschuldung minus die gesamten ausländischen Währungsreserven, oder falls letztere Daten nicht vorhanden, dann minus die Reserven der Zentralbanken.

[a] Hochrechnung.
[b] Nur zugeteilte mittel- und langfristige Schulden. Vergleichbare Verschuldung von Bosnien-Herzogowina und der BR Jugoslawien lag 1962 bei 1,5 Mrd. bzw. 3,5 Mrd. $.
[c] September.
[d] November.
[e] Da keine Reserven vorhanden, ist Brutto-Verschuldung gleich Netto-Verschuldung.
[f] Vor 1991 ist die Verschuldung die der UdSSR.
[g] Ausgenommen US Lend Lease debt (etwa 800 Mio. $).

24 Vgl. FAZ vom 28.10.1994, S.18; FAZ vom 14.9.1994, S. 15.
25 In: ECE, 1993/94, S. 112

Auch bei der Entwicklung der Verschuldung wird oben zitierte Polarisierung deutlich. Für die wirtschaftlich stabileren Länder ist die Verschuldung etwa gleich geblieben oder hat abgenommen, für Länder wie Bulgarien und Rumänien hat sich der negative Trend fortgesetzt (vgl. Tabelle 4).

Eine Ermöglichung der Schuldenfinanzierung würde die Gefahr einer "abgewürgten" wirtschaftlichen Erholung abwenden und könnte die dringend notwendigen Importe von Kapitalgütern und Dienstleistungen garantieren.

Auf dem Gebiet der Umschuldung kann auch auf die Erfahrung der "Öko"-Umschuldung mit Ländern Lateinamerikas zurückgegriffen werden. Dies wird mit jedem weiteren Bericht über die Ausmaße ökologischer Altlasten, vor allem in den GUS-Staaten, immer aktueller. Hier können die Länder der EU auch unter Beweis stellen, daß hinter den Bekenntnissen zu umweltverträglichem Wachstum für Europa mehr als nur Phrasen stecken.

4.2 Außenhandelspolitik

Die gegenwärtige Außenwirtschaftspolitik, die die EU gegenüber den E13-Staaten praktiziert, hat für diese weitreichende Konsequenzen. Obwohl die Rhetorik der Westeuropäer immer wieder die Allmacht des freien Marktes zitiert, wird ein ganzes Arsenal an protektionistischen Waffen angelegt und benutzt. Das Kieler Institut für Weltwirtschaft stellt fest, daß die Europa-Abkommen den EU-Mitgliedern "...einen Notausgang offenlassen, der ihnen ermöglicht, den Liberalisierungspfad zu verlassen, wenn inländische Anbieter unter einen zunehmenden Importdruck geraten"[26]. Sichtbar wird die Verengung des Marktzuganges vor allem für sogenannte sensible Güter. Als solche Güter werden angesehen: Textilien und Bekleidung, Stahl und besonders landwirtschaftliche Produkte. Gerade in der Herstellung dieser für die EU-Mitgliedsstaaten sensiblen Güter sind einige der E13-Staaten mit Westeuropa wettbewerbsfähig. Daher werden Antidumping-Klauseln (safe-guard clause nach Art.30), Strafzölle, die Ursprungsregel[27], Importquoten und ähnliche Instrumente bemüht,[28] um den europäischen Markt zu schützen. Dies hat drastische Folgen für den Export der E13-Länder. Wie bereits berichtet, haben sich die Handelsbeziehungen von einem geringen Überschuß für die E13-Staaten hin zu einem Defizit von annähernd 9 Mrd. Dollar entwickelt.

Allgemein hat der Exportsektor mit dem Zusammenbruch des RGW negative Tendenzen erfahren. Obwohl ein Teil der Außenhandelsströme in die EU und nach Westeuropa umgelenkt werden konnte, deutet die zumeist negative Handelsbilanz der E13-Staaten (Ausnahmen Polen und die Tschechische Republik) auf eine Reihe von Gründen hin. Die depressive wirtschaftliche Stimmung in den EU-Staaten von 1993 (vgl. Tabelle 5) ist ein Grund für diese Entwicklung der Handelsbilanz. Doch die protektionistischen Methoden der westeuropäischen Länder, die sich der plötzlichen und um-

---

26 Zitiert in "Stufenplan für die Integration der östlichen Reformstaaten" in: Handelsblatt vom 6.12.1994.

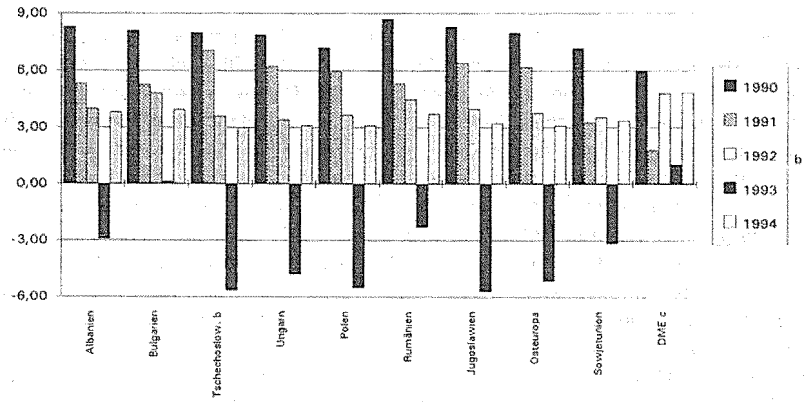
27 Efta-Güter gelten nur dann als "Binnenmarktgüter", wenn 60% der Vorprodukte ihren Ursprung in der EU haben.

28 Vgl. ebenda.

fassenden Liberalisierung der Außenhandelsbeziehungen gegenübergestellt sahen, bieten sich ebenfalls als Erklärung an.

Während eine rasche Liberalisierung der Handelshemmnisse einerseits erstrebenswert erscheint, kann sie jedoch andererseits schwere Strukturkrisen in den entsprechenden Sektoren innerhalb der EU bewirken. Mögliche Reaktionen wären der Verfall der Preise, was nicht im Interesse der exportierenden E13-Staaten wäre, bzw. der politische Widerstand innerhalb der Mitgliederländer, der den Prozeß der europäischen Öffnung insgesamt gefährden könnte.[29] Hier wäre eine Aufteilung des Exportvolumens nach Branchen notwendig, um die eben angesprochenen Probleme zu vermeiden. Eine solche Analyse geht jedoch weit über den Umfang dieses Aufsatzes hinaus.

Tabelle 5: Spezifische[30] westliche Import-Nachfrage, der Osteuropa und die ehemalige UdSSR gegenüberstehen, 1993-1994 *(jährliche prozentuale Veränderung des Volumens)*[31]



Quellen: ECE secretariat computations: aggregation of observed import volume growth of individual western countries weighted with its share in the exports of each country. Import data cover goods and services.

a Prognose.

b Für 1993 und 1994 der Durchschnitt der Tschechischen Republik und der Slowakei..

c Wachstum des gesamten Imports der entwickelten Marktwirtschaften (aus Ost- und Mitteleuropa).

Ein Großteil der Entwicklung des Exportes ist den dramatischen Veränderungen im Agrarsektor zuzuschreiben. Den marktliberalen Ratschlägen zur Reform entsprechend haben die E13-Länder die Subventionen teilweise oder schon vollständig abgebaut, sie liegen nun weit unter denen der EU-Mitgliederstaaten. Laut dem Landwirt-

29 Vgl. Bömer (1994).

30 Zusammenfassung der Änderung des Importvolumens der individuellen westlichen Staaten gewichtet mit deren Anteil am Export einer gegebenen "transition economy"; ECE, 1993/94, S. 99.

31 ebenda, S. 100.

schaftsexperten des Wiener Institutes für Internationale Wirtschaftsvergleiche, Zdenek Lukas, liegen die Beihilfen der E13-Staaten nur bei *einem Fünftel* derer der EU-Mitglieder.[32] Hier muß eine Reform der längst überfälligen europäischen Agrarpolitik ansetzen. Zusätzlich zu den vergleichsweise hohen Subventionen stehen der Agrarwirtschaft Westeuropas ein gut organisiertes Kreditsystem für Agrarexporte und erfolgreiche Marketing-Strukturen zur Verfügung.[33] Infolgedessen und wegen der abnehmenden Kaufkraft innerhalb der Transformationsländer (als Ursache der vielfachen Preisliberalisierung) ist ein weiterer Rückgang der Agrarproduktion der "vorrangig agrarisch strukturiert(en)"[34] Länder Ost- und Mitteleuropas zu erwarten.

5. Schlußfolgerung

Das veränderte Gesamteuropa am Ende des 20. Jahrhunderts verlangt von der EU eine Neudefinition des Verhältnisses zu den E13-Staaten. Langfristig heißt dies zweifelsohne die Vollmitgliedschaft für diese Staaten.

Kurz- und mittelfristig bedeutet dies jedoch ein Bekenntnis zu dieser Zukunft Europas.

Dieses Bekenntnis muß, rein ökonomisch betrachtet, neben der Reform der europäischen Agrarpolitik und unter Berücksichtigung des unter Punkt 4.2. Genannten bedeuten, daß die Vielzahl der Handelshemmnisse noch zügiger abgebaut wird, als es den Visegrád-Staaten schon zugestanden wurde. Schließlich ist eine Überarbeitung der Struktur und des Umfangs des Beihilfensystems unausbleiblich; das wurde durch die Entscheidung der EU-Mitgliedstaaten zum 8. EEF in Cannes nur noch deutlicher.

Wer sich gerade bei dem vorhergehenden Punkt der Zurückhaltung westeuropäischer "hardened budget experts" anschließt, die eine Erweiterung des EU-Budgets als undenkbar darstellen, dem sei zum Abschluß die Antwort von Mr. Ludlow, Director of the Centre for European Policy Studies in Brussels, präsentiert:

> *"...a superficial and short-sighted judgment of the kind which opponents of the Marshall Plan ... advanced in the United States after the second world war", und er ergänzt: "(the integration) is in western Europe´s interest and the costs should be rapidly offset by the benefits"*[35]

---

32 Vgl. Handelsblatt vom 5./6. August .1994, S. 7.

33 Vgl. ebenda.

34 "Brüssel beschäftigt sich intensiv mit Strategien für die Reformländer", in: FAZ vom 9. August 1994, S. 10.

35 Zitiert nach Edward Mortimer, The grand design, in: FT, 8.9.1993, S. 14.

Jörg Huffschmid

Gemeinschaftliche Wirtschaftspolitik zum "außenwirtschaftlichen" Ausgleich innerhalb der EU

1. Die EG/EU **insgesamt** hat im Unterschied zu Japan und den USA auf makroökonomischer Ebene kein gravierendes außenwirtschaftliches Ungleichgewicht. Der Saldo ihrer laufenden Transaktionen mit der übrigen Welt hatte im Durchschnitt der 70er Jahre bei Null und in den 80er Jahren bei 0,1% des Bruttoinlandsproduktes (BIP) der EG-Mitgliedsländer (MGL) gelegen.[1] 1993 betrug er unter Einschluß der neuen deutschen Bundesländer -0,2% (ohne die neuen Bundesländer +0,7%). Im Unterschied dazu lag das Leistungsbilanzdefizit der USA in den 80er Jahren bei durchschnittlich -1,9%, im Jahre 1993 bei - 1,7% des BIP. Japan dagegen hat seit den 60er Jahren einen steigenden Überschuß bei den laufenden Transaktionen: 0,2% in den 60ern, 0,6% in den 70ern, 2,4% in den 80ern; 1993 stieg er auf 3,1% des BIP.

Im Unterschied zu einzelnen ihrer MGL hängt die EG/EU insgesamt auch nicht stärker vom Außenhandel ab als Japan und die USA: Die Quote ihrer Ausfuhren in bzw. Einfuhren aus Drittländern, also unter Ausschluß des Handels von MGL mit anderen MGL, lag 1993 mit 10,1% bzw. 10,2% auch nicht höher als die der USA (10,4% Aus- bzw. 11,7% Einfuhr) und Japans (9,7% und 7,1%).[2]

Dieses relative außenwirtschaftliche Gleichgewicht auf gesamtwirtschaftlicher Ebene schließt allerdings Ungleichgewichte gegenüber einzelnen Ländern (z.B. Japan) und auf einzelnen Gebieten nicht aus. Letzteres ist ohnehin selbstverständlich in einem System entwickelter internationaler Arbeitsteilung und schlägt sich vor allem als Defizit in der Rohstoff- und Energieträgerbilanz und als Überschuß in der Industriegüterbilanz nieder. Darüber hinaus gibt es aber auch einzelne eklatante Ungleichgewichte im Bereich der Industriegüter, zum Beispiel bei Personalcomputern oder Faxgeräten auf der einen und Pharmazeutika oder Werkzeugmaschinen auf der anderen Seite.

2. **Innerhalb der EG/EU**, d.h. zwischen den bis Ende vergangenen Jahres 12 Mitgliedsländern, hat es jedoch in den 80er Jahren erhebliche außenwirtschafliche Ungleichgewichte gegeben. Sie sind zu Beginn der 90er Jahre kleiner geworden, aber es besteht die Gefahr, daß sie in den nächsten Jahren wieder wachsen.

In den 80er Jahren hat aufgrund der insgesamt günstigen wirtschaftlichen Entwicklung auch die innergemeinschaftliche Handelsverflechtung stark zugenommen: Die Intra-EG-Quoten stiegen von rund 50% auf gut 60%.[3] Während dieses langen Auf-

---

1 Für diese und die folgenden Zahlen dieses Absatzes vgl. Europäische Wirtschaft (EW) Nr. 58, 1994, Statistischer Anhang, Tabelle 46, S.163.

2 Dabei wurden für 1993 die gleichen Intra-EG-Anteile unterstellt wie für 1992, nämlich 61% für die Ausfuhr und 59% für die Einfuhr. Vgl. EW Nr. 58, 1994, Statistischer Anhang, S. 155, 161, 164.

3 1990 betrug die Intra-EG-Ausfuhrquote 61,0%, die Intra-EG-Einfuhrquote 58,8%. Vgl. EW Nr. 50, 1991, S. 275.

schwungs hat sich zugleich die schon in den 70er Jahren begonnene Entwicklung Deutschlands (und der Niederlande) zum Überschußland deutlich verfestigt, und dies ist vor allem zu Lasten Frankreichs, Englands, Italiens und Spaniens gegangen. Hohen und steigenden Handels- und Leistungsbilanzüberschüssen Deutschlands (Leistungsbilanzüberschuß im Durchschnitt der 80er Jahre: 2,6% des BIP) standen hohe Defizite dieser Länder gegenüber (F: -0,5%; It: -0,8%; SP: -1,0; UK: -1,3%).[4] Diese Entwicklung ist einerseits auf die unterschiedliche Entwicklung der Produktivität und Inflationsraten in den einzelnen Ländern, andererseits aber auf die Unterbewertungsstrategie der deutschen Bundesbank im Rahmen des Europäischen Währungssystems (EWS) zurückzuführen: Trotz mehrfacher Aufwertungen blieb der reale Außenwert der DM gegenüber den EG-Währungen während der gesamten 80er Jahre weit unter dem, der bei Einführung des EWS festgesetzt worden war. Die durch die Bundesbank etablierte Ankerfunktion der DM befestigte zugleich die Dominanzposition der deutschen Wirtschaft in der EG.

In den ersten Jahren der 90er Jahre ist dieses außenwirtschaftliche Ungleichgewicht innerhalb der EG/EU sehr viel kleiner geworden, und seine Struktur hat sich verändert. Der Gesamt"swing" in den Außenwirtschaftsbilanzen der Mitgliedsländer - d.h. die Differenz zwischen dem höchsten Überschuß und dem höchsten Defizit -, der 1989 bei der Handelsbilanz 118 Mrd. $ (Deutschland + 78 Mrd. $, England - 40 Mrd. $) und 95 Mrd. $ bei der Leistungsbilanz (D: + 58 Mrd. $, Uk - 37 Mrd. $) betragen hatte, war 1993 bei der Handelsbilanz auf gut die Hälfte (64 Mrd.$; D: 43, UK: - 21) und bei der Leistungsbilanz auf ein Drittel (32 Mrd. ; Belgien: +12 Mrd. $, D: - 20 Mrd.$) zurückgegangen.[5] Diese Veränderungen sind vor allem auf drei Ursachen zurückzuführen:

- Erstens haben im Zuge der in den USA und bei anderen wichtigen Handelspartnern Deutschlands einsetzenden Rezession die Importe dieser Länder abgenommen, und dies hat zunächst zur Abschwächung des Wachstums und 1993 zum Rückgang der deutschen Exporte geführt (dem ersten seit über 30 Jahren).

- Zweitens haben im Prozeß der deutschen Vereinigung und des damit zusammenhängenden Anfangsbooms einerseits die westdeutschen Importe von Waren und Dienstleistungen insgesamt drastisch zugenommen (von 643 Mrd. DM im Jahre 1989 auf 829 Mrd. DM in 1991), spiegelbildlich haben auch die Exporte der Handelspartner zugenommen, und andererseits sind größere Teile der westdeutschen "Exporte" nach Ostdeutschland gegangen. Der Handelsbilanzüberschuß der alten Bundesrepublik stürzte 1991 auf ein Sechstel seines Wertes von 1989, von 135 Mrd. DM auf 22 Mrd. DM, ab.[6]

- Drittens schließlich hat die schon seit Beginn der 90er Jahre schwelende und 1992 offen ausgebrochene Krise des EWS zu drastischen Abwertungen des englischen Pfund und der italienischen Lire geführt - mit der Folge einer Halbierung des englischen Handels- und Leistungsbilanzdefizits und eines Umschlags zu Überschüssen beider Bilanzen in Italien.

---

4 Vgl. EW Nr. 58, S. 163.

5 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), Jahresgutachten 1994/95, Bundestagsdrucksache 13/26, S. 326.

6 Vgl. SVR 1994/95, a.a.O., S. 408.

Zumindest die beiden ersten Ursachen haben vermutlich außergewöhnlichen und Ausnahmecharakter und werden nicht anhalten. Der Überschuß der deutschen Handelsbilanz steigt bereits wieder sehr stark (von 34 Mrd. DM in 1992 über 62 Mrd. DM in 1993 auf 74 Mrd. DM in 1994).[7] Allerdings lag das Defizit der Leistungsbilanz 1994 mit -33,4 Mrd. DM immer noch auf ungefähr gleicher Höhe wie 1991 (- 31,9 Mrd. DM) und ist gegenüber 1993 (-25,8 Mrd. DM) noch einmal erheblich gestiegen. Das lag im wesentlichen zum einen an der Zunahme der Ausgaben deutscher TouristInnen im Ausland um rund 20 Mrd. DM gegenüber 1991 und an dem drastischen Rückgang der Kapitalerträge von 32,2 Mrd. DM in 1991 auf 12,8 Mrd. DM in 1994; im 1. Vierteljahr 1995 waren die Kapitalerträge mit -0,5 Mrd. DM sogar negativ. Ob dieses niedrige Niveau der (saldierten) Kapitalerträge von Dauer ist, kann jedoch bezweifelt werden. Sein Rückgang ist in erster Linie auf die Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit zurückzuführen, die zu hoher öffentlicher Kreditaufnahme im Ausland führten: Von 1990 bis 1993 stieg die Aufnahme öffentlicher Anleihen von 15,6 Mrd. DM auf 153,4 Mrd. DM, - und im Jahre 1994 ging sie auf 3,0 Mrd. DM zurück. Da gleichzeitig die deutschen Käufe ausländischer Wertpapiere, die 1990 bei 23,4 Mrd. DM gelegen hatten, sich auf 85,9 Mrd. DM erhöhten, kann mit einer mittelfristigen Umkehr der negativen Entwicklung bei den Kapitalerträgen gerechnet werden. Dann wird der trotz Dollarschwäche steigende Außenhandelsüberschuß wieder stärker auf die Leistungsbilanz durchschlagen.

Für die zweite Hälfte der 90er Jahre ist daher mit erneuter Labilität und stärkeren Ungleichgewichten in den wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Mitgliedsländern zu rechnen. Mit zunehmender wirtschaftlicher und politischer Integration werden sie aber ihren Charakter als außenwirtschaftliche, d.h. zwischen selbständigen Staaten auftretende, Probleme verlieren und zu quasi-binnenwirtschaftlichen Problemen werden. Daher sind sie im wesentlichen auch nicht mit handels- und währungspolitischen Maßnahmen, sondern durch eine abgestimmte und differenzierte Makro- und Strukturpolitik der Gemeinschaft zu lösen.

3. Eine erfolgversprechende Strategie zur Lösung dieser innergemeinschaftlichen Ungleichgewichtsprobleme wird durch drei weitere Faktoren erschwert:

- Neben der ungleichmäßigen wirtschaftlichen Entwicklung **zwischen den Mitgliedsländern**, die nicht abnimmt und die Entstehung eines ökonomischen und sozialen Zusammenhaltes (Kohäsion) verhindert, besteht nach wie vor - wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß - eine Polarisierung **innerhalb der einzelnen MGL;**

- die wesentliche Ursache der sozialen Probleme in allen MGL ist die **anhaltend hohe Massenarbeitslosigkeit**, die auch durch den aktuellen wirtschaftlichen Aufschwung kaum gemildert, geschweige denn beseitigt wird;

- schließlich können auch die **osteuropäischen Probleme** nicht einfach aus der Konzeption einer europäischen Ausgleichs- und Gemeinschaftspolitik ausgeklammert werden. Es ist jetzt schon unübersehbar, daß der Erfolg einer Reformstrategie in Osteuropa, die nicht zwischen den Extremen brutaler Marktradikalismus auf der einen und Nostalgie auf der anderen Seite hin- und herpendeln will, in hohem Maße von

---

7 Vgl. zu den Zahlen in diesem Absatz Deutsche Bundesbank Monatsberichte, Juni 1995, S. 68ff.

vernünftigen und stabilen Beziehungen zu Westeuropa abhängt und daß ein Mißerfolg nicht nur die wirtschaftliche Lage weiter verschlechtern, sondern auch die soziale und politische Stabilität in Osteuropa erheblich beeinträchtigen würde (vgl. hierzu den Beitrag von Stefan Gildemeister).

Eine problemangemessene ökonomische Integrationspolitik für die zweite Hälfte der 90er Jahre muß also diese drei miteinander verflochtenen Problemebenen berücksichtigen und gleichzeitig angehen. Die wesentlichen Instrumente hierfür sind:

- eine entschiedene makroökonomische Beschäftigungspolitik zur Verminderung und Beseitigung der Arbeitslosigkeit;

- eine wirksame Innovations-, Industrie- und Strukturpolitik, um Schwachstellen in der ökonomischen Struktur der Gemeinschaft zu beseitigen;

- eine europäische Ausgleichs- oder Kohäsionspolitik, die den ökonomischen und sozialen Zusammenhalt in den einzelnen MGL erhält, zwischen ihnen stärkt und Osteuropa zügig in diesen Zusammenhalt einbezieht.

Für diese wirtschaftspolitische Großaufgabe ist die EU zur Zeit sehr schlecht gerüstet. Um sie anzugehen, bedarf es einer wirtschaftspolitischen Neuorientierung und einer Erweiterung des wirtschaftspolitischen Instrumentenkastens. Konzeptionelle und instrumentelle Korrekturen des Vertrages von Maastricht sollten daher auch im Zentrum der anstehenden Nachfolge- und Überprüfungskonferenz im Jahre 1996 (Maastricht 2) stehen.

4. Makroökonomischer Kurswechsel für mehr Beschäftigung

Die makroökonomischen Weichenstellungen des Maastrichter Vertrages in der Geld- und der Haushaltspolitik sind nicht geeignet, das Problem der Massenarbeitslosigkeit in der EG anzugehen. Die ausschließliche Orientierung der Geldpolitik an monetärer Stabilität verlangt insbesondere von den schwächeren Ländern Anpassungsleistungen, die sie entweder überhaupt nicht oder nur unter größten Beschäftigungs- und Wohlstandsopfern bringen können und die eben deshalb die soziale und letztlich auch die politische Stabilität gefährden. Auf der gleichen Linie liegt die Fixierung der makroökonomischen Koordinierung - im Rahmen der sogenannten multilateralen Überwachung - auf die Vermeidung "übermäßiger" Haushaltsdefizite, die im Gegensatz zu konjunktur- und beschäftigungspolitischen Erfordernissen in einer Reihe von Ländern steht.

Eine Politik, die diese Fehlorientierungen ändern will, sollte auf drei Ebenen ansetzen:

4.1. Erstens ist eine Veränderung des Bezugsrahmens für die Beurteilung der wirtschaftlichen Situation und die Feststellung erwünschter Entwicklungen erforderlich. Bei den regelmäßigen Treffen der **multilateralen Überwachung** sollten die engen Kriterien ausgeweitet und auch Indikatoren wie Arbeitslosigkeit, Armut, regionale Disparitäten und ökologische Gefährdungen bzw. Zerstörungen berücksichtigt und als Eingriffskriterien zugrundegelegt werden. Die Verletzung bestimmter Schwellenwerte bei diesen Wohlstandselementen bei einzelnen MGL und bei der Gemeinschaft insge-

samt sollte Anlaß zur Empfehlung für korrigierende Aktionen der MGL und zur Unterstützung derartiger Korrekturen durch die Gemeinschaft sein. Die mittelfristigen Projektionen der angestrebten wirtschaftlichen Entwicklung und die dazu angemessenen Maßnahmen sollten im Rahmen des Jahreswirtschaftsberichtes ausführlich diskutiert werden.

4.2. Die EU sollte eine große **Gemeinschaftsinitiative zur Schaffung von 10 Millionen** Arbeitsplätzen starten. Einen Anlauf in diese Richtung hat die Kommission bereits mit ihrem in Edinburgh 1993 vorgelegten "Weißbuch für Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit" gemacht. Allerdings ist dazu kritisch anzumerken, daß von der dort u.a. vorgeschlagenen Deregulierung des Arbeitsmarktes beschäftigungspolitisch nichts Positives zu erwarten ist. Auch die Politik forcierter Privatisierung öffentlicher Unternehmen - bei der vielfach marktradikale Verbohrtheiten und der Wunsch zur kurzfristigen Aufbesserung der Staatseinnahmen sich ergänzen - führt in der Regel vor allem zu radikaler Arbeitsplatzvernichtung und sollte daher gestoppt werden. Eine relevante Zahl neuer Arbeitsplätze hängt auf absehbare Zeit zum einen von der Auflage öffentlicher Beschäftigungsprogramme ab: Öffentliche Infrastrukturvorhaben sollten forciert, das öffentliche Angebot an kulturellen und sozialen Leistungen ausgeweitet werden. Des weiteren kann die Gemeinschaft erhebliche Arbeitszeitverkürzungen im öffentlichen wie im privaten Sektor unterstützen. Zumindest die beiden ersten Punkte kosten viel Geld. Daher sollte in dieser Situation auch das Verbot öffentlicher Kreditaufnahme der Gemeinschaft revidiert werden. Auch dann aber kann die EU nicht annähernd so viel Mittel aufbringen, wie zur Finanzierung derartiger Programme erforderlich sind; sie müssen vielmehr hauptsächlich durch die MGL finanziert werden. Es geht also weniger um große Gemeinschaftsprogramme, die aus dem EU-Haushalt finanziert werden, als vielmehr um eine durch die Gemeinschaft initiierte und koordinierte Aktion der Mitgliedsländer zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Einzelne Teile der "transeuropäischen Netze" können hierbei ein sinnvoller erster Schritt sein - vorausgesetzt, sie werden jetzt zügig realisiert. Längerfristig ist aber auch eine weitere Stärkung der Eigenmittelbasis der EU erforderlich, um gemeinschaftliche Programme wirksamer beginnen, steuern und finanzieren zu können.

4.3. Die **Geldpolitik** in der EU muß aus ihrer starren und ausschließlichen Fixierung an monetäre Stabilität gelöst und in eine Gesamtstrategie zur Verwirklichung stabilitäts-, beschäftigungs-, sozial-, umwelt- und strukturpolitischer Ziele eingeordnet werden. Dabei ist es durchaus zweckmäßig, den Zentralbanken der einzelnen Länder bzw. später der europäischen Zentralbank eine besondere Verantwortung für die Preisstabilität und auch eine gewisse Unabhängigkeit von kurzfristigen tagespolitischen Opportunitäten zuzuweisen. Dies ist aber etwas anderes als die im Vertrag von Maastricht festgeschriebene absolute und ausschließliche monetäre Zielvorgabe, die nicht einmal durch demokratische Prozesse relativiert und in ein wirtschaftspolitisches Gesamtprogramm eingeordnet werden kann. Auf diesem Gebiet sollte die Einseitigkeit des Vertrages von Maastricht erheblich korrigiert werden. Die künftige Europäische Zentralbank sollte dabei verpflichtet werden, ihre Politik erstens mit der

Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft insgesamt abzustimmen und zweitens vor dem Europäischen Parlament zu legitimieren.

Darüber hinaus sollte diskutiert werden, ob das Europäische Zentralbanksystem nicht als zweistufige Struktur etwa nach dem Muster des amerikanischen Federal Reserve System angelegt werden sollte (das im übrigen seiner Verfassung nach nicht nur dem Preisstabilitäts-, sondern auch dem Beschäftigungsziel verpflichtet ist). Eine solche Struktur hat auch zwischen 1948 und 1957 in Deutschland bestanden: Die Bank Deutscher Länder hatte damals das Monopol der Notenausgabe und gewisse Koordinierungsfunktionen für die Landeszentralbanken, die im übrigen eine begrenzt eigenständige Geldpolitik betreiben konnten. Die Einführung einer solchen Struktur für die EU könnte den einzelnen Ländern bzw. ihren Zentralbanken ein gewisses Maß an Flexibilität und Rücksichtnahme auf die Besonderheiten der jeweils eigenen Länder geben, ohne sie aus der Pflicht zur gemeinschaftlichen Koordination und zur Einhaltung einer gemeinschaftlichen Disziplin zu entlassen. Eine zweistufiges europäisches Zentralbanksystem würde die wesentlichen Vorteile einer Währungsunion - nämlich die Unmöglichkeit der Spekulation gegen einzelne Währungen und die Beseitigung von Transaktions- und Informationskosten beim grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr - herbeiführen und ihren entscheidenden Nachteil vermeiden, nämlich die Verpflichtung aller auf eine geldpolitische Austeritätslinie, die für einige Länder mörderisch ist. Unter den gegenwärtigen Bestimmungen des Vertrags von Maastricht ist diese Flexibilität ausdrücklich ausgeschlossen. Ihre Einführung würde also die Veränderung des Vertrages an entscheidender Stelle erfordern.

In jedem Falle sollte allerdings der Plan, bis zum Ende dieses Jahrzehnts eine Währungsunion einzuführen, solange zurückgestellt werden, bis eine weitgehende wirtschaftliche Konvergenz der MGL erreicht ist. Zu den Kriterien dieser Konvergenz gehören nicht nur monetäre Stabilität, sondern auch die Zunahme der Beschäftigung und die Abnahme von Disparitäten und ökologischen Belastungen. Für die Zeit bis zum Eintritt in eine solide fundierte Währungsunion mit einem zweistufigen Zentralbanksystem sollten die Fehler der 80er Jahre vermieden und das Solidaritätspotential eines Währungsverbundes genutzt werden, das im Ernstfall wie eine gemeinschaftliche progressive Steuer wirkt, nämlich die Stärkeren belastet und die Schwächeren relativ entlastet - was ihnen Zeit und Gelegenheit zur Stärkung gibt. Es empfiehlt sich daher eine baldige Rückkehr zu engeren, evtl. differenzierter abgestuften Bandbreiten für Wechselkursschwankungen innerhalb des EWS und zu einer strengen Interventionspflicht der Zentralbanken.

5. Ausbau und Neuorientierung gemeinschaftlicher Ausgleichspolitik

5.1. Wirtschaftliche und soziale Säulen gesellschaftlicher Kohäsion

Gesellschaftlicher Zusammenhalt stellt sich nicht von heute auf morgen her, sondern bildet sich in einem längeren historischen Prozeß heraus. In kapitalistischen Gesellschaften spielen dabei der bürgerliche Staat sowie für die Marktteilnehmer verläßliche gesetzliche und rechtliche Rahmenbedingungen eine zentrale Rolle, die gleichzeitig die Stabilität der auf Privateigentum an Produktionsmitteln beruhenden Klassen- und

Ausbeutungsstrukturen garantieren sollen. Wenn diese rechtlichen Rahmenbedingungen erschüttert oder liquidiert werden, kann auch der gesellschaftliche Zusammenhalt schnell zerfallen und einem Zustand enormer politischer wie gesellschaftlicher Instabilität weichen. In entwickelten kapitalistischen Gesellschaften wird gesellschaftliche Kohäsion darüber hinaus durch eine Reihe wirtschafts- und sozialpolitischer Strukturen getragen, die bei aller ökonomischen Ungerechtigkeit und Polarisierung ein Minimum an Ausgleich gewährleisten, ohne das die - ja nach wie vor weitgehend vorhandene - gesellschaftliche Akzeptanz des Systems zerfallen muß (und die Angriffe auf diese Strukturen gefährden diese in der Tat und werden daher auch von den weitsichtigeren Vertretern der Unternehmen zurückgewiesen). Die drei großen wirtschafts- und sozialpolitischen Säulen gesellschaftlichen Ausgleichs in modernen kapitalistischen Gesellschaften sind:

- erstens ein **einheitliches Steuersystem** mit einer mehr oder minder ausgeprägten progressiven Komponente, die eine - begrenzte - Einkommensumverteilung von oben nach unten organisiert;

- zweitens ein mehr oder minder stark ausgebautes **System sozialer Sicherung**, dessen wesentliche Bestandteile Krankheits- und Altersversicherung und in der Regel auch Unfall- und Arbeitslosenversicherung sind;

- drittens ein relativ umfangreicher Bereich nicht-marktlich organisierter **öffentlicher Versorgungs- und Infrastrukturleistungen**; er schafft dadurch gesellschaftlichen Zusammenhalt, daß er allen Mitgliedern der Gesellschaft unabhängig von ihrem auf dem Markt erzielten Einkommen zugute kommt und insofern der polarisierenden Dynamik von Märkten und Konkurrenz entgegenwirkt. Zu dieser Gruppe von Kohäsionssäulen gehört auch die Möglichkeit, regulierend in den ökonomischen Prozeß einzugreifen und etwa über öffentliche Investitions- und Beschäftigungsprogramme entscheidende Impulse zur Überwindung der Arbeitslosigkeit zu geben.

Ein Blick auf die aktuelle wirtschaftspolitische Diskussion verdeutlicht sofort, daß über alle drei Komponenten der sozialen Kohäsion intensiv und kontrovers diskutiert wird: Von Unternehmerseite wird behauptet, daß die Progression der Einkommenssteuer zu steil und die Unternehmensbesteuerung zu hoch und leistungshemmend sei, daß das soziale System die Wettbewerbsfähigkeit behindere und daher umgebaut werde müsse und daß der öffentliche Sektor zu groß sei und in Richtung auf einen "schlanken Staat" verkleinert werden müsse. Derartige Reden zielen auf eine Veränderung der Verteilungs- und Kräfteverhältnisse innerhalb eines Systems, dessen Grundlage und Zweckmäßigkeit zur Stabilisierung gesellschaftlicher Grundverhältnisse damit jedoch nicht grundsätzlich in Frage gestellt wird.

5.2. Kohäsionspolitische Defizite der EU

Derartige Säulen gesellschaftlicher Kohäsion sind für die EU entweder gar nicht oder nur sehr rudimentär vorhanden:

- Die EU verfügt nur über eine äußerst begrenzte Steuerhoheit und daher eine sehr knappe Eigenmittelbasis. Ihre Obergrenze wurde zuletzt auf dem Gipfel in Kopenhagen nach langen und schwierigen Verhandlungen erhöht - von maximal 1,2% des

gemeinschaftlichen Sozialproduktes der MGL im Jahre 1993 auf maximal 1,27% im Jahre 1999. Es gibt bis heute keine Angleichung der unterschiedlichen Steuersysteme der MGL, weder ihrer Struktur noch ihrer Bemessungsgrundlagen und Steuersätze. (Einzige relevante Ausnahme: Alle MGL haben mittlerweile eine Mehrwertsteuer als Form der Umsatzsteuer eingeführt, sich auf ein gemeinsames Verfahren zur Feststellung der Bemessungsgrundlage geeinigt und einen Mindeststeuersatz von 15% festgelegt, - dennoch gibt es zahlreiche unterschiedliche Mehrwertsteuersätze schon in der alten EU). Die Einkommensumverteilung von den Nettozahlern zu den Nettoempfängern in der EU hält sich in sehr engen Grenzen.

- Da die Möglichkeiten der EU wie vorher der EG, zum Zwecke der Finanzierung von Ausgaben Anleihen aufzunehmen, durch den EG-Vertrag weitgehend (mit wenigen Ausnahmen) ausgeschlossen wird, ist die Obergrenze ihrer Einnahmen auch die für ihre Ausgaben. Der Spielraum für eigenfinanzierte wirtschafts- und beschäftigungspolitische Interventionen ist bei einer derartig niedrigen EU-"Staatsquote" jedoch ungleich geringer als in den MGL, deren Staatsquoten zwischen 40% und 65% liegen. So wird zum Beispiel für die Durchführung der im Maastricht-Vertrag vorgesehenen, Ende 1993 im "Weißbuch für Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit" konkretisierten und auf dem Essener Gipfel Ende 1994 im Prinzip akzeptierten "transeuropäischen Netze" vor allem aufgrund der Interventionen Deutschlands und Englands keine EU-eigene Finanzierung zur Verfügung gestellt, sondern auf den Kapitalmarkt und auf die Europäische Investitionsbank (EIB) verwiesen.

- Schließlich gibt es auch weder ein europäisches System sozialer Sicherheit (mit Ausnahme bestimmter Mindeststandards für den Schutz am Arbeitsplatz) noch eine Angleichung der sehr unterschiedlichen - weil in unterschiedlichen historischen Prozessen und gesellschaftlichen Konstellationen herausgebildeten - sozialen Sicherungssysteme.

Das weitgehende Fehlen der großen wirtschafts- und sozialpolitischen Mechanismen zur Herstellung und Sicherung gesellschaftlichen Zusammenhaltes macht einen schnellen Ausgleich der ökonomischen und sozialen Unterschiede in der EU, der ja nicht durch den Markt, sondern nur gegen die Dynamik der Märkte herbeigeführt werden könnte, von vornherein weitgehend illusorisch. (Es ist allerdings auch fraglich, ob eine mit einer nationalstaatlichen vergleichbare Kohäsionsdichte in einer europäischen Union überhaupt wünschenswerter ist als ein absehbar für lange Zeit eher eng kooperierender und nur in Teilbereichen staatliche Souveränität abgebender Verbund von Nationalstaaten. Ein erweiterter Binnenmarkt entwickelt sich jedenfalls nicht so schnell zur Großmacht mit militärischen Ambitionen wie eine nationalstaatsähnliche Union, die in einer gemeinsamen Außen- und Militärpolitik die "europäische Identität" herzustellen versucht, die sie sozial-, umwelt- und beschäftigungspolitisch nicht hinkriegt.)

Jenseits dieser kohäsionspolitischen Großsysteme gibt es jedoch bescheidenere Ansatzpunkte zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes in der EU, die im Laufe der letzten 20 Jahre entwickelt wurden und an deren Ausbau und Reform angesetzt werden kann. Hierbei handelt es sich insbesondere um drei Bereiche:

- Regional- und Strukturpolitik;
- Forschungs- und Technologiepolitik;
- Industriepolitik.

5.3 Regionalpolitik

Die europäische **Regionalpolitik** wurde Mitte der 70er Jahre eingeführt, als im Zusammenhang mit dem Beitritt Irlands (neben England und Dänemark) zur EG (1973) erstmals ein ausgesprochen unterentwickeltes Land Mitglied wurde und die relative Homogenität der Wirtschaftsstrukturen erheblich durchbrochen wurde. Der Beitritt Griechenlands (1981) sowie Spaniens und Portugals (1986) verstärkte die nationalen und regionalen Disparitäten in der EG der 12 und machte Regionalpolitik zu einem notwendigen Instrument gemeinschaftlicher Gegensteuerung. Die geringe Mittelausstattung und unkoordinierte Mittelvergabe standen ihrer Wirksamkeit jedoch entgegen. Das änderte sich partiell mit der Reform der Regionalpolitik von 1988 (Delors I Paket), die durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) von 1986 verlangt wurde: Für die fünf Jahre von 1988 bis 1992 wurde der jahresdurchschnittliche Mittelansatz für die Regional- und Strukturpolitik von 7 auf 13 Mrd. ECU verdoppelt, der Regionalfonds wurde mit dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Ausrichtung (EAGFL) zu den sog. "Strukturfonds" koordiniert. Deren Zielorientierung wurde präzisiert, und der Gemeinschaft fiel die entscheidende Rolle bei der Programmgestaltung zu. Eine weitere Reform nach dem EG-Gipfel von Edinburgh im Dezember 1992 (Delors II Paket) brachte eine erneute Verdoppelung des Mittelansatzes auf jahresdurchschnittlich 25 Mrd. ECU für die Zeit von 1993 bis 1999 (konstante Werte zu Preisen von 1992) und eine Ausweitung der Ziele. Ein eigener Kohäsionsfonds zur Finanzierung von Umweltschutz- und Vekehrsprojekten in den vier ärmeren Ländern Spanien, Portugal, Griechenland und Irland soll von 1,5 Mrd. ECU in 1994 auf 2,6 Mrd. ECU in 1999 steigen. Wenn diese Orientierung realisiert wird, werden Ende des Jahrzehnts die Mittel für die Strukturpolitik - als eine Art projektgebundener Finanzausgleich zwischen den EG-Mitgliedsländern - nach den Mitteln für landwirtschaftliche Ausgleichszahlungen der zweitwichtigste Ausgabenposten der EU sein - innerhalb des nach wie vor minimalen Rahmens von maximal 1,27% des BIP der EU.

Die europäische Regionalpolitik hat jedoch bislang das große Gefälle zwischen armen und reichen Regionen und zwischen hoher und vergleichsweise niedriger Arbeitslosigkeit in der EG nicht auf breiter Front vermindern und auch nicht verhindern können, daß dieses Gefälle während der letzten Rezession noch größer geworden ist. (5. Bericht..., kom(94) 322). Sie hat jedoch im Einzelfall insbesondere wegen der Bündelung des Mitteleinsatzes in den ärmeren Ländern relevante Entwicklungsimpulse gegeben, - die allerdings vor allem deren bereits relativ stärker entwickelten Regionen zugute gekommen sind. Ihr weiterer Ausbau sowie die Verbesserung ihres Einsatzes stellen daher einen wesentlichen Ansatzpunkt einer europäischen Ausgleichspolitik dar. Insbesondere sollte darauf geachtet und hingearbeitet werden, daß die Regionalpolitik nicht zur bloßen Flankierung einer gesamtwirtschaftlichen Wachstumspolitik zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit Europas insgesamt

wird, bei der einige Regionen den Anschluß an das Zentrum finden, die anderen aber nur um so weiter abgekoppelt werden.

5.4 Forschungs- und Technologiepolitik

Die Forschungs- und Technologiepolitik der EG/EU wurde 1986 als Feld gemeinschaftlicher Aktivität durch die Einheitliche Europäische Akte in den EWG-Vertrag eingeführt. Sie begann bereits Ende der 60er Jahre im Zeichen der "amerikanischen Herausforderung" (J.-J. Servan-Schreiber) und einer damals schon viel diskutierten "technologischen Lücke". Sie wurde im wesentlichen von den großen Elektro- und Elektronik-Konzernen der EG vorangetrieben und fand ihren ersten großen Niederschlag in dem **ESPRIT** genannten European Science Programm for Research in Information Technology. Seit 1984 hat die EG/EU mittlerweile vier Rahmenprogramme für F+T durchgeführt, die jeweils für vier Jahre angelegt waren und deren Ausstattung von gut 5 Mrd. ECU im ersten auf 12,3 Mrd. ECU im vierten Rahmenprogramm (1994 - 1998) stieg, allerdings in allen Jahren unter 2,5% des EG-Haushaltes blieb und nach wie vor nur einen kleinen Bruchteil der öffentlichen Mittel darstellt, die die MGL für Forschung und Entwicklung aufwendeten. Die Schwerpunktsetzung der EG/EU-Forschungs- und Technologiepolitik[8] hat sich von der (Atom)Energieforschung zu den Informations- und Kommunikationstechnologien verschoben, auf die mit 3,4 Mrd. ECU rund ein Drittel der EG-Mittel in Höhe von 10,7 Mrd. ECU entfällt (1,7 Mrd. ECU des 4. Rahmenprogrammes sind EURATOM- und EGKS-Mittel). Es folgen die Mittel für Energie (2,3 Mrd. ECU), Biowissenschaften und -Technologien (1,6 Mrd. ECU), industrielle Technologien (2 Mrd. ECU) und Umwelt (1,1 Mrd. ECU, darunter 228 Mill. ECU für Meereswissenschaften und -technologien). Für Ausbildung und Mobilität der Forscher sind 0,7 Mrd. ECU, für internationale Zusammenarbeit 0,5 Mrd. ECU und für die Verbreitung und Nutzung der Ergebnisse 0,3 Mrd. ECU vorgesehen. Bei der weiteren Gestaltung von Forschungs- und Technologiepolitik sollte es darauf ankommen, die Prioritäten nicht ausschließlich auf Wachstum und Weltmarktüberlegenheit, sondern stärker auf vorrangige Felder der innereuropäischen Entwicklung - Energiewende, Umbau des Verkehrssystems, Regionalentwicklung etc. - zu richten.

5.5 Industriepolitik

Die Industriepolitik ist durch den Vertrag von Maastricht (Art. 130) neu zum Gegenstand von Gemeinschaftspolitik geworden. Die Formulierungen dieses Artikels, der als Zweck der Industriepolitik die Gewährleistung der "notwendigen Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Gemeinschaft" definiert, sind ebenso unklar wie umstritten. Dies entspricht der umstrittenen und wechselnden Rolle, die die Industriepolitik von Anfang an in den wirtschaftspolitischen Diskussionen der europäischen Gemeinschaft gespielt hat. Während der EGKS-Vertrag ein ausgesprochen industriepolitischer Vertrag war, kommt Industriepolitik im Wortlaut des EWG-Vertrages von 1957 nicht vor, ebensowenig wie in der EEA. In der Kommission spielte sie

8 Vgl. zu den folgenden Zahlen die Beilage zu den von der Kommission herausgegebenen EUR-OP News Nr. 2/1994.

aber von Anfang an - zunächst als sektorale Strukturpolitik und dann als (Schlüssel-) Technologiepolitik - eine wichtige Rolle. Der Formulierung in Art. 130 EG-Vertrag ging eine lange Kontroverse in den vorbereitenden Gremien voraus. Sie wurde durch sehr allgemeine Formulierungen beendet, die jede Seite als ihren Erfolg ausgeben kann und die daher die verschiedensten Interpretationen offen läßt. (Hierauf verweisen im übrigen auch die verschiedenen Konnotationen in der deutschen und der englischen bzw. französischen Fassung: Während es im Deutschen heißt, Industriepolitik habe auf die "Erleichterung" der Anpassung der Industrie an den Strukturwandel zu zielen, sprechen die englische und französische Fassung von "speeding up" bzw. "accélérer", was im Deutschen so viel wie beschleunigen heißt). Ende 1990 hat die Kommission das Konzept einer "horizontalen Industriepolitik" eingeführt, die sich nicht auf einzelne Sektoren richtet, sondern die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft insgesamt dadurch stärken will, daß sie die **Voraussetzungen** für den Strukturwandel (im wesentlichen durch ordnungspolitische Rahmenbedingungen) verbessert, als ihr Katalysator (im wesentlichen durch Offenhaltung oder Öffnung der Märkte) wirkt und ihn (im wesentlichen durch Technologiepolitik) beschleunigt. Theoretisch wird der sektoralen Industriepolitik eine Absage erteilt, praktisch wird sie dennoch - als Industriepolitik für die Elektronikindustrie, die Automobilindustrie, den maritimen Sektor, den Luft- und Raumfahrtbereich etc. - weiter betrieben.

Die aktuelle Ausrichtung der Industriepolitik zielt - in horizontaler wie in vertikaler Form - vorrangig bis ausschließlich auf die Förderung der Weltmarktüberlegenheit europäischer Industrien. Das bringt eine Konzentration auf Spitzentechnologien und einige High-Tech-Sektoren mit sich. Hierdurch wird der soziale und wirtschaftliche Zusammenhalt der EU vermutlich eher paralysiert als gestärkt. Eine Reform sollte sich in Abstimmung mit der Forschungs- und Technologiepolitik vorrangig darauf richten, den Aufbau der materiellen Strukturen für umweltverträgliche Produktion durch stärker re-regionalisiertes Wirtschaften anzustoßen und zu fördern.

Literaturverzeichnis

Bank für Internationalen Zahlungsausgleich: 65. Jahresbericht, 1. April 1994 - 31. März 1995, Basel, 1995

Bömer, Hermann: Anmerkung zur Problematik der Außenwirtschaftsbeziehungen zwischen der BRD (und der EG insgesamt) und den Ländern Mittel- und Osteuropas, unveröffentlichter Diskussionsbeitrag für die Memorandum-Arbeitsgruppe "Neue Bundesländer", 1994

Huffschmid, Jörg: "Wem gehört Europa, Wirtschaftspolitik in der EG", Bd.1u.2, Distel Verlag 1994

Kregel, J./Matzner, Egon/Grabher, Gernot (edited for the AGENDA-Group): The Market Schock - An AGENDA for the Reconstruction of Central and Eastern Europe, Austrian Academy of Sciences/Research Unit for Socio-Economics, Vienna, 1992

Läufer, Thomas (Bearb.): Europäische Union - Europäische Gemeinschaft, Die Vertragstexte von Maastricht mit den deutschen Begleitgesetzen, Bonn, 1995

Loxley, John: "Debt and Disorder", Westview Press, 1986,

Taylor, Lance: "Varieties of Stabilization Experience, Towards Sensible Macroeconomics in the Third World", Oxford University Press, 1994

Abkürzungen

CEFTA------Central European Free Trade Area
CIS----------Commonwealth of Independent States
CMEA-------Council for Mutual Economic Assisstance
EBRD--------European Bank for Reconstruction and Development
ECE----------Economic Council for Europe
EC----------European Community
EEA----------European Economic Area
EEF ----------Europäischer Entwicklungsfond
EFTA --------European Free Trade Association
EIB----------European Investment Bank
EU----------Europäische Union
FDI----------Foreign Direct Investment
GATT -------General Agreement on Tariffs and Trade
GDP ---------Gross Domestic Product
GNP ---------Gross National Product
IMF ----------International Monetary Fund
MFN---------Most Favoured Nation
OECD -------Organization for Economic Cooperation and Development
PHARE------Poland and Hungary Action for the Restructuring of the Economy
RGW --------Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe
SDR ---------Special Drawing Rights
WIFO--------Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
WTO --------World Trade Organisation

Stefan Greß

Alternative Außenwirtschaftspolitik und Nord-Süd-Beziehungen

Wenn von einer alternativen Außenwirtschaftspolitik die Rede ist, dann wird normalerweise über das Beziehungsgeflecht zwischen dem industrialisierten und entwickelten Norden und dem wenig industrialisierten und unterentwickelt (gehaltenen?) Süden diskutiert. In diesem Beitrag will ich versuchen, zunächst die Stellung des Südens in der Weltwirtschaft zu beschreiben, um anschließend Ansätze zu einer alternativen Außenwirtschaftspolitik zu entwickeln. Im Zentrum der Alternativendiskussion geht es darum, wie die Stellung des Südens in der Weltwirtschaft durch eine Umgestaltung der Handelsbeziehungen gestärkt werden kann. Außerdem soll die kontroverse Diskussion um die Implementation weltweit gültiger Sozialstandards nachvollzogen und bewertet werden. Um den Rahmen dieses Papiers nicht zu sprengen, mußte ich leider auf eine Diskussion über die Regionalisierung des Welthandels und damit vor allem auf die ökologische Dimension internationaler Handelsbeziehungen verzichten. Dies wird zu einem späteren Zeitpunkt, voraussichtlich im Memorandum-Jahresgutachten 1996, wettgemnacht. Auch die Diskussionen über die Verschuldung und Entschuldungsmöglichkeiten des Südens sowie über Entwicklungspolitk und Entwicklungshilfe[1] tauchen nur am Rande auf.

1. Die Stellung des Südens in der Weltwirtschaft

Um die Beziehungen des Südens zum Norden zu analysieren, werden die Struktur des Welthandels, die Direktinvestitionen und Leistungsbilanzsalden des Südens sowie der Ressourcentransfer von Süd nach Nord untersucht.

1.1 Die Struktur des Welthandels

In der traditionellen Außenwirtschaftstheorie führt weltweiter Freihandel zur Ausnutzung komparativer Vorteile (jedes Land spezialisiert sich auf Produkte, die es relativ effizienter herstellen kann als andere) und damit zur weltweit optimalen Allokation von Produktionsfaktoren. Einkommen wird so geschaffen, Konsummöglichkeiten werden erhöht. Als Rahmenbedingungen für diesen Prozeß sind allerdings international freier Marktzutritt, Transparenz der Marktprozesse und eine vermachtungsfreie Wettbewerbsstruktur notwendig. Diese Rahmenbedingungen sind insbesondere für den Süden nicht gegeben. Multinationale Konzerne, nationale Industriepolitik und dar-

1 Hierzu nur ein Hinweis: Im Durchschnitt der OECD-Staaten wurden nur 0,29 Prozent des Bruttosozialproduktes für öffentliche Entwicklungshilfe aufgewandt, in Deutschland waren es 0,33 Prozent. Die UN fordert seit vielen Jahren 0,7 Prozent als Ziel. (Süddeutsche Zeitung vom 29.6.1995).

aus resultierende Wettbewerbsbeschränkungen machen das Konzept des Freihandels zu einem für die weltwirtschaftliche Praxis irrelevanten theoretischen Konzept.

Multinationale Konzerne dominieren Weltteilmärkte (d. h. auch nationale Märkte) und machen auf teilmonopolistischen und eng oligopolistischen Märkten den Freihandel funktionsunfähig.[2] Insbesondere im Rohstoffhandel (aber nicht nur dort) sind die Konzerne so organisiert, daß sie sowohl im Zwischen- wie im Endhandel sich die Profite aneignen können. Zwischen Produzentenpreisen (von denen nur ein Bruchteil für Löhne verwandt wird) und Endverkaufspreisen im Norden liegen enorme Spannen, wie Tabelle 1 beweist. Alternative Handelsformen unter Umgehung der Konzernstrukturen haben in der Bundesrepublik nur einen sehr geringen Marktanteil, bei Kaffee liegt er unter einem Prozent.

Tabelle 1: Produzentenpreise und Endverkaufspreise für ausgewählte Handelsgüter

	Produzentenpreise	Endverkaufspreise
Kaffee	57	177
Jute	62	146
Textilien	92	273
Teppiche	92	546
Orchideen	50	590

Quelle: F. v. Kirchbach: Marketing Channels, in: Benno Engels (Hg.): Handelsförderung für Entwicklungsländer, Hamburg 1989, S. 74. Die Zahlen sind Prozentsätze des f.o.b.-Preises (frühe 80er Jahre).

Private Vermachtungsstrategien werden auch durch staatlichen Einfluß gefördert. Der eigene Markt wird geschützt und der Wettbewerb zu Lasten anderer Länder ausgeschaltet. Direkte oder indirekte Subventionen (insbesondere im Agrarhandel der EU) sind dazu genauso geeignet wie Zölle oder nicht-tarifäre Handelsbeschränkungen. Zwar ist die Zollbelastung in den Industrieländern von durchschnittlich 40% nach dem Krieg auf 5% im Jahre 1987 gesunken, dafür sind nicht-tarifäre Handelsbeschränkungen in den letzten Jahren rasant angestiegen.[3] Letzteres gilt besonders für die Bereiche Nahrungsmittel, Rohstoffe und Textilien. Insofern ist die GATT-Schätzung, nach der bis zum Jahre 2005 durch die Liberalisierung des Welthandels die Zollbelastungen auf 2% sinken und ein weltweiter Einkommensgewinn von 510 Mrd. US$ entsteht[4], mit äußerster Vorsicht zu genießen.

Insgesamt ist die Entwicklung des Südens im Welthandel in den letzten beiden Dekaden sehr unterschiedlich verlaufen. Während der Anteil des Südens am Welthandel insgesamt von 1983 bis 1993 konstant geblieben ist, haben lediglich die Staaten Südostasiens[5] Zuwächse verbuchen können, während der Anteil Lateinamerikas trotz extensiver Liberalisierungsmaßnahmen (oder gerade ihretwegen?) stark eingebrochen

2 Vgl. M. Windfuhr: Handel, Umwelt und Entwicklung, in: Nord-Süd-Aktuell 1/1994, S. 105.

3 L. Hoffmann: Handelsförderung für die Dritte Welt: Instrument zur Verbesserung der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung, in: B. Engels (Hg.): Handelsförderung für Entwicklungsländer, Hamburg 1989, S. 64.

4 Financial Times v. 11.11.1994.

5 Die Zuwächse der Ländergruppe Taiwan, Hongkong, Südkorea, Malaysia, Singapur und Thailand lagen nach GATT-Angaben von 1991 bis 1993 bei jährlich 9,5%, die Japans bei 0,8% und die Asiens insgesamt bei knapp 7%.

ist und Afrika sich aus dem Welthandel verabschieden mußte. Tabelle 2 verdeutlicht diese Tendenz.

Tabelle 2: Anteil der Regionen am Welthandel in Prozent

	1983	1993
Nordamerika	15,4	16,8
Lateinamerika	5,8	4,4
Westeuropa	39,0	44,0
Afrika	4,4	2,4
Mittel- und Osteuropa inkl. ehem. UdSSR	9,6	2,8
Mittlerer Osten	6,7	3,4
Asien	19,1	26,3

Quelle: GATT: International Trade 1994, S.11.

Diese Entwicklung reflektiert sich in der veränderten Exportstruktur des Südens. Während 1970 der Anteil von verarbeiteten Produkten an den Exporten des Südens bei 17,4% lag, lag er 1989 bei 53%. Ohne die südostasiatischen Schwellenländer würde dieser Anteil allerdings auf knapp ein Drittel sinken. Die Exportstruktur dieser Länder hat sich weitgehend derjenigen der Industrieländer angenähert, während Afrika und der Nahe Osten sich weiterhin auf Grundstoffe oder Halbwaren konzentrieren und Lateinamerika eine Mittelstellung einnimmt.[6] Der Anteil der Roh- und der Brennstoffe an den Ausfuhren lag 1989 jeweils bei knapp einem Viertel des Gesamtwertes. Der Rückgang des Anteils der Rohstoffe ist allerdings nicht in erster Linie auf eine Änderung der Produktionsstruktur zurückzuführen, sondern auf einen massiven Preisverfall, der in Tabelle 3 dargestellt ist.

Tabelle 3: Reale Rohstoffpreise (ohne Energierohstoffe)

1950	1960	1973	1987	1991	1993
135	103	120	62	58	56

Quelle: J. Goldberg, a.a.O., S. 1062; GATT 1994, S. 132.
Index der Dollarpreise für 33 Rohstoffe, Index 1979-1981 = 100.

Der Verfall der Rohstoffpreise ist eines der ökonomischen Hauptprobleme insbesondere Afrikas und Lateinamerikas. Der Preisverfall unterminierte zur Preisstabilisierung getroffene Rohstoffabkommen und ist in einem der neoklassischen Wirtschaftstheorie nicht konformen Anbieter- wie Nachfrageverhalten begründet. Letztendlich bewirkten sinkende Preise selbst dann keine Mengenreduktion, wenn die Preise unter die Produktionskosten fielen.[7] Subsistenzbauern und monostrukturierte Länder des Südens stecken in einem Teufelskreislauf, da sie auf den Preisverfall mit einer Mengenausweitung reagieren mußten, um die kalkulierten Exporteinnahmen zu erhalten, die sie zum Überleben bzw. zur Schuldendeckung brauchen.[8] Ein geringerer Rohstoffeinsatz

6 Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ): 65. Jahresbericht, Basel, 12. Juni 1995, S. 53.
7 Vgl. J. Goldberg: Springquell des Reichtums oder Sozialfall? - Der Süden in der Weltwirtschaft, in: Blätter 9/92 , S. 1062.
8 Vgl. M. Massarat: Endlichkeit der Natur und Überfluß in der Marktökonomie: Schritte zum Gleichgewicht, Marburg 1993, S. 244 ff.

bei Ausweitung der Produktionskapazitäten durch verbesserte technische Verfahren im Norden brachte einen Nachfragerückgang, während die multinationalen Konzerne genauso auf eine Angebotssteigerung drangen wie eine fehlgeleitete Entwicklungspolitik, die eine Ausweitung von Anbauflächen förderte. Gleichzeitig werden im Norden produzierte Agrarprodukte hoch subventioniert und wird der Markt für den Süden quasi geschlossen.[9] Aus dieser Zwickmühle gibt es für den Süden ohne Marktintervention keine Entrinnen.

1.2 Direktinvestitionen und Leistungsbilanzsalden im Süden

Nach jüngsten Studien scheint das Kapital den Süden wiederentdeckt zu haben, vermeintlich neue Hoffnung für die Entwicklungsländer keimt auf. Das Handelsblatt sieht in seiner Ausgabe vom 1.12.1994 das Privatkapital in die Dritte Welt fließen, und "die Zukunft sieht für die Menschen in Lateinamerika wieder rosiger aus". Begründet wird diese Zuversicht mit einem rasanten Anstieg der Direktinvestitionen in den Entwicklungsländern alleine von 1992 bis 1993 von 50 Mrd. US$ auf 70 Mrd. US$.[10] Diese Tendenz wird auch vom Institute of International Finance in Washington bestätigt, die in obigem Handelsblatt-Artikel ihre Schätzung mit 72,5 Mrd. US$ angibt. Die detaillierteste Aufstellung liefert die BIZ, deren Schätzung 74,2 Mrd. US$ betrug, die dann im aktuellen Jahresbericht auf 80,6 Mrd. US$ korrigiert wurde. Noch 1990 wurden gerade 32,8 Mrd. US$ im Süden investiert, für 1994 schätzt die BIZ sogar einen Betrag von 104,6 Mrd. US$. Von besonderem Interesse ist die Struktur und damit der relative Anteil der Direktinvestitionen, der in Tabelle 4 dargestellt ist.

Tabelle 4: Weltweite Direktinvestitionen nach Bestimmungsländern (relative Anteile in Prozent)

	1986-90	1993	1994
Industrieländer	**83,2**	**54,5**	**56,3**
Europa	39,7	37,8	26,0
USA	35,0	12,0	33,9
Japan	0,9	0,1	0,4
Entwicklungsländer	**16,8**	**45,4**	**43,6**
China	2,0	14,5	14,1
Übriges Asien	8,0	14,4	13,9
Lateinamerika	4,3	9,1	10,8

Quelle: BIZ 1995, S. 72, eigene Berechnungen, Zahlen für 1994 sind vorläufig, 1986 bis 1990 im Jahresdurchschnitt.

Der gesamte Süden (abgesehen von Afrika, das in der Statistik überhaupt nicht mehr auftaucht) konnte also absolut wie relativ mehr Kapital anziehen. Die UNCTAD macht dafür im wesentlichen die schlechten wirtschaftlichen Perspektiven in den Industrieländern und vor allem in Asien die niedrigen Produktionskosten und florierenden Binnenmärkte verantwortlich. Wichtigste Faktoren seien niedrige Löhne, hohe Investiti-

9 Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ): Geschäftsbericht 1993/94, Basel 1994, S. 78.
10 UNCTAD-Schätzung in: Nord-Süd aktuell 2/94, S. 194/95.

onszulagen, liberale Kapitalmärkte und Privatisierungsprogramme. Letztere nennt auch die BIZ als Hauptursache, macht aber auch darauf aufmerksam, daß Investitionen in privatisierte Unternehmen zunächst noch keine neuen produktiven Anlageinvestitionen seien, zunächst handelt es sich lediglich um einen Eigentumsübergang. Gerade in Osteuropa und Lateinamerika ist der Anstieg der Direktinvestitionen zu einem erheblichen Teil auf Privatisierungen zurückzuführen. Regionale Handelsabkommen (NAFTA) regen die Investitionstätigkeit ebenfalls an. Gerade in Mittelamerika sind allerdings ein erheblicher Anteil der Investitionen Produktionsauslagerungen, sogenannte Lohnveredelung in Mexikos Sonderwirtschaftszonen oder in der Dominikanischen Republik.

Interessanterweise unterscheidet sich die Struktur der deutschen Direktinvestitionen erheblich von den aggregierten Daten. Das Niveau insgesamt geht zurück (von 31,7 Mrd. DM im Jahre 1990 auf 18,1 Mrd. DM im Jahre 1993), der Anteil des Südens bleibt konstant, und der Anteil der Industrieländer geht auf Kosten der Reformländer im Osten zurück. Afrika und Lateinamerika haben an Bedeutung erheblich verloren, während Asien dazugewonnen hat. Im Vergleich zu Europa ist der Anteil Asiens aber immer noch sehr gering. Tabelle 5 illustriert diese Entwicklung.

Tabelle 5: Deutsche Direktinvestitionen nach Bestimmungsländern (relative Anteile in Prozent)

	1989	1993
Industrieländer	**94,6**	**85,6**
EG 12	62,7	63,8
USA	20,7	9,6
Japan	1,2	0,9
Entwicklungsländer	**5,4**	**14,4**
Afrika	-0,2	-0,4
Asien	1,7	3,5
Lateinamerika	2,6	0,6
Reformländer	0,5	9,8

Quelle: A. J. Halbach: Deutsche Direktinvestitionen: Der Strukturwandel setzt sich fort, in: Ifo-Schnelldienst 24/94, S. 18-21, eigene Berechnungen.

Der gewachsene Zufluß privaten Kapitals spiegelt sich außer in der gewachsenen Binnennachfrage auch in den Leistungsbilanzsalden des Südens wider. Im Vergleich von 1992 zu 1993 stieg das Defizit des Südens (ohne die jungen Industrieländer Asiens) in der Kapitalertragsbilanz von gut 49 Mrd. US$ auf 55 Mrd. US$. In der Handelsbilanz gab es gar einen Anstieg von 3 Mrd. US$ auf mehr als 11 Mrd. US$. Dementsprechend stieg das Defizit in der Leistungsbilanz von knapp 73 Mrd. US$ auf fast 91 Mrd. US$. Diese 91 Mrd. US$ sind immerhin 12% der Gesamtexporte dieser Länder, nach knapp 10% im Jahre 1992. Für Lateinamerika ergibt sich sogar eine Relation von 23%. Zum Vergleich: Die USA hatten 1993 ein Leistungsbilanzdefizit von 109 Mrd. US$, Japan einen Überschuß von 131 Mrd. US$. Aufgeschlüsselt nach Regionen ergibt sich das Bild von Tabelle 6.

Tabelle 6: Leistungsbilanzsalden der Entwicklungsländer

Land	Leistungsbilanz-saldo		Handelsbilanz-saldo		Kapitalertragsbilanz-saldo	
Ländergruppe	1992	1993	1992	1993	1992	1993
Entwicklungsländer	-72,8	-90,9	-2,9	-11,4	-49,3	-55,0
Afrika	- 7,4	- 7,9	3,3	2,4	-17,1	-16,9
China	6,4	- 9,6	5,2	- 9,1	0,2	- 0,3
Übriges Asien	-20,2	-15,4	- 9,9	- 4,0	-12,6	-14,5
Naher Osten	-17,6	-18,6	10,7	14,6	10,8	8,3
Lateinamerika	-31,2	-36,8	- 3,9	- 8,6	-28,0	-28,9

Quelle: BIZ 1994, S. 100.

1.3 Der Süd-Nord-Ressourcentransfer

Wie bereits oben angesprochen, entspricht das gegenwärtige Weltwirtschaftssystem durchaus nicht den hehren Prinzipien des Freihandels und der Ausnutzung komparativer Vorteile mit der Folge einer Wohlstandsmehrung für alle. Sinkende Rohstoffpreise und abgeschottete Märkte im Norden lassen für weite Regionen des Südens eine Entwicklung nicht zu. Der Süden ist Nettozahler innerhalb der Weltwirtschaft, nach Goldbergs zugegebenermaßen sehr grober Berechnung beträgt der Nettotransfer von Süd nach Nord rund 200 Mrd. US$ jährlich, davon alleine 160 Mrd. US$ verursacht durch sinkende Rohstoffpreise.[11] Dies ist eine geringe Größe im Vergleich zur Wirtschaftskraft des Nordens, so daß noch nicht einmal ein nennenswerter Teil des nördlichen Reichtums damit zu erklären ist. Selbst wenn man nach einer UNCTAD-Studie 500 Mrd. US$ pro Jahr annimmt, die wegen ungleicher Partnerschaft und mangelnden Marktzutritts von Süd nach Nord fließen, hat dieser Betrag für den Norden eher den Charakter von Mitnahmeeffekten und ist für die Reproduktion des Systems nur bedingt erforderlich.[12] Dennoch zeigt die Entwicklung der Direktinvestitionen und der Außenhandelsbilanzdefizite im Süden, daß ein Export von Gütern und Kapital zunehmend stattfindet, wenn ein kaufkräftiger Binnenmarkt und günstige Investitionsbedingungen angeboten werden. Kaufkräftig und günstig heißt hier: kaufkräftiger und günstiger als auf dem Binnenmarkt.

Für den Süden hat der angesprochene Ressourcentransfer wesentlich schwerer wiegende Folgen. Er bildet für einen Teil der Länder ein enormes Entwicklungshemmnis, während andere ohnehin schon völlig unattraktiv für das nördliche Kapital sind (Afrika). Es geht nicht nur um den Entzug potentieller Investitionsmittel (z.B. für Infrastruktur, Bildung, Forschung), oftmals geht es um reine Überlebensmittel. Alleine die Einkommensverluste Kaffee exportierender Länder schätzt Massarat für 1990-1991 auf fast 10 Mrd. US$, das sind 20% der öffentlichen Entwicklungshilfe aus den

11 Vgl. Goldberg, a.a.O., S. 1066; neben dem Ressourcenabzug durch sinkende Rohstoffpreise beziffert Goldberg die Verluste durch Kapitalflucht auf 20 Mrd. US$ und durch Verschuldung und Kreditbeziehungen auf 60 Mrd. US$. Dem steht Entwicklungshilfe in Höhe von 44 Mrd. US$ entgegen. Direktinvestitionen und Profittransfer werden als ausgeglichen unterstellt. Die Zahlen beziehen sich auf 1990.

12 Vgl. R. Falk: Perspektiven einer neuen Nord-Süd-Politik, Blätter 6/93, S. 662.

OECD-Staaten.[13] Er faßt die Situation der weltwirtschaftlich an den Rand gedrängten Länder dieser Erde folgendermaßen zusammen:

"Die Dumpingpreismisere der rohstoffproduzierenden Länder des Südens und die protektionistische Handelspolitik des Nordens sind die verschiedenen Seiten eines und desselben Strukturproblems, nämlich des Fehlens von Freihandel und der Verhinderung von Strukturanpassungen, wobei der Süden zweimal zum Verlierer wird: einmal dadurch, daß er stärker in die Monostrukturblockade eingezwängt wird und ein anderes Mal dadurch, daß er durch die protektionistischen Handelsdämme des Nordens zurückgeworfen wird."[14]

2. Ansätze zu einer alternativen Außenwirtschaftspolitik

Im ersten Teil dieses Beitrages habe ich versucht, die Stellung des Südens in der Weltwirtschaft zu verdeutlichen. Im Mittelpunkt einer alternativen und um Ausgleich bemühten Außenwirtschaftspolitik muß meiner Auffassung nach zunächst die Umgestaltung der Handelspolitik und die Verankerung weltweit gültiger Mindesstandards im sozialen Bereich stehen. Von zentraler Bedeutung für beide Felder ist ein völkerrechtlich verbindlicher Rahmen, der Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen sowie Streitschlichtungsverfahren beinhaltet. Zudem ist dem Süden nicht alleine mit einer alternativen Handelspolitik und der Verankerung von Sozialstandards geholfen. Hierbei handelt es sich nur um Teile einer umfassenderen Strategie. Weitere Teile dieser Strategie müssen zusätzliche Finanz-, Know-how- und Technologie-Transfermechanismen sein.

2.1 Handelspolitik

"Handelsbeziehungen stellen offensichtliche und machtvolle Verbindungen zwischen Staaten dar. Deshalb und wegen ihrer oftmals existenzbegründenden ökonomischen Bedeutung sind sie häufig Ziel von Sanktionen zur Durchsetzung unterschiedlicher nationaler Interessen."[15]

Grundsätzliches Ziel einer alternativen Handelspolitik muß es sein, die Vermachtung der Nord-Süd-Beziehungen (nationale Exportförderung des Nordens bei gleichzeitig eingeschränkten Zutrittsmöglichkeiten zu den eigenen Märkten) entgegenzuwirken und die Stellung des Südens zu stärken. Um ersteres zu erreichen, ist es erforderlich, Marktzugangsbeschränkungen für den Süden aufzuheben.

Zentrales Element einer alternativen Handelspolitik des Nordens ist der Abbau des Defizits in der Handelsbilanz in den meisten Ländern des Südens. Der Ressourcentransfer darf nicht von Süd nach Nord, sondern muß von Nord nach Süd laufen. Hierzu ist es notwendig, daß ein weitaus größerer Anteil des Erlöses aus den Verkäufen von Rohstoffen in den Herstellungsländern verbleibt und daß gleichzeitig das Angebot

---

13 Vgl. M. Massarrat: Der Süd-Nord-Einkommenstransfer und die Fiktion des Freihandels, in: Blätter 12/92, S. 1492.

14 M. Massarrat 1993, a. a. O. , S. 250.

15 Ebenda, S. 99.

massiv verringert wird und damit die Preise deutlich steigen. Durch alternative Vertriebsstrukturen in Verbindung mit langfristigen Abnahmegarantien und Mindestpreisen ließen sich die verschiedenen Stufen von Zwischenhändlern umgehen und die Preissteigerungen im Norden in einem vertretbaren Rahmen halten.

Mit Handelsordnungen alleine, und seien sie noch so sehr auf den Schwächeren ausgerichtet, läßt sich natürlich wirkliche Armut nicht überwinden. Um Subsistenzbauern und monostrukturierte Länder hierzu zu befähigen, ist eine Strukturanpassung durch Diversifizierung notwendig. Wie die Entwicklung der letzten Dekaden gezeigt hat, sind sie alleine zu einer Flucht aus der Dumpingpreisfalle nicht fähig. Für den Norden hätte das höhere Rohstoffpreise und zusätzliche Konkurrenz für andere Produkte zur Folge. Eine weitere Schließung der Märkte hat zu unterbleiben, bestehende Restriktionen sind aufzuheben (Agrarpolitik der EG). Gleichzeitig muß die Vormachtstellung der multinationalen Konzerne im internationalen Rohstoffhandel gebrochen werden. Von zentraler Bedeutung ist weiterhin die Entschuldung des Südens, denn die enormen Defizite in der Kapitalertragsbilanz verhindern genauso wie Handelsbilanzdefizite dringend notwendige Infrastrukturinvestitionen.

2.2 Internationale Sozialstandards

"Globale Standortkonkurrenz ohne festgelegte wettbewerbspolitische und soziale Rahmenbedingungen zwingt gerade ökonomisch schwächere Nationen, unter Umgehung von Standards auf dem Gebiet sozialer Regeln Standortvorteile im internationalen Wettbewerb zu erringen"[16]

Dem ist hinzuzufügen, daß auch in den Industrieländern soziale Standards zunehmend abgebaut werden und daß dieser Abbau mit internationalem Wettbewerbsdruck begründet wird. Um dem entgegenzuwirken, wird vom DGB bis zum US-Arbeitsminister Reich die Einrichtung von internationalen Sozialklauseln gefordert, um "Sozial-Dumping" zu verhindern. Reich will "aus moralischer Sorge heraus ... gegen die Ausbeuterstaaten vorgehen ... die für mich nicht zur Gemeinschaft zivilisierter Völker gehören"[17]. Auch die Vize-Vorsitzende des DGB, Ursula Engelen-Kefer, kritisiert die Entwicklungsländer, die sich "unfaire Wettbewerbsvorteile" verschafften und "bei uns Arbeitsplätze vernichten"[18]. Die Regierungen der Entwicklungsländer dagegen wehren sich gegen Sozialklauseln, weil sie befürchten, daß ihr wesentlicher Zweck Protektionismus ist. So lehnten sie dieses Konzept auch auf der 81. Weltarbeitskonferenz im Juni 1994 mehrheitlich ab.[19] Sind Sozialklauseln der Grund für eine neue Nord-Süd-Konfrontation?

So einfach ist es sicherlich nicht. Zunächst einmal ist der Norden nicht nur reich und der Süden nicht nur arm. Das Einkommen ist nicht nur von Nord nach Süd und innerhalb des Nordens, sondern auch innerhalb des Südens sehr ungleich verteilt.[20] Zudem sind Sozialstandards keine neue Idee. Im Artikel 20e des GATT, in internationalen Rohstoffabkommen, im Lomé-Abkommen und in ILO-Konventionen finden sich Vorschriften zur Ächtung von Sklaven-, Zwangs- und Kinderarbeit, zum Recht auf Verei-

16 Ebenda, S. 101.
17 Zitiert in der Wirtschaftswoche vom 5.8.1994, S. 31.
18 Zitiert ebendort.
19 Handelsblatt vom 1./2.7.1994, S. 8.
20 Vgl. Falk, a. a. O., S. 662.

nigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen, zu Sicherheits- und Gesundheitsbestimmungen am Arbeitsplatz sowie zu Diskriminierungsverboten. Unilateral sind vor allem die USA diesbezüglich in Erscheinung getreten. Gescheitert sind diese Regelungen bislang an fehlendem Willen zur Umsetzung, mangelnder Praktikabilität und vor allem fehlenden Kontroll- und Sanktionsmechanismen. So haben nur 29% aller Mitgliedsländer in der ILO die Konvention zum Verbot von Kinderarbeit unterzeichnet, in Asien liegt diese Zahl bei 14%.[21]

Begründet wird die Forderung nach Sozialklauseln in der aktuellen Diskussion entweder ethisch oder ökonomisch, in gewerkschaftlichen Diskussionen vermischen sich diese Ebenen. Die Wahrung grundlegender Menschenrechte und die Beseitigung ausbeuterischer Exzesse ist Grundlage für die eine, die Beseitigung von "Sozial-Dumping" und daraus resultierender Wettbewerbsvorteile ist Grundlage für die andere Argumentationsebene. Der Süden sieht dagegen die Arbeitsplatzverluste im Norden als wahren Beweggrund.[22] .

Die Argumentation gegen Sozialklauseln ist allerdings auch im Norden vielfältig. Abgesehen davon, daß viele Ökonomen Sozialstandards als Sündenfall gegen die Theorie der komparativen Kostenvorteile bewerten, sei der Einfluß sozialer Substandards auf die exportorientierten Branchen des Südens eher unbedeutend.[23] Zudem seien Länder mit besonders niedrigen Standards keine Kapitalmagneten, ebensowenig arbeitsintensive Branchen. Insgesamt habe der Kapitalexport nur einen geringen Einfluß auf das Inlandsprodukt in den Industrieländern und der eigenständige Einfluß der Entwicklungsländer auf das Volkseinkommen und die Einkommensverteilung in den Industrieländern sei eher unbedeutend. Aus ökonomischer Sicht sei also die Bekämpfung von Substandards nicht sinnvoll. Als einzige Ausnahme in dieser Argumentation machen Großmann/Koopmann den Kaufkraftverlust durch eine ungleiche Einkommensverteilung in den Entwicklungsländern geltend.[24]

Brand/Hoffmann argumentieren ebenfalls gegen Sozialklauseln, führen aber hauptsächlich deren mangelhafte Operationalisierbarkeit und unzureichende Kontrollmechanismen an. Zudem sei das Arbeits- und Sozialsystem eines Landes eng mit dem wirtschaftlichen Entwicklungsstand verknüpft, die diskriminierendsten Praktiken passierten oft in vom Welthandel unberührten Sektoren und gerade ärmere Staaten würden durch Mindesstandards am stärksten betroffen. Abgesehen davon würden soziale Rahmenbedingungen durch das politische System gesetzt und eine Öffnung der Märkte (Trade-by-Aid-Policy) bei gleichzeitigem Ausbau der Entwicklungshilfe sei wesentlich sinnvoller. Last but not least seien diskriminierende Praktiken nicht auszuschließen (Sanktionen gegen Saudi-Arabien oder China sind eher unwahrscheinlich), und wie sollten Sozialstandards weltweit harmonisiert werden können, wenn das noch nicht einmal die entwickelten Länder in der EU schaffen?[25]

Ich halte nur keines dieser Argumente für so schwerwiegend, daß sie einer Einführung von Sozialklauseln prinzipiell im Wege stehen. Wenn es ökonomisch für den

21 Vgl. D. Brand, R. Hoffman: Sozial-Dumping oder Protektionismus? - Zur Kontroverse über eine Sozialklausel im internationalen Handelssystem, in: Ifo-Schnelldienst, 25/26-94, S. 23 ff.
22 Ebenda, S. 24.
23 Vgl. H. Großmann, G. Koopmann: Sozialstandards für den internationalen Handel?, in: Weltwirtschaft Nov. 1994, S. 590.
24 Vgl. ebenda, S. 588 ff.
25 Vgl. Brand/Hoffmann, a. a. O. , S. 23 ff.

Norden keinen Sinn macht, den Handel mit dem Süden an soziale Mindeststandards zu knüpfen, dann heißt das noch lange nicht, daß es unter ethischen Gesichtspunkten nicht notwendig wäre. Der Nachweis der geringen ökonomischen Bedeutung sozialer Substandards sollte sogar das Gegenargument entkräften, dem Süden gingen bei deren Beseitigung komparative Kostenvorteile verloren. Auch daß sich die Regierungen des Südens gegen eine solche Regelung aussprechen, spricht nicht gegen deren Sinn. Die Regierungen sind schließlich am wenigsten von Zwangsarbeit und Diskriminierung betroffen. Das bedeutet, daß nicht nur auf ökonomische Akteure Druck ausgeübt werden muß, sondern auch auf politische Akteure. Ein Minimum an garantierten Mindestnormen schafft erst den Rahmen für nationale Akteure (z. B. Gewerkschaften oder Bürgerrechtsbewegungen), eine gerechtere Einkommensverteilung und weitgehende soziale Sicherungssysteme einzufordern. So können auch Bereiche erfaßt werden, die zu einem relativ geringen Ausmaß vom Welthandel betroffen sind. Auf diese Weise kann auch die Binnenkaufkraft verstärkt und die Exportorientierung der meisten Länder des Südens verringert werden. Eine alternative Handelspolitik, wie oben beschrieben, muß selbstverständlich die Einführung von Sozialklauseln begleiten, doch schließt das eine das andere nicht aus.

Eine solche Regelung wird vom DGB bereits gefordert[26]:

- Welthandelsorganisation und ILO erstellen in regelmäßigen Abständen Analysen zum Zusammenhang von Handel und Arbeitnehmerrechten.
- Die ILO prüft die Einhaltung der ILO-Normen[27]. Sie hat das Recht, den Internationalen Gerichtshof anzurufen, wenn Mitgliedsstaaten die ratifizierten Normen nicht einhalten und die Entscheidungen der Kontrollgremien mißachten.
- Die WTO erkennt diese grundlegenden Normen ebenfalls als Voraussetzung für einen fairen Welthandel an. Sie prüft, inwieweit die von der ILO mitgeteilten Verletzungen grundlegender Normen Auswirkungen auf den Handel haben.
- Gibt es einen Zusammenhang von Verletzungen internationaler Sozialnormen mit den Handelsströmen, werden die Mitgliedsstaaten aufgefordert, einen nationalen Aktionsplan mit konkreten Schritten vorzulegen, wie die Normen durchgesetzt werden können.
- Wird kein konkretes Aktionsprogramm vorgelegt oder werden solche Programme nicht realisiert, sollte ein gemeinsames Gremium von WTO und ILO auch Handelssanktionen empfehlen können.
- Die WTO sollte, anknüpfend an die Anti-Dumping-Bestimmungen des GATT, einen Mechanismus einrichten, der grundsätzlich bei schwerwiegenden Verletzungen von Arbeitnehmerrechten Handelssanktionen ermöglicht.

Zu kritisieren an diesem Vorschlag sind die starke Stellung, die der WTO, und die vergleichsweise schwache Stellung, die der ILO eingeräumt werden soll. Die WTO-Gremien sind von Handelsexperten besetzt und müssen auch nur in diesem Bereich Qualifikationen nachweisen. Zudem bleibt die WTO von den starken Handelsnationen

---

26 Vgl. W. Adamy: Internationaler Handel und Sozialstandards, in: Weltwirtschaft, Nov. 1994, S. 577-85, sowie Handelsblatt vom 7.7.1994, S. 3.

27 Koalitionsfreiheit, Recht auf Kollektivvereinbarungen, Schutz der Arbeitnehmervertreter im Betrieb, Verbot der Zwangs- und Kinderarbeit, Diskriminierungsverbot, gleicher Lohn für Männer und Frauen.

dominiert, denen für sie ungünstige Auslegungen wenig ausmachen, die aber dem Süden ihre Interessen aufzwingen können.[28] Deswegen sind der ILO stärkere Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten einzuräumen. Zu einer stärkeren Stellung der ILO gehört auch ein verbindlicher Finanzrahmen. Derzeit fehlen im Jahresbudget 1995 von 338 Millionen Schweizer Franken rund zwei Drittel. Hinzu kommen 124 Millionen Franken Altschulden aus den vergangenen zwei Jahren, die USA und Rußland sind als die größten Mitglieder auch die größten Schuldner.[29] Die ILO ist nach dem Prinzip des Tripartismus organisiert, so daß neben Regierungsvertretern auch Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter stimmberechtigt sind (Zweidrittelmehrheit bei Konventionen, einfache Mehrheit bei Haushalt und Tätigkeitsprogramm). Den Arbeitnehmervertretern ist eine stärkere Position einzuräumen.

Allerdings gilt für die Realisierung einer alternativen Handelspolitik wie für die Einführung von Umwelt- und Sozialstandards:

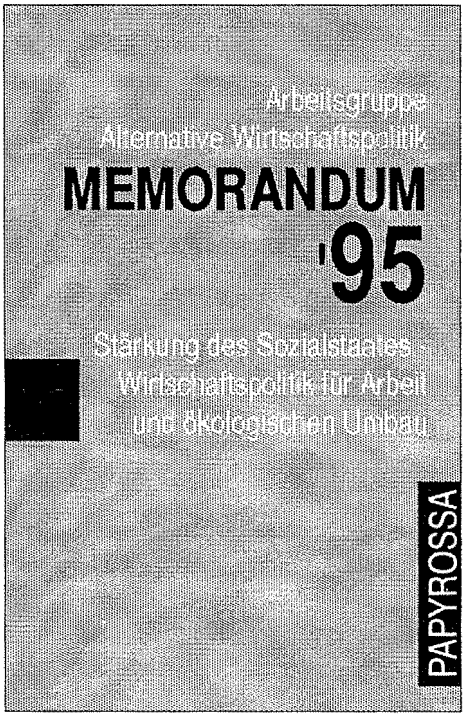
"Es muß vor der Illusion gewarnt werden, daß es ohne einen gesamtgesellschaftlichen Kurswechsel entscheidende Veränderungen in der Nord-Süd-Politik geben könnte. Auch für die Formulierung einer alternativen oder neuen Nord-Süd-Politik gilt, daß es sich hier um keinen isolierten Politikbereich handelt, auf dem gleichsam unabhängig von Systemrestriktionen und von der gesamtpolitischen Durchsetzungsfähigkeit der Linken Fortschritte erzielt werden könnten, die diesen Namen verdienen."[30]

---

28 Vgl. Buntzel: Vom neuen Welthandelssystem haben die Armen wenig zu erwarten, in: Frankfurter Rundschau v. 11.1.1995, S. 16.

29 Handelsblatt vom 26.6.1995.

30 Vgl. Falk, a. a. O. , S. 671.



Arbeitsgruppe
Alternative Wirtschaftspolitik

MEMORANDUM '95

Stärkung des Sozialstaates - Wirtschaftspolitik für Arbeit und ökologischen Umbau

Br., 248 S., DM 29,80
ISBN 3-89438-087-X

Über jede Buchhandlung oder direkt vom Verlag: *PAPYROSSA Verlag,*

Petersbergstr. 4, 50939 Köln, Tel. 0221/448545, FAX 444305

Ja, *ich bestelle zum Preis von DM 29,80 zuzügl. Versandkosten gegen Rechnung ..... Exemplare MEMORANDUM '95*

Name:

Straße:

PLZ, Ort:

Datum/Unterschrift

MEMO-FORUM

Zirkular der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik

Sonderheft Nr. 2, Februar 1986 (82 S.)

10 Jahre Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik
– Erfahrungen, Wirkungen, Aufgaben –
mit Beiträgen von Jörg Huffschmid, Rudolf Hickel, Herbert Schui, Margit Scherb, Michael Müller, Hubert Kleinert, Detlef Hensche und Heinz Jung

Nr. 9, Oktober 1986 (88 S.)

* Stellungnahme: Die Werften haben eine Zukunft – Alternativen zum Arbeitsplatzabbau
* **Schwerpunktthema: Sozialpolitik** Sozialpolitische Umverteilung und private Produktion; Grundsicherung statt Erwerbsbeteiligung?

Nr. 10, Dezember 1986 (72 S.)

* **Sondermemorandum** – Vor dem Abschwung: Schönfärberei und wirtschaftspolitisches Versagen
* Weiterhin Vorrang für die militärische Aufrüstung
* Wirtschaftsrecht in der ökonomischen Krise
* Alles wieder im Lot? – Anmerkungen zum West-Berliner „Wirtschaftswunder"

Nr. 11, Juni 1987 (112 S.)

* Stellungnahme: Gegen Massenentlassungen und regionale Zerstörung: Gesellschaftliche Steuerung der Stahlindustrie – Vorschläge zur Sicherung der Stahlstandorte
* Ökologischer Umbau der Wirtschaft – Strategien einer neuen Strukturpolitik
* Überlegungen zur materiellen Grundsicherung von Frauen

Nr. 12, August 1988 (112 S.)

Schwerpunktthema: Entwicklungsperspektiven der Landwirtschaft

Nr. 13, Oktober 1988 (112 S.)

* **Sondermemorandum** – Schuldenerlaß statt Erpressung
* Stellungnahme zum Zweiten Schiffsregister
* Kurzgutachten zu den fiskalischen und regionalen Auswirkungen der Kooperation Krupp-Mannesmann
* Die Macht der Elektrizitätsunternehmen
* Markt und Staat in Europa
* Europäische Währung und Zentralbank

Nr. 14, September 1989 (80 S.)

* Entwicklung der ökologischen und sozialen Folgekosten des Wirtschaftens in der BRD
* Stellungnahme zur Abschaffung der 'Quellensteuer'
* Ansätze interventionistischer Politik in der deutschen Finanzwissenschaft des 19. und 20. Jahrhunderts
* Automobilindustrie und Freihandel – ein Mythos
* Spekulationskapitalismus oder Produktivkraftschub?

Sonderband 1, Jan. 1990 (330 S.) DM 14,–

„Steuerungsprobleme der Wirtschaftspolitik"
Tagungsband eines Symposiums an der Wirtschaftsuniversität Wien

Nr. 15, März 1990 (88 S.)

* Stellungnahme zur 5. Kartellgesetznovelle
* Das „Stabilitätsgesetz" – Kritik und Alternativen
* Handlungsspielräume europäischer Umweltpolitik
* Eckpunkte eines CO_2-Reduktionsplans für die BRD
* Diskussionsforum zur expansiven Finanzpolitik

Nr. 16, Mai 1990 (96 S.)

* **Sondermemorandum** – Sozial-ökologisches Sofortprogramm: Risiken der deutsch-deutschen Währungsunion auffangen
* „Stadtwerke der Zukunft" – am Beispiel Bremen

Nr. 17, Mai 1991 (112 S.)

* **Schwerpunktthema:** Von der Mitbestimmung zur Wirtschaftsdemokratie – Ökologisierung und Demokratisierung der Unternehmensverfassung
* Individuelle Bewältigung von Massenarbeitslosigkeit in der ehemaligen DDR
* Gewinnentstehung im Aufschwung – Ein Vergleich zwischen 1975-1979 und 1983-1989

Nr. 18, November 1991 (96 S.)

* **Schwerpunktthema:** Soziale Lage und Sozialpolitik in den neuen Bundesländern
* Konzepte der Treuhandanstalt für die Chemieindustrie der Region Halle/Bitterfeld
* Probleme der Konsolidierung der Stahlindustrie in den neuen Bundesländern
* Deregulierung der Arbeitsmärkte

Nr. 19, Juni 1992 (104 S.)

* Die Kosten der Liquidation – Am Beispiel eines Chemnitzer Werkzeugmaschinen-Unternehmens
* Treuhand: Entschlossen sanieren!
* Der Gewinn – eine zentrale, aber nicht eindeutig bestimmbare Wertgröße
* Die neue Debatte um Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand: Investivlöhne für die neuen Länder
* Programm EG '99: Ziele und Stufen zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU)

Nr. 20, Juni 1993 (93 S.)

* Zukunft des ländlichen Raumes in den neuen Bundesländern
* Strukturerneuerung und Beschäftigungsförderung durch Beschäftigungsgesellschaften
* Wirtschaftspolitik zwischen Modernisierung und Konsolidierung
* Gesundheitsstrukturgesetz und Umverteilung
* Einheit ohne Umbau?
* Arbeitszeitverkürzung

Nr. 21, Mai 1994 (101 S.)

* Dokumentation der Beiträge anläßlich der Arbeitstagung mit dem österreichischen BEIGEWUM
* Neues vom absurden Theater Stahl
* Selbstheilung oder politische Steuerung?
* Migrationspolitik
* Die deutsche Assekuranz und der europäische Binnenmarkt
* Standortdebatte in Spanien

Nr. 22, November 1994 (104 S.)

* **Schwerpunktthema: Entwicklungstendenzen in den neuen Bundesländern**
* Gibt es einen Aufschwung Ost in der Industrie?
* Ostdeutsche Frauen – 5 Jahre danach
* Wohnungspolitik
* Entwicklung des ländlichen Raums und der Landwirtschaft
* Arbeitsmarktpolitik

Einzelheft bis Heft Nr. 14 jeweils DM 3,–; ab Heft Nr. 15 jeweils DM 4,–. Zu bestellen bzw. abonnieren bei:
ARBEITSGRUPPE ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK Postfach 33 04 47, 28334 Bremen