

V. Die Strategien der erfolgreichen Transformation in den Ländern Mittel- und Osteuropas

Während alle Welt zur Zeit dazu übergeht, sich in makroregionalen Wirtschaftsblöcken zu integrieren, machen die Transformationsländer zunächst einen Prozess der Auflösung der (Ost)Blockstrukturen, also der Deintegration durch. Unter diesen Tendenzen bedarf es in den Transformationsländer zum ersten einer gewissen territorialen Schließung von Produktionssystemen also eines globalen Protektionismus, die zum Schutz vor einer weltweiten Konkurrenz beitragen kann. Zum zweiten muss die systemische Wettbewerbsfähigkeit hergestellt und zum dritten die globale *Governance* geschaffen und ausgeweitet werden, um die erfolgreiche Integration oder Zusammenarbeit auf dem Weltmarkt zu erreichen.

1. Der globale Protektionismus

Mit Marktkonformität eines globalen Protektionismus kann - im monetärkeynesianischen Kontext - nur die Konformität mit den von den globalen Vermögenmärkten diktieren Bedingungen gemeint sein. Unter diesem Hintergrund ist der globale Protektionismus also die Protektion des nationalen Währungsraums in der Währungskonkurrenz gemeint. Das bedeutet, dass also nicht etwa nationale „*infant industries*“ geschützt, sondern in der globalen Konkurrenz wettbewerbsfähige Räume (industrie-, sozial- und vor allem geld- und währungspolitisch) erzeugt werden. Darin haben diejenigen natürlich bessere Chancen, die bereits mit einer starken Währung antreten, und jene schlechtere Karten, die mit abwertungsverdächtigter Währung das Spiel aufnehmen. Obendrein werden die effektivsten Protektionsbarrieren tarifärer und vor allem nicht-tarifärer Art von den starken Industrieländer und nicht von den schwachen Entwicklungs- oder Transformationsländern errichtet. Doch ist die gleichzeitige Herstellung einer wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstruktur am Standort und die Härtung der Währung auf den Weltdevisenmärkten, um eine Strategie des globalen Protektionismus verfolgen zu können, unter den realökonomischen und gesellschaftlichen Bedingungen und angesichts der harten Weltmarktkonkurrenz in meisten Transformationsgesellschaften schwer oder sogar nicht zu erreichen.

Unter diesen Umständen verlangt Entwicklung kohärente Strukturen von gesellschaftlichen Teilbereichen und Beziehungen zwischen den Subsystemen, die synergetisch wirkende Koppelung ermöglichen. Der Übergang vom Plan zum Markt erfordert also über die wirtschaftli-

chen Änderungen hinaus auch Anpassungen in anderen gesellschaftlichen Bereichen. Diese sind um so schwieriger, als die Zeiten der Transformation in einzelnen gesellschaftlichen Bereichen höchst verschiedenen sind. Von einem entwicklungspolitischen Paradigma kann dann die Rede sein, wenn politische Konzepte, Entwicklungsstrategie, wirtschaftliche Orientierung mit der globalen Ordnung von Weltwährung und Hegemonialsystem kohärent zusammenspielen.

In dieser Hinsicht wird im folgenden davon ausgegangen, dass die globalen Vermögenmärkte in monetär-keynesianischem Kontext und in Währungskonkurrenzen betrachtet werden und dann aufgrund der finanziellen Instabilität die Möglichkeiten sowie Schwierigkeiten der Kapitalkontrolle erwähnt werden.

1.1. Die globalen Vermögenmärkte

In den globalen Vermögenmärkten oder den globalen Währungskonkurrenzen zielen die Entwicklungsstrategien in den Ländern Mittel- und Osteuropa in Bezug auf die monetär-keynesianische Theorie auf eine Stimulierung der Investitionstätigkeit im Binnenmarkt und eine Förderung der exportfähigen Gütern oder einen durch Unterbewertung erreichbaren Leistungsbilanzüberschuss ab.

In der globalisierten Welt existiert nicht ein universeller Weltmarkt, auf dem sich zwischen gleichberechtigten Tauschpartnern ein Faktorpreisausgleich durchsetzt. Die ökonomische Entwicklung der Transformationsländer ist damit kein internationaler Vorgang, sondern ein nationaler Vorgang mit Auswirkungen auf den Weltmarkt und entsprechenden Rückwirkungen vom Weltmarkt. Unter diesen Umständen spielt der Protektionismus eine hervorragende Rolle, der die Entwicklung ermöglicht, indem er den Entwicklungsweg vor hemmenden Weltmarkteinflüssen sichert. Der Protektionismus besteht in der Notwendigkeit einer simultanen Entwicklung von Binnenmarkt und der Schaffung von exportfähigen Gütern. Bei der Entwicklung von Binnenmarkt geht es um eine Stimulierung der Investitionstätigkeit. Die Kombination von hohen Investitionen und hohen Exporten drückt sich als die ökonomischen Bedingungen aus, die eine Überwindung der Unterentwicklung erlaubt. Dies Verhältnis manifestiert sich in folgender Gleichung, die bereits im Abschnitt III, 3, 3.2 erwähnt worden ist.

$$S = I + Ex - Im^{237}$$

²³⁷ Riese, H. (1986), S. 177.

Es zeigt sich, dass die Investitionen (I) und die Exporte (Ex) die strategischen Variablen bilden, während die Importe (Im) eine unterstützende Funktion aufweisen.²³⁸ In diesem Verhältnis erfordert die ökonomische Entwicklung die Kapitalbildung (S). Hierbei muss darauf geachtet werden, dass sich die obige Gleichung von einer die Investition bestimmenden Kapitalaufbringung zu unterscheiden ist.²³⁹ Um die Kapitalbildung (S) als strategische Variable zu fördern und zu erhöhen, ergeben sich in der Gleichung drei Möglichkeiten. Entweder die Investitionstätigkeit (I) oder Exporttätigkeit (Ex) muss erhöht oder die Importtätigkeit (Im) vermindert werden. Da sich die Variable I dabei auf dem Binnenmarkt herausbilden kann, steht nur der markttheoretische und außenwirtschaftliche Zusammenhang zwischen der Funktion der Exporte und der unterstützenden Funktion der Importe im Mittelpunkt.

Die durch die Exporte und Importe stimulierende und zu erreichende Entwicklung verlangt im preistheoretischen Kontext somit eine tendenzielle Unterbewertung der Währung.²⁴⁰ Um die notwendige Bedingung einer Unterbewertung der Währung sicherzustellen, bedarf es des Knapphaltens von Geld,²⁴¹ das aber keine hinreichende Bedingung für die Stabilisierung dieser Marktkonstellation bildet, weil es über entsprechende Wechselkurseffekte (hier Aufwertung) den tendenziellen Ausgleich der Leistungsbilanz verhindert, indem sich sinkende Exporte und steigende Importe manifestieren. Bei dieser Politik des Knapphaltens von Geld ist es daher nötig, sowohl eine protektionistische Politik einzuführen, um Leistungsbilanz auszugleichen, als auch die Regeln, Normen, Institutionen auf der internationalen Ebene zu etablieren sowie ein Regime zu bilden, um die ökonomisch-funktionale Notwendigkeit zu erfüllen. Diese protektionistische Politik gewinnt in Verbindung mit der Förderung von Exporten und der Beschränkung von Importen ihre entwicklungsstrategische Kraft.²⁴² Damit trägt die gemischte Politik von restriktiver Geldpolitik und Protektionismus zu der markttheoretischen Voraussetzung für die Entwicklung bei. In diesem Sinne ist eine protektionistische Politik eine globale Politik und die Theorie der Entwicklung verlangt somit die Theorie eines globalen Protektionismus.²⁴³

²³⁸ Riese, H. (1986), S. 177.

²³⁹ Das wird mit Gleichung $I = S + Im - Ex$ gemeint.

²⁴⁰ Diese Tatsache spiegelt sich wider, dass den Leistungsbewegung die Kapitalbewegung bewirkt und auf die Entwicklungsländer projiziert diese Dominanz von Kapitalbewegung dazu führt, dass ihre Währung durch eine Überbewertung gekennzeichnet sind. Daher findet sich die strukturelle Auslandsverschuldung in Entwicklungsländern.

²⁴¹ Das Knapphalten von Geld als Stabilisierungspolitik, die sich mit einer Stabilisierung von Preisniveau und Wechselkurs einhergehende Einkommensdynamik als ein Leistungsbilanzüberschuss gezeigt werden kann, der entsprechende Aufwertungserwartungen begründet, trägt zu der Konvertibilität der Währung, indem sich das Vertrauen in die betroffenen Währung ausdrückt. Ist nur dann die Konvertibilität der Währung gewährleistet, ist eine Einführung der Liberalisierung der Finanzmärkte dann erfolgsversprechend.

²⁴² Riese, H. (1986), S. 178.

²⁴³ Vgl. Ebd. S. 176-179.

In Bezug auf der Rolle von Kapitalbewegung für den Entwicklungsprozess zielt sich eine protektionistische Politik in der Tat auf die Anhäufung von Devisenbeständen ab, die aus der Förderung von Exporten und der Beschränkung von Importen resultiert. Um diese Beziehung zu verdeutlichen, verwende ich die o.a. Gleichung folgendermaßen :

$$D = Ex - Im - Kex + Kim^{244}$$

wobei D den Devisenzufluss, Kex den Kapitalexport und Kim den Kapitalimport angibt. Bei dieser Gleichung spielt das Verhältnis zwischen dem Devisenzufluss (D) als ein strategisch orientierter Kapitalexport und dem Kapitalimport (Kim) als ein marktinduzierter Kapitalimport, z. B. in Form von Direktinvestitionen, eine große Rolle, wenn die entwicklungstheoretischen Aspekte betrachtet werden sollen. Denn die Unterbewertung der Währung als die Politik der Devisenanhäufung schafft die Bedingung für einen Kapitalimport als eine Unterstützung der Entwicklungsdynamik, indem ausländisches Kapital wegen des niedrigen inländischen Wechselkurses, d.h. der günstigen Investitionschancen, in das Entwicklungsland strömt und der wirtschaftliche Entwicklung hilft. Dabei werden auch Kapitalgüter, die das technische *know-how* repräsentieren, importiert. Strategisch orientierte Kapitalexporte D, die Unterbewertung der Währung bedeuten, dienen auch der Sicherung der Exportfähigkeit der Wirtschaft.

Unter diesem Verständnis ist es für die Entwicklungsstrategie nicht wichtig, dass ein Leistungsbilanzüberschuss auftritt, sondern dass Kapital- und Warenexporte einerseits und Kapital- und Warenimporte andererseits in einer Wechselbeziehung stehen.²⁴⁵ Denn die Exporte stehen am Anfang der Ableitungskette und die Importe stehen am Ende der Ableitungskette, d.h. erst wenn durch die Exporte die Entwicklung erreicht wird, dann können durch die Entwicklung, die der Einkommensbildung entspricht, die Importe ermöglicht werden. In diesem Sinne könnte eine nachholende Entwicklung als eine entwicklungsorientierte Politik genannt werden, in der sie von der Ökonomie verlangt, dass sie ihren Importbedarf nicht über einen Kapitalimport, sondern über Exporte finanziert. Denn die Exporte, die der Finanzierung des Importbedarfs dienen, indizieren, dass eine weltmarktfähige Produktion gelingt. Die bis heute weitverbreitete Vorstellung von der Entwicklungsbedingung eines Kapitalimports verletzt damit das Grundprinzip der Entwicklung, die Bedingung einer marktfähigen Produktion zu verwirklichen, weil sie den Entwicklungsprozess lediglich zu unterstützen, nicht aber zu initiieren vermag. Wiederum verlangt die Konstellation der Entwicklung Übereinstimmung der Exporte, die durch eine Unterbewertung der Währung erreicht werden können, und der Kapitalexporte, die sich in einem Devisenzufluss manifestiert.

²⁴⁴ Riese, H. (1986), S. 178.

Unter diesen Umständen sind Länder mit einem Kapitalimportüberschuss und entsprechendem Importüberschuss damit typischerweise reife oder reiche Länder, in die das Kapital dank der Sicherheit seiner Anlage strömt und jene Überbewertung der Währung bewirkt, die einen konsumierten Importüberschuss induziert, während Länder mit einem Kapitalexportüberschuss und Exportüberschuss die armen Länder sind.²⁴⁶ In diesem Zusammenhang hat eine entwicklungsorientierte Wirtschaftspolitik als Element einer protektionistischen Politik auf eine Beziehung von entwicklungsstimulierenden Exporten und entwicklungsunterstützenden Importen zu achten. Denn in der entwicklungstheoretischen Diskussion wird betont, dass eine Koinzidenz von hohen Investitionen und tendenziellem Importüberschuss zu erwarten wäre, weil steigende Investitionen eine effektive Nachfrage schaffen, in deren Gefolge der Importbedarf steigt und folglich sich die Exporte vermindern. Es bedarf daher einer spezifischen Entwicklungsstrategie als die nachholende Entwicklung, die aus der Verbindung von restriktiver Geldpolitik und Protektionismus besteht, um die Marktkonstellation hoher Investitionsbereitschaft und Exportstimulierung erreichen zu können.²⁴⁷

Diese Entwicklungsstrategie, die eine Politik der Unterbewertung der Währung verlangt, damit sie die notwendige Unterstützung durch Exporte erhält, steht einer entsprechenden Außenwirtschaftsstrategie der Industrieländer oder seiner Marktkonstellation gegenüber, die eine Überbewertung der Währung der Industrieländer voraussetzt, die damit einen tendenziellen Importüberschuss aufweisen müsste. Wenn die Strategie der Entwicklungs- und Industrieländer so geschieht, ergibt sich die Stabilität des Weltwährungssystems, da das Gleichgewicht der Devisenbilanz im Weltmarkt aufrechterhalten werden kann.

Im Gegensatz dazu verfolgen die führenden Industrieländer (insbesondere die USA) einen Exportüberschuss und zugleich einen Kapitalimport, indem sie eine Zinspolitik der verstärkten Nachfrage nach ausländischem Kapital betreiben, und den Zinssatz über das internationale Niveau hebt. Damit aber bewirkt auch die Geldpolitik der Industrieländer die Instabilität des Weltwährungssystems. In der Tat erhöhten die USA im Frühjahr 1994 das Zinsniveau, wodurch beträchtliche Turbulenzen auf den globalen Finanzmärkten ausgelöst wurde.

Da unter diesen Umständen die Politik der Überbewertung der Währung in Entwicklungsländern entscheidend von den Industrieländern bestimmt wird, konterkariert sie die Herausbildung einer Marktkonstellation von gleichzeitig hohen Investitionen und hohen Exporten und vermindert so über ihre Wirkungen auf dem Weltmarkt die Entwicklungschancen der Entwicklungsländer, weil die Währung der Entwicklungsländer international überbewertet sind

²⁴⁵ Riese, H. (1986), S. 179.

²⁴⁶ Vgl. Ebd. S. 179.

²⁴⁷ Ebd. S. 179.

und sie daher die Marktkonstellation von Import- und Kapitalimportüberschuss gebildet hat. In Wirklichkeit war die Währung der Entwicklungs- und Transformationsländer nicht kontraktfähig²⁴⁸ und sie konnten sich dank ihrer geringen produktiven Potenz gegen die Politik der Industrieländer nicht wehren.²⁴⁹

Damit aber steht die Verschuldung der Entwicklungsländer in Beziehung der Unterbewertungspolitik der Industrieländer gegenüber. Sie erweist sich als zwangsläufige Folge der Funktionsbedingungen des Weltwährungssystems und bildet nicht etwa, wie es die herrschende Meinung will, die Konsequenz eines voluntaristischen, „selbstverschuldeten“ Akts der Entwicklungsländer selber.²⁵⁰ Auch schließt die Bindung der Kontrakte an die Währung der Industrieländer damit einen Mechanismus aus, der über eine Abwertung eine Entschuldung erreicht. Diese Abwertung mindert auch in der globalen Konkurrenz um Teil des Mehrwerts den Anspruch von „*claims*“ in der betroffenen Währung auf Teilen des globalen erzeugten Mehrwerts, während der Anspruch der spiegelbildlich aufgewerteten Währungen steigen. Bisher profitieren die Länder mit starker Währung von der Finanzkrise, und zwar mehrfach: durch billigere Importe von Waren und Diensten und durch günstige Kapitalanlagen in den von der Abwertung betroffenen Währungsgebieten. Diese Vorteile können vor allem jene wahrnehmen, die über Geldvermögen verfügen. Jene aber, die auf den Verkauf ihrer Arbeitskraft angewiesen sind, haben Nachteile zu gewärtigen. Die steigenden Exporte aus Abwertungsländern – die Handelsbilanz aller von der Finanzkrise betroffenen Länder ist stark überschüssig geworden – drücken die Preise und in der Folge auch die Kosten. Der Wertverlust von Währungen wirkt also paradoxerweise deflationär. So zeigt sich, dass die Finanzkrise, auch wenn wirtschafts- und gesellschaftliche Fehler im „*crony capitalism*“ eine Rolle gespielt haben mögen, der monetäre Ausdruck einer tiefgreifenden Überakkumulationskrise ist.

Unter den Auspizien der Zweiteilung der Welt in eine Erste und Dritte Welt aber erweist sich, dass die Liberalisierung der Finanzmärkte entgegen den Postulaten ihrer Verfechter nicht die Universalisierung der Weltökonomie vorantreibt, sondern den Status quo der Aufteilung der Welt in Schlüsselwährungen (mitsamt die von ihnen abhängigen Währungen) und ungesicherten Währung, die den Wechselkurs gegen sich gelten lassen müssen, zementiert – wobei eine fortschreitende Liberalisierung der Finanzmärkte die Zahl der ungesicherten Währungen erhöhen dürfte. Denn liberalisierte Finanzmärkte machen die Durchsetzung einer unterbewerteten Währung unmöglich, weil sie ihr keine Chancen der Realisierung lassen. Und sie

²⁴⁸ Das heißt, dass diese Währungen geringe oder negative Liquiditätsprämie enthalten.

²⁴⁹ Riese, H. (1986), S. 185.

²⁵⁰ Ebd. S. 185.

verstärkt sie weiter, da sie den betroffenen Währungen keine Chancen lässt, durch die protektionistische oder administrative Maßnahmen ihre schwache Vermögenssicherungsfunktion zu stabilisieren.

In der Währungskonkurrenz von 174 Währungen auf dem Weltmarkt können weniger als zehn Währungen als stark eingeschätzt werden. Andere Währungen weisen entweder eine eingeschränkte Konvertibilität auf oder sie können sich Stärke leihen, indem sie den Kurs der nationalen Währung an eine starke Währung binden. So haben sich ein Dollarblock, ein Euroblock und Yenblock gebildet. Die Bindung gelingt freilich, nur dann wenn die schwache Währung durch hohe Realzinsen²⁵¹ attraktiv gemacht wird. So ist es in vielen Entwicklungs- und Schwellenländern geschehen. Infolge der steigenden Zinsen auf den Weltmärkten und der gleichzeitig sinkenden „*terms of trade*“ für Rohstoffe produzierende Länder geraten die verschuldeten Länder zu Beginn der 80er Jahre in eine Krisen. In den 80er Jahre haben die beiden Institutionen von Bretton Woods (IWF und IBRD) im wesentlichen die Schuldenkrise reguliert, indem sie Schuldnerländer durch Struktur- und Sektoranpassungsprogramme zum Weltmarkt geöffnet und zur Bedienung von Schulden befähigt haben.

Die externen Schulden können von Politik nationaler Regierung nicht mehr „ordentlich“ bedient werden, sondern sie hängen von den Weltmärkten für Kapital und Waren ab. Der Internationale Währungsfonds musste zusammen mit der Weltbank in den 80er und den 90er Jahren das Geld in seiner Funktion als Zahlungsmittel und Kredit stabilisieren, indem seine Aufgaben in allererster Linie zur Sicherung der Geldvermögen der international operierenden Geldvermögensbesitzer, also in erster Linie der großen institutionellen Anleger, der Pensions-, Investment- oder *hedge-Fonds* geführt haben. IWF und Weltbank bekamen daher die zentrale Aufgabe, verschuldete Länder zu befähigen, trotz aller Schwierigkeiten den Schuldendienst zu leiten und als Fraktion der globalen Wirtschaft zu fungieren. Die Strategie der Umschuldung ohne substantielle Schuldenstreichung hat dazu geführt, dass die Schulden sich seit Ausbruch der Schuldenkrise fast verdreifacht haben. Zwar ist der Schuldendienst, gemessen an den Exporterlösen, für eine Reihe von Ländern um jeden Preis vorübergehend gesunken. Es spiegelt sich wider, dass die Einschränkung der Importe und die Versuche, Dollareinnahmen für die Exporte zu erzielen, dazu geführt haben, dass erstens der Druck auf die Preise der Exportprodukte erhöht wurde, der zum Verfall der „*terms of trade*“ beigetragen hat, und dass

²⁵¹ Vgl. Die vorgegangene Kapitel III, 3.2 „die monetär-keynesianische Vorgehensweise“ : Die Länder mit schwacher Währung, z.B. die Entwicklungsländer in Asien und Lateinamerika oder die Transformationsländer in Mittel- und Osteuropa zuzüglich des Russlands, können durch hohe Realzinsen nicht die Kapitalimporte aus den Ausländern eingeleitet werden, weil noch diese Länder über positive Liquiditätsprämie verfügen können, noch sich die inländische Investitionstätigkeit herausbilden kann, weil die Unternehmen als Kreditnehmer aufgrund der hohen Zinsrat keinen einzelwirtschaftlichen Profit betreiben können.

zweitens der intraregionale Handel zugunsten des Handels mit den Industrieländern eingeschränkt werden musste. Für die von IWF und Weltbank verfolgte Strategie hat sich die Bezeichnung „Konsens von Washingtons“ eingebürgert. Der Begriff des Konsens deutet auf das Einverständnis nicht nur der Institutionen von Bretton Woods, sondern auch der in Washington ansässigen privaten Banken, der großen Wirtschafts- und Politikberatungsinstitutionen und natürlich der US-Regierung hin.²⁵² Mit diesem Konsens müssen die verschuldeten Länder, um Strukturanpassungs- oder Umschuldungskredite zu erhalten, ihr Einverständnis mit den IWF-Maßnahmen deklarieren, indem sie sich auf einen Überschuss der Leistungsbilanz eines Landes ausrichtet, mit dem der externen Schuldendienst finanziert werden kann. Der Nationalstaat muss in der globalen Geldökonomie den Verpflichtung des Schuldendienstes nachkommen, also Dollardevisen einnehmen. Diese Institutionen werden für Verwalter des Schuldendienstes gehalten. Aber nur teilweise können die Deviseneinnahmen zur Stabilisierung der nationalen Währung verwendet werden. Dort wo dies geschehen ist – in Asien, in Brasilien – sind die Devisenreserven während der spekulativen Attacken sehr schnell aufgebraucht worden. Diese Maßnahmen sollen eine Umlenkung von Ressourcen des verschuldeten Landes zugunsten der Geldvermögensbesitzer des Auslands bewirken. Die Umlenkung ist nicht ohne soziale Konflikte in den Schuldnergesellschaften und in den Gläubigergesellschaften möglich. Der Druck auf die Löhne, die Verringerung der Staatsausgaben, insbesondere im sozialen Bereich, Privatisierung, Deregulierung und hohe Zinsen, die für die Beschäftigung nachteilige Wirkungen ausüben, führen in vielen Fällen zu sozialem Unfrieden. In den Gläubigerländern erhöht sich durch den Zwang zum Export, d.h. durch Unterbewertung, um jeden Preis, dem Schuldner ausgesetzt zu sein, die Konkurrenz der Standorts.

1.2. Die Möglichkeiten der Finanz- und Währungsmarktkontrolle

Die Liberalisierung und Deregulierung der Finanzmärkte nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems Anfang der 70er Jahre bewirkte die Volatilität finanzieller Transaktionen und der Anstieg der Wechselkurse sowie der Zinsen. Dadurch wurde die Rigiditäten des Fordismus aufgeweicht und seine sozialen Verhältnisse verletzt, die durch ihre Normen und Formen gewisse Sicherheiten für die Menschen ermöglichte. Daher kann man sagen, dass Flexibilität und Volatilität in der Gesellschaft entstanden ist. Unter diesen Umstände, die in den Formen der Volatilität der Finanzen, der Flexibilität der Arbeit, der Individualisierung der

²⁵² Altvater, E./ Mahnkopf, B. (1999), S. 208-209.

Lebensführung stehen, findet die post-fordistische Regulationsweise,²⁵³ ein neues Akkumulationsregime des Vermögensbesitzer²⁵⁴ oder Clubgesellschaft der Geldvermögensbesitzer²⁵⁵ statt. Ohne Kontrolle der internationalen Kapitale wird eine einigermaßen stabile kapitalistische Entwicklung unmöglich sein. Denn die Internationalisierung der Finanzmärkte hat eine neue Ära eröffnet, in der sich ganz offensichtlich die monetäre und die realökonomische Sphäre gegeneinander verselbständigt haben, in der die Welt des Geldes und die Welt der Arbeit einen Gegensatz bilden. Das bewies sich letztlich aus Erfahrungen von Asien, Russland und der Türkei, dass es nicht möglich ist, nur die eine Seite des Verhältnisses, die Schuldner nämlich, die Restriktionen des Geldes fühlen zu lassen, indem man sie dem Maßnahmenpaket des Konsens Washington unterwirft und zwingt, aus der Arbeit mehr und mehr herauszuholen. Die von Hayek²⁵⁶ propagierte These von der Privatisierung des Geldes ist auf der Welthälfte der Gläubiger weitgehend realisiert, auf der Welthälfte der Schuldner hingegen findet eine Sozialisierung der sozialen und ökologischen Kosten, die die Schuldner verursachen, statt. Schuldner werden als Fraktion des Weltkapitals behandelt und müssen harte Anpassungsleistungen erbringen, um wieder attraktiv für Kapitalanlagen zu werden.²⁵⁷ In diesem Punkt zeigte sich die Ungleichbehandlung von Gläubiger und Schuldner im globalen System, weil die Politik von IWF sich lediglich auf eine Seite der Schuldner ausgerichtet und Gläubiger nicht berührt hat. So wurde der Zweck erreicht, die privaten Vermögen der Gläubiger zu retten. Diese Politik der Strukturanpassung verschärft außerdem also das Problem, weil nun nicht mehr nur die finanzielle Sphäre, sondern die reale Ökonomie negativ mit niedrigem Realzinssatz betroffen ist. Durch diese Politik kann die Krise nicht bewältigt werden, weil plötzlich ausbrechende Finanzkrisen, die zu kurzfristigen Kapitalbewegungen Anlass geben, langfristig-strukturelle Auswirkungen haben. Das heißt wiederum, dass es schnell expandierende „*emerging markets*“ mit beträchtlicher Sogwirkung auf kurzfristige Gelder von „*institutional investors*“ entstanden, die mit hoher Volatilität in die Märkte wegen der attraktiven Zinsen drängten und diese sehr schnell verlassen konnten, wenn sie eine Währungsabwertung erwarteten. In Bezug auf die Schuldenkrise würde diese Politik dazu beitragen, dass „*adverse selection*“ oder „*credit rationing*“ in einer prekären Lage vermieden werden könnten. Das würde möglicherweise ein Beitrag zur Stabilisierung der Finanzmärkte sein, könnte aber die Krisen kaum verhindern.

²⁵³ Marazzi, C. (1999) : Fetisch Geld. Wirtschaft, Staat, Gesellschaft im monetaristischen Zeitalter, (Rotpunktverlag) Zürich.

²⁵⁴ Aglietta, M. (2000) : Ein neues Akkumulationsregime. Die Regulationstheorie auf den Prüfstand, (VSA) Hamburg.

²⁵⁵ Altvater, E./Mahnkopf, B. (1999), S. 212.

²⁵⁶ Hayek, F.A. Von (1978).

Im Zusammenhang finanzieller Globalisierung, hier ist die Liberalisierung der Finanzmärkten gemeint, werden einige Punkte kritisiert,²⁵⁸ dass die vom Washington Consensus erzwungene Konzentration auf Inflationsbekämpfung und auf die Liberalisierung der Finanzmärkte zu gesamtwirtschaftlichen Politiken geführt hat, die wohl nicht die beste Unterstützung für langfristiges Wachstums darstellen. Eine neue Interpretation von Washington Konsens mit IWF (Post-Washington Konsensus) hat zum einen anzuerkennen, dass Wirtschaftswachstum allein durch makroökonomische Stabilisierung, Handelsliberalisierung und Privatisierung nicht zu erreichen ist. Es handelt sich zum anderen um mehr als um Wirtschaftswachstum und Steigerung des Bruttosozialprodukts – um verbesserte Gesundheits- und Bildungswesen, die Erhaltung der natürlichen Ressourcen und einer gesunden Umwelt, eine gerechte und demokratische Entwicklung, die nicht nur einige an der Spitze, sondern auch alle Gruppen der Gesellschaft die Früchte der Entwicklung genießen.²⁵⁹

In den 90er Jahre wenden daher sich die Institutionen von Bretton-Woods den international operierenden Geldvermögensbesitzern zu, d.h. in erster Linie den internationalen Banken, sofern sie eine Rolle als global regulierende Institutionen spielen wollen, und neue Regeln nach der Deregulierung der vergangenen zwei Jahrzehnte entwickeln müssen. Deshalb bedarf es der neuen Regulierung der schädlichen Finanzbeziehungen, die in Bezug auf die Schuldner, die Vermögen und daher den Kapitalverkehr berücksichtigt werden soll. Das spiegelt sich dadurch wider, dass sie mit den Verbindungen zwischen Finanz- und Devisenmärkten rechnen müsste, in der nicht nur Schuldner, sondern auch Gläubiger in die Verantwortung zu nehmen versuchen, um das Frühwarnsystem zu kalibrieren, so dass eher und vielleicht auch angemessener auf sich abzeichnende akute Krisen reagiert werden könnte. Diese neue Regulierung verleiht dem Staat eine herausragende Rolle, die sich trotz tendenzieller Souveränitätsverlustes nationaler Regierungen auf die Kontrollen von Kapitalbewegungen bezieht.²⁶⁰

Der neuen Regulierung entspricht nämlich eine raum-zeitlichen Entzerrung²⁶¹ der Märkte, eine grundlegenden Reform der regulierenden Institutionen und vor allem eine Politik, die darauf zielt, die realen Zinsen unter die reale Wachstumsrate zu senken. Eine raum-zeitliche Entzerrung der Finanz- und Währungsmärkte ist auf zwei Weisen möglich.²⁶²

²⁵⁷ Altvater, E./ Mahnkopf, B. (1999), S. 212.

²⁵⁸ Diese Kritiken hat Josef Stiglitz gesagt, der Chefökonom und Vizepräsident der Weltbank ist.

²⁵⁹ Stiglitz, J. E. (1998), S. 1143-1146.

²⁶⁰ Vgl. Altvater, E./ Mahnkopf, B. (1999), S. 213-214.

²⁶¹ Räumliche und zeitliche Bindungen werden möglichst vermieden, Standorte werden im abstrakten funktionalen Raum der monetären Ertragsraten unter Berücksichtigung der (erwarteten) Wechselkursentwicklung verglichen. Die Attraktivität eines Landes oder einer Region ergibt sich daher unter Beachtung der Position in der Währungskonkurrenz, nicht mehr in erster Linie als Folge der Faktorausstattung oder der politisch-geographischen Lage, es sei denn, diese reflektieren sich in der Währungsstärke.

²⁶² Altvater, E./ Mahnkopf, B. (1999), S. 216.

Zum einen werden die Währungsgebiete integriert, um auf diese Weise die Spekulation zwischen Währungen zu unterbinden. Die Integration von Währungsgebieten zur Vermeidung von Finanzkrisen kann also nur unter besonderen Umständen empfohlen werden. Diese Integration von Währungen zu einem Währungsraum mit möglichst festen Kursrelationen beseitigt die Möglichkeit der Währungsspekulation. Diese ist beispielsweise in Westeuropa mit der Bildung der Europäischen Währungsunion geschehen. In Lateinamerika fand eine unilaterale Integration durch s.g. Dollarisierung²⁶³ in Ecuador seit Anfang 2000, in El Salvador seit dem 2. 1. 2001, in Guatemala seit Mai 2001 und durch ein „*currency board*“²⁶⁴ in Argentinien. Diese Einführung zielt darauf ab, bei externen Kreditgebern um Vertrauen in die Wertstabilität der Schulden des jeweiligen Landes zu werben und bei freier Konvertibilität Direktinvestitionen anzuziehen. Daher findet bei Auflösung dieser Bindung an US-Dollar eine Abwertung und die darauffolgende Erhöhung der Schuldendienst in nationaler Währung (in US\$ denominierte Schulden) statt. Ähnliche Versuche zur Errichtung einer Währungsintegration, eine Art Asiatischer Währungsfonds (AWF), wurden in Asien nach Beginn der Asienkrise, im Mitte der Jahres 1997, unternommen, sind jedoch nicht gelungen. Das Scheitern dieser Versuche bestand darin zu sehen, dass einerseits die US-Regierung als auch der Internationale Währungsfonds diese Initiative scharf abgelehnt hatte, weil die erfolgreiche Etablierung eines asiatischen Fonds zur Aushöhlung der Bedeutung des IWF führen könnte. Diese Versuche werden von der japanischen Regierung vorgeschlagen, fanden jedoch wenige Unterstützung und Akzeptanz bei den peripheren asiatischen Ländern. Hier drückt es zwei Ausdruck, dass die Währungsintegration oder die währungspolitische Kooperation nicht nur aus ökonomischer Erwägungen resultieren kann, sondern auch aus regionalen oder globalen Aspekten.²⁶⁵

Zum anderen könnte sich eine Strategie der Segmentation der Währungsräume als die Stabilisierung der Finanzmärkte dann ergeben, wenn kurzfristig Transaktionen verteuert würden. Dies ist die Grundidee hinter der Tobin-Steuer²⁶⁶ auf grenzüberschreitende Transaktionen. Der Steuersatz könnte niedrig sein, da er sich bei kurzfristiger Anlage kumuliert. Dies geschieht dadurch, dass auf alle grenzüberschreitenden Kapitalbewegungen ein geringer Satz (von weniger als 1%) erhoben wird. Tobin (1992) hat von dieser Steuer gesprochen, „ *a 1/2 per*

²⁶³ Dieser Prozess der unilateralen Integration in den US\$-Währungsraum wird als inoffizielle Dollarisierung bezeichnet.

²⁶⁴ Das bedeutet, dass die inländische Geldzirkulation vollständig an die Verfügung über harte Devisen gebunden wird.

²⁶⁵ Vgl. Altvater, E., (2001), S. 16-17.

²⁶⁶ Tobin (1992) : „*An international uniform tax should be levied on spot transactions in foreign exchange (including deliveries on futures contracts and options). The proposal has two basic motivations. One is to increase the weight that market participants give to long-range fundamentals relative to immediate speculative opportunities. The second is to allow greater autonomy to national monetary policies, by making possible greater differences between short-term interest rates in different currencies*”.

cent tax on currency transactions is equivalent to a 4 percentage point difference in annual interest rates on three-month bills, a considerable deterrent to those contemplating a quick round trip to another currency. The intent is to slow down speculative capital movements..."

Die Wirkungsweise des Tobinsteuer ist erstens, dass die globalen Finanzmärkte entschleunigt werden müssen, nicht zuletzt wegen des enormen Instabilitätspotentials, das sich in Krisen Luft machen kann.

Zweitens ist es unter den gegebenen Verhältnissen der globalisierten Welt fast ausgeschlossen, dass sich alle Knotenpunkte im finanziellen Netz auf eine gemeinsame Regel verpflichten, weil beispielsweise das „*free rider-Verhalten*“ einzelner Finanzplätze infolge der Globalisierung und der Entstehung der vernetzten Raumstruktur entstehen kann.

Drittens ist die Verteilung des Steueraufkommens nicht konfliktfrei. Die Tobin-Steuer aber könnte dazu beitragen, dass auf monetärem Wege eine Teil der Ungleichheit der Einkommen (zwischen dem Norden und dem Süden) durch Transfer kompensiert werden könnte.

Viertens könnte mit ihr auch eine Rücknahme der globalen Konkurrenz, die Stärkung regionaler Kreisläufe erreicht und die Standortkonkurrenz entschärft werden. Denn die Kapitalflucht ist nicht mehr billig, weil dort beispielsweise die soziale Kosten höher als anderswo sind. Die Tobinsteuer ist daher ein marktförmiger Ersatz für nationalstaatliche Konvertibilitätsbeschränkungen, die allesamt seit den 70er Jahren im Zuge der generellen Deregulierung gefallen sind. Wird es nicht möglich, marktförmig die Absicht zu erreichen, werden einzelne Regierungen dazu gezwungen sein, die freie Konvertibilität der Kapitalbewegungen zu revozieren und Kapitalverkehrskontrollen an nationalen Währungsgrenzen einzuführen. Sonst wachsen die globale Kapitalmärkte auf Dauer mit schnellem Tempo weiter, ohne sozial und ökologisch verheerende Wirkungen zu zeitigen, gegen die Protektionismus nichts als eine Notwehrhandlung wäre.

Fünftens könnte von der Tobinsteuer eine Senkung des Zinsniveaus erwartet werden, wenn durch Dämpfung der kurzfristigen Spekulation Risiken geringer werden.

Bei sehr kurzfristigen Kapitaltransfers müssten aber Zinsdifferenzen oder Wechselkursänderungen sehr hoch sein, um die Rentabilität des Geschäfts zu wahren. Unter normalen Bedingungen würde also die „*Tobintax*“ wirksam sein, in der Krise jedoch nicht. Eine Tobin-Steuer erfordert Kooperation zumindest im Bereich der OECD-Länder, Kapitalverkehrskontrollen hingegen sind Möglichkeiten, die einzelne Länder ergreifen können, ohne auf internationale Koordination Rücksicht nehmen zu müssen. In eine Tobin-Steuer werden häufig übertriebene

Hoffnungen investiert. Sie wäre nicht geeignet, so heftige Spekulationsattacken, wie sie Mexiko 1994 oder die asiatischen Länder 1997, Brasilien 1999 und die Türkei 2001 erfahren haben, abzuwehren. Wenn eine Währungsabwertung von bis zu 40-50% zu erwarten ist – dies war in der Asienkrise, in Brasilien, in der Türkei der Fall – dann schützt der kleine Steuersatz von weniger als 1 % gar nicht. Die Tobin-Steuer ist eher eine „Schönwetter Steuer“. Für die Ungewitter der globalen Finanzmärkte müssen darüber hinausgehende Regeln gefunden werden.²⁶⁷

Auch im neuen Jahrhundert werden die Finanzkrise – infolge der Überforderung von Schuldnern mit dem Schuldendienst auf der einen Seite und der Akkumulation von wachsenden Forderungen wegen der ebenfalls wachsenden Geldvermögen auf der anderen Seite der globalen Bilanz – in kurzen Abständen periodisch ausbrechen, bis sie nicht mehr regulierbar sind und dann das Systemrisiko Wirklichkeit wird.²⁶⁸

Zusammenfassend ist die eklatante Zuspitzung der finanziellen Krise jedoch eine Folge der hohen Realzinsen, die seit zwei Jahrzehnten die reale Wachstumsrate des BIP übersteigen. Schuldner werden ausgebaut, ob die Gremium der Zentralbank demokratischen Regeln folgen oder nicht. Im nationalen Rahmen hatte Keynes den einsichtigen Vorschlag parat, die Zinsen unter die Profitrate für real investiertes Kapital zu drücken, um so Investitionen zu stimulieren und Arbeitsplätze zu schaffen. Auf globaler Ebene kann so nicht verfahren werden, da die Prozesse der Zinsbildung den Märkten überlassen wurden und die Zentralbanken nur einen geringen Einfluss auszuüben vermögen, es sei denn sie operieren einheitlich. Doch genau dies ist wegen der Währungs- und Stabilitätskonkurrenz nicht zu erwarten. Die Zentralbanken operieren auf den globalen Märkten gegeneinander und nur in seltenen Fällen miteinander. Die Zinsen werden nur sinken können, wenn die Risiken der globalen Finanztransaktionen geringer werden. In Zeiten der „*great transformation*“ des vergangenen Jahrhunderts haben Schuldnerbankrotte die Bereinigung und die Senkung der Zinsen bewirkt. Das Problem heute ist darin zu sehen, dass von den internationalen Institutionen eine Kapitalvernichtung (Entwertung von Geldvermögen) vermindert wird.

2. Die systemische Wettbewerbsfähigkeit

²⁶⁷ Altvater, E. (2001), S. 18-19.

²⁶⁸ Altvater, E./Mahnkopf, B. (1999), S. 216-217.

Um die systemische Wettbewerbsfähigkeit als nachholende Entwicklung in nationaler Ebene zu erhöhen, werden im diesem Abschnitt zwei Aspekte betrachtet. Zum einen kann sie in großen und diversifizierten, hochgradig strukturierten Ökonomien unterhalb der nationalstaatlichen Ebene zustande kommen, sozusagen als mikroregionale Wettbewerbsfähigkeit von „*industrial districts*“, von „*clusters*“ dynamischer Unternehmen vor Ort und von Agglomerationsräumen mit Führungsvorteilen.²⁶⁹ Zum anderen ist die Emigration der Überschussbevölkerung ein Prozess, der die Wettbewerbsfähigkeit erhöhen und die Armut vermindern kann, solange die Migration keinen „*brain drain*“ im Emigrationsland bewirkt.

2.1. Mikroregionale Wettbewerbsfähigkeit

Die Maßnahmen, die bisher auf eine Korrektur der makroökonomischen Bedingungen anhand des neoliberalen Anspruchs konzentriert ist, haben nicht zu Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Ökonomie und zu dynamischer wirtschaftlicher Entwicklung beigetragen, sondern werden durch einseitig auf die Freisetzung der Marktkräfte orientierte Politik, nicht selten durch gesellschaftliche Deintegrationstendenzen, verstärkt. Es wurde bereits im vorgegangenen Abschnitt erwähnt, dass infolge der Reduktion von Transportkosten die Konkurrenzgrenzen zwischen (Produktions-)Standorten eingerissen worden sind. Die finanzielle Globalisierung tut das Ihre, um diese Wirkungen noch zu verstärken.²⁷⁰

Unter diesen Umstände besteht die Herausforderung für die Länder in Mittel- und Osteuropa darin, sich in Zukunft an der Ausweitung des Horizontes und der Öffnung geschlossener Systeme orientieren zu müssen, indem am Standort national und international wettbewerbsfähige Ökonomie aufgebaut werden. Die systemische Wettbewerbsfähigkeit wird als die lokale Antwort auf die globale Herausforderung gesehen und die Herstellung und Verbesserung von Wettbewerbsfähigkeit erfordert realökonomische und soziale Maßnahmen. Diese systemische Charakter der Wettbewerbsfähigkeit impliziert gesellschaftliche Herausforderungen, weil sie nicht nur auf der Ebene der Unternehmen, sondern auch durch die Unterstützung anhand der innovationsfördernden Politik eines leistungsfähigen Staates und der Programme zur Förderung der Privatwirtschaft und der Direktinvestitionen entstehen kann. Es spiegelt sich wider, dass die Wettbewerbsfähigkeit die zunehmende unternehmensinterne Dezentralisierung und die zwischenbetriebliche Arbeitsteilung für die Leistungsfähigkeit von Unternehmen und die auf neue Technologien beruhende systemische Rationalisierung durch die innovationsorien-

²⁶⁹ Altvater, E./Mahnkopf, B.(2001), S.393.

tierte Politik bedeutet. Aus innovationstheoretischer Sicht wird deutlich, dass nicht statische Kostenvorteile oder die gegebene Ressourcenausstattung eines Landes, sondern dynamische, wissensbasierte Wettbewerbsvorteile, die in „nationalen Innovationssystemen“ entstehen und die Grundlage einer tragfähigen ökonomischen Entwicklung darstellen.

Aus dem Aspekt der sozialwissenschaftlichen Steuerungstheorie basiert demgegenüber sowohl die nationale als auch internationale Wettbewerbsfähigkeit aufgrund der zunehmenden Bedeutung von *Industrie-cluster*, regionalen Wirtschaftsräumen sowie verbundenen Strukturen zwischen Unternehmen und ihren Umgebungen als Infrastrukturen auf spezifischen gesellschaftlichen Organisations- und Steuerungsfähigkeiten in Gesellschaften.²⁷¹ In diesem Kontext sollen die neue ökonomischen und politischen Einheiten auf der Basis von „*cluster*“ gebildet werden. Für die Ökonomie erweisen sich „*cluster*“ als besonders leistungsfähig in Netzwerke integrierte Unternehmen oder auch „*industrial districts*“, die durch eine hohe vertikale und horizontale Verdichtung einer Vielzahl von Unternehmen und Organisationen gekennzeichnet sind. Für den politischen Raum erfolgt die Ausdifferenzierung des institutionellen Systems und die Organisationsfähigkeit der Gesellschaft aus der Demokratisierung und dem Partizipationswillens sowie der Partizipationsfähigkeit gesellschaftlicher Akteure.

Nach Porter²⁷² bildet sich die ökonomische Leistungsfähigkeit von Ländern als nationale Wettbewerbsvorteile in der Existenz von „*cluster*“ heraus, denen das Unternehmensfeld neben den Unternehmen als wichtiger Faktor betrachtet werden soll. Bei den Unternehmen hängt seine Fähigkeit zur technologischen Innovation, schneller Produktionsdifferenzierung und Qualitätsproduktion auch von der Entwicklungsdynamik in den „*cluster*“ ab. Offensichtlich bilden sich in der Weltwirtschaft neben komparativen und statischen Vorteilen zugleich auch Kostenvorteile heraus, die auf dynamischen, innovativen Strukturen basieren. In dieser Hinsicht konkurrieren auf dem Weltmarkt mit der Wettbewerbsfähigkeit eines Einzelunternehmens Volkswirtschaften, die aber in ein Netz von Verbindungen zum Bildungssektor, zur technologischen, energischen und Transport-Infrastruktur, zu den privaten und öffentlichen Institutionen sowie zum Finanzsystem eingebettet sind. Daher bedarf die Herausbildung der

²⁷⁰ Altvater, E./Mahnkopf, B.(2001), S.391.

²⁷¹ Verblüffend ist das zuweilen ambivalente Verhältnis zwischen der Modernisierung von Gesellschaften und ihrer Gestaltbarkeit. Das Dilemma besteht darin, dass die Organisationsfähigkeit der Gesellschaft und die Leistungsfähigkeit einer steigenden Zahl von Akteursgruppen einerseits Motoren der Entwicklung darstellen. Andererseits können diese Motoren zu Entwicklungsbremsen werden, weil sie zugleich auch lähmende Interessendivergenzen und starke Besitzstandswahrnehmungsgruppen hervorbringen, mit denen sich staatliche Akteure im Prozess der Politikformulierung konfrontiert sehen. Die gesellschaftliche Ausdifferenzierung und die Herausbildung leistungsfähiger Akteursgruppen und Institutionen können die Rationalität der Teilsysteme erhöhen, jedoch zugleich die Irrationalität des Ganzen steigern.

²⁷² Porter, M (1990), S. 77-79.

Wettbewerbsfähigkeit nicht einiger Jahren, sondern einiger Dekaden. Aus dieser Perspektive werden die zu kurzfristigen Anpassungsprogramme der internationalen Finanzinstitutionen für Entwicklungsländer kritisiert.

Die Wettbewerbsfähigkeit von „cluster“ kann auf „basic factors“, „advanced factors“ und „specialized factors“ beruhen.²⁷³ „Basic factors“ bilden sich in meisten Entwicklungsländer, wo mineralische, energiereiche Rohstoffe, un- und halbqualifizierte Arbeitskräfte vergleichsweise reichlich vorhanden sind. Hier basiert die Wettbewerbsfähigkeit auf der Ausnutzung dieser natürlichen Wettbewerbsvorteile : „Basic factors are passively inherited, or their creation requires relatively modest or unsophisticated private and social investment“.²⁷⁴ In dieser Einstiegsphase in den Prozess der Herausbildung von Wettbewerbsvorteilen sind die Ökonomien stark abhängig von Preisfluktuationen auf dem Weltmarkt und Wechselkurschwankungen. Diese Tatsache spiegelt sich wider, dass der Preis des „like product“²⁷⁵ auf dem Weltmarkt einheitlich ist, weil die globale Strategie der Industrieländer viele Anbieter auf dem Weltmarkt drängt, um die Versorgung der Nachfrager in jeder denkbaren Situation sicherzustellen.

Zu „advanced factors“ wird die grundlegende materielle und immaterielle Infrastruktur gezählt, z.B. Transport- und Verkehrssystem, ein funktionstüchtiges Bildungssystem, Kommunikationsstrukturen, das Entstehen von F&E-Einrichtungen, Ingenieursschulen. In diesen Phasen als „investment driven-Sequenz“ sind hohe Investitionen in Unternehmenssektoren notwendig. Es entsteht eine moderne Infrastruktur, auf Unternehmensebene entwickelt sich sukzessive die Fähigkeit, Technologien auszuwählen, anzupassen und selbst inkrementell weiterzuentwickeln; zunehmende zwischenbetriebliche Vernetzung führen zur Herausbildung von cluster-Strukturen. Noch konkurrieren die Betriebe auf dem Weltmarkt in stark preissensitiven Bereichen und reagieren auf Weltmarktschwankungen mit Preis- und Mengenanpassungen, da sie noch nicht in der Lage sind, etwa durch Produktionsinnovationen aktiv in der Weltwirtschaft zu agieren.

Dabei kommt dem Staat in ersten beiden Entwicklungssequenzen eine wichtige Rolle zu. Sein Ziel muss angesichts knapper finanzieller und personeller Ressourcen Prioritäten in Bereichen setzen, indem „advanced factors“ als Grundlage der cluster-Bildung zu entwickeln und weshalb staatliche Investitionen in Ausbildungs- Forschungs- und Infrastrukturprojekte, die auf Spezialisierungsbereiche bezogen sind, im Vordergrund stehen werden.

²⁷³ Vgl. Altvater, E./Mahnkopf, B. (1999), S. 246-250 : Hier unterscheiden sich die Extraktions-, Produktions-, und Arbitrageökonomie.

²⁷⁴ Porter, M (1990), S. 77.

²⁷⁵ Altvater, E./Mahnkopf, B. (1999), a.a. O., S. 246.

Letztlich geht es um „*spezial factors*“. Sie werden nach Porter in der Tat von Unternehmen geschaffen, die sich in „*cluster*“ enthalten. Durch sie ändert sich die Wettbewerbsposition auf dem Weltmarkt erheblich, indem die Wettbewerbsvorteile wesentlich auf nichtpreisliche, systemische Faktoren zurückzuführen sind.²⁷⁶ Durch die leistungsfähigen Unternehmen, die ihre Innovationskraft zugleich auf dem kontinuierlichen Austausch mit anderen Unternehmen und Institutionen gründen, entstehen Qualifikationsproduktion, permanente und schnelle Produkt- und Prozessinnovation, einzigartige F&E-Kapazitäten, schnell abrufbares Detailwissen und spezifisches Know-how und die Fähigkeit zum raschen „*pooling of information*“ innerhalb eines „*clusters*“. In diesem Sinne spielt das „*cluster*“ bei der Herausbildung systemischer Wettbewerbsfähigkeit eine herausragende Rolle : „..., *national advantage arises when the system unique. The entire system is difficult and time-consuming to duplicate.*“²⁷⁷ In dieser Phase befinden sich die Industrieländer, wo wissenbasierte Wettbewerbsvorteile weniger auf allgemein zugänglichen, formalisierbaren Information, sondern auf schwer kodifizierbaren unternehmens- und institutionsspezifischen Kenntnissen aufbauen. In diesem Fall entstehen Wettbewerbsvorteile daher in einem kumulativen und interaktiven Prozess des „*learning-by-doing, learning-by-using, learning-by-watching and learning-by-interaction*“. In diesen Prozesse verliert der Staat seine aktive Promotionsfunktion, weil die Entwicklung von „*specialized factors*“ von Privatunternehmen vorangetrieben werden muss und der Staat daher sich nur auf die Verbesserung der allgemeinen Rahmensbedingungen beschränken sollte, wobei beispielsweise „*anti-trust-Politik*“ im Zentrum steht. In diesem Zusammenhang drückt sich Freeman²⁷⁸ aus : „*The network of institutions in the public and the private sector whose activities and interactions initiate, import, modify and difusse new technologies may be descrei-bed as the national system of innovation. In depends upon the way in which the available Resources are managed and organized, both at the enterprise and the national level. The national level if innovation may enable a country with rather limited resources, nevertheless, to make a very rapid progress through appropriate combinations of imported technology and locak adaption and development. On the other hand, weaknesses in the natinal system of innovation may lead to more abundant resources being squandered by the persuit of inappropriate objektives or the use of ineffective methods*“.

Porter²⁷⁹ betont, dass es keinen idealen Weg zum ökonomischen Erfolg gibt und unterschiedliche nationale Entwicklungsstile identifiziert, die abhängig von historisch gewachsenen so-

²⁷⁶ Messner, D. (1996), S. 7-8.

²⁷⁷ Porter, M. (1990), S. 147.

²⁷⁸ Freeman, C. (1987), S. 1-3.

²⁷⁹ Porter, M. (1990), S. 81.

zialen Beziehungen, Institutionen und politischen Regulierungsmustern seien. Deutlich wird, daß „*few factors of production are truly by a nation. Most must be developed over time through investment ...*“, „*factor creation*“ daher der Schlüssel zum Erfolg ist, während eine günstige Ressourcenausstattung sich schnell als Hemmschuh für dynamische Entwicklung herausstellen kann: „*In an narrow conception of international competition, competitive advantage results from factor abundance ... In actual competition, however, the abundance or low cost of a factor often leads to its inefficient deployment. In contrast, disadvantage in basic factors, such as labour shortage, lack of domestic raw materials, or a harsh climate, create pressures to innovate around them*“.²⁸⁰

In erfolgreichen Ökonomien scheint es möglich, gesellschaftliche Kreativitäts- und Lernpotentiale besser zu bündeln, als diese in schwächeren Wirtschaftssystemen gelingt. Es ist daher selbstverständlich immer ratsam, von „Erfolgskonzepten“ dynamischer Länder zu lernen, aber ziemlich schwer, dies zu übertragen. In der Tat bilden die Determinanten von Wettbewerbsfähigkeit, die in den Unternehmen produziert wird, ein komplexes System als ein Prozess des „*factor creating*“, der die Produktivitätsentwicklung und damit die Wettbewerbsfähigkeit bestimmt. „*Factor creating*“ wird erstens durch spezifische Faktorkonditionen, die die Ausgangsbasis für den Prozess der Herausbildung von Wettbewerbsfähigkeit darstellen, auf die Unternehmen oder ihre Modernisierungsanstrengungen gründen, z. B. „*basic, advanced, specialized factors*“. Zweitens besteht „*Factor creating*“ in den leistungsfähigen Organisationsstrukturen sowie mittel- und langfristigen tragfähigen Unternehmensstrategien. Drittens wird durch die Nachfragebedingungen in dem jeweiligen Land hinsichtlich Lieferpünktlichkeit, Qualität, Serviceleistungen, und viertens durch die horizontalen und vertikalen Einbindung der Unternehmen in „*related and supporting industries*“, die mit „*industrial clusters*“ aufgrund zwischenbetrieblicher Formen der Arbeitsteilung und der Vernetzung der Unternehmen mit Umfeldinstitutionen gemeint wird, welche die Anpassungs- und Innovationsanstrengungen der Unternehmen unterstützt, konstituiert. Diese 4 Variablen stehen im Zusammenspiel interdependenten Ebenen und damit wird verdeutlicht, dass die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen Ergebnis einer komplexen Interaktion ist und in diesem Sinne einen systemischen Charakter hat, wobei der Wettbewerb zwischen den Unternehmen („*domestic rivalry*“) und die regionale Konzentration von Industrien („*geographic industry concentration*“) für die Dynamik innerhalb des Systems als besonders wichtig betrachtet werden sollen, und dass die kumulativen Lernprozesse in und zwischen den 4 Ebenen entsteht, die nationale Wettbewerbsvorteile hervorbringen. „*Once a cluster forms, the whole group of industries becomes*

²⁸⁰ Porter, M. (1990), S. 82.

*mutually supporting. Benefits flow forward, backward, and horizontally.*²⁸¹“ Das heißt also, dass die cluster-Bildung auf intensiven zwischenbetrieblichen Vernetzungen und daraus resultierenden kumulativen Lerneffekten sowie der permanenten Optimierung der gemeinsamen external economies basiert.

Durch diese systemische Charakter, die sich bereits in den meisten dynamischen Ökonomien, die „clusters“ untereinander vernetzt, bildete und Synergieeffekte produzieren, ist der Aufbau von Wettbewerbsfähigkeit im den nationalen Industriestandort ein „high localized process“. Die Wettbewerbsfähigkeit einer Ökonomie ist somit letztlich Funktion der Mobilisierungsfähigkeit des Kreativitätspotentials und des verfügbaren und umsetzbaren Know-hows einer Gesellschaft.

Die Determinanten der Wettbewerbsfähigkeit entsteht nicht abstrakt in den globalen Funktionsräumen der Weltwirtschaft, sie sind territorial gebunden. Neben der Betonung des Wettbewerbs als zentraler Antriebskraft für den Aufbau von Wettbewerbsfähigkeit verweist Porter an eigenen Stellen auf die Relevanz nicht-ökonomischer Faktoren für die Entwicklung von wettbewerbsstarken „clusters“. Diese sozialen Beziehungen als Metaökonomische Faktoren und als politische Kompetenz können dazu beitragen, Formen „indirekter Kooperation“ (z.B. Informationsfluss zwischen Unternehmen, Gemeinschaftsforschung, Aufbau gemeinsamer Fortbildungszentren) in den „clusters“ zu erleichtern.²⁸² Das bedeutet, dass die cluster-Dynamik abhängig von der kontinuierlichen Optimierung des Unternehmensumfelds (den „external economies“) ist. Die Beziehungen zwischen Unternehmen sowie Betrieben und Institutionen sind nicht nur durch ökonomische Effizienzkalküle, also Wettbewerb, strukturiert, sondern zugleich eingebettet in reziproke Verhaltenserwartungen und wechselseitigen Abhängigkeiten. Ein günstiges Unternehmensumfeld entsteht aus seiner Perspektive, quasi automatisch aus der Dynamik des Wettbewerbes heraus, der die Unternehmen zur Optimierung ihrer „external economies“ treibt.

Unter diesen Umständen ist es Wesentliches Ziel staatlicher Wirtschaftspolitik, ein Umfeld zu schaffen, das permanente Innovation und Produktivitätsentwicklung in den Unternehmen begünstigt. Neoliberale Ansätze, die auf Abwertung, Lohnzurückhaltung, Privatisierung oder Lockerung von Umweltstandards setzen, bezeichnet er als verfehlt, da sie zwar „short-term cost advantage“ ermöglichen, jedoch nicht zum Aufbau von Wettbewerbsvorteilen beitragen, oft gar „soft option-Strategien“ öffnen, die sich mittel- und langfristig kontraproduktiv auswirken.

²⁸¹ Porter, M. (1990), S. 151.

2.2. Migration des Arbeitsmarktes

Zur Erhöhung der systemischen Wettbewerbsfähigkeit wird die Emigration der Überschussbevölkerung auch als wichtig gehalten. Die Emigration der Überschussbevölkerung ist ein Prozess, der die Wettbewerbsfähigkeit erhöhen und die Armut lindern kann, solange die Migration keinen „*brain drain*“ im Emigrationsland bewirkt und es keine Ausgrenzung für Immigranten vorliegt.

In der Geschichte fand die Migration aus der ökonomischen, religiösen, kulturellen Gründen statt. Aber unter dem Slogan „Globalisierung“ hat nicht nur die ökonomische Globalisierung, sondern auch eine Wertehomogenisierung sowie kulturelle Integration der Welt stattgefunden, die eine Vereinheitlichung oder die Ungleichheit im individuellen Bewusstsein und die Schichtung des internationalen Systems mit sich bringt. Das heißt, dass der Anspruch auf soziale Mobilität ein universeller geworden ist. Unter diesen Tendenzen ist die Arbeitsmigration zur Zeit auffällig. Diese Tatsache spiegelt sich wider, dass ein wichtiger Faktor für die neuen Wandlungsbewegungen auf die beschränkte Absorbtionskraft der Arbeitsmärkte in den Herkunftsländern für eine wachsende Zahl von Arbeitskräfte mit einer höheren Qualifikation hinausläuft. Eine relativ hohes Ausgangsniveau der Schulbildung ist keine Garantie dafür, dass die vorhandenen „*Humanressourcen*“ auch dort genutzt werden, wo öffentliche Investitionen für ihre Ausbildung aufgewandt wurden. Es wandern insbesondere jüngere Menschen, die über ein mehr als durchschnittliches Ausbildungsniveaus verfügen und selten den ganzen armen sozialen Schichten angehören. Ihr Wanderungsmotiv heißt häufig, Arbeit um jeden Preis.²⁸³ Das bedeutet, dass sie trotz vorübergehendem Status- und Prestigeverlust mittelfristig auf einen angemessenen Zustand oder eine richtige Beschäftigung zielen. In diesem Prozess treten Migranten in den Zielländer als Wirtschaftsbürger, nicht als Sozialstaatsbürger oder politische Bürger auf den Plan. Diese Migration verstärkt also den Informalisierungsdruck auf geschützte normale Arbeitsverhältnisse. Vor allem begünstigt die durch eine rigide Einwanderungspolitik erzwungene Illegalität vieler Wanderarbeiter ihre Erschließung in eine Zone verdeckter wirtschaftlicher Tätigkeit am Rande oder außerhalb des formellen Arbeitsmarkts. Die „*pull factor*“ der Migration bringt sie also in erheblichem Ausmaß in den informeller Sektor.²⁸⁴ Diese informelle Arbeitsmigration wird dadurch verstärkt, dass die Immigrationsländer die Arbeitsimmigranten in den formellen Arbeitsmärkte weitgehend ausgrenzen. Insbesondere hat sich Westeuropa im vergangen Jahrzehnt gegenüber legalen Immigranten fast total abge-

²⁸² Vgl. Putnam (1993) : Das Ensemble aller dieser Faktoren ist als Sozialkapital bezeichnet worden.

²⁸³ Altvater, E./ Mahnkopf, B. (1999), S. 358-359.

²⁸⁴ Ebd., S. 360.

schottet, so dass es zu dieser Art der „Externalisierung“ entweder nur auf illegalem Wege – mit hohen sozialen Kosten im Emigrations- wie im Immigrationsland – kommt, oder aber es findet keine Migration statt. Abgeschlossene Arbeitsmärkte aber sorgen dafür, dass die Wohlfahrtsunterschiede zwischen Regionen verfestigt werden – bis sie so groß werden, dass keine Schranken die Divergenzen einzudämmen und die konvergenten Prozesse zu stoppen vermögen. Die Schließung der Arbeitsmärkte Westeuropas gegen Immigranten, nachdem für die Reisefreiheit so stark gefochten wurde, ist ein Hindernis der Transformation zur und der Integration in die Weltmarktwirtschaft.²⁸⁵

Anders als sich neoklassische Ökonomen die Effekte der Migration vorstellen, die die aus internationaler Arbeitsteilung resultierte Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit und Minderung der Armut sind, kommt also kein Ausgleich von Einkommen zwischen verschiedenen Ländern und sozialen Schichten zustande. Die jetzigen Mechanismen der globalen „Ungleichheitsproduktion“, die mit der Modernisierungs-, Einkommensdifferenz und die darauffolgende soziale Unsicherheit zwischen der entwickelten und der weniger entwickelten Welt gemeint werden, werden für die ökonomischen und sozialen Spaltungen benutzt: zwischen Branchen und Kapitalgruppen, zwischen formellen und informellen Sektoren, zwischen qualifizierten und wenig qualifizierten Arbeitskräfte. Die Globalisierung geht an den Arbeitsmärkten nicht vorbei und produziert Gewinner und Verlierer.²⁸⁶

3. *Global Governance* als internationale Zusammenarbeit

Hier geht es um *Global Governance*, die sich von der Zusammenarbeit zwischen Unternehmensbereichen oder ‚genau gesagt, „*industrial cluster*“, unterscheiden und über diese Bereichen hinausgehen muss. In der Tat tauchen Probleme unter des Globalisierungsprozesses auf, die über die traditionelle klassische Außenpolitik weit hinausreichen. Durch die Globalisierung der Ökonomie und die weltweiten Liberalisierungsschübe verschärfte sich der Systemwettbewerb zwischen den Nationalstaaten. Wir sind in der Tat in den neunziger Jahren nicht, wie nach dem Ende des Kalten Krieges erhofft, einer neuen Weltordnung näher gekommen, sondern erlebten vielmehr Rückfälle in eine nur partiell durch internationales Regelwerk ge-

²⁸⁵ Diese Erscheinungen sind innerhalb der Uruguay-Runde eindeutig auffällig. Trotz der Forderung der Runde nach Bewegungsfreiheit für Dienstleistungen und Kapital, fand man sich zu keiner Garantie der Bewegungsfreiheit für Arbeitskräfte bereit. Das kam einer Blockierung des Arbeitskräfteexports auf ausländische Märkte gleich. In dieser Entscheidung finden die Interessen der Industrieländer ihren Niederschlag, die über den Vorteil des Kapitals besitzen, aber auf Arbeitskräftesektor im Nachteil stehen.

²⁸⁶Vgl. Altvater, E./Mahnkopf, B. (1999), S. 363.

ordnete Weltordnung, die manche Analytiker des Weltgeschehens wieder an die Welt von gestern erinnerte. Das heißt auch in Gegenwart, dass zwischen Nationalstaaten und globalem System neue Strukturen entstehen, bestehend aus Handelsblöcken und Beziehungen zwischen ihnen. Dadurch hat sich die in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg entstandene hegemoniale Organisation des kapitalistischen Weltsystems entscheidend verändert.

Unter diesen Umstände sind erfolgreiche Politiken auf den unterschiedlichen Ebenen der *global Governance-Architektur* zur Eingrenzung des Systemwettbewerbs möglich, aber angesichts der weltweiten Konkurrenz um Investitionen schwierig, weil sich die Machtverhältnisse von den politischen Institutionen zu den privaten Unternehmen und Kapitalbesitzern verschoben haben, die mit Standortverlagerung oder Kapitalexpert drohen können.²⁸⁷

In vorliegender Arbeit wird der Versuch zu zeigen, ob *globale governance* für eine erfolgreichen Transformation in den Mittel- und Osteuropa brauchbar sein könnte oder nicht. Die damit einhergehende Probleme werden auch behandelt.

3.1. Die verschiedenen begrifflichen Auffassungen

Um die „*global governance*“ richtig zu erfassen, soll der Behandlungsraum der „*global governance*“ umrissen werden, der in unterschiedlicher Gewichtung auf die einzelnen Probleme bezogen ist.²⁸⁸

Zum ersten ist „*global governance*“ die Suche nach Lösungen für grenzüberschreitende Probleme, die zum Teil schon seit längerem bestanden (wie z.B. Entwicklung, Bevölkerungswachstum, Migration) und zum Teil durch die aktuellen Formen der Globalisierung entstanden sind (wie z. B. Instabilität der internationalen Finanzmärkte, Steuersenkungswettläufe). Zum zweiten spielten für „*global governance*“ neue Strukturen der Politik als ein Mittel zur Lösung dieser Probleme eine wichtige Rolle. Nicht nur formelle und informelle Regelungen oder Regelungsformen spielen dabei herausragende Rolle, sondern auch das Verhältnis staatlicher und nichtstaatlicher Akteure wird für wichtig gehalten. Drittens geht es um die Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Ebenen der Politik. Regelungsmuster staatlicher und nichtstaatlicher Akteure können auf der lokalen, regionalen, nationalen (makro-) regionalen und globalen Ebene angesiedelt sein und auch mehrere Ebenen umfassen. Viertens ist *global governance* ein dynamisches, auf Wandel ausgerichtetes Konzept. Überlegungen über

²⁸⁷ Nuscheler, F. (2000), S. 93.

Wesen und Ursachen von Veränderungsprozessen sind ein wichtiger Bestandteil von „*global governance*“. Fünftens ist sie letztlich die Suche nach politikfeldübergreifenden Ordnungsstrukturen. Dabei stellt sich das Problem der Interdependenzen zwischen verschiedenen Handlungsfeldern.²⁸⁹ Das heißt, dass die Möglichkeiten der Koordination verschiedener Aktivitäten und der Integration von Einzelmaßnahmen in einen Gesamtrahmen in Hinsicht auf das Ziel der effektiven Problemlösung untersucht werden.

Außerdem stellt sich dabei die Frage der demokratischen Legitimation. In diesem Sinne ist hier „*global governance*“ Ordnungsfragen, die einen Teilaspekt von „*global governance*“ darstellt. Der Begriff „Ordnung“, der im allgemeinen über isoliert betrachtete, sektorale Problemlösungen hinausgehen, entspricht dabei dem Verständnis von Weltordnung als Gesamtheit der Regelungsmuster und ist nicht mit ökonomischer Ordnungspolitik zu verwechseln.

Mit dem Verständnis über den Behandlungsrahmen der „*global governance*“ setzt sie den Begriff mit einem Mehr an Multilateralismus, also mit einer Verdichtung der internationalen Zusammenarbeit in internationalen Organisationen und Regimen, gleich.²⁹⁰ In der Tat beruht „*global governance*“²⁹¹ auf verschiedenen Formen und Ebenen der internationalen Koordination, Kooperation und kollektiven Entscheidungsfindung. In diesem Sinne übernimmt „*global governance*“ diese Koordinationsfunktionen und trägt zur Herausbildung globaler Sichtweisen bei.

Die Staatenwelt, also das System der Nationalstaaten, das auch schon einmal freundlich als Konzert der Mächte bezeichnet worden ist, wird seit der Heraufkunft der Moderne im 16. Jahrhundert durch internationales Recht reguliert und gewissermaßen harmonisiert. Im Zuge der modernen Globalisierung sind internationale Organisationen entstanden, die eine Welt des „*soft law*“ konstituiert haben. Denn mit größere Dichte wird es schwieriger, die internationalen, globalen Beziehungen und wechselseitigen Beeinflussungen in harter Rechtsform zu kodifizieren.²⁹² Aber soll hier offensichtlich davon unterschieden werden, was die *global governance*“ und die Regime bedeutet. In Regime kommt es nicht nur auf hart kodifiziertes internationales Recht an, sondern auf Normen, Werte, Regeln und, sofern diese eine gewisse Dauerhaftigkeit erlangen, auf Institutionen. Diese Regime übersetzen den Willen zur Kooperation in verbindliche Vereinbarungen zur Bearbeitung von gemeinsamen Problemen. Sie

²⁸⁸ Mürle, H. (1998), S. 5-8.

²⁸⁹ Vgl. Mürle, H. (1998), S. 5-6.

²⁹⁰ Nuscheler, F. (2000), S. 241.

²⁹¹ Die Vision von „*global governance*“ entspricht eher der bereits von Immanuel Kant anvisierten Weltförderung von freien Republiken mit einem notwendigen Minimum an Zentralstaatlichkeit.

²⁹² Altvater, E./Mahnkopf, B (1999), S. 510.

wurden zutreffend als wichtige Faktoren von „*governance without government*“²⁹³ bezeichnet. Diese stellen jenen „*embedded liberal compromise*“ dar, der viele Jahrzehnte nach dem Zweiten Weltkrieg Ausdruck der Stabilität des internationalen Systems gewesen ist.²⁹⁴ Im Gegensatz dazu kann der Begriff der „*global governance*“ also keineswegs die Stelle des bislang üblichen Regime- und Hegemonie-Begriffs bei der Analyse internationaler Beziehungen einnehmen, da er mit etwas anderes zu tun hat, was er sich auf die politische Artikulation und Regulation in den und an den (ökologischen und sozialen) Grenzen der Globalisierung bezieht. Sie werden vielmehr durch die Probleme umrissen, die politisch durch das Spektrum der Akteure im Weltsystem definiert, damit eingegrenzt und so einer Regulierung zugänglich gemacht werden.²⁹⁵ Die wichtigsten dieser einzugrenzenden globalen Probleme kommen sich nach Auffassung der „*Commission on global Governance*“ auf das Ende der Blockkonfrontation und der Kollaps des real existierenden Sozialismus, die Revolution im Kommunikationswesen, die Zunahme der transnationalen Migration, die Deregulierung der Märkte generell und die Liberalisierung der Finanzmärkte speziell, die Zunahme des Drogenhandels, die weltweite Ausbreitung von AIDS und anderer Epidemien, das neue Wettrüsten, der Waffenhandel und die Globalisierung der Umweltkrise heraus etc.²⁹⁶

Im Vergleich dazu bedeutet der Begriff der „*global governance*“ nach der Ansicht von Altvater und Mahnkopf folglich die Erweiterung des internationalen Systems, das ursprünglich aus Staaten bestand und dann durch internationale Organisationen und Regime ergänzt wurde, um den neuen Einflussfaktor Nichtregierungsorganisationen der Zivilgesellschaft einzubeziehen. Um die globale Probleme zu lösen, bedarf es nach ihrer Meinung, dass die Ressourcen der Zivilgesellschaften aller Kontinente mobilisiert werden. Daher trägt der Begriff von „*global governance*“ nicht nur den neuen Akteuren („*polity*“) Rechnung, weil wegen der Erosion der Nationalstaatlichkeit die tradierten Akteursarenen nicht mehr der angemessene Ort der politischen Bearbeitung der genannten Probleme sind, sondern auch den im Zuge der Globalisierung neu entstandenen Politikfeldern („*policy*“), in Sonderheit der ökologischen Frage, und außerdem den von den Akteuren entwickelten Formen von Politik („*politics*“).²⁹⁷ Das bedeutet, dass „*global governance*“ das globale Netzwerk von Akteuren wird, die Politikformen entwickeln, die zur Bewältigung der jeweils zu bearbeitenden Politikformen am besten geeignet sind. Politik im Umweltraum ist sowohl hinsichtlich der Formen, der Akteure und der Inhalte grundverschieden von Politik im nationalstaatlichen Raum. Insofern ist „*go-*

²⁹³ Rosenau, James N./Czempiel, E.-O., (1992).

²⁹⁴ Altvater, E./Mahnkopf, B (1999), S. 510.

²⁹⁵ Ebd. S. 510-511.

²⁹⁶ Ebd. S. 511.

²⁹⁷ Ebd. S. 511.

vernance“ die Antwort auf den Souveränitätsverlust der Nationalstaaten, auf die Krise des hegemonialen Systems und auf die Entstehung neuer Souveräne in der Weltgesellschaft²⁹⁸. Die Nationalstaaten bleiben dennoch die Hauptakteure der internationalen Politik, die weiterhin allein autoritative Entscheidungen treffen können, und bilden die tragenden Pfeiler der „*global governanc-architektur*“. Sie ist aber ohne netzwerkartige Verbindungen mit der Wirtschafts- und Gesellschaftswelt nicht mehr tragfähig. In diesem Sinne ist sie „*public-private partnership*“ in horizontal und vertikal vernetzten Strukturen, die bedeutet, dass der Staat in Kooperation mit gesellschaftlichen Gruppen gemeinsame Problemlösungen erarbeiten muss.

3.2. Das globale Problem

In den Zeiten der Globalisierung gibt es mehrere Schwierigkeiten, die die Durchführung der internationalen Zusammenarbeit oder der „*global governance*“ verhindern.²⁹⁹

Erstens hat die jetzige Politik im Zuge der globalen Vernetzung von Finanzen und Produktionsstandorten dazu beigetragen, dass sie mehr und mehr zum reinen Dienstleister des global agierenden Großkapitals geworden ist und sie als bewusste, politische gewollte Durchsetzung kapitalistischer Globalisierung die Stärkung transnational operierender Kapitalfraktion, die Auflösung der fordistischen Klassenkompromisse der Wirtschaftswunderzeit und die Ablehnung keynesianischer, staatlich orientierte Wirtschaftssteuerung mit sich brachte. Die daraus resultierende soziale Desintegration und Auflösung des Sozialstaates sowohl im nationalen wie im globalen Maßstab wird von den herrschenden politischen Klassen überall in Kauf genommen. In diesem Sinne tendiert ihr Spielraum für langfristige Entwürfe und Strategien gegen null.

Zweitens geht es um die selektiven internationalen Formen als Blockade für „*global governance*“, in der beispielsweise Afrika bei der internationalen Politikentscheidung ausgeschlossen wurde. Sie sind nicht nur aus normativen Gründen der Gerechtigkeit fragwürdig, sondern vor allem auch der Herausbildung einer umfassenden globalen Kooperationskultur in der Weltgesellschaft abträglich und gefährdet die Bereitschaft der schwächeren Länder zur Zusammenarbeit sowie daher die dauerhafte Bewältigung von Weltproblemen.³⁰⁰

²⁹⁸ Altvater, E./Mahnkopf, B (1999), S. 511.

²⁹⁹ Vgl. Häuschler, I. (2000), S. 55-56.

³⁰⁰ Messner, D. (2000), S. 99-101.

Drittens hat die Globalisierung der Ökonomie und die damit verbundene Standortkonkurrenz der Staaten nicht zum Aufbau wirksamer transnationaler politischer Institutionen geführt. Vielmehr wurde das marktwirtschaftliche Credo des wirtschaftlichen Wettbewerbs auf die Ebene der Staaten transportiert. Statt ihre Kooperation substantiell auszubauen, schärften die Staaten – während die Konzentration und internationale Vernetzung der privaten Wirtschaft schnell voranschritt – nationale Strategien, um im Kampf um die bevorzugten Investitionsstandorte an der Spitze zu liegen. Nicht konstruktive Koordination, sondern nationaler Wettstreit und „*beggar-my-neighbour*“ wurde zum Trumpf in den internationalen Beziehungen.

Viertens hat sich die Dominanz der von der Supermacht USA geführten westlichen Industrieländer nach dem Ende des Ost-West-Konflikts ausgeweitet. Die hegemoniale Politik der USA verhindert eine kooperative Weltordnung, indem sie mit einem einflussreichen internationalen Mechanismus die Schwächung der multinationalen Organisationen mit sich bringen und zur Lösung von Weltproblemen nur dann beizutragen gewillt ist, wenn dies die Interessen der USA vertreten könnte. Die Interessen der USA oder der westlichen Industrieländern bestehen darin, zu verhindern, dass die Verschuldungskrise des Südens in eine internationale Gläubigerkrise umschlug, sowie den Zugang zu wichtigen geostrategischen Zonen und Rohstoffen zu sichern. Ansonsten hegten die etablierten wirtschaftlichen und politischen Sonderinteressen in den Industriestaaten die Auffassung, dass sie durch substanzielle Konzessionen an den Süden, durch eine Neuordnung der Weltwirtschaft und durch ein globales politisches Regelwerk nur verlieren können.

Fünftens vermag der Süden dem Westen und insbesondere seiner Finanz- und Militärstärke keine gleichwertige Verhandlungsmacht entgegenzusetzen. Zudem sind die Staaten des Südens zersplittert und die meisten seiner politischen und wirtschaftlichen Eliten an die Interessen des Nordens angekoppelt. Eine gesellschaftliche Opposition konnte sich im Süden nur schwer oder gar nicht artikulieren oder gar die politische Macht erobern.³⁰¹

Sechstens liefert die Wissenschaft der Gesellschaft und der Politik nur sektorale Kenntnisse, Lösungsmodelle und Techniken. Sie hat und sie vermittelt kein Verständnis globaler Interdependenz. Unter diesem Verständnis darf sich die globale Politik nicht als Ausnahmefälle, Unfälle oder temporäre Erscheinungen verstehen und daher sich nicht Krisenmanagement, sondern das Management der globalen Interdependenzen bilden, das sich um Daueraufgabe in den Bildungs-, Sozial- und Politikebenen in den nationalen Gesellschaft kümmert.³⁰²

³⁰¹ Häuschler, I. (2000), S. 56.

³⁰² Vgl. Häuschler, I. (2000), S. 56.

Zusammenfassend ist festzustellen unter der Berücksichtigung der globalen Probleme die Kluft zwischen einer internationalisierten Ökonomie, globalen Umweltgefährdungen, grenzüberschreitenden Problemen (z.B. Migration, Kriminalität, Wald- und Artensterben) auf der einen Seite und der weitgehend territorialstaatlichen Fixierung des politischen Handels auf der anderen Seite wächst. Diese globalen Konfliktlinien verlaufen demnach nicht zwischen Weltwirtschaft und Nationalstaat oder zwischen Staaten und Weltgesellschaft, sondern zwischen starken und schwachen Kapitalfraktionen, zwischen metropolitanen und peripheren Ökonomien, zwischen Kapital und Arbeit und zwischen herrschenden und marginalisierten Klassen.

Konstitutive Koordinaten unseres Denken sind von der Realität weiter entfernt. Diese Politik verursacht Wachsen des weiteren Abstands zwischen Arm und Reich in der Welt, abgesehen von erfolgreichen Aufholprozessen einiger Schwellenländer.

Unter diesen Situationen wird im folgenden davon ausgegangen, dass die Beibehaltung der bislang durchgeführten Politik, die mit der Globalisierung einhergeht, die neue Herausforderungen oder Zukunftsaufgaben der Weltgesellschaft nicht auflösen kann. Daher wird „*global governance*“ als globales Netzwerk von Akteuren, die Politikformen entwickeln, die zur Bewältigung der jeweils zu bearbeitenden Probleme am besten geeignet sind, die größere Interdependenz einerseits und die deshalb größere Heterogenität der betroffenen Menschen und Gesellschaften andererseits betrachtet.

3.3. Möglichkeiten von Global Governance

Für die globalen Problemen, die unter der Ägide des Neoliberalismus entstanden sind und sich auf die nicht immer friedlich verlaufenden Deintegration in Sudost-, Ost- und selbst Mitteleuropa beziehen, müssen neue Ordnungsstrukturen geschaffen werden. Die Globalisierung von Gefahren und Herausforderungen – Krieg, Chaos, Selbstzerstörung – erfordert eine Art von Weltinnenpolitik, die über den Horizont bisheriger westlichen Politik, aber auch über nationale Grenzen weit hinausreicht. Dieser Prozess zwingt dazu, das bisherige Verhältnis zwischen Innen- und Außenpolitik grundlegend zu überdenken und er stellt neue Anforderungen an die nationalstaatliche Politik. Die Neuverteilung der weltwirtschaftlichen und weltpolitischen Gewichte, die auf den Begriff der multipolaren Welt gebracht wurde, war begleitet von einem Prozess der Regionalisierung, der durch den Globalisierungsdruck noch verstärkt wurde. Wie bereits im vorgegangenen Abschnitt IV. 2 erwähnt, gehört die Gleichzeitigkeit

von Globalisierung und Regionalisierung und von Globalisierung und Lokalisierung zu den strukturbildenden Entwicklungstrends von Weltgesellschaft und Weltpolitik.

Unter diesen Umstände bedarf es der globalen „*governance*“ als kooperativen Projekte. In diesem Sinne spielt „*global governance*“ oder internationale Kooperation, die Antworten auf die Herausforderungen der Globalisierung als ein neues Feld gibt, eine wichtige Rolle. Am Anfang der 90er Jahre hat die von Willy Brandt angeregte „*Commission on Global Governance*“ diesen Begriff in die internationale Diskussion eingeführt.³⁰³ Diese „*Commission on Global Governance*“ hat drei Voraussetzungen für das Funktionieren von globaler *governance* geschaffen, die schon Kant in seinen drei ersten Definitivartikeln zum Ewigen Frieden eingefordert hatte.

Erstens kann ein langfristig gesicherter Frieden nur in und zwischen rechtstaatlich verfassten (republikanischen) Staaten entstehen. Zweitens braucht eine friedensfähige Weltpolitik zwar keinen Weltstaat, aber die regulierende Kraft eines innerhalb der Förderation freier Republiken verbindlichen Völkerrechts. Drittens muss die sich herausbildende Weltgesellschaft auf einer weltbürgerlichen Verfassung mit Weltbürgerrechten, als auf dem Fundament von universellen Menschenrechten, aufbauen.³⁰⁴ Diese Voraussetzungen als die Vorstellung gemeinsamer Interessen und die Neuordnung des internationalen Wirtschaftssystems wären nur zu schaffen, wenn es gelänge, auch auf globaler Ebene einen politischen Rahmen zu etablieren, welcher der Difinitions- und Steuerungsmacht der globalisierten Ökonomie und ihrer Medien demokratische kontrollierte Grenzen setzt.

Unter diesem Gesichtspunkt globaler „*governance*“ und der neuen Bedingungen der Globalisierung soll die bisherige Entwicklungszusammenarbeit und internationale Kooperation neue Schwerpunkte und Prioritäten setzen, um die internen Entwicklungspotentiale von Partnerländern im Sinne der Förderung wirtschaftlicher, sozialer, ökologisch tragfähiger Entwicklung, von Menschenrechte und Demokratie zu stärken. Das heißt wiederum, nicht nur dass erfolgreiche Entwicklungszusammenarbeit und globale Lastenausgleich wichtige Dimensionen von „*global governance*“ und zugleich der Humus für die Herausbildung tragfähiger Formen in-

³⁰³ Die von Willy Brandt initiierte „*Commission on Global Governance*“ hat seit Anfang der 90er Jahre die Diskussion über die „Regierbarkeit der Welt“ maßgeblich vorangebracht, die sich auf friedenspolitischen, ökonomischen und ökologischen Politikfeldern entwickeln kann. Diese Politikfelder beziehen sich auf vier Bereiche, die ganz besonders für das Regelungspotential von „*Global Governance*“ in Frage kommen : Sicherheit, wirtschaftliche Verflechtung, vereinten Nationen und Herrschaft von Recht. Alle Felder beziehen sich auf fundamentale Normen und Werte, wie etwa den Wert des Lebens, die unabhängig vom jeweiligen kulturellen, politischen, religiösen oder philosophischen Hintergrund gleichermaßen und von allen akzeptiert werden können. Diese Werte und Normen eines Wertethos müssen aber auch derart sein, dass sie kultureller Vielfalt nicht nur gerecht werden, sondern diese gewünscht und gestärkt wird. Aber tragfähige institutionellen Strukturen und auch etabliertes Leitbild wurde bisher nicht gefunden.

³⁰⁴ Nuscheler, F (2000), S. 244

internationaler Kooperation zwischen de facto ungleichen Partnern³⁰⁵ sind, sondern auch dass sich ein Institution- und Regelsystem und neue Mechanismen internationaler Kooperation, die kontinuierliche Problemerarbeitung globaler Herausforderungen und grenzüberschreitender Phänomene erlauben, entwickeln soll. Durch diese Zusammenarbeit oder „*global governance*“ kann ein höheres Maß zwischenstaatlicher Kooperation und Koordination, supranationale Normen- und Regelsysteme, völkerrechtlich verbindliche Konventionen, internationale Regime sowie nationale Strategien und Maßnahmen zur Lösung globaler Probleme erreicht werden, die international abgestimmt und gebündelt werden. Sie trägt auch dazu bei, die Wettbewerbsfähigkeit und nationale technologische Kompetenz zu stärken und die Synergieeffekte zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik umfassend auszulösen. Obendrein verstärkt sie, die Potentiale von Markt-, Staats- und Netzwerksteuerung und deren Komplementaritäten gebündelt werden muss, die Lern- und Problemlösungskapazitäten der Gesellschaften. Sie betrachtet dabei nicht nur die ärmsten Länder, sondern auch eine enge Kooperation mit den Schwellenländern sowie den bevölkerungsreichen Gesellschaften. In einer globalisierten und komplexen Welt verbessern sich die Chancen und die Notwendigkeiten für wechselseitige Lernprozesse und die gemeinsame Suche nach „*best practice*-Methoden“.³⁰⁶ Eine gemeinsame Kultur des Lernens und die Herausbildung internationaler Lerngemeinschaften sind Grundsteine von „*global governance*“, und globales Interdependenz- und Kooperationsmanagement ergänzt nationale Politiken, weil die Nationalstaaten in einer von Globalisierungstendenzen geprägten Zeit Handlungsspielräume verlieren. Auf ökonomischer Ebene wird dies am deutlichsten so, dass Unternehmen mehr und mehr nicht mehr in einem nationalen Wettbewerb stehen, sondern sich gegen weltweite Konkurrenz durchsetzen müssen. Aber auch ökologische Probleme, z.B. der weltweite Klimawandel, sind nicht mehr von einzelnen Staaten oder Regionen zu lösen, sondern bedürfen weltweit wirkender Maßnahmen. Die Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit könnten sich auf diese Art und Weise zu wichtigen Knotenpunkten grenzüberschreitender Netzwerke entwickeln, in denen gemeinsame Probleme gelöst werden. Dabei bedarf es sowohl der Partizipation der Privatwirtschaft, die von der Globalisierung stark profitiert, indem diese private Vermögensbesitzer beispielsweise über eine kleine Besteuerung kurzfristiger internationalen Finanztransfer, nämlich Tobin-Steuer, an den Kosten und der Gestaltung der Globalisierung angemessen beteiligt werden, als einer Stärkung weltweit agierender NGOs. Diese können den Kern für die Herausbildung einer internationalen Zivilgesellschaft darstellen, ohne die Globalisierung in Legitimationskrisen der Politik und Demokratieproblem mündet.

³⁰⁵ Messner, D. (2000), S. 98.

Diese „*lobal Governance*“ heißt nicht *Global Government*, also Weltregierung oder Weltstaat. Ein solcher ist weder eine realistische noch eine erstrebenswerte Option, weil eine schon bürokratische Superbehörde kaum demokratische Legitimation gewinnen könnte und weit entfernt von den zu lösenden Problemen wäre.³⁰⁷ Daher bedarf es nicht Weltregierung, aber auch nicht Weltmarkt „*sans phrase*“, sondern eines Netzwerks, dessen Fäden durch Marktbeziehungen, politische Aktionen der Nationalstaaten und der internationalen Institutionen und durch zivilgesellschaftliche Einmischung zur Lösung der genannten Weltprobleme und zur institutioneller Innovationen zur Stärkung politischer Steuerungsfähigkeit geknüpft werden.³⁰⁸

In allen Regionen formieren sich mehr oder weniger erfolgreiche Kooperations- oder Integrationszonen, wobei die EU das am weitesten entwickelte Modell von regional „*governance*“ bildet. Der Zwang zur Kooperation verlangt Souveränitätsverzichte, die Globalisierungseffekte und Interdependenzstruktur schon längst erzwungen haben. Auch die Großmächte müssen sich, um sich als kooperationsfähig zu erweisen, mit geteilten Souveränität abfinden, die – wie das Beispiel der EU zeigt – keinen Verlust, sondern einen Zugewinn an gemeinsamer Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit bewirken können. Auch wenn es vielfältige Partikularinteressen und Machtblockaden, die gegen eine solche Entwicklung sprechen, gibt, beeinflusst die globale „*governance*“, die im politischen Prozess an Faszination gewinnen und handlungsleitend wirken, die Dynamik der Globalisierung. Der Erfolg von „*global governance*“ hängt also auch davon ab, ob es Politik und Wissenschaft gelingt, die essenzielle Bedeutung dieses Zukunftsprojektes für eine friedliche Entwicklung innerhalb der Weltgesellschaft und zur Abwehr der Entmachtung der Politik zu verdeutlichen.³⁰⁹

Demgegenüber wurde das *global governance*-Projekt mit mehrfachen Einwänden konfrontiert. Zum einen sei es ein theoretisch nicht begründetes Konstrukt, das sich aus der kritischen Analyse der rauen Gegenwart in voluntaristische Zukunftsvisionen flüchte. Es blende zum anderen den Machtfaktor und Hegemonialinteressen aus und liefere deshalb angesichts der realen Machtverhältnisse in der Weltpolitik und globalen Ökonomie nicht einmal eine konkrete Utopie für die Welt von morgen.³¹⁰ Es vermittelt die Hoffnung, dass die Weltprobleme gelöst werden können, wenn nur alle Akteure sich auf eine gemeinsame Weltethik und Gattungsinteressen besinnen und sich endlich zusammenraufen in kooperative, netzwerkartig

³⁰⁶ Messner, D. (2000), S. 106.

³⁰⁷ Nuscheler, F. (2000), S. 242.

³⁰⁸ Altvater, E./Mahnkopf, B. (1999), S. 512.

³⁰⁹ Messner, D. (2000), S. 108.

³¹⁰ Nuscheler, F. (2000), S. 259.

organisierte Strukturen. Die ersatzweise von ihnen in die Debatte eingebrachte Weltethik – die kulturelle Dimension von „*global governance*“ – ist hingegen ein weiterer problematischer Aspekt in ihrer Argumentation. Denn die Konstituierung einer Weltethik bedeutet die uneingeschränkte Universalisierung von Werten und Normen. Man sollte sich aber wenigstens darüber im klaren sein, dass die sich bisher abzeichnenden globalen Wertemuster inklusive der Vergötterung des Götzen „Markt“ ausnahmslos dem westlichen Fundus entstammen. Sie vermuten mit keiner Silbe die möglichen Gefahren der globalen Normierung von Werten, die leicht in totalitäre Denkformen umschlagen kann, wie sie in den negativen Utopien von George Orwell und anderen kritisiert wurde.

Obendrein ignoriere es feministische Konzepte, vernachlässige emanzipatorische Konfliktstrategien und setze allzu sehr auf eine kooperative „*public-private partnership*“. ³¹¹ Realisten in Politik und Wissenschaft geben dem Projekt nur geringe Realisierungschancen. Sie erkennen im Gefolge der Globalisierung eher verschärfte Konkurrenzsituationen, Deregulierungswettläufe und Handlungskonflikte, die sich auch durch „*global governance*“ nicht bändigen lassen. ³¹² Das spiegelt sich wider, dass die ungleiche Machtverteilung bürgerlicher Gesellschaften und die selektive Konstituierung ihrer Mitglieder nicht hinreichend wahrgenommen wurde. Marginalisierten Gruppen – insbesondere den breiten Unterschichten im Süden – fehlen sämtliche Voraussetzungen für die Teilhabe an „*global governance*“. Allein deshalb werden sie nicht an globalen Entscheidungsprozessen mitwirken können, gleichgültig, ob sie von ihnen betroffen sind oder nicht. Die beschworenen NGO-Netzwerke ändern daran herzlich wenig. Durch die auf den meisten internationalen NGO-Treffen zu beobachtende Ungleichverteilung werden nicht nur die Interessen lokaler Gemeinschaften aus dem Süden, sondern ganzer Weltregionen marginalisiert. Abgesehen davon ist der Einfluss der NGO-Netzwerke auf die Realpolitik ohnehin denkbar gering.

Letztlich klingt aus der Sicht von Entwicklungsländern „*global governance*“ oft wie eine Bedrohung, die auf die institutionelle Absicherung der hegemonialen Macht der Industrieländer und Problemlösung zulasten der Entwicklungsregionen abzielt. Ohne Kooperation mit dem Süden sind jedoch viele Weltprobleme wie Klima, Ozon, Biodiversität, oder Migration auf Dauer nicht lösbar.

³¹¹ Vgl. Brand, U. (1999) (Hrsg.).