

Hansjörg Herr, Klaus Voy

Neuorientierung der bundesdeutschen Währungs- und Finanzpolitik im internationalen Raum

Schriftenreihe des IÖW 22/88



i | ö | w

INSTITUT FÜR
ÖKOLOGISCHE WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Schriftenreihe des IÖW 22/88

Hansjörg Herr

Klaus Voy

Neuorientierung der bundes-
deutschen Währungs- und Finanzpolitik
im internationalen Rahmen

Gutachten im Auftrag der "Arbeitsgemeinschaft
Weltwirtschaft und Entwicklung - verantwort-
bares Produzieren und Konsumieren in einer Welt"
der Fraktion DIE GRÜNEN im Bundestag

Berlin 1988

ISBN 3-926930-15-2

Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) GmbH

Die aktuellen und zukünftigen Probleme der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik werden nur auf dem Weg der systematischen Verknüpfung ökonomischen, ökologischen und sozialwissenschaftlichen Sachverstands zu bewältigen sein.

Daraus folgt ein wachsender Bedarf an innovativer, ergebnisorientierter Forschung, an interdisziplinärer Theoriebildung und Politikberatung. Mit diesem Verständnis akquiriert das IÖW Forschungsprojekte und Gutachten, veranstaltet Fachtagungen und veröffentlicht die Ergebnisse seiner Arbeit in einem regelmäßig erscheinenden "Informationsdienst" sowie der institutseigenen Schriftenreihe.

VORWORT

Die Grünen im Bundestag haben sich in dem Arbeitsschwerpunkt "Weltwirtschaft und Entwicklung - verantwortbares Produzieren und Konsumieren in einer Welt" unter anderem das Ziel gesetzt, konkrete konzeptionelle Entwürfe für den demokratischen, sozialen und ökologischen Umbau der Außenwirtschaftspolitik der BRD zu erarbeiten. Der Auftrag für das hier vorgelegte Gutachten bezieht sich auf einen wesentlich die Weltwirtschaft prägenden Problemkreis, der dringend einer Neuordnung bedarf - die internationalen Währungs- und Finanzbeziehungen.

Die beiden Autoren, Dr. Hans-Jörg Herr und Dipl.-Vw Klaus Voy haben mit dieser Arbeit Problemanalysen und Optionen für alternative Handlungsspielräume der bundesrepublikanischen Währungs- und Finanzpolitik vorgelegt, die nach unserer Einschätzung nicht nur die Arbeit von Fraktion und Partei der Grünen, sondern auch den weiteren wissenschaftlichen Diskurs über dieses Thema beeinflussen können.

Wir begrüßen daher die Veröffentlichung des Gutachtens in der Schriftenreihe des IÖW. Die dargelegten Positionen geben lediglich die Meinung der Verfasser wieder und müssen vom Auftraggeber noch intensiv diskutiert werden. Weitere Veröffentlichungen behält sich die Fraktion vor.

Dr. Dieter Bricke
(Koordinator der AG "Weltwirtschaft und Entwicklung"),
Fraktion Die Grünen im Bundestag

INHALTSVERZEICHNIS

Einleitung	1
Eine kürzere Fassung	4
1. Weltwährungssystem und Deutsche Mark	19
1.1. Hegemonie des Dollar und Aufstieg der DM	19
1.1.1. Die Etablierung der Nachkriegsordnung der Weltwirtschaft	19
1.1.2. Die Bundesrepublik in der Weltwirtschaft	21
1.2. Das Ende der Nachkriegsordnung	27
1.3. Die Währungskonflikte der siebziger und achtziger Jahre	32
1.3.1. Die Anti-Inflationspolitik Anfang der siebziger Jahre	33
1.3.2. Die Konfrontation zwischen den USA und der Bundesrepublik	34
1.3.3. Die temporäre Regeneration des Dollar als Weltgeld	41
1.4. Zur Verschuldung der Dritten Welt	46
1.4.1. Die siebziger Jahre: Krise in den Metropolen - Aufbruch in der Dritten Welt	46
1.4.2. Die achtziger Jahre: die Verschuldungskrise	48
1.4.3. Die Re-Politisierung des Schuldenproblems	50
1.5. Die neunziger Jahre: Integration oder Dissoziation der Weltwirtschaft?	53
Exkurs 1: Das System von Bretton Woods und seine Vorgeschichte	57
Exkurs 2: Die Rationalität von Handelsmerkantilismus und Unterbewertungsstrategien	62
Exkurs 3: Der falsche Mythos der Xeno-Märkte	67
Exkurs 4: Hegemonie, Weltgeld und Stabilität	69
Exkurs 5: Innere Bedingungen harter Restriktionspolitik	75
Exkurs 6: Destabilisierende Spekulation und die spezifische Instabilität flexibler Wechselkurse	80
Exkurs 7: Die Krise der weltmarktorientierten Entwicklungsstrategie und Alternativen	86
2. Politische Regulierung, Binnenorientierung und Instrumente ihrer außenwirtschaftlichen Absicherung	92
2.1. Zum Verhältnis von Politik und Ökonomie in den Außenwirtschaftsbeziehungen	92
2.2. Binnenorientierung der Außenwirtschaft	95
2.2.1. Außenwirtschaftspolitische Orientierung	95
2.2.2. Zum Umfang internationaler Wirtschaftsverflechtung	98

2.3. Kapitalverkehrsregulierungen	101
3. Außenwirtschaftliche Handlungsspielräume der Bundesrepublik	109
3.1. Die Bundesrepublik in der Weltwirtschaft	109
3.2. Eine andere Außenwirtschaftspolitik	116
4. Demokratische Optionen für die Währungsintegration der EG	119
4.1 Die EG als Wirtschaftsraum	121
4.2. Das gegenwärtige Europäische Währungssystem und die Diskussion um seine Weiterentwicklung	129
4.2.1. Die Rolle der Bundesrepublik innerhalb des EWS	129
4.2.2. Die gegenwärtige politische Kontroverse zwischen den EG-Staaten	135
4.2.3. Die Option der Bundesbank: Stabilitätsfestung EG in einer offenen Weltwirtschaft	137
4.3. Demokratische Optionen für die Währungsintegration der EG	140
4.4. Das Modell eines reformierten europäischen Währungssystems	145
4.4.1. Politische Steuerung der gemeinsamen Währungspolitik	146
4.4.2. Etablierung eines Europäischen Währungsfonds	147
4.4.3. Erhalt der Stufenflexibilität der Wechselkurse	148
4.4.4. Koordinierung der Geldpolitik und symmetrischer Anpassungsdruck für Überschuß- und Defizitländer	151
4.4.5. Gemeinsames Außenmanagement des europäischen Währungssystems	155
4.4.6. ECU keine privat verfügbare gemeinsame Währung	157
4.4.7. Kein völlig integrierter Kapitalmarkt	158
4.4.8. Das Verhältnis unseres Währungsvorschlags zum Padoa-Schioppa-Bericht	159
4.5. Die Außenbeziehungen des EWS	161
Anhang: Die institutionellen Grundelemente des existierenden EWS	162
5. Wege zu einer neuen Weltwährungsordnung	169
5.1. Die Ausgangsbedingungen	169
5.2. Währungsvorschläge ohne Rücknahme der monetären Interdependenz	170
5.2.1. Regelbindungen nationaler Politik	170
5.2.1.1. Die nationale Geldmengenregel	170
5.2.1.2. Die nationale BIP-Regel	173

5.2.2. Weltwirtschaftliche Kooperationsmodelle	174
5.2.2.1. Der Hankel-Plan einer Weltzentralbank	174
5.2.2.2. Die Wiederbelebung des Goldstandards	177
5.2.2.3. Hosomis unabhängiger Stabilisierungsfonds	178
5.2.2.4. McKinnons Weltmonetarismus	179
5.2.2.5. Williamsons Zielzonenkonzept	180
5.3. Die Unwahrscheinlichkeit stabiler weltwirtschaftlicher Kooperation	182
5.4. Ein alternatives Weltwährungs-Szenario	187
5.4.1. Ein Plädoyer für die Dissoziation der international integrierten Kapitalmärkte	187
5.4.2. Ein Weltwährungssystem ohne Dominanz- und Abhängigkeitsstrukturen	190
5.4.3. Eine Chance für die Dritte Welt	193
Literatur	195

Einleitung

Ein Gutachten zum Thema "Neuorientierung der bundesdeutschen Währungs- und Finanzpolitik im internationalen Rahmen - Anforderungen unter demokratischen, sozialen und ökologischen Gesichtspunkten" kommt nicht ohne weitere thematische Einschränkungen aus.

Außenwirtschaftspolitik, selbst nur in den zwei direkt angesprochenen, allerdings zentralen Dimensionen der Bundesbankpolitik und der einschlägigen Finanzpolitik, ist für die Bundesrepublik nicht irgendein Gebiet der Politik. Sie ist zentral für die politischen Akteure und konstitutiv, in mancher Hinsicht identitätsstiftend für das Selbstverständnis großer Teile der Bevölkerung. Bedingt auch durch die Katastrophe, in der reichsdeutsche Machtpolitik endete, war Außenpolitik in diesem Land viel früher als anderswo primär auch Wirtschaftspolitik.

Gerade in der Bundesrepublik gibt es daher sehr enge Verschränkungen von inneren und äußeren Entwicklungen auf vielen und gerade auch auf den sozial und ökologisch wichtigen ökonomischen Gebieten. Die damit nur angedeuteten Zusammenhänge können in keiner Weise hinreichend behandelt werden. Entsprechend einer notwendigen Selbstbeschränkung stehen die Währungs- und Finanzfragen, also monetäre ökonomische Aspekte im Zentrum der Darstellung. Da diese nicht isoliert für sich zu behandeln sind, werden insbesondere die drei folgenden Problemkomplexe oft mit einbezogen, ohne daß dies auch nur in Ansätzen hinreichend wäre für eine Gesamtdarstellung.

(1) Weltwirtschaft steht in einem engen Wechselwirkungsverhältnis zur Weltpolitik, ohne daß sich die eine in die andere Sphäre auflösen ließe. Machtpolitische Fragen werden daher nur behandelt, soweit sie in engem Zusammenhang zu weltwirtschaftlichen Fragen stehen. Diese Sicht der Dinge erhebt keineswegs den Anspruch, das Weltsystem umfassend darzustellen. Sie kann aber Zusammenhänge verdeutlichen, die beim üblichen Blick auf Allgemeinpolitik und militärische Potentiale nur zu oft übersehen werden.

(2) Außenwirtschaft, wie Wirtschaft überhaupt, löst sich nicht in monetäre oder finanzielle Fragen auf, sondern beinhaltet die ganze Welt des materiellen Reichtums und damit der sozialen und ökologischen Fragen. Auch wenn wir mehr als viele andere davon ausgehen, daß der Orientierung an monetären Kalkülen und staatlicher Wirtschaftspolitik ein entscheidendes Gewicht im wirtschaftlichen Gesamtprozeß zukommt, betrachten wir unsere Ausarbeitung doch nur

als eine Seite, neben die als zweite die Behandlung der stofflichen, technologischen, institutionellen etc. Gegebenheiten von Gesellschaften zu treten hätte. Aus dem Bereich der internationalen Handels- und Leistungsverflechtung, über die makroökonomischen Salden hinaus, können nur einzelne Komplexe angeschnitten werden.

(3) Wenn im folgenden von "Weltwirtschaft" die Rede ist, so sind damit in erster Linie die Verhältnisse und Entwicklungen innerhalb und zwischen den kapitalistischen Industrieländern (OECD) gemeint, auch noch die Teile der Dritten Welt, die in die "internationale Geldwirtschaft" dichter eingeflochten sind. Europa meint in diesem Sinne das westliche Europa, meist sogar nur die EG. Den realsozialistischen Ländern, aber auch Indien u.ä. kommt in dieser Weltwirtschaft nur eine Bedeutung am Rande zu.

Wenn nach außenwirtschaftlichen Handlungsspielräumen und Optionen für die Bundesrepublik gefragt wird, so ist unterstellt, daß es darum geht, eine primär im Innern und für die innere Umgestaltung bestimmte Politik gegen wirtschaftliche Zwänge abzusichern, die ja gerade im Außenverkehr sehr schnell spürbar sein und gravierend wirken können. Ein wichtiger Bestandteil der Darstellung ist daher die Herausarbeitung von außenwirtschaftlichen, auch institutionellen Rahmenbedingungen, die zur Absicherung bestimmter interner Politiken erforderlich sind.

Das, was sonst im Zusammenhang der Bestimmung alternativer Politik so schwierig ist, die Antwort auf die Frage nach den handelnden Subjekten, ist im folgenden einerseits gar nicht Gegenstand: auf Grundlage der eigenen Analyse werden Konzeptionen entwickelt und es wird nicht gefragt, wie diese politisch durchgesetzt werden können. Andererseits ist für unser Thema die Antwort ganz einfach: umgesetzt werden müßte diese Politik von Parlament, Zentralstaat und Zentralbank; die Kompetenzen in diesen Fragen haben diese Institutionen und sollten sie auch, mit Ausnahme der vorgeschlagenen Änderungen, behalten.

Zielpunkte der Darstellung sind

- * außenwirtschaftliche Handlungsspielräume der Bundesrepublik, (Kapitel 3).
- * Vorschläge zur Umgestaltung des Europäischen Währungssystems (Kapitel 4)
- * Vorschläge für eine neue Weltwährungsordnung (Kapitel 5)

Alle drei Ebenen stehen in einem systematischen Zusammenhang. Besonders im Zentrum stehen die Vorschläge zur Umgestaltung des Eu-

ropäischen Währungssystem und zu einer neuen Weltwährungsordnung. Politische Konzeptionen fallen nicht vom Himmel, sondern bringen tatsächliche Verhältnisse zum Ausdruck, die nur in einer gewissen historischen Tiefe verstanden werden können. Wir analysieren daher vorab die Entwicklung der Weltwirtschaft (Kapitel 1) und einige Spezialfragen zur politischen Regulierung, Binnenorientierung und den Instrumenten ihrer außenwirtschaftlichen Absicherung (Kapitel 2).

Eine vorangestellte kürzere Fassung von Teilen der Arbeit soll den Einstieg in die Thematik erleichtern und die wichtigsten Ergebnisse zusammenfassen.

Eine kürzere Fassung

Von der Dollar-Hegemonie zum Multiwährungsstandard

Die Regulierung des Weltwährungssystems und damit das Herzstück der westlichen Weltwirtschaftsordnung wurde ab 1973 dem Markt in der Form flexibler Wechselkurse überlassen. Die Marktlösung war das Resultat der relativierten US-Hegemonie, der Unwilligkeit der USA, zur Verteidigung des Bretton-Woods-Systems die Wirtschaftspolitik auf ausschließlich externe Erfordernisse auszurichten, und der mangelnden Kooperation der verschiedenen weltwirtschaftlichen Pole.

In den Währungskrisen 1971 und 1973 kam es zu einem zweifachen "Zusammenbruch": Erstens zerfiel die Dollar-Hegemonie in ihrer quasi-institutionellen Form (Währungsunion um den Dollar) und wurde bei allem bleibenden Übergewicht des Dollar durch einen Multiwährungsstandard mit flexiblen Wechselkursen abgelöst. Zweitens zerfiel das Bretton-Woods-System in seinem Kernbestand, der politischen Regulierung und Kontrolle internationaler Kapitalbewegungen durch die nationalen Regierungen und die von diesen kontrollierten internationalen Institutionen.

Beides hängt nicht notwendig miteinander zusammen; prinzipiell wäre es auch denkbar gewesen, daß die faktische Relativierung der Rolle des Dollar als Weltgeld dazu genutzt worden wäre, das Bretton-Woods-System in seinem ursprünglichen Sinn als multilaterales Währungs- und Reservesystem zu beleben. Verhindert wurde dies dadurch, daß einerseits die USA nicht auf die verbliebenen Dimensionen ihrer monetären Hegemonie verzichten wollten, andererseits die entstandenen Gegenpole (die Bundesrepublik und später auch Japan) offene internationale Finanzmärkte benötigten, um ihre handelsmerkantilistischen Strategien in den verschiedensten Formen absichern zu können und die Autonomie isolierter Inflationsbekämpfung zu erlangen. Auch aufgrund dieser sich wechselseitig blockierenden Interessenlagen der führenden Wirtschaftsmächte wurde 1973 das Experiment der Deregulierung internationalen Kapitalverkehrs begonnen. Sicher ist in der Gegenwart die Internationalisierung der Produktion weiter vorangeschritten, und es hat sich ein internationales Netzwerk von rechtlichen Fixierungen und privaten und politischen Institutionalisierungen herausgebildet. Aber die Währungskämpfe und die wirtschaftspolitischen Konflikte zwischen den führenden Wirt-

schaftsmächten in den letzten fünfzehn Jahren zeigen ebenso wie die Schuldenkrise der Dritten Welt, daß es sich dabei vor allem um die Herausbildung von rechtlichen Normen zur Regelung des privaten Geschäftsverkehrs im weitesten Sinn handelt, während die gesamt- und weltwirtschaftlich relevanten Dimensionen in Konflikten blockiert und immer mehr den Märkten überlassen werden, die diese "Koordination" aber nicht leisten können.

Die bundesrepublikanische Strategie der stabilitätsorientierten Unterbewertung

Die Position der Bundesrepublik als einer der drei dominierenden Pole der Weltwirtschaft wurde primär aufgrund der günstigen inneren Bedingungen zur Verfolgung einer stabilitätsorientierten handelsmerkantilistischen Politik und der nichtkooperativen Weltwirtschaftsstrategie errungen. Die Bundesrepublik verfolgt seit ihrem Bestehen eine handelsmerkantilistische Strategie, die die Unterbewertung der DM durch moderate Lohnerhöhungen, hohe Produktivitätssteigerungen und Kapitalexport in verschiedensten Formen aufrechterhält. Durch diese Strategie der Bundesrepublik wird der außenwirtschaftliche Handlungsspielraum anderer Staaten eingeengt, da ein restriktiv agierendes Land vermittelt über die Marktmechanismen - generell bei unreguliertem Kapitalverkehr und noch verstärkt bei flexiblen Wechselkursen - expansiv agierenden Ländern letztlich ihren Restriktionskurs aufzwingen kann. So ist es der Bundesrepublik gelungen, Teile Europas in einen DM-Club zu verwandeln und das ökonomische Entwicklungstempo restriktiv zu bestimmen. In dieser Hinsicht steht die Bundesrepublik somit für einen weltwirtschaftlich mitentscheidenden Länderblock, dessen eher restriktive Gesamtausrichtung zu einem Problemfall der Weltwirtschaft geworden ist und die Gefahr einschließt, daß die negativen Folgen auch auf ihre Urheber zurückschlagen.

Verschuldung der Dritten Welt

Wie auch immer die Ursachen der Verschuldungskrise im Einzelnen gesehen und welche konkreten Wege zu ihrer Lösung oder wenigstens Milderung eingeschlagen werden, solange die derzeitige Schuldenbelastung der meisten Länder bestehen bleibt, wirkt sie für die Dritte Welt in wirtschaftlicher Hinsicht massiv entwicklungshemmend. Denn zur Bedienung des Schuldendienstes sind überschuldete

Länder gezwungen, ohne Rücksicht auf die inneren Kosten Exportüberschüsse zu erwirtschaften, die dann durchaus mit einer negativen Leistungsbilanz eihergehen können - aufgrund der hohen Zinszahlungen - , so daß trotz enormer Anstrengungen die Außenverschuldung weiter ansteigt. Hier kann nur eine drastische Reduzierung der Schuldenlast helfen.

Integration oder Dissoziation der Weltwirtschaft

Die Weltwirtschaft steht derzeit am Scheideweg zwischen einer weiteren ökonomischen Integration oder einer partiellen Zurücknahme des gegebenen Integrationsgrades - vor allem beim internationalen Kapitalverkehr. Die Frage, ob die zukünftige Entwicklung eher in die Richtung verschiedener, relativ abgeschotteter Wirtschaftsböcke oder hin zu einem einheitlichen, zunehmend integrierten Weltmarkt verläuft, läßt sich nicht eindeutig beantworten, da sich beide Tendenzen zeigen. Auf der einen Seite hält die weitere Integration der Waren- und vor allem Kapitalmärkte, die ab Ende der sechziger Jahre verstärkt begann, unvermindert weiter an. Auf der anderen Seite bewegt sich die Weltwirtschaft weiter in Richtung eines Polyzentrismus mehrerer, intern verstärkt integrierter Wirtschaftsräume, wobei keiner den anderen seine Politik aufzwingen kann.

Die weitere Entwicklung der Weltwirtschaft in ein System mehrerer ökonomischer Pole und unregulierter Kapitalmärkte würde auf absehbare Zeit eine restriktive und instabile Gesamtkonstellation implizieren, da die USA immer weniger bereit sein dürften, die Kosten der Hegemonie ohne ihre Vorteile zu tragen, während die anderen (westlichen) Pole kaum Anreize ausgesetzt sind, ihre bisherige Trittbrettfahrerrolle im Schatten der USA aufzugeben. Damit erscheint es unvermeidlich, daß sich auch im Rahmen dieses Szenarios der bisherige Zustand der Nicht-Kooperation der Währungsblöcke fortsetzt, was eine insgesamt instabile Konstellation der Weltwirtschaft mit heftigen Portfolioumschichtungen, Wechselkurschwankungen, Störungen des weltwirtschaftlichen Saldenausgleichs, periodischen Krisentendenzen und latenter Gefahr einer Großen Depression wahrscheinlich macht.

Die eher "demokratische" Variante eines integrierten weltweiten Waren- und Kapitalmarktes bestünde in der Überwindung der Logik eines Multiwährungsstandards mittels weltwirtschaftspolitischer Kooperation. Die Wahrscheinlichkeit, daß die verschiedenen Länder

oder Währungsblöcke dazu bereit sind, muß als äußerst gering angesehen werden. Zwar mag es wie bereits bislang auch weiterhin vorsichtige und unverbindliche Kooperationen geben, jedoch nähern sich diese dem Fall der Nicht-Kooperation an und können bei unreguliertem Kapitalverkehr allenfalls die Instabilitäten eines Multiwährungsstandards mildern.

Ist die Wahrscheinlichkeit durchgreifender weltweiter Kooperation gering, so sind die Kosten der Weltmarktintegration in bezug auf außenwirtschaftliche Schocks, Weltmarktabhängigkeiten, Einengung des Handlungsspielraums etc. für große Wirtschaftsblöcke hoch, während die Kosten einer relativen Abschottung vom internationalen Waren- und Kapitalverkehr eher gering sind. Es entsteht dadurch ein starker Druck, sowohl ökonomisch als auch politisch begründet, sich extern abzuschotten.

Insgesamt gehen wir also davon aus, daß als realistische Szenarien der absehbaren Zukunft in Frage kommen: a) ein Weltsystem mit freiem Kapital- und Warenverkehr, eher hoher Erwerbslosigkeit, starken Tendenzen zur Instabilität und relativ geringen Spielräumen für national oder international gestaltende Politiken; oder b) ein Weltsystem mit mehreren eher abgeschotteten "Wirtschaftsblöcken" - vor allem beim Kapitalverkehr - , wobei deren interne Ausrichtung durchaus unterschiedlich ausfallen kann. Die von uns präferierten Optionen für die EG und für die Organisation der Weltwirtschaft sind auch auf Grundlage dieser Einschätzung zu verstehen.

Die Notwendigkeit institutioneller Regulierung und Steuerung der Gesamtwirtschaft

Jede Geldwirtschaft bedarf der makroökonomischen Steuerung und setzt vor allem als Grundlage eine politische Gestaltung des Geldwesens voraus. Aber nicht nur das Geldwesen als solches muß politisch geordnet sein, sondern umfassende Strukturen institutioneller Regulierungen auf nationaler und internationaler Ebene gehören zu den Funktionsbedingungen jeder Geldwirtschaft. Institutionalisierungen und Regulierungen der Ökonomie können verschieden ausgestaltet sein. Die historischen Zeitabschnitte unterscheiden sich vor allem in den jeweiligen Verfassungen von Arbeitsmarkt, Kapitalmarkt und Unternehmensform.

Die politische Regulierung von Außenwirtschaftsbeziehungen bewegt sich nicht nur im Spannungsfeld von Staat und Wirtschaft, wie im

nationalen Rahmen, sondern hier wird die staatliche Souveränität auch politisch durch andere Staaten begrenzt und in mancher Hinsicht auch in Frage gestellt, da wirtschaftspolitische Strategien anderer Länder unmittelbare Wirkungen auf das Inland entfalten können.

Dieser strukturelle Konflikt kann in unterschiedlicher Weise bewegt oder gelöst werden. Der Staat kann seine äußere Souveränität durchgreifend dadurch herstellen, daß destabilisierende grenzüberschreitende Verflechtungen unterbunden werden. Es kann allerdings auch eine überstaatliche regulierende Institution etabliert werden, durch die politische Steuerung und ökonomische Prozesse auf die gleiche Wirkungsebene gebracht werden.

Die unseres Erachtens übelste aller Welten ist eine Konstellation, in der die Souveränität der Nationalstaaten durch weitreichende internationale ökonomische Verflechtungen drastisch reduziert ist, ohne daß es gleichzeitig eine übergreifende politische Regulierung ökonomischer Prozesse gibt. Genau diese Konstellation hat sich aber nach dem Zerfall des (praktizierten) Systems von Bretton Woods in den siebziger Jahren durchgesetzt und charakterisiert auch die gegenwärtige weltwirtschaftliche Lage.

Zur Überwindung dieser weltwirtschaftlich risikoreichen und gefährlichen Situation schlagen wir einen `Mittelweg` vor, nämlich die Etablierung (begrenzter) überstaatlicher Institutionen auf EG-Ebene und relative Abkoppelung - vor allem der Kapitalmärkte - in den Beziehungen dieses `Blockes` mit der übrigen Welt. Auch innerhalb der EG ist jedoch eine möglichst weitgehende Erhaltung der nationalen Autonomie anzustreben. Ausgehend vom wirtschaftspolitisch wichtigsten Ziel, zu einer erneuten Regulierung der internationalen Kapitalmärkte zu kommen, um dadurch überhaupt politische Handlungsmöglichkeiten zur Bekämpfung sozialer und ökologischer Probleme in größerem Maße zu erlangen, erscheint uns in der gegenwärtigen weltwirtschaftlichen Konstellation die EG als komplex strukturierte Staatengemeinschaft am besten geeignet, ökonomische Prozesse und politische Regulierung auf jeweils einer Aktionsebene zu vereinen, ohne dadurch entweder weitere Machtzusammenballung oder Zersplitterung zu fördern.

Binnenorientierung der Außenwirtschaft

Wir unterscheiden grundlegend zwei Seiten dessen, was unter Binnenorientierung zu verstehen ist, die prozeßpolitische oder ma-

kroökonomische Dimension einerseits und die strukturelle Dimension der überregionalen Verflechtung andererseits.

(1) Außenwirtschaftspolitische Orientierung

Jede existierende Volkswirtschaft hat ökonomische Beziehungen zur übrigen Welt. Die Außenwirtschaftsorientierung von Ländern oder Ländergruppen kann mehr nach außen ("Merkantilismus") gerichtet sein, sie kann aber auch mehr "binnenorientiert" sein, ausgerichtet an den Erfordernissen der inneren Entwicklung. Während im ersteren Fall die Steigerung der Waren- und Kapitalexporte, der Aufbau einer Gläubigerstellung etc. im Zentrum steht, geht es im zweiten Fall vor allem darum, die für die innere Entwicklung erforderliche Dynamik binnenzentriert zu erzielen.

Binnenorientierung einer Ökonomie bedeutet, eine im Durchschnitt der normalen zyklischen Schwankungen ausgeglichene Leistungsbilanz unter Berücksichtigung politisch gewollter und entsprechend finanzierter Ressourcentransfers anzustreben. Es soll weder möglich sein, Erwerbslosigkeit zu exportieren, noch als Rentier (Gläubiger-nation) Wohlfahrtsgewinne zu realisieren. Erst auf der Basis tendenziell ausgeglichener Leistungsbilanzen und geringer internationaler (Netto-)Gläubiger-Schuldner-Beziehungen halten wir auf wirtschaftlicher Ebene ein demokratisches Nebeneinander von Staaten, also ohne auch nur partielle Herrschaftsbeziehungen für möglich.

Binnenorientierung bedeutet für die Bundesrepublik die Aufgabe ihrer aggressiven Exportorientierung. Als Gläubigerland müßte sie sogar zum Ausgleich der Leistungsbilanz eine negative Handels- und Dienstleistungsbilanz (letztere ohne Kapitalerträge) realisieren. Zur Durchsetzung einer binnenorientierten Politik ist es notwendig, das Eigenleben internationaler Geld- und Kapitalmärkte soweit zu beschneiden, daß der Wechselkurs als primäres Ausgleichsinstrument der Leistungsbilanzen fungieren kann. Internationale Kapitalmärkte sind zu regulieren, weil es sich auch bei ihnen um Störfaktoren für die binnenwirtschaftliche und stabile außen- und weltwirtschaftliche Entwicklung handelt.

(2) Zum Umfang internationaler Wirtschaftsverflechtung

Internationaler Handel ist, wie Handel überhaupt, immer notwendig und auch in seinem Umfang grundsätzlich nicht von vorneherein gut oder schlecht. Er ist auch unter sozialen und ökologischen Gesichtspunkten in diesem Sinne "neutral". Binnenorientierung beinhaltet somit in Bezug auf den Handel keinerlei Autarkiebestrebun-

gen. Allerdings sind die erheblichen externen Kosten des Transports zu internalisieren und Transportarten zu wählen, die die Umwelt möglichst wenig belasten.

Aus einem angestrebten sozialen und ökologischen Umbau ergeben sich darüber hinaus weitreichende Umstrukturierungen auch internationaler Handelsströme (Energie, Landwirtschaft, Chemie etc), über deren Wirkung für den Gesamthandel hier nicht spekuliert werden soll, von denen aber wenigstens für einige zentrale Bereiche klar ist, daß der Warenaustausch vermindert würde. Im Inland nicht zugelassene Produkte und Verfahren (z.B. Waffen und Giftstoffe) sollten auch nicht exportiert werden.

Binnenorientierung kann natürlich nicht heißen, daß dann die übrige Welt gleichgültig ist. Auch nach der Realisierung wesentlicher Dimensionen des Umbaus wären die internationalen Wirtschaftsverflechtungen und ökologischen Abhängigkeiten so gewichtig, daß die Rücksicht auf internationale Zusammenhänge (Welthandel, Rohwarenpreise, Technologietransfer, Hilfe für die Dritte Welt etc.) und der Einsatz für weltweiten sozialen und ökologischen Umbau zentral mitbestimmend auch in die innere Politik einzugehen hätte.

Kapitalverkehrsregulierungen

Regulierungen des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs waren bis vor wenigen Jahren eine Selbstverständlichkeit und waren notwendige Bestandteile des quasi ordnungspolitischen Instrumentariums. In den Außenwirtschafts- bzw. Zentralbankgesetzen aller souveränen Staaten dieser Welt, soweit sie eine eigene Währung haben, sind Vollmachten für die Währungsbehörden enthalten, mit denen im Notfall der gesamte Außenwirtschaftsverkehr kontrolliert, reglementiert, verordnet etc. werden kann. Diese Eingriffsmöglichkeiten sind keineswegs nur Ausfluß staatlicher Machtentfaltung, durch die quasi "natürliche" Marktfreiheiten beschränkt werden sollen, sondern es handelt sich um ökonomisch notwendige Elemente der heutigen Zentralbankgelder wie der DM, die in ihrer Existenz und Funktionsweise untrennbar an staatliche Souveränität gebunden sind. Konstitutiver Bestandteil dieser rechtlichen Absicherung eines Wirtschafts- und Währungsraums nach außen sind die Außensteuergesetze.

Die außenwirtschaftlichen Vollmachten sind kein Überbleibsel aus vergangenen Zeiten, sondern sie sind auch und gerade unter den

heute weithin vollzogenen "Deregulierungen" großer Teile des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs erforderlich, um im Notfall Kapitalbewegungen, die auf den heutigen offenen Märkten sich viel plötzlicher und massiver entfalten können, ohne größeren Schaden abwehren zu können.

Die Außenwirtschaftsbeziehungen sollten wie vor dem Zusammenbruch des Systems von Bretton Woods 1973 politisch reguliert werden. In mancher Hinsicht sind sogar intensivere Regulierungen nötig, da in den fünfziger und sechziger Jahren die Stabilität von Kapitalbewegungen allein aufgrund der noch intakten Hegemonie der USA größer war als danach und gleichzeitig das Volumen weltwirtschaftlich disponibler Geldvermögen seitdem gewaltig zugenommen hat. Grenzüberschreitender Kapitalverkehr ist kein Wert an sich. Zur äußeren Absicherung des jeweiligen Währungsgebietes, sei dieses die Bundesrepublik oder die EG insgesamt, ist daher eine Regulierung des Kapitalverkehrs unbedingt erforderlich, um eigene Handlungsspielräume zu erhalten oder zu etablieren.

Wie innerhalb eines Wirtschaftsgebietes sollten sich die Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen auch auf dem Feld der Außenwirtschaft grundsätzlich der indirekten Mittel der Gestaltung von Marktformen, Regulierung von Gesamtgrößen und Preisbeeinflussungen durch Abgaben und Subventionen beschränken, da durch solche Mittel das Marktgeschehen transparent und gestaltbar bleibt bzw. erst wird und dadurch der administrative Aufwand begrenzt bleibt.

Zur Unterbindung des kurzfristigen spekulativen Kapitalverkehrs erscheint eine generelle Devisenumsatzsteuer als ein effizientes Instrument. Eine solche Steuer würde kurzfristige Kapitalbewegungen äußerst unattraktiv machen. Zweck der Devisenumsatzsteuer ist es, den Zeithorizont internationaler Kapitalbewegungen zu verlängern und dadurch kumulative, sich selbst verstärkende kurzfristige Spekulationswellen zu verhindern.

Eine Devisenumsatzsteuer versagt allerdings bei langfristigem Kapitalverkehr, der durch die verschiedenen Dimensionen der Vermögenssicherungsqualität von Währungen bestimmt wird und auch politisch motivierte Kapitalbewegungen einschließt. Es ist auch für den grenzüberschreitenden langfristigen Kapitalverkehr grundsätzlich nicht davon auszugehen, daß er stabilisierend wirkt. Im Falle von gravierenden Instabilitätsprozessen durch umfangreichen Kapitalzu- oder -abfluß sind im Ausnahmefall weitere direkte Eingriffe erforderlich.

Außenwirtschaftliche Handlungsspielräume der Bundesrepublik

Außenwirtschaftliche Handlungsspielräume der Bundesrepublik können realistisch nicht in dem herrschenden Bild der Bundesrepublik als mittleres Land in einer riesigen Weltwirtschaft beschrieben und gewertet werden. Die Bundesrepublik ist keineswegs primär Opfer von außen diktiertem Weltmarktbedingungen, technischer und wirtschaftlicher Zwänge, denen gegenüber es nur Anpassung oder Abstieg im Wettlauf der Nationen geben könne. In Forschung und Entwicklung, in den zentralen technologischen Produktionsbereichen und in der Produktivitätsentwicklung nimmt sie eine der führenden Stellungen ein. Die Position der Bundesrepublik als einer der drei dominierenden Pole der Weltwirtschaft wurde jedoch primär aufgrund der günstigen Bedingungen zur Verfolgung einer stabilitätsorientierten handelsmerkantilistischen Politik und der nichtkooperativen Weltwirtschaftsstrategie errungen.

Die Bundesrepublik war und ist zunehmend mehr ein Störfaktor der Weltwirtschaft, da sie aufgrund ihrer einzigartigen Orientierung auf absolute Preisstabilität und Exportüberschüsse im Wettbewerb der Währungen auch für den Dollar zum Maßstab geworden ist. Besonders im Rahmen des seit den siebziger Jahren etablierten Multiwährungsstandards sind die restriktiven Wirkungen dieser Politik sehr weitreichend.

Es kann nicht Selbstzweck für die Bundesrepublik sein, ihre nationale Währung zur internationalen Reservewährung auszubauen, obwohl oder besser weil eine solche Rolle unmittelbar auch wirtschaftliche und damit politische Macht bündelt. Im Falle alternativer wirtschaftspolitischer Optionen sollte die Rolle der DM als internationale Reservewährung aufgegeben werden; dies ist auch eine Bedingung für die Entwicklung eines demokratischen Europäischen Währungssystems. Für den Produktionsstandort Bundesrepublik könnten sich dadurch die außenwirtschaftlichen Bedingungen sogar verbessern, da (die so oft beklagten) Belastungen und Restriktionen entfielen, die mit der Rolle der DM als internationaler Anlagewährung zusammenhängen.

Die Bundesrepublik wäre gut beraten, wenn sie aus wohlverstandenen Eigeninteresse, ganz ohne alle sozialen und ökologischen Bestrebungen, in der heutigen hochverflochtenen und sensibel reagierenden Weltwirtschaft eine andere Wirtschaftspolitik als in den letzten Jahrzehnten betreiben würde. Eine Abkehr von der übertrieben restriktiven Politik und damit eine Aufgabe der bisherigen Einen-

gung der wirtschaftspolitischen Spielräume anderer Länder ist erforderlich, weil sich auf dem bisherigen Weg statt einer Stabilisierung des Entwicklungsprozesses nationale und internationale Instabilitäten häufen und Depressionsgefahren verstärkt werden. Der Aufbau von internationalen finanziellen Machtpositionen behindert zudem die Etablierung internationaler demokratischer Organisation und Regulierungen auf überstaatlicher Ebene.

Die weltwirtschaftlichen Notwendigkeiten, zu einem Abbau der außenwirtschaftlichen Überschüsse der Bundesrepublik zu kommen, fallen zusammen mit den inneren Notwendigkeiten für einen binnenwirtschaftlichen sozialen und ökologischen Umbau. Im Falle einer alternativen Politik geht es darum, die beträchtlichen Spielräume, die gerade die Bundesrepublik im internationalen wirtschaftlichen Kräfteparallelogramm besitzt, in anderer Weise als bisher zu nutzen. Es ist von dem Versuch abzugehen, schrittweise eine weitreichende internationale Machtposition für die DM innerhalb Europas und auch der Welt aufzubauen, und stattdessen binnenwirtschaftlich und auch international für einen sozialen und ökologischen Umbau einzutreten.

Die außenwirtschaftliche Absicherung einer sozialen und ökologischen Umgestaltung, soweit diese das inländische Kostenniveau erhöht, könnte durch eine entsprechende Abwertung der Währung erreicht werden. Da die DM aber zur Zeit deutlich unterbewertet ist, bestehen hier durchaus erhebliche Spielräume innerhalb des gegenwärtigen Wechselkursgefüges. Sozial und ökologisch bedingte Kostensteigerungen wären für die Bundesrepublik also leichter als für andere Staaten zu verkraften; sie wären genau eine adäquate Form, zu einer nicht krisenhaften Anpassung der Außenbilanzen zu kommen.

Unter den heutigen Bedingungen international integrierter Kapitalmärkte kann es zu destabilisierenden Kapitalbewegungen auch dann kommen, wenn im Zuge der wirtschaftspolitischen Umorientierung die Leistungsbilanz und andere "fundamentals" solide bleiben. Auch wenn davon ausgegangen werden kann, daß die Bundesrepublik eine viel weitergehende finanzielle Widerstandskraft als andere Länder entfalten könnte, so wären doch unter den heutigen Bedingungen die Handlungsmöglichkeiten im Falle einer substantiellen Reform, die Vermögensinteressen verletzt, zwar weitergehender als zumeist behauptet wird, aber doch so begrenzt, daß relativ rasch zu härteren, nicht mehr marktkonformen Kapitalverkehrsregulierungen gegriffen werden müßte.

Auch aus diesem Grund präferieren wir ein EG/EWS-Sicherungsnetz, das eine kooperative Regulierung großer Teile des privaten Kapitalverkehrs ermöglicht.

Demokratische Optionen für die Währungsintegration der EG

Die EG ist sowohl aufgrund der eher begrenzten Handelsverflechtung mit der übrigen Welt als auch aufgrund der internen Kohärenz der Produktionsstrukturen und Lebensweisen ein materiell geeigneter Wirtschaftsraum, der intern zu einem wirtschaftspolitischen Kooperationsmodell in spezifischer Gestalt - vor allem der hier interessierenden Währungspolitik - entwickelt werden kann, während für die Welt insgesamt eine derartige politisch-ökonomische Verdichtung als unrealistisch erscheinen muß. Eine solche Option für ein allerdings weiterhin in sich differenziertes Europa bedeutet keine "Autarkiepolitik" gegenüber der übrigen Welt, keine Absage an interkontinentale und globale Beziehungen und Strukturen. Im Gegenteil, eine solche Gemeinschaft könnte wesentliche Anstöße für eine neue Weltwirtschaftsordnung geben.

Wenn es auch für die fernere Zukunft sinnvoll erscheint, einen Staat anstelle der EG zu etablieren, so ist es jetzt und in näherer Zukunft erstrebenswert, wichtige nationale Kompetenzen und Institutionen aufrechtzuerhalten - nicht zuletzt, um die Möglichkeiten für Alleingänge in ökologischen, sozialen u.ä. Fragen zu erhalten und durch eine spezifische Gestaltung des EG-Rahmens sogar zu stärken.

Es erscheint auch als eher illusorisch, daß europäische Staaten derzeit ihre Souveränität in weiten Bereichen aufgeben könnten. Es kann daher auch nur um die Entwicklung eines europäischen Währungssystems gehen, das die derzeitigen Staaten/Währungen erhält und einen möglichst großen Spielraum auch auf wirtschaftspolitischem Gebiet bei diesen beläßt. In diesem Sinn der Aufrechterhaltung größerer wirtschaftspolitischer Vielfalt innerhalb der EG können zentrale Kompetenzen der Fiskalpolitik, Steuerpolitik etc. auf der Ebene der einzelnen Staaten belassen werden, ebenso spezifische nationale Charakteristika der Lohnfindung, Sozialpolitik etc. Die jetzigen Währungen bleiben erhalten und werden durch institutionell fixierte Kurse mit Stufenflexibilität miteinander verbunden. In dieser Konzeption müssen nur einige wenige, wenngleich gesamtwirtschaftlich zentrale Entscheidungen der Währungspolitik gemeinsam getroffen werden.

Diese Grundsatzentscheidung hat weitgehende Konsequenzen für die konkrete Ausgestaltung des Europäischen Währungssystems (EWS). Ein in diesem Sinne weiterentwickeltes System umfaßt folgende Prinzipien, die im Zusammenhang zu sehen sind:

* Politische Steuerung der europäischen Währungspolitik durch einen demokratisch besetzten Europäischen Währungsrat, der die Dominanz einer Währung innerhalb Europas durch politische Willensbildung ersetzen soll. Ein solcher Rat könnte aus den Zentralbankpräsidenten und Finanzministern der einzelnen Staaten bestehen, wobei die Stimmrechte nach der Bevölkerungszahl der einzelnen Länder zu gewichten wären und das Mehrheitsprinzip Anwendung fände. Die wichtigste Funktion des Rates bestünde in der Festsetzung der Wechselkurse innerhalb des Währungssystems, in der gemeinsamen Diskussion der Wirtschaftspolitiken und groben Koordination vor allem der Geldpolitik sowie in der Verhängung spezifizierter Kapitalverkehrsregulierungen innerhalb des Systems sowie im Außenverkehr.

* Erhalt der Stufenflexibilität der Wechselkurse. Die Wechselkurse sollten institutionell so angepaßt werden, daß kein Währungsgebiet mittelfristig einen Leistungsbilanzüberschuß oder ein Defizit erzielen kann, so daß insbesondere handelsmerkantilistische Strategien ausgeschlossen sind. Der Wechselkurs ist dann als Mittel zur Abschirmung und als Schutzinstrument einsetzbar zwischen Staaten mit unterschiedlichen Inflationsraten, Wachstumsraten, Produktivitätsraten und Kostenbelastungen aufgrund ökologischer und sozialer Maßnahmen, Regulierungen etc.

* Etablierung eines Europäischen Währungsfonds zur Verteidigung der Wechselkurse gegen Kapitalströme, die die Wechselkurse von dem Niveau wegbewegen, das den mittelfristigen Ausgleich der Leistungsbilanzen garantiert. Der Fonds müßte über genügend finanzielle Mittel verfügen, um kurzfristige Ungleichgewichte finanzieren zu können und damit destabilisierende Kapitalbewegungen zeitweilig zu kompensieren.

* Spezifizierter symmetrischer Anpassungsdruck von Überschuß- und Defizitländern innerhalb des Systems. Dies wäre zu realisieren durch kurzfristig unbegrenzte und mittelfristig begrenzte symmetrisch wirkende Interventionsverpflichtungen der Zentralbanken beim Erreichen von Interventionspunkten der institutionell fixierten Wechselkurse. Auch eine Negativverzinsung von Guthaben beim Fonds sowie die Streichung von Überschüssen oberhalb eines Maximalwertes wären denkbar. Auch der Zwang zur Anpassung über Wech-

selkursveränderungen im Falle mittelfristiger Leistungsbilanzungleichgewichte erzeugt symmetrischen Anpassungsdruck, da Überschußländer die negativen Folgen überzogener Stabilitätspolitik dann selbst tragen müssen und Defizitländer mit Inflationsproblemen diese nicht mittels Überbewertung unterdrücken können.

* **Gemeinsames Außenmanagement des Europäischen Währungsblocks.** Im Außenverhältnis wären prinzipiell flexible Wechselkurse aufrechtzuerhalten, wobei die Kurse so beeinflusst werden sollten, daß die aggregierte Leistungsbilanz aller teilnehmenden Staaten gegenüber der übrigen Welt mittelfristig ausgeglichen wird. Die Regulierung des Kapitalverkehrs im Außenverhältnis des EWS ist unumgänglich, um das Ziel ausgeglichener Leistungsbilanzsalden erreichen zu können. Transnationale Konzerne sollten sehr strikt kontrolliert und separiert sein, was nicht nur aus Gründen der Kapitalverkehrsregulierungen als sinnvoll erscheint. Neben Regulierungen des Kapitalverkehrs sollten zur Erreichung des Leistungsbilanz-Ziels notfalls auch handelsregulierende Maßnahmen ergriffen werden. Die Kompetenzen für die Gestaltung der Außenregulierung der Währungen des Systems sollten beim Währungsrat liegen.

* **Kein völlig integrierter Kapitalmarkt.** Im Binnenverhältnis wäre zu erwarten, daß destabilisierende, vor allem kurzfristige Kapitalbewegungen durch indirekte Maßnahmen reguliert werden können. Zu denken ist innerhalb des Systems an eine Devisentransaktionssteuer, die kurzfristigen spekulativen Kapitalverkehr unattraktiv macht. Da sowohl eine gewisse Konvergenz der Wirtschaftspolitiken bzw. wechselseitige Akzeptanz von nicht zu gravierenden Differenzen zu erwarten ist und auch ein quantitativ relevanter Interventionsfonds zur Verfügung stehen soll, ist davon auszugehen, daß der langfristige Kapitalverkehr innerhalb des EWS keine fundamentalen Probleme bereitet. Aber auch rechtliche Instrumente zur Regulierung des langfristigen Kapitalverkehrs sind innerhalb des Systems beizubehalten. Innerhalb der EG ist eine wirkungsvolle Kartellbehörde zu etablieren, die Fusionen verhindert bzw. Konzerne entflieht, die nicht strengen Macht- und Effizienz-Kriterien entsprechen. Es ist eine Rechtsform zu entwickeln, die auch innerhalb der EG rechtlich selbständige transparente nationale Unternehmensformen vorschreibt.

Wege zu einer neuen Weltwährungsordnung

Ein Weltwährungssystem in einer polyzentrischen Welt - so wie

sie sich in ihrer konkreten Gestalt derzeit entwickelt - muß den Rahmen für das gleichberechtigte Nebeneinander verschiedener Wirtschaftsblöcke abgeben. Da in einer so strukturierten Welt sich ein Wirtschaftsraum kaum durch andere Wirtschaftsräume anhaltend dominieren läßt, wird schon aufgrund dieses Sachverhalts die relative Eigenständigkeit und Binnenorientiertheit der einzelnen großen Wirtschaftsgebiete erzeugt.

Ein Weltwährungssystem sollte auch ein Nebeneinander von Wirtschaftsgebieten erlauben, die intern äußerst unterschiedlich strukturiert sind. Diese Anforderung ergibt sich auch aus dem Umstand, daß sowohl die Sowjetunion und China als auch große Entwicklungsländer wie Indien etc. sich vermutlich verstärkt in den Weltmarkt integrieren, ohne sich allerdings in Abhängigkeit begeben zu wollen.

Die ökonomische Grundanforderung für ein gleichberechtigtes Nebeneinander verschiedener Länder oder Wirtschaftsblöcke ist die politische Norm mittelfristig grundsätzliche ausgeglichener Leistungsbilanzen. Dies impliziert, daß gegebenenfalls als notwendig erachtete Ungleichgewichte der Leistungsbilanzen ebenfalls politisch gesteuert sein sollten. Tendenziell und mittelfristig ausgeglichene Leistungsbilanzen verhindern sowohl den Im- und Export von Arbeitslosigkeit als auch den Aufbau von Gläubiger-Schuldner-Position zwischen Staaten. Beides impliziert unseres Erachtens Dominanzverhältnisse zwischen Wirtschaftsblöcken bzw. Wohlfahrtsgewinne wie -verluste über spezifische Beschäftigungseffekte. Die Norm tendenziell ausgeglichener Leistungsbilanzen impliziert die Dominanz der Gütermärkte gegenüber den Kapital- und Vermögenmärkten. Sie betont die Vorteilhaftigkeit auch internationalen Handels bei Kontrolle der internationalen Vermögenmärkte.

Prinzipiell sollte die Steuerung der europäischen und der nationalen Außensalden über die Regulierung der Wechselkurse erfolgen, was unmittelbar schon die Notwendigkeit der Regulierung des Kapitalmarktes verdeutlicht. Protektionismus - speziell in selektiver und temporärer Form - hat daneben einen durchaus berechtigten Platz, falls Wechselkursbewegungen die Leistungssalden nur ungenügend ausgleichen sollten. Auf alle Fälle sollte deutlich sein, daß die EG keine merkantilistischen Strategien anderer Blöcke toleriert. Dies kann unmittelbar die Strategien anderer tangieren, die - zumindest bezogen auf Europa - dann ebenfalls eine binnenorientierte Strategie verfolgen müssen. Dies kann unter Umständen auch die Kooperationsbereitschaft insgesamt erhöhen.

Eine EG, die sich gegenüber der Instabilität der internationalen Vermögensmärkte durch Außenregulierungen des Kapitalverkehrs abschottet, ist auch ein entscheidender Beitrag zum Aufbau einer neuen stabileren internationalen Weltwirtschafts- und Weltwährungsordnung. Je mehr Länder und Wirtschaftsräume extern ihre Leistungsbilanzsalden kontrollieren und nicht mehr der Steuerung internationaler Kapitalströme überlassen, desto größer wird die Wahrscheinlichkeit, auch weltweite Regulierungen zu entwickeln. Durch eine EG, die nicht mehr in merkantilistischer Weise Länder der Dritten Welt nur als Exportmärkte sieht, könnten sich deren außenwirtschaftliche Entwicklungsperspektiven entscheidend verbessern. Neben dem Abbau der Außenverschuldung, die ab Anfang der achtziger Jahre verstärkt entwicklungshemmend wirkt, und internen Strukturereformen, die die wesentlichste Entwicklungsvoraussetzung sind, sollte die EG ausreichend Exportmärkte für die Dritte Welt bieten, damit diese sich die notwendigen Importe ohne Verschuldung erwirtschaften kann, ohne damit jedoch den rein exportorientierten Entwicklungsstrategien seitens vieler Länder der Dritten Welt Vorschub zu leisten.

1. Weltwährungssystem und Deutsche Mark

1.1. Hegemonie des Dollar und Aufstieg der DM

Die Vereinigten Staaten gingen aus dem II. Weltkrieg als unangefochtene Hegemonialmacht der westlichen Welt hervor. Sie besaßen als einziges westliches Land die ökonomische Stärke¹ und die militärische Macht,² ein Hegemonialsystem aufzubauen. Die damalige Dominanz der USA ist jedoch in großen Teilen der Sondersituation nach dem II. Weltkrieg geschuldet, da mehr oder weniger alle ernsthaften Konkurrenten der USA kriegs- und krisenbedingt geschwächt waren. Die Relativierung der Stellung der USA in den sechziger Jahren insbesondere in wirtschaftlicher Hinsicht muß somit auch als Abbau dieser spezifischen Nachkriegssituation angesehen werden.

1.1.1. Die Etablierung der Nachkriegsordnung der Weltwirtschaft

Als zentraler Baustein zur Etablierung und Absicherung der amerikanischen Vorherrschaft über die Weltwirtschaft gilt zumeist das Währungssystem von Bretton Woods (1944) mit dem IMF an dessen Spitze. Das Bretton-Woods-System, auch noch in der vertraglich fixierten Form, ist aber keineswegs direkter Ausdruck und Instrument der Hegemonie der USA, sondern der Versuch, im Zusammenhang der New-Deal-Reformen eine überstaatliche Weltwährungsordnung zu etablieren (parallel zur UNO), die nationale Autonomie ermöglichen sollte. Die faktischen Machtverhältnisse in den USA und weltweit führten jedoch bald zur Hegemonie des Dollar (vgl. Exkurs 1). Der Dollar wurde Weltgeld, indem alle anderen Währungen sich in ihm spiegelten und die Zentralbanken der anderen Industrieländer intervenierten, wenn sich die Wechselkurse zu weit von den festgelegten Paritäten zum Dollar entfernten. Der Dollar nahm dadurch zwei Funktionen gleichzeitig wahr, nämlich die der nationalen Währung der USA und die des Weltgeldes, wobei diese beiden Funktionen - wie sich später zeigte - durchaus in Konflikt geraten können. Die Bereitstellung des Weltgeldes zusammen mit der dadurch implizierten faktischen Kontrolle des Weltwährungssystems muß als Eck-

¹ Größe des Sozialprodukts, technologische Führung, allgemeiner Produktivitätsvorsprung, Kontrolle wesentlicher natürlicher Ressourcen in großen Teilen der Welt etc.

² Verfügung über Atomwaffen, weltweite Seeherrschaft etc.

stein finanzieller Hegemonie und damit als wesentlicher Teil der Dominanz einer Nation begriffen werden.³ Beim Weltgeldproduzenten geht es weniger um die Erzielung von Exporterfolgen; viel wichtiger ist die Übernahme der Rolle als Weltbankier, der durch seine nationale Wirtschaftspolitik gleichzeitig die weltwirtschaftlichen Kredit- und damit Leistungsströme steuert, sowie die Möglichkeit, mit der eigenen Währung stabilisierend und regulierend in Krisenregionen einzugreifen. Der Besitz der Funktion des Weltgeldproduzenten verleiht somit unmittelbar ökonomische Macht und weniger direkte ökonomische und damit politische Vorteile (vgl. Exkurs 4).⁴

Im Rahmen des Systems von Bretton Woods, mehr noch aber an diesem vorbei konnten die Vereinigten Staaten eine Geldmengen- und Kreditexpansion betreiben, die einer der Eckpfeiler der Nachkriegsexpansion wurde. Nationen waren bereit, Bestände an Dollarforderungen aufzubauen, da deren Besitz jederzeit verfügbare internationale Liquidität und Sicherheit bedeutete. Dies wurde noch dadurch unterstrichen, daß Dollardevisen ausländischer Zentralbanken von den USA in Gold umgetauscht wurden. Nach dem II. Weltkrieg gabe es also eine "dollar-shortage", die erst in den sechziger Jahren einer "Dollarschwemme" weichen sollte.⁵

Nach dem II. Weltkrieg existierte ein weitverbreitetes Bewußtsein darüber, daß wirtschaftliche Entwicklung der aktiven staatlichen Gestaltung bedarf. Die erste Phase des Bretton-Woods-Systems ist dadurch gekennzeichnet, daß der private Kapitalverkehr weitgehend kontrolliert war. Ausdruck hiervon ist, daß in dieser Zeit die Internationalisierung des Kreditsystems nur langsam voranschritt, während es eine stürmische Integration auf den Warenmärkten gab (Ausdifferenzierung der Weltarbeitsteilung, Anstieg der Direktin-

³ Die USA kontrollierten zunächst auch den größten Teil der Weltgoldreserven, was für die Weltgeldfunktion des Dollar noch eine gewisse Rolle spielte.

⁴ Dem System von Bretton Woods folgten weitere internationale Institutionalisierungen, die ebenfalls von den USA dominiert wurden. Die wichtigsten sind das GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), welches im wesentlichen die Kontrolle und den Abbau von Zöllen und anderen Handelshemmnissen durchsetzen sollte, die Weltbank, die entwicklungsfördernde Kredite an die Dritte Welt und ursprünglich auch an Europa vergeben sollte, und die OECD (Organisation of Economic Cooperation and Development), der die entwickelten westlichen Industrieländer angehören und die zur Abstimmung und Entwicklung der westlichen Welt beitragen soll.

⁵ Zur Milderung der Dollarknappheit hat nicht unwesentlich der Marshall-Plan (ERP) beigetragen, der zur Wiederankurbelung und Stabilisierung West-Europas von den USA Ende der vierziger Jahre begonnen wurde und im wesentlichen aus Dollarkrediten bestand.

vestitionen, Entstehung von multinationalen Konzernen etc.). In den USA war aktive Vollbeschäftigungspolitik nach dem II. Weltkrieg zur dominierenden Wirtschaftsdoktrin geworden (vgl. Hansen 1952). Die Vereinigten Staaten agierten als Weltkonjunkturlokomotive, da sich ihre expansive (keynesianische) Geld- und Fiskalpolitik über das System fixer Wechselkurse auf den Rest der Welt übertrug. Binnenwirtschaftlich motivierte Vollbeschäftigungspolitik der USA fiel also unmittelbar zusammen mit der Stimulierung der Weltkonjunktur. Auf Basis der Produktion stabiler weltwirtschaftlicher Rahmenbedingungen durch die USA und positiver, sicherer Erwartungen der ökonomischen Agenten aufgrund eines allgemein akzeptierten und klar vorstrukturierten gesellschaftlichen Entwicklungsweges in Richtung "American way of life" entfaltete sich die lang anhaltende wirtschaftliche Prosperität der fünfziger und sechziger Jahre.

Die Preisentwicklung wurde trotz rasanten realen Wachstums kein Problem, da aufgrund der noch hohen Erwerbslosigkeit sich Geldloohnerhöhungen zumeist in dem Rahmen bewegten, der durch hohe Produktivitätsraten und relativ fallende Rohwarenpreise bis in die frühen siebziger Jahre hinein deutliche Realeinkommenssteigerungen ohne gravierende Verteilungskonflikte und damit zusammenhängende Inflationen ermöglichte.

Insgesamt bestand eine Interessenharmonie zwischen der USA und den anderen Teilen der westlichen Welt. Aber im Konfliktfall waren die USA auch in der Lage, über politischen und ökonomischen Druck die Wirtschaftspolitiken aller westlichen Nationen maßgeblich zu beeinflussen.⁶

1.1.2. Die Bundesrepublik in der Weltwirtschaft

Die Bundesrepublik war einer der Hauptprofiteure der stabilen Weltwirtschaftsordnung nach dem II. Weltkrieg. Sie konnte über ein exportorientiertes Entwicklungsmodell bis in die siebziger Jahre hinein eine fast einzigartige Wachstumsphase erzielen.

Strebt ein Land Exportüberschüsse und eine positive Leistungsbilanz⁷ an, so muß es einen Wechselkurs erhalten und/oder erzeugen,

⁶ Eine ähnliche Position entwickelte die französische Regulationsschule, die sich auf dem marxistischen Paradigma fußend sieht. Vgl. dazu die Literaturübersicht von Hübner/Mahnkopf 1988.

⁷ Die Handelsbilanz erfaßt nur Warenströme, während in die Leistungsbilanz zusätzlich Kapitalerträge - etwa Zinseinnahmen deutscher Staatsbürger aus amerikanischen Aktien und Staatspapie-

der eine Unterbewertung der eigenen Währung konserviert.⁸ Unterbewertung (bzw. Überbewertung) der Währung bedeutet dabei nichts anderes, als daß der Wechselkurs eine positive Leistungsbilanz (bzw. negative Leistungsbilanz) erlaubt.

Die Frage muß also lauten: Wie konnte es der Bundesrepublik von den fünfziger Jahren bis heute gelingen, permanent einen Exportüberschuß und mit kurzen Ausnahmen auch einen Leistungsbilanzüberschuß zu erzielen? Einen Leistungsbilanzüberschuß kann es nur geben, wenn diesem entsprechende Finanzierungsströme gegenüberstehen.⁹ Ohne (Netto-)Kapitalströme bzw. ohne Auf- oder Abbau von Verschuldungspositionen ist die Leistungsbilanz notwendig ausgeglichen. Die Bundesrepublik hat es fast durchgehend geschafft, eine positive Leistungsbilanz durch den Aufbau von Devisenreserven (Kapitalexport durch die Bundesbank) sowie private und öffentliche (Netto-)Kapitalexporte aufrechtzuerhalten und zu einer der größten Gläubigernationen der westlichen Welt zu werden, wobei die unterschiedlichen Komponenten der Finanzierung des Leistungsbilanzüberschusses historisch variierten.¹⁰ In den fünfziger und sechziger

ren - , verschiedene Arten von Dienstleistungen- etwa Ausgaben im Ausland für Urlaub- und Transferzahlungen - etwa staatliche Entwicklungshilfe, die keine Kreditform annimmt - eingehen. Für inländische Beschäftigungseffekte ist primär die Handelsbilanz (oder erweitert: die Bilanz aller Waren- und Dienstleistungen, letztere ohne Kapitalerträge) relevant, für die Entstehung von internationalen Gläubiger-Schuldner-Positionen die Leistungsbilanz. Länder mit einer positiven Leistungsbilanz bauen ihre Gläubigerposition aus oder ihre Schuldnerposition ab, bei negativer Leistungsbilanz entsteht eine Schuldnerposition bzw. ein Abbau der Gläubigerstellung. Exportüberschüsse können somit beispielsweise bei Schuldnerationen mit einer negativen Leistungsbilanz einhergehen, dann nämlich, wenn die Zinszahlungen die Exporterlöse übertreffen. Beispiele für eine solche Konstellation sind gegenwärtig etliche Entwicklungsländer. Umgekehrt könnte die Bundesrepublik als Gläubigernation durchaus Importüberschüsse mit einer positiven Leistungsbilanz verbinden.

⁸ Es gehört zu den ärgerlichsten Mißverständnissen, wenn etwa argumentiert wird, daß Produktionen in die Dritte Welt verlagert werden, weil dort die Löhne so niedrig sind, oder daß Japan so hohe Exportüberschüsse hat, weil es die Produktivität besonders stark steigert. Solche Argumentationen verkennen den monetären Charakter internationaler Prozesse und vergessen vor allem den Wechselkurs als monetäres Phänomen.

⁹ Ein negativer Leistungsbilanzsaldo muß zwingend mit privaten und/oder staatlichen Kapitalimporten und/oder Abbau von Devisenreserven der Zentralbank des Defizitlandes finanziert werden. Einer positiven Leistungsbilanz stehen zwingend private und/oder öffentliche Kapitalexporte und/oder ein Aufbau von Devisenreserven der Zentralbank des Überschußlandes gegenüber.

¹⁰ Der Vorstellung, Handelsbilanzsalden würden durch Lohnhöhe und Produktivität reguliert, entspricht die Vorstellung, daß internationale Kapitalströme Reflex der Leistungsströme wären. Unter der

Jahren, unter dem System von Bretton Woods, dominierten Interventionen der Bundesbank, die ihre Devisenreserven laufend erhöhte und die gesamte Zunahme der Zentralbankgeldmenge über den Aufkauf ausländischer Währungen auf den Devisenmärkten speiste (vgl. Scheide 1987). Die Bundesbank betrieb also eine extreme Sterilisierungspolitik von Devisenüberschüssen - also Kapitalexport - und unterhöhlte damit den - allerdings nur in Idealwelten harmonisch funktionierenden - Mechanismus des Ausgleichs der Leistungsbilanzen bei fixen Wechselkursen.

Ab den siebziger Jahren trat zunehmend der private Kapitalexport in den Vordergrund. In zwei großen Verschuldungswellen - in den siebziger Jahren Kredite in die Dritte Welt und in den achtziger Jahren in die USA - , wurden zusätzliche Exportmöglichkeiten der deutschen Industrie geschaffen und der Bundesrepublik auch unter dem Regime flexibler Wechselkurse der Ausbau ihrer Gläubigerstellung erlaubt.¹¹ Aber auch in den siebziger und achtziger Jahren intervenierte die Bundesbank massiv zur Aufrechterhaltung der Unterbewertung der D-Mark - besonders von 1970 bis 1973, 1976 bis 1978 und nach 1982. Auch der öffentliche Kapitalexport, der in der Form von Entwicklungshilfekrediten am offensichtlichsten (zumindest auch) direkte Entwicklungshilfe für die bundesrepublikanische Exportwirtschaft ist, spielt eine relevante Rolle, so daß die Unterbewertung der D-Mark zu einem gewichtigen Teil direkten strate-

Voraussetzung freien Kapitalverkehrs ist es jedoch umgekehrt: Ungleichgewichtige Leistungsströme werden durch Kapitalströme erst möglich und zu einem guten Stück auch erst erzeugt. Besteht beispielsweise ein Bedürfnis, Deutsche Mark in den USA anzulegen, so führt der Kapitalimport in die USA zur Aufwertung des Dollars und zur Einbuße der Konkurrenzfähigkeit von US-Waren und folgend zu einem US-Warenimport. Die Bundesrepublik erfährt durch den gleichen Sachverhalt eine Abwertung und kann aufgrund verbesserter Wettbewerbsfähigkeit mehr Waren exportieren. Kapitalbewegungen haben also als Reflex Warenbewegungen hervorgerufen. Wichtig ist dabei, daß kapitalinduzierte Wechselkursbewegungen die Wettbewerbspositionen weitaus schneller und effektiver ändern können als unterschiedliche Lohn- und Produktivitätsentwicklungen, die potentiell durch Wechselkursbewegungen immer wieder ausgeglichen werden können.

¹¹ Die Dritte Welt in den siebziger Jahren und die USA in den achtziger Jahren haben somit nicht deutsche Ersparnisse angezogen und damit Investitionsmöglichkeiten im Inland zerstört. Im Gegenteil, sie haben eine Unterbewertung der D-Mark aufrechterhalten und Wachstumseffekte in der Bundesrepublik ausgelöst. Die Vorstellung, daß in einer Geldwirtschaft Ersparnisse die Voraussetzung für Investitionen seien, bleibt realökonomischem Denken verhaftet; tatsächlich erzeugen Investitionen Einkommen und als Reflex dann Ersparnisse (vgl. Herr 1986), die als abgeleitete Größe Kapitalmarkt und Sachinvestitionen nicht bestimmen können.

gischen öffentlichen Interventionen geschuldet ist.¹²

Doch kommen wir zur Entwicklung in den fünfziger Jahren zurück, in denen schon die typische aggressive Weltmarktorientierung der Bundesrepublik deutlich wurde, die bis heute die Wirtschaftspolitik dominiert. Die bundesdeutsche Wirtschaft zeigte anfangs keineswegs Exportstärke und kam bereits 1950 in eine Währungskrise, die durch Leistungsbilanzdefizite, Anstieg der Inflationsrate sowie Abwertungsdruck gekennzeichnet war. Auf diese Situation reagierte die Bundesbank erstmals mit dem später noch oft wiederholten Muster von restriktiver Geldpolitik, Erzeugung einer inländischen konjunkturellen Krise und kompromißloser Bekämpfung der Inflationsrate - notfalls mit Erwerbslosigkeit, um eine Lohn-Preis-Spirale zu brechen. Die von der Regierung Adenauer vorgeschlagene Strategie, über eine Abwertung die außenwirtschaftlichen Probleme zu lösen, wurde von der Bundesbank abgelehnt, die erstmals ihre autonome Stellung ausspielte und der Strategie der stabilitätsorientierten Unterbewertung (vgl. Exkurs 2) den Vorzug gab (vgl. Emminger 1986, S. 48 ff.). Die harte Drosselung des binnenwirtschaftlichen Wachstums, die schnelle Rückführung der Inflationsrate sowie starkes weltwirtschaftliches Wachstum aufgrund des Korea-Booms ermöglichten schon 1951 eine positive Leistungs- und 1952 auch eine positive Handelsbilanz. Die Strategie der Bundesrepublik seit dieser Zeit steht unter dem beherrschenden Motto: Positive Leistungsbilanz und Handelsbilanz durch stabile Preise und hohe Produktivitätsraten. Immer wenn die bundesrepublikanische Leistungsbilanz negativ wurde oder die Gefahr einer solchen Entwicklung bestand, reagierte die Bundesbank mit harter Restriktionspolitik, um über geringeres Wachstum die Importe zu drosseln und (über steigende Erwerbslosigkeit) die Geldlöhne und das Preisniveau zu kontrollieren - dies war später vor allem noch 1965/66, 1973/74 sowie 1980/81 der Fall.

Gelingt es einem Land, Leistungsbilanzüberschüsse zu erzielen und über Exportüberschüsse die Beschäftigung im Inland auf Kosten des Auslandes zu erhöhen, so wird dadurch umgekehrt der ökonomische Spielraum anderer Nationen eingeschränkt. Defizitländer unterliegen Überschußländern in aller Regel, weil es ihnen nur schwer gelingt, langfristige Kredite aus dem Ausland zur Finanzierung der

¹² Das Verhältnis der Bundesbank zur Freiheit der Märkte ist also durchaus zwiespältig. Einerseits werden durch Devisenmarktinterventionen Marktprozesse massiv beeinflusst, wenn es in die verfolgte Strategie paßt, andererseits wird die Intervention grundlegend verdammt, wie bei politischen Kapitalverkehrsregulierungen.

Defizite zu bekommen. Sie können bei permanenten Defiziten leicht in eine untragbare Schuldnerposition und durch Abwertungen, die bei ungenügenden Auslandskrediten erzwungen werden, in die Gefahr einer Abwertungs-Inflations-Spirale geraten. Kurz: Defizitländer müssen früher oder später eskalierende Defizite kontrollieren, was nur durch eine interne Stabilisierungskrise mit harter Austeritätspolitik möglich ist. Defizitländer werden also durch Marktprozesse zu restriktiver Wirtschaftspolitik gezwungen; sie müssen das tun, was die Bundesrepublik "freiwillig" zur Erhaltung von Leistungs- und Handelsbilanzüberschüssen tut.¹³ Aber nicht alle Länder können gleichzeitig Leistungsbilanzüberschüsse erwirtschaften, da die Summe aller Leistungsbilanzsalden der Welt unwiderruflich Null ergibt.

Die Bundesrepublik hat von den fünfziger Jahren bis heute den außenwirtschaftlichen Spielraum anderer Nationen durch ihre Politik der stabilitätsorientierten Unterbewertung eingeengt. Sie agierte permanent als Nettoexporteur bundesrepublikanischer Waren und damit aber auch von Erwerbslosigkeit. In diesem Sinne war sie Trittbrettfahrer des Weltmarktes auf Kosten anderer, expansiver agierender Länder. Es wundert deshalb nicht, daß die Bundesrepublik permanent unter Druck stand, ihre handelsmerkantilistische Strategie abzumildern und auf mehr binnenwirtschaftliches Wachstum zu setzen.¹⁴ So wie die Bundesrepublik permanent gegen uner-

¹³ Die Liste der Fälle, in denen durch außenwirtschaftliche Zwänge Austeritätspolitik erzwungen wurde, ist lang - wahllos aufgezählt: Großbritannien 1976, Italien 1976, Frankreich 1976 und 1982, Vereinigte Staaten 1979, die Masse der Entwicklungsländer nach 1982.

¹⁴ Emminger, immerhin Bundesbankpräsident in den siebziger Jahren und bereits seit den fünfziger Jahren im monetären Management der Bundesrepublik involviert, bringt dies auf den Punkt: "Tatsächlich hatte der deutsche Einzelgang in Stabilität ja schon 1952/53 begonnen. Es gab seitdem kaum eine internationale Währungsspannung, in der nicht der Druck auf eine expansivere deutsche Geld- und Fiskalpolitik als Dauerthema aufgetaucht wäre. Insofern war es ein understatement, als kürzlich in einer amerikanischen Zeitung behauptet wurde, der internationale Druck auf die deutsche Wirtschaftspolitik, mehr Gewicht auf Expansion statt auf Preisstabilität zu legen, 'hätte sich seit 25 Jahren bemerkenswert wenig geändert'. Es waren mehr als 30 Jahre! Schon 1956 schrieb der Londoner 'Economist': 'Die enormen deutschen Zahlungsbilanzüberschüsse stören Europa von Monat zu Monat mehr. Wenn schon eine DM-Aufwertung von den Deutschen abgelehnt wird, warum kann man dann diesen europäischen Midas nicht durch eine Dosis Inflation von seiner Krankheit heilen?' Wie recht hatte John M. Keynes, als er 1943, also inmitten der Verhandlungen über das Bretton-Woods-System und den IWF, schrieb: 'Wahrscheinlich werden einige Länder erfolgreicher in der Aufrechterhaltung der inneren Preis- und Lohnkostenstabilität sein als andere- und diese Erfolgsunterschiede werden einer

wünschte Kapitalimporte aufgrund ihrer Stabilitätspolitik ankämpfte, so mußte sie sich immer wieder gegen den politischen Druck zu expansiverer Politik zur Wehr setzen. In beidem war sie erstaunlich erfolgreich, und sie rückte nur in den seltensten Fällen von ihrer Strategie ab.

Zwischen der ökonomischen Macht und dem militärischen und politischen Gewicht der Bundesrepublik tat sich in den fünfziger und sechziger Jahren eine zunehmende Kluft auf, die bisweilen zu einem Tausch zwischen ökonomischen Zugeständnissen und politischen und militärischen Gegenleistungen zwang.¹⁵ Insgesamt jedoch war der politische Druck gegenüber der Bundesrepublik erstaunlich unwirksam, zumindest in dem Sinne, daß die Bundesrepublik niemals ernsthaft von ihrer Strategie abließ.

Speziell für die Phase der fünfziger und sechziger Jahre stellt sich die Frage, warum unter dem politisch regulierten System von Bretton Woods ein permanenter Leistungsbilanzüberschuß und Kapitalexport der Bundesrepublik von den Anderen akzeptiert und warum die Deutsche Mark nicht schon früher aufgewertet wurde. Sicherlich war nach dem II. Weltkrieg nicht ersichtlich, daß die Bundesrepublik durch geringe Geldloohnerhöhungen und hohe Produktivitätsfortschritte zusammen mit der absichernden Sterilisierungspolitik von Leistungsbilanzüberschüssen durch die Bundesbank so erfolgreich sein würde. Als sich diese Entwicklung jedoch abzeichnete, mußte sie den Vereinigten Staaten durchaus gelegen kommen, da das exportgeleitete Erstarren der Bundesrepublik in ihr politisches Konzept paßte, die Bundesrepublik einerseits als Bollwerk gegen den Kommunismus aufzubauen und andererseits als Stützpunkt und Hebel zur Durchsetzung der offenen Weltwirtschaft innerhalb des damals eher protektionistisch abgeschotteten Europas zu installieren (Knapp u.a. 1978, Van der Wee 1984). Schon damals waren also die "besonderen" Beziehungen zwischen den USA und der Bundesrepublik unmittelbar im Spiel.¹⁶ Andere Staaten hatten zumindest gewisse

internationalen Währungsorganisation das größte Kopferbrechen verursachen!" (Emminger 1986, S. 35).

¹⁵ Beispielhaft ist hier das vierte Devisenausgleichsabkommen zwischen den USA und der Bundesrepublik im April 1967. Die USA verpflichteten sich zur Aufrechterhaltung der amerikanischen Truppenpräsenz, während sich die Bundesrepublik dazu verpflichtete, die Dollardevisen der Bundesbank nicht in Gold - wie kurz zuvor Frankreich - beim Federal Reserve System der USA einzutauschen (vgl. Knapp 1978, S. 212), was schon damals das Ende des Bretton-Woods-Systems herbeigeführt hätte.

¹⁶ Japan wurde in ähnlicher Weise und mit der gleichen politischen Funktion nach dem II. Weltkrieg von den USA ökonomisch mas-

Wohlfahrtseffekte über günstige terms of trade gegenüber der Bundesrepublik; sie waren politisch auch nicht in der Lage, eine Stufenflexibilität, die im System von Bretton Woods ursprünglich vorgesehen war, gegen die USA durchzusetzen.

1.2. Das Ende der Nachkriegsordnung

Die internationale Wirtschaftsordnung der Nachkriegszeit geriet Ende der sechziger Jahre in eine Krise, die letztlich 1973 zum Zusammenbruch der Hegemonie des Dollar führte und fundamentale Instabilitäten des Marktsystems freisetzte, da keine neuen weltwirtschaftlichen Regulierungen etabliert wurden. Im engeren Sinne spielten drei Faktoren zusammen: die Erosion der US-Hegemonie, binnenorientierte Wirtschaftspolitik der USA und das Problem der Inflation.

Die Relativierung der Vormachtstellung der USA vollzog sich auf nahezu allen Gebieten (Anteil am Weltsozialprodukt und am Welthandel, Bereiche der technologischen Führung etc.); primär auf militärischem Gebiet behaupten die USA noch eine klare Dominanzstellung, aber auch ihr wirtschaftliches Gewicht ist immer sehr groß geblieben. Unter den (westlichen) Staaten bleiben sie weiter mit Abstand führend; erst eine zentralisierte EG könnte ein echtes Gegengewicht abgeben, ohne damit aber eine neue Führung etablieren zu können.

Die mit dem Ende der sechziger Jahre merkliche Pluralisierung der ökonomischen Macht innerhalb der westlichen Welt veränderte die Weltordnung zunehmend. Statt weiter auf klare Dominanzstrukturen zurückgreifen zu können, wurden die Vereinigten Staaten, wie alle anderen Staaten auch, in eine Interaktionsstruktur verwiesen. Sie sind nicht mehr in der Lage, in allen Konstellationen der westlichen Welt ihren Willen aufzuzwingen. Vielmehr ist das ökonomische Gewicht der anderen Wirtschaftspole "Europa" und Japan so angewachsen, daß sie den USA über ökonomische Mechanismen das "Diktat der Zahlungsbilanz" aufzwingen können und damit auch die USA bei ihrer Wirtschaftspolitik außenwirtschaftliche Aspekte berücksichtigen muß.

Diese Mächtekonstellation ist historisch nicht neu, sondern in mancher Hinsicht eine Wiederkehr der Kräfteverhältnisse der Zwischenkriegszeit. Nach dem Abbau des besonderen Vorsprungs der USA

siv gefördert.

nach 1945 und des durch diesen bedingten "Stabilisierungspotentials" war die Welt mit dem Ende der sechziger Jahre wieder bei dem grundlegenden Strukturproblem angelangt, wie eine Weltwirtschaftsordnung aussehen kann, in der es keine machtpolitische Hegemonie gibt, sondern eine Pluralität der Mächte, Multipolarität.

Erstmals bekamen die USA ihre außenwirtschaftlichen Grenzen Anfang der siebziger Jahre zu spüren. Mehr oder weniger seit dem II.

Weltkrieg betrieben sie expansives keynesianisches Nachfragemanagement, unter dem Topos "full-employment budget" zusammengefaßt. Als Mitte der sechziger Jahre der Sozialstaat in den USA (Johnsons Great Society) ausgebaut wurde und gleichzeitig der Vietnamkrieg weitere Aufwendungen verlangte, kam es zu einer langanhaltenden Prosperität und in deren Gefolge zu Schwächen der amerikanischen Handels- und Leistungsbilanz.

Allerdings kann überhaupt nicht von einer Destabilisierung der US-Ökonomie gesprochen werden. Die Inflationsrate lag in den USA unter dem OECD-Durchschnitt, und auch die amerikanische Leistungsbilanz geriet 1971 und 1972 nur minimal in Defizite, um sich danach wieder zu erholen - also insgesamt Bedingungen, die bei anderen Staaten keine massiven außenwirtschaftlichen Destabilisierungen erzeugt hatten. Anders bei den USA: Die Rolle des Dollar als nationale Währung kam unmittelbar in Konflikt mit seiner Rolle als Weltgeld.

Die Vertrauenskrise in den Dollar hatte vielfältige Gründe.

Zunächst sind die Konsequenzen einer ansteigenden Inflationsrate und möglichen Abwertung der Währung für Weltgeld - und Reservewährungen generell - weitaus gravierender als bei anderen Währungen. Da Weltgeld gerade als stabiler Wertspeicher und stabiles Medium von Kreditverträgen gehalten wurde, waren schon relativ geringe Inflationsraten Anlaß, stabilere Anlagemöglichkeiten zu suchen. Es kam zu Goldspekulationen, vor allem jedoch war die DM - der Yen spielte noch keine ernsthafte Rolle, da Japan in dieser Phase Inflationsraten weit über dem OECD-Durchschnitt hatte - zu einer alternativen Anlage zumindest im Rahmen einer Diversifizierung der Weltliquidität geworden.¹⁷ Auch politisch und militärisch kam die Vermögenssicherungsqualität des Dollar unter Druck; die teilweise fundamentalen Reformbemühungen in den USA und die Voll-

¹⁷ Die Inflationsrate lag in den frühen siebziger Jahren in der Bundesrepublik zwar höher als in den USA, aber höhere Zinsen und Aufwertungserwartungen erzeugten ein ökonomisches Gefälle in Richtung DM.

beschäftigungssituation konnten den Interessen der Vermögensbesitzer nicht entsprechen, und auch der Vietnam-Krieg zeigte sich zunehmend als Fiasko.

Großbritannien, die Hegemonialmacht vor dem I. Weltkrieg, hatte in solchen Situationen immer der Stabilisierung des Weltgeldes den Vorrang gegeben und intern die Folgen dieser Politik in Form von Wachstumseinbußen und Erwerbslosigkeit in Kauf genommen. Die politische Basis der englischen Politik lag dabei in der innenpolitischen Dominanz der "haute finance" und der Schwäche der Arbeitnehmer. In den USA als parlamentarische Massendemokratie ist die Unterordnung der nationalen Politik unter das Primat der Stabilisierung des Weltgeldes ungleich schwieriger durchzusetzen, hätte dies doch Ende der sechziger Jahre eine amerikanische Hochzinspolitik zur Erzeugung einer internen Krise und von Erwerbslosigkeit impliziert.

Es läßt sich nur darüber spekulieren, wie intensiv die amerikanische und vermittelnd auch weltweite "Stabilisierungskrise" hätte ausfallen müssen, um das Weltgeld Dollar zu festigen - die realökonomische Basis zur Verteidigung der monetären Hegemonie hätten die USA noch lange gehabt. Aus verständlichen Gründen weigerten sich die USA aber, aus rein externen Ursachen eine interne Krise zu erzeugen, da es einer großen und dominanten Nation besonders schwerfallen muß, außenwirtschaftlichen Zwängen zu folgen.¹⁸

Die Folge der Weigerung der USA, die hohen Kosten einer Stabilisierungskrise zu tragen, waren Kapitalabflüsse, die die relativ geringen Defizite der US-Leistungsbilanz um ein Vielfaches übertrafen. Die Welt wurde mit den Dollars überschwemmt, die private Vermögensbesitzer nicht mehr halten wollten. Unter den institutionellen Regelungen des Systems von Bretton Woods mußten Zentralbanken außerhalb der USA die überreichlichen Dollar unbegrenzt aufkaufen, was identisch mit der Erhöhung der inländischen Geldmengen der betroffenen Staaten war. Die Zentralbanken außerhalb der USA waren damit ihrer wichtigsten Funktion, nämlich der Kontrolle der

¹⁸ Paul Volcker (1978, S. 7) bringt dies kurz vor seiner Amtsübernahme als Vorsitzender der US-Zentralbank zum Ausdruck: "A nation, most of all a great world power, does not want to be hampered in its domestic policies, or in its international security or political objectives, by external economic constraints, and specifically by the need to guard against a breakdown of the monetary system. In other words, we wanted an open system, but like others had a taste for autonomy too. To me, the charge to find a crisis-free system could not be satisfied. The passage of time has not altered the judgement. In an open system, the external constraint is there. If ignored for long, a crisis will develop."

Zentralbankgeldmenge, enthoben - die USA waren aufgrund der Kapitalflucht zur weltweiten Liquiditätsschleuder geworden bzw. verunmöglichten anderen Staaten eine Politik der Inflationsbekämpfung und verletzten damit fundamentale Prioritäten und Interessen einiger Länder und der Vermögensbesitzer insgesamt. Es war nur eine Frage der Zeit, bis sich ausländische Zentralbanken weigerten, den Dollar unbegrenzt zu stützen. Nach etlichen Währungskrisen - vor allem 1971 mit der Auflösung der Goldeinlösepflicht seitens der amerikanischen Zentralbank gegenüber Dollarforderungen anderer Zentralbanken - und nach einigen kräftigen Abwertungen des Dollar brach das Bretton-Woods-System bzw. dessen Funktionalisierung für den Dollar, 1973 endgültig entzwei.¹⁹

Das von den USA spezifisch geformte System von Bretton Woods scheiterte gegenüber der Instabilität der privaten Kapitalströme. Die wichtigste Ursache liegt sicherlich in der zunehmenden Funktionsuntauglichkeit des Dollar als stabiles Weltgeld. Die destabilisierenden Kapitalströme hätten jedoch nicht ihre Brisanz entfalten können, wenn der internationale Kapitalverkehr in den fünfziger und sechziger Jahren nicht schrittweise dereguliert worden wäre und wenn nicht während dieser Periode das Volumen des internationalen Geldvermögens so angewachsen wäre, daß Geldvermögenstransaktionen begannen, leistungsbezogene Transaktionen zu überwiegen. Auch technologische und institutionelle Innovationen, die den internationalen Geldhandel beschleunigten und enger verzahnten, spielten eine Rolle. Jedoch sollte man sich hüten, in solchen "Finanzinnovationen" die Ursache von Instabilitäten der internationalen Geldmärkte zu sehen (vgl. Exkurs 3).

Die Regulierung des Weltwährungssystems und damit das Herzstück der westlichen Weltwirtschaftsordnung wurde ab 1973 dem Markt in der Form flexibler Wechselkurse überlassen, wenn auch nicht vollständig, da Notenbanken weiterhin intervenierten. Die Marktlösung war das Resultat der relativierten US-Hegemonie, der Unwilligkeit der USA, zur Verteidigung des Bretton-Woods-Systems die Wirtschaftspolitik auf ausschließlich externe Erfordernisse auszurichten, und der mangelnden Kooperation der verschiedenen weltwirt-

¹⁹ Im Grunde wollte die Bundesbank das Bretton-Woods-System schon Ende der sechziger Jahre platzen lassen, hielt aber aus politischen Gründen zurück. Die Dollarschwemme hätte "wahrscheinlich schon lange vor dem August 1971 zur Einstellung der Dollarkonvertierbarkeit und zum Ende des Bretton-Woods-Systems geführt; dafür aber wollte die deutsche Währungspolitik nicht die Verantwortung übernehmen" (Emminger 1976, S. 550).

schaftlichen Pole. Da man sich nicht auf Spielregeln einigen konnte, die die Ausnutzung des Privilegs der USA innerhalb des alten Fixkurssystems abbauten und alle befriedigte, ergab sich als Resultierende der verschiedenen gegenläufigen Kräfte nur der Markt, da er den direkten gegenseitigen ökonomischen Zwang (zunächst) verdeckte und somit als kleinster gemeinsamer Nenner übrigblieb. Dazu kam, daß weite Teile der ökonomischen Profession flexible Wechselkurse schon immer gegenüber fixen Kursen als überlegen angesehen haben (vgl. Exkurs 6). Allerdings schwankten nicht alle Kurse frei, sondern es bildeten sich Währungsblöcke, die intern die Kurse formell oder informell fixierten. In Europa entstand noch 1973 die Europäische Währungsschlange, der 1979 das Europäische Währungssystem (EWS) folgte. An den Dollar fixierte sich informell die Mehrheit der Entwicklungsländer.

In den Währungskrisen 1971 und 1973 kam es zu einem zweifachen "Zusammenbruch": Erstens zerfiel die Dollar-Hegemonie in ihrer quasi-institutionellen, aber international letztlich nur faktischen Form und wurde bei allem bleibenden Übergewicht des Dollar durch einen Multi-Währungs-Standard abgelöst. Zweitens zerfiel das Bretton-Woods-System in seinem Kernbestand, der politischen Regulierung und Kontrolle internationaler Kapitalbewegungen durch die nationalen Regierungen und die von diesen kontrollierten internationalen Institutionen.

Beides hängt nicht notwendig miteinander zusammen; prinzipiell wäre es auch denkbar gewesen, daß die faktische Relativierung der Rolle des Dollar als Weltgeld dazu genutzt worden wäre, das Bretton-Woods-System in seinem ursprünglichen Sinn als multilaterales Währungs- und Reservesystem zu beleben. Verhindert wurde dies dadurch, daß einerseits die USA nicht auf die verbliebenen Dimensionen ihrer monetären Hegemonie verzichten wollten, andererseits die handelsmerkantilistischen Gegenpole offene internationale Finanzmärkte benötigten, um ihre offensive Handelsstrategie durch Kapitalexporte in den verschiedensten Formen absichern zu können und die Autonomie isolierter Inflationsbekämpfung zu erlangen. Auch aufgrund dieser sich wechselseitig blockierenden Interessenlagen der führenden Wirtschaftsmächte wurde 1973 das erneute Experiment der Deregulierung internationalen Kapitalverkehrs begonnen.

Nachdem die institutionellen Dämme gebrochen waren, hat sich seit der Mitte der siebziger Jahre erneut eine weltwirtschaftliche Konstellation wie in der zweiten Hälfte der zwanziger Jahre dieses Jahrhunderts herausgebildet: eine Struktur weitgehend offener in-

ternationaler Geld- und Kapitalmärkte bei gleichzeitigen "Hegemonialproblemen", auch wenn diese heute anders ausgeprägt sind als damals.²⁰

Sicher ist in der Gegenwart die Internationalisierung der Produktion weiter vorangeschritten, und es hat sich ein internationales Netzwerk von rechtlichen Fixierungen und privaten und politischen Institutionalisierungen herausgebildet,²¹ wie es das in den zwanziger Jahren nur in ersten Anfängen gab. Aber die Währungskämpfe und die wirtschaftspolitischen Konflikte zwischen den führenden Wirtschaftsmächten in den letzten fünfzehn Jahren zeigen ebenso wie die Schuldenkrise der Dritten Welt, daß es sich dabei vor allem um die Herausbildung von rechtlichen Normen auf der einzelwirtschaftlichen Ebene handelt, um die Regelung des privaten Geschäftsverkehrs im weitesten Sinn, während die gesamt- und weltwirtschaftlich relevanten Dimensionen in Konflikten blockiert und immer mehr den Märkten überlassen werden, die diese "Koordination" aber nicht leisten können.

Die seit den frühen siebziger Jahren entstandene weltwirtschaftliche Konstellation birgt also nicht nur die Gefahr des Scheiterns politischer Koordination, sondern ist auch ökonomisch grundlegend instabil, weil unregulierte Weltmärkte zu kumulativen Prozessen tendieren, zu spekulativ verstärkten extremen Preisschwankungen (Ölpreis, Dollarkurs etc.), die umfassende Krisenprozesse auslösen können (vgl. zur Instabilität der Weltwirtschaft auch die Exkurse 2, 4 und 6).

1.3. Die Währungskonflikte der siebziger und achtziger Jahre

²⁰ In der zweiten Hälfte der zwanziger Jahre dieses Jahrhunderts gab es zwar durchaus "protektionistische" Eingriffe in den internationalen Handel, sicherlich auch gravierendere als vor 1914, aber in monetärer bzw. finanzieller Hinsicht war die freie Weltwirtschaft wiederhergestellt. Wiederherstellung des "Goldstandards" war das Schlüsselwort für die offene, multilaterale Weltwirtschaft, wie sie vor 1914 existiert hatte und in der Mitte der zwanziger Jahre rekonstruiert wurde. Der unregulierte internationale Kapital- und Warenverkehr war damit in wesentlichen Dimensionen wieder erreicht, so daß trotz einiger bleibender Belastungen (Reparationen, Kriegsschulden etc.) weitherum davon ausgegangen wurde, daß eine anhaltende stabile Prosperität zu erwarten sei. Denn mit der Reetablierung des "selbstregulierenden" Marktmechanismus war nach damals und heute weit verbreiteter Meinung dauerhafte Stabilität zu erwarten, da ein solches System angeblich alle Schocks optimal verarbeiten kann.

²¹ Internationale Handels- und Zahlungsabkommen, internationales Steuer- und Versicherungsrecht, Patentrecht etc. (Spiller 1984).

Der Zerfall der ökonomischen Steuerungskompetenz der USA und der Zusammenbruch der institutionellen Regulierungen der Wechselkurse sowie des Kapitalverkehrs erzeugten nach 1971/73 ein Vakuum, welches den Raum für Währungskämpfe, gegenseitige wirtschaftspolitische Blockaden und die Dominanz des privaten Kapitalverkehrs bot. Diese Periode zeigt darüber hinaus, daß es offensichtlich äußerst schwierig ist, auch nur minimale wirtschaftspolitische Kooperation zwischen den Wirtschaftsblöcken USA, Europa und Japan zu erzielen. Am deutlichsten werden unterschiedliche wirtschaftspolitische Strategien der Nationen in der Geld- und Fiskalpolitik. Die historische Entwicklung ist in kurzen Zügen nachzuzeichnen, da sich daraus unmittelbar die Einschätzung der aktuellen weltwirtschaftlichen Konstellation erschließt.

1.3.1. Die Anti-Inflationspolitik Anfang der siebziger Jahre

Die erste Phase restriktiver Geldpolitik begann 1972/73 und dauerte bis ca. 1975. Charakteristisch für diese Hochzinsphase - wie für andere Hochzinsphasen auch - ist das Vorpreschen einer weltwirtschaftlich relevanten Nation bei den Zinserhöhungen, wodurch andere gezwungen werden, dem kontraktiven Kurs der vorpreschenden Nation zu folgen, um keine massiven Kapitalabflüsse zu erleiden, die die Gefahr einer Abwertungs-Inflations-Spirale beschwören würden. Die Bundesrepublik war in dieser Phase der eindeutige Vorreiter der Kontraktionspolitik; dies gilt für die zeitliche Abfolge und auch für die Intensität des Restriktionskurses.²² Andere Nationen - etwa die USA - folgten zwar dem restriktiven Kurs, jedoch in weitaus geringerem Umfang. Die Hochzinsphase fiel zeitlich zusammen mit dem endgültigen Zusammenbruch des Systems von Bretton Woods, dessen Ende die Restriktionspolitik erst ermöglicht hatte. Der wirtschaftspolitische Konflikt zwischen den USA und vor allem der Bundesrepublik, der keine Kooperationslösung mehr erlaubte, hätte nicht zwingend auch zum Zerbrechen eines Systems fixierter Wechselkurse innerhalb Europas führen müssen. In der Tat gab es Anfang der siebziger Jahre intensive Bemühungen zur Entwicklung einer europäischen Währungsunion, die jedoch alle scheiterten (vgl. Kap. 4). Faktisch wurden die damals

²² "Nach der Entscheidung zum Blockfloating gegenüber dem Dollar führt die Bundesbank die schärfste geldpolitische Restriktion in der Geschichte der Bundesrepublik durch" (Spahn 1988a, S. 71, vgl. auch Scharpf 1987, S. 163 ff., Emminger 1986, S. 260 ff.).

diskutierten, eher demokratischen europäischen Währungsoptionen durch den nun geltenden DM-Block ersetzt, der der Bundesrepublik die ökonomische Dominanz über Europa - außer derzeit Großbritannien - sichert. Der Zusammenbruch des Systems von Bretton Woods relativierte somit nicht nur die währungsmäßige Stellung des Dollar, sondern machte gleichzeitig den Weg zur regionalen Hegemonie der DM frei.

Die Weltwirtschaft geriet in erster Linie aufgrund der kontraktiven Politik ab 1973 (vgl. Exkurs 5) in die tiefe zyklische Krise 1974/75. Wenn es eine Phase der internationalen Kooperation in den letzten Jahrzehnten gab, dann in diesem Kriseneinbruch. Alle relevanten Staaten praktizierten restriktive Politik und vertieften dadurch den konjunkturellen Einbruch, dem ab Mitte 1975 eine konjunkturellen Erholung wich.

1.3.2. Die Konfrontation zwischen den USA und der Bundesrepublik

Die Phase harter wirtschaftspolitischer Auseinandersetzung im Machtdreieck USA, Japan und Bundesrepublik begann 1977, nachdem der Aufschwung 1976/77 bereits nach kurzer Zeit zu stocken drohte und sich zeigte, daß die Instabilitäten der Weltwirtschaft nicht überwunden waren. Im Zentrum der wirtschaftspolitischen Diskussion stand, welche Nation(en) als weltwirtschaftliche Konjunkturlokomotive(n) fungieren soll(ten). Der Dollar hatte sich nach der Abwertungsphase Anfang der siebziger Jahre zwar stabilisiert, blieb jedoch weiterhin schwach. Die USA zeigten sich nach dem Zusammenbruch des Systems von Bretton Woods von den weltwirtschaftlichen Veränderungen zunächst unbeeindruckt und weigerten sich nach wie vor, eine weitergehende interne Stabilisierungskrise einzuleiten, was angesichts der Verbesserung der amerikanischen Leistungsbilanz und auch der gelungenen Kontrolle und teilweise sogar Rückführung der Inflationsraten für sie binnenwirtschaftlich widersinnig erscheinen mußte. Außenwirtschaftlich verfolgten sie die Strategie, bei entstehenden Leistungsbilanzproblemen notfalls moderat abzuwerten.²³ Die Fiskalpolitik der Vereinigten Staaten war nach 1975

²³ Ein Teil der Leistungsbilanzprobleme der USA lag an ihrer Energiepolitik. Speziell bei der Preisentwicklung des Erdöls schafften die USA als weltgrößter Erdölimporteur erst die marktmäßigen Bedingungen für das OPEC-Kartell. Auch nach dem ersten Ölpreisschock im Jahre 1973 blieben die USA als einziges westliches Industrieland bei einer Politik intern künstlich niedriger Energiepreise. Während der gesamten siebziger Jahre wurde folglich die Leistungsbilanz der USA weitaus massiver durch Rohstoffimporte be-

eher restriktiv ausgerichtet, während die Geldpolitik auf Expansionskurs blieb.

Das außenwirtschaftliche Problem der USA bestand jedoch darin, daß die latente Gefahr einer akuten Dollarschwäche aufgrund erneuter Wellen von Kapitalflucht weiter existierte, da die Vermögenssicherungsqualität des Dollar nach wie vor angeschlagen war. Ein beschleunigter Verfall des Dollar war damals jedoch für die USA nicht akzeptabel, da dies die interne Inflationsrate erhöht und das Vertrauen in den Dollar weiter zerrüttet hätte. Eine radikale Abwertungsstrategie hätte auch mehr oder weniger die Absage an den Dollar als Weltgeld impliziert. Blieben für die USA noch zwei Möglichkeiten: Erstens die Kooperation mit den anderen Währungsblöcken, um den Dollarkurs, der nach den Grunddaten der amerikanischen Ökonomie in dieser Phase in etwa im Gleichgewicht war, zu kontrollieren; zweitens die radikale Verteidigung des Dollar auf Kosten einer tiefen internen und externen Krise, um die Dollarschwäche, die Ende der sechziger Jahre begonnen hatte, zu beenden.

Die Carter-Administration bevorzugte eindeutig die erste Option und drängte Wirtschaftsblöcke mit starker Währung und Leistungsbilanzüberschüssen zu expansiver Politik. Japan verhielt sich in dieser Phase weitgehend kooperativ, da es die Präferenz für den Yen und die Leistungsbilanzüberschüsse zu aktiver keynesianischer Politik ausnutzte und eine beachtliche Stabilität der Wirtschaft und der Beschäftigungsentwicklung aufweisen konnte. Anders Teile Europas unter der Dominanz der Bundesrepublik: Die Bundesrepublik schwenkte schon 1976 trotz großer außenwirtschaftlicher Spielräume für expansive Politik (vgl. Dornbusch 1980) zu harter kontraktiver Fiskalpolitik, die den Aufschwung zeitverzögert drosselte und der Bundesrepublik 1977 eine der geringsten Wachstumsraten der westlichen Welt bescherte. Binnenwirtschaftlich war in der Bundesrepublik auch angesichts der erfolgreichen Rückführung der Inflation der Spielraum für expansive Fiskalpolitik in keiner Weise zerstört.²⁴

lastet als die Europas oder Japans (vgl. Czempiel 1985, S. 64 f.).

²⁴ Selbst der Sachverständigenrat bewertete den Kontraktionskurs nach 1975 als zu scharf: "In einem überraschenden Maße hatten sich seit 1975 die Parlamente bei der Aufstellung der Haushaltspläne und die Regierungen bei deren Vollzug auf eine zurückhaltende Ausgabengebarung umgestellt; gleichzeitig waren die Steuereinnahmen nach der Rezession kräftig angestiegen. Beides zusammen hatte dazu geführt, daß 1976 und 1977 die Kreditaufnahme des Staates stark verringert worden war. Im nachhinein zeigte sich, daß das erreichte Maß an Konsolidierung zu groß war angesichts konjunktureller Auftriebskräfte, die sich 1977 als sehr schwach erwiesen. Die

Damit war der Konflikt mit den USA vorprogrammiert, die auf den damaligen Summits der Regierungschefs der großen Industrieländer die Bundesrepublik zu expansiverer Politik drängten. In der Tat wären die Möglichkeiten der Bundesrepublik als Konjunkturlokomotive in dieser Phase beachtlich gewesen, so jedoch engte sie den außenwirtschaftlichen Spielraum anderer Staaten empfindlich ein. Insbesondere wurde dem Dollar durch die Mark ein Maßstab²⁵ gesetzt, an dem er von Vermögensbesitzern gemessen wurde. Es wundert nicht, daß 1977 eine erneute Schwächephase des Dollar einsetzte. Der Druck auf die Bundesrepublik wurde so groß, daß im Rahmen der sog. Carter-Schmidt-Kontroverse 1978 dem amerikanischen Begehren partiell nachgegeben und auf moderat expansive Fiskalpolitik gesetzt wurde. Doch hatte sich 1979, als die bundesrepublikanische Fiskalpolitik mit der üblichen Verzögerung zu wirken begann, die weltwirtschaftliche Konstellation grundlegend gewandelt. Die eher auf Kooperation angelegte Strategie der USA scheiterte auf nahezu allen Gebieten. Der Dollar erlitt einen Kollaps und war in Gefahr, ins Bodenlose zu gleiten. Selbst die Rohstoffpreise sollten nicht mehr in Dollar abgerechnet werden. Die Inflationsrate in den USA schnellte, nicht zuletzt aufgrund der Abwertung, rasant in die Höhe. Es war vorauszusehen, daß ohne einen Politikwechsel die Erosion der monetären Hegemonie der USA verstärkte Umstrukturierungen von Weltgeldvermögen in Richtung eines Multiwährungsstandards induzieren würde.

Die USA hatten ihre Fähigkeit verloren, als Weltkonjunkturlokomotive die Weltwirtschaft zu steuern und andere große Industriennationen zu wirtschaftspolitischer Kooperation zu bewegen. Auch auf der politischen Ebene zeigte sich die USA geschwächt. Besonders deutlich wurde dies im Nahen Osten: Der Iran ging als Stützpunkt Amerikas durch die Islamische Revolution verloren, der zweite Ölpreisschock im Jahre 1979 war nicht zu verhindern.

Die USA verspürten nach dem Zweiten Weltkrieg Ende der siebziger Jahre erstmals das Diktat der Zahlungsbilanz. Noch unter Präsident Carter begann der Kampf um die Rückgewinnung der monetären Hegemo-

Finanzpolitik sah sich daher im Laufe des Jahres 1977 gezwungen, kurzfristig die Konjunktur wieder mehr zu stützen und die Wachstumsimpulse zu stärken" (Sachverständigenrat 1978, S. 96).

²⁵ "Die D-Mark entwickelte sich in recht kurzer Zeit zur stabilsten Währung in Europa, und zusammen mit der Bedeutung der Bundesrepublik für die Weltwirtschaft wurde sie selbst zu dem Maßstab, an dem die Weltwährung Nummer 1, der US-Dollar, gemessen wird, auch wenn sie sich diese Rolle inzwischen mit dem japanischen Yen teilt" (Deutsche Bundesbank 1988, S. 13 f.).

nie und die Stabilisierung des Dollar als Weltgeld mittels Hochzinspolitik - personell ausgedrückt durch den Amtsantritt Paul Volckers als Präsident der amerikanischen Zentralbank Ende 1979. Die EG, die durch weithin restriktive Politik die außenwirtschaftliche Situation der USA verschärft hatte, vor allem aber die Bundesrepublik wurde nun selbst zu noch restriktiverer Politik "gezwungen". Sicherlich waren damit nicht alle Möglichkeiten für expansive Politik geschwunden, jedoch zeigte das Scheitern der traditionellen keynesianischen Politik in Frankreich während dieser Phase, daß die Spielräume für einzelne Nationen bei unregulierten Kapitalmärkten nun aufgrund der amerikanischen Hochzinspolitik begrenzt waren. Der Dollar hatte wieder die Führungsrolle im Konkurrenzkampf der Währungen übernommen und diktierte die weltwirtschaftliche Entwicklung - nun allerdings in restriktiver Richtung. Die Weltwirtschaft fiel zum Beginn der achtziger Jahre folgerichtig in eine tiefe Rezession mit dem Ergebnis des weltweiten Anstiegs der Erwerbslosigkeit und der Verschuldungskrise der Dritten Welt, jedoch auch mit dem Effekt der schnellen Zurückführung der Inflationsraten in den Industrienationen. Der Dollar begann sich auf Basis des Politikwechsels der USA zu stabilisieren und erlebte nach dem Wahlsieg von Präsident Reagan Ende 1980 die Regeneration seiner Vermögenssicherungsqualität,²⁶ so daß die Vereinigten Staaten in der Folgezeit wieder mit Kapitalzuflüssen rechnen konnten, die nicht ausschließlich zinsinduziert waren. Die Bundesbank machte die - wenngleich späte - Wende zu fiskalischer Kooperation der Bundesregierung nicht mit. Im Gegenteil, sie setzte mit der Geldpolitik den Dollar weiter unter Druck. Obwohl die USA 1978 auf restriktive Geldpolitik übergangen - die amerikanische Fiskalpolitik war schon restriktiv - lehnte die Bundesbank eine währungspolitische Kooperation mit der USA ab.²⁷

²⁶ Auch die Verschlechterung des politischen Klimas zwischen den beiden Weltmächten kam dem Dollar zugute, da die USA als sichere Zuflucht für Vermögende aus aller Welt gelten.

²⁷ "Tatsächlich wurden wir am 30. Oktober 1978 mit einem amerikanischen Vorschlag einer gemeinsamen Erklärung konfrontiert, wonach die Notenbanken der erwähnten Länder (die 'Fünfer-Gruppe', d.V.) sich verpflichten sollten, durch Interventionen zu verhindern, daß der Dollar gegenüber den anderen drei Währungen noch weiter absinke. Wir protestierten sofort durch Fernschreiben an die Bonner Regierung gegen diese Zumutung, gegen die aus unserer Sicht 'schwerste Bedenken' bestünden. Denn die in dem Entwurf genannten Regierungen und Notenbanken würden damit eine direkte Verantwortung für einen bestimmten Dollar-Kurs übernehmen, was unzumutbar sei... Wir schlugen statt dessen eine einseitige deutsche Erklärung der Bundesregierung und Bundesbank vor, in der die amerikani-

Die Bundesbank blieb den USA geldpolitisch auf den Fersen, denn bei jeder Zinserhöhung zog sie mit und erschwerte die Regeneration des Dollar.²⁸

Was war das Kalkül der Bundesbank, jegliche Kooperation zu verweigern und die USA zu einer extrem kontraktiven Politik zu treiben? Die wohl plausibelste Erklärung ist, "daß die Bundesbank die amerikanischen Währungsbehörden unter Druck setzen wollte, nach den nur als halbherzig eingeschätzten Stabilisierungsversuchen eine grundlegende Bekämpfung der inneren Geldentwertung in den USA einzuleiten, was dann auch den geld- und währungspolitischen Problemdruck in der Bundesrepublik gemindert hätte" (Spahn 1988a, S. 94). Dies deutet darauf hin, daß der Bundesbank nichts an der Übernahme der Funktion des Weltgeldproduzenten liegt; dies wäre auch angesichts der Größe des DM-Marktes und der ökonomischen, politischen und militärischen Potenz der Bundesrepublik illusorisch. Zudem erzeugt die Rolle als Weltgeldproduzent beachtliche Kosten und auch Einschränkungen der Handlungsfreiheit (vgl. Exkurs 4); vor allem wird die Aufrechterhaltung der Unterbewertung bei zunehmendem Anlagecharakter einer Währung schwieriger. Die DM sollte im Windschatten des Dollar eine sichere und verkräftbare Rolle spielen, wobei eine lokale Hegemonie in Europa genau in dieses Konzept paßt.²⁹

schen Sanierungsmaßnahmen begrüßt wurden, jedoch ohne Hinweis auf eine bestimmte Interventionsverpflichtung (Emminger 1986, S. 384). Die Bundesbank setzte sich damals durch, und es gab keine Vereinbarungen über Zielzonen der Wechselkurse.

²⁸ Kurz nach dem Amtsantritt Volckers als Präsident der amerikanischen Zentralbank kam es im Oktober 1979 zum sog. Hamburger Treffen zwischen einer hochrangigen Delegation aus den USA und bundesrepublikanischen Vertretern, bei dem die äußerst nichtkooperative Geldpolitik der Bundesrepublik kritisiert wurde. Auch hier verweigerte die Bundesbank jegliche Zusammenarbeit - kurze Zeit darauf intensivierten die USA ihre Hochzinspolitik und erzeugten die weltweite Krise Anfang der achtziger Jahre. Emminger (1986) dokumentiert den damaligen Konflikt. Volcker fragte: "Sind Sie etwa der Meinung, daß die amerikanischen Zinssätze noch nicht hoch genug sind?" (ebd., S. 395). Genau dieser Meinung war die Bundesbank: "Das Ergebnis der ganzen Unterhaltung war: Wir wiesen jegliche Festlegung hinsichtlich der künftigen Dollar-Interventionen zurück. Wir hatten eindeutig klargemacht, daß eine Wiedererstarkeung des Dollars ausschließlich von entsprechenden amerikanischen Anstrengungen abhängt. Dieses Ergebnis wurde von der amerikanischen Seite eindeutig als Scheitern ihrer Bemühungen um stärkere deutsche Mitwirkung angesehen" (ebd., S. 396).

²⁹ Japan braucht auf lokaler Ebene keine Hegemonie zu verteidigen, da die umliegenden Länder ökonomisch (noch) zu schwach sind, um Japan seine Dominanz strittig zu machen. Dies könnte eine Erklärung dafür sein, daß Japan schon nach den ersten Stabilisierungsbemühungen der USA den Wert des Yen gegenüber dem Dollar fal-

Die Bundesrepublik manövrierte sich in den Jahren 1979/80 in eine äußerst komplizierte Lage. Als einziges großes westliches Industrieland praktizierte sie ab 1979 eher expansive Fiskalpolitik - Japan machte mit beginnender Dollarstärke sofort einen Schwenk zu restriktiver Fiskalpolitik - und hatte eine relativ hohe Wachstumsrate. Diese Politik zusammen mit den starken Aufwertungen Ende der siebziger Jahre und dem zweiten Ölpreisschock 1979 führte zu Leistungsbilanzdefiziten von 1979 bis 1981, die die gesamte bundesrepublikanische Strategie des Handelsmerkantilismus grundlegend in Frage stellten. Da gerade in einer Situation geschwächter Stabilität des Weltgeldes ein Leistungsbilanzüberschuß zu einem entscheidenden Vertrauensbonus für eine Währung wird, geriet die D-Mark in dieser Phase in eine Vertrauenskrise mit entsprechenden Kapitalabflüssen. Es zeigte sich, daß ein "mittleres" Anlageland wie die Bundesrepublik nicht nur von drastischen Aufwertungswellen betroffen werden kann, sondern bei kontraktiver Politik von konkurrierenden Anlagewährungen oder expansiver ausscherender binnenwirtschaftlicher Politik weitaus engeren außenwirtschaftlichen Spielraum als ein Land ohne relevante Währung unterliegen kann. Stellenweise grotesk verlief die politische Verarbeitung der völlig "undeutschen" Situation von Leistungsbilanzdefiziten. Von einem ungünstigen Standort Bundesrepublik aufgrund zu hoher Löhne über den Verlust der weltwirtschaftlichen Technologiestellung der Bundesrepublik bis zur "Eurosklerose" wurde debattiert und lamentiert. Dabei war die Entstehung des Leistungsbilanzdefizits eher konventionellen makroökonomischen Zusammenhängen geschuldet und hatte mit Kosten- oder Allokationsstörungen wenig zu tun. In erster Linie war das Leistungsbilanzdefizit die späte Folge ungenügender Kooperation. Die Fiskalpolitik war gänzlich falsch terminiert, da sie für eine Entlastung der weltwirtschaftlichen Ungleichgewichte zu spät kam und erst zu wirken begann, als vor allem die USA schon zur Restriktionspolitik gezwungen worden waren. Aber nicht die zeitliche Terminierung der Fiskalpolitik war das Hauptproblem, sondern die wechselweitige Blockade von Geld- und Fiskalpolitik.

Denn die Bundesbank reagierte auf diese Situation, die sie angesichts des Vertrauensschwundes in die DM als unhaltbar ansah, mit einer "drastischen zins- und liquiditätspolitischen Zäsur" (Deutsche Bundesbank 1981, S. 5 f.); das heißt, sie intensivierte noch

len ließ und letzteren nicht "jagte".

mals ihre restriktive Geldpolitik und verstärkte binnenwirtschaftlich die sowieso krisenhafte Entwicklung. Besonders fatal mußte es der Bundesbank erscheinen, daß die DM 1981 auch gegenüber europäischen Währungen Schwächetendenzen zeigte, also die monetäre Dominanz der Bundesrepublik innerhalb Europas auf dem Spiel stand. Angesichts dieser Sachlage gab es für die Bundesbank kein Zögern, mit allen Mitteln wieder eine positive Leistungsbilanz durch eine interne Krise zu erzeugen. Über den folgenden Wachstumseinbruch 1981/82 gelang es dann, die Leistungsbilanz in kürzester Zeit wieder in den Postivbereich zu bringen und das Vertrauen in die DM als zweite Anlagewährung nach dem inzwischen wiedererstarzten Dollar zu regenerieren. Erst als die DM sich gegenüber den europäischen Währungen wieder gefestigt hatte, wurde die restriktive Geldpolitik gelockert. Der Anstieg des Dollar wurde dagegen passiv hingenommen.

Die Spielräume bundesrepublikanischer expansiver Fiskalpolitik wurden nach 1979 durch die Bundesbank eingeschränkt, da die expansiven Impulse durch die kontraktive Geldpolitik mehr als neutralisiert wurden. Zudem trieben die hohen Zinsen die Staatsverschuldung von sich aus weiter hoch. In dieser Konstellation gab es einen harten Konflikt zwischen Zentralbank und Bundesregierung. Die Bundesregierung wehrte sich gegen die restriktive Geldpolitik³⁰ und präferierte eine temporäre Abwertung der D-Mark, um auf diesem Weg die Leistungsbilanzdefizite abzubauen. Dieser Weg wäre sicherlich aufgrund der Lohndisziplin der Gewerkschaften angesichts hoher Erwerbslosigkeit und deren Einbindung in das bundesrepublikanische Exportmodell ohne eskalierende Inflation möglich gewesen.³¹ Allerdings hätte dies die monetäre Hegemonie der Mark im damals neu gegründeten EWS zerstört und wäre auf ein eher kooperatives Szenario - etwa mit Frankreich unter Mitterrand ab 1981 - hinausgelaufen.

Nicht nur aufgrund des verringerten ökonomischen Handlungsspiel-

³⁰ "Im weiteren Verlauf des Jahres (1979, d.V.) reagierte Helmut Schmidt besonders empfindlich auf den weiteren Zinsanstieg. Fast bei jedem Treffen sagte er mit Nachdruck: 'Sie werden doch nicht schon wieder die Zinsen erhöhen! Diese Empfindlichkeit gegenüber höheren Zinsen ist ein charakteristischer Zug Helmut Schmidts bis heute geblieben... Wir blieben aber bei unserem Kurs' (Emminger 1986, S. 446).

³¹ Auch in der akademischen Zunft gab es Befürworter einer temporären Abwertung der DM, die als weitaus beschäftigungsfreundlicher eingestuft wurde als die bedingungslose Verteidigung des Wechselkurses seitens der Bundesbank (vgl. Tomann 1982, Krupp 1982; zusammenfassend Spahn 1988a).

raums, sondern auch auf politischer Ebene war der wirtschaftspolitische Konsens der sozialliberalen Koalition nach der Bundestagswahl 1980 weitgehend zerbrochen. Zwar wollten auch die Sozialdemokraten die Verschuldung zurückführen, jedoch sollte dies über höhere Steuern und Ausgabenreduzierungen geschehen. Die Freien Demokraten forderten eine generelle Rückführung der Sozialausgaben und der Staatsquote. Strategisch befand sich die FDP in eindeutigem Vorteil, da sie eine Konsolidierung des Haushalts offensiv forderte und zunehmend mit einem Koalitionswechsel zur CDU drohte, was Ende 1982 dann auch geschah. Die Sozialdemokraten, die angesichts der totalen Nicht-Kooperation der Bundesbank die Schwierigkeiten expansiver oder auch nur stabilisierender Fiskalpolitik erkannten - eine politische Konfrontation mit der Bundesbank wurde offensichtlich als aussichtslos eingeschätzt - , folgten widerstrebend dem Kurs laufend verschärfter Sparmaßnahmen, die sie in Konflikte und Legitimationsprobleme mit ihrer eigenen Parteibasis und den Gewerkschaften brachten (vgl. Scharpf 1987, S. 193 ff.). Die "Operation 82" und die Planung der "Operation 83" brachten einschneidende Sparmaßnahmen, vor allem im sozialen Bereich. Es ist nicht ohne Ironie, daß die sozialliberale Regierung schon alle wesentlichen Konsolidierungsmaßnahmen eingeleitet hatte und der Anstieg der Erwerbslosigkeit ebenfalls auf ihr Konto ging - abgesehen von der Verantwortung der Bundesbank - , als die konservativliberale Regierung ins Amt kam. Letzterer blieben somit eine ganze Reihe unpopulärer Maßnahmen erspart, die sie bei einer sozialdemokratischen Politik der aktiven Verteidigung eines hohen Beschäftigungsstandes hätte selbst beschreiten müssen.

1.3.3. Die temporäre Regeneration des Dollar als Weltgeld

Erst nach dem Wahlsieg von Präsident Reagan Ende 1980 kam es zur vorläufigen Regeneration des Dollar. Die Geldpolitik wurde nochmals restriktiver, und auch die Fiskalpolitik sollte nach den Planungen der Reaganomics ("Angebots-theorie") innerhalb kurzer Zeit zu einem ausgeglichenen Budget führen. Aufgrund der massiven Steuerensenkungen, der Erhöhung der Militärausgaben und der Unfähigkeit zu einschneidenden Kürzungen der zivilen Ausgaben wurden jedoch ab 1982 riesige Budgetdefizite realisiert, die eine äußerst expansive Fiskalpolitik bewirkten.³² Aber erst als auch die Geldpolitik

³² "Despite its rhetorical enthusiasm for cutting civilian spending, the Reagan Administration has been unable to do more than

Mitte 1982 einen scharfen Schwenk zu expansiverer Politik vollzog, entwickelte sich in den USA auf Basis eines positiven "Zustandes des Vertrauens" (vgl. Keynes 1936, S. 125) ein starker konjunktureller Aufschwung, der bis heute anhält und den USA im OECD-Vergleich überdurchschnittlich hohe Wachstumsraten brachte.

Aktueller Anlaß zum Übergang zu expansiver Geldpolitik Mitte 1982 war der Ausbruch der Verschuldungskrise der Dritten Welt (vgl. Kap. 1.4.) sowie Anzeichen einer generellen Destabilisierung der Weltwirtschaft aufgrund der harten restriktiven Politik ab 1979. Den USA als Hegemon konnte die weltwirtschaftliche Entwicklung nicht gleichgültig sein, und so stabilisierten sie durch ihr starkes Wachstum und die Hinnahme riesiger Leistungsbilanzdefizite die westliche Welt - Entwicklungsländer wie auch Industriestaaten.³³ Der Rest der Welt sonnte sich in der Rolle der USA als Weltkonjunkturlokomotive, ohne allerdings in die expansive Wirtschaftspolitik mit einzusteigen. Wiederum vor allem die Bundesrepublik und diesmal auch Japan betrieben restriktive Politiken und bauten spiegelbildlich zu den Defiziten der USA gewaltige Leistungsbilanzüberschüsse auf. Auch die Bereitstellung von Exportmärkten für die verschuldete Dritte Welt wurde den USA überlassen. Es war bald klar, daß die scheinbar so veränderten wirtschaftspolitischen Konstellationen der achtziger Jahre wieder in eine Blockade führen und der Dollar wieder wie Ende der siebziger Jahre unter Druck kommen mußte. Die einzige Frage war, wie lange die Aufwertung des Dollar anhalten konnte.

Die expansive Fiskalpolitik der USA hängt unmittelbar auch mit ihrer Rolle als Hegemonialmacht zusammen. Sie sind gezwungen, in großem Ausmaß öffentliche Ressourcen zum Zweck der Erhaltung ihrer Hegemonie auszugeben - dies reicht von gewaltigen Militärausga-

slow its growth somewhat. The already comparatively low level of such expenditures, plus the widespread complaints about the insufficiencies of education, public housing, health services, pollution control and public infrastructure, all point to more rapid growth of civilian spending in the future. America's fiscal profile - its particular mix of taxation and civilian and military spending - seems unable to achieve equilibrium" (Cal-
leo/Cleveland/Silk, 1988, S. 852 f.).

³³ Die Leistungsbilanzdefizite haben zwei Ursachen, nämlich die relativ hohe amerikanische Wachstumsrate und die Aufwertung des Dollar. Besonders die Aufwertungspolitik muß als kurzfristig äußerst "geschickt" angesehen werden, da dadurch die Inflation schnell zurückgeführt, Realeinkommenserhöhungen realisiert und gleichzeitig ohne interne Ersparnisse oder Steuererhöhungen ein anwachsendes Budgetdefizit finanziert werden konnten (vgl. Dornbusch 1987a, S. 14, Sachs 1985).

ben über die Aufrechterhaltung internationaler Institutionen bis zur Entwicklungshilfe. Zwar könnten die USA ihre öffentlichen Ausgaben durch Steuern finanzieren, jedoch ist dies aufgrund der innenpolitischen Bedingungen in den USA - siehe die sog. "Steuerrevolte" Ende der siebziger Jahre - schwer möglich. US-Administrationen befinden sich seitdem in dem Dilemma, aufgrund der Hegemonialstellung hohe Ausgaben tätigen zu müssen und diese nicht über Steuern finanzieren zu können.³⁴

Im Frühjahr 1985 war der Höhenflug des Dollar beendet und es begann seine "harte Landung", der den durchschnittlichen Dollarkurs von über 3,30 DM im März 1985 auf unter 1,70 Anfang 1988 absinken ließ. Offensichtlich haben sich Vermögensbesitzer in der amerikanischen Wirtschaftspolitik fundamental getäuscht. Unbestritten dürfte sein, daß beim Amtsantritt Reagans das gewaltige keynesianische Experiment expansiver Fiskal- und Geldpolitik in den USA nicht zu erwarten war. Erstaunlich ist, daß Vermögensbesitzer trotz sich aufbauender Leistungsbilanzdefizite bis 1985 auf die längerfristige Stabilität des Dollar gesetzt haben. Realökonomische "Fundamentals" haben sich somit bis 1985 nicht in der Erwartungsbildung des zukünftigen Dollarkurses niedergeschlagen. Die plausibelste Erklärung ist, daß mit hartem Widerstand der Reagan-Administration bei etwaigem Wertverlust des Dollars gerechnet wurde. In der Tat hätte eine harte Restriktionspolitik in den Vereinigten Staaten mittels einer Stabilisierungskrise sofort zur Reduzierung der Leistungsbilanzdefizite und auch zu stabilem Dollar geführt. Die amerikanische Wirtschaftspolitik verfolgte jedoch ab 1985 einen gänzlich anderen Weg. Die Geldpolitik wurde trotz Dollarschwäche noch expansiver und es wurde geradezu eine Abwertungsstrategie verfolgt. Der Preis interner Arbeitslosigkeit und Wachstumseinbußen war für die Vereinigten Staaten wiederum offenbar zu groß und möglicherweise auch im Interesse weltwirtschaftlicher Stabilität³⁵ auch nicht gangbar gewesen, so daß die Dollarabwer-

³⁴ "All along, U.S. deficits have been in large measure a consequence of America's willingness to carry the heaviest share of the defense burdens of the noncommunist world. An end to the American deficits suggests an end to the American burdens. This gives the present financial crisis a geopolitical and historical dimension. It appears a crisis, not only of the dollar, but of American 'hegemony' and of the global political economy which that hegemony has built. This creates the grim possibility that the United States, the country that created the postwar global economy, is now on a course fated to destroy it" (Calleo/Cleveland/Silk 1988, S. 846, vgl. Calleo 1980).

³⁵ Die Situation der überschuldeten Länder war anhaltend prekär.

tung als einzige Strategie übrigblieb. Die Reagan-Administration ging offensichtlich davon aus, über Abwertung und den dadurch entstehenden Druck auf die anderen Industriezentren ohne interne Austeritätspolitik außenwirtschaftliches Gleichgewicht erreichen zu können. In der Tat wurde der Fall des Dollar ab 1986 von den Zentralbanken außerhalb der USA in entscheidendem Maße gebremst. Würden ausschließlich private Marktkräfte den Dollarkurs regulieren, so wäre es zu einem weitaus drastischeren Kursverfall gekommen. Schon 1986 haben Devisenmarktinterventionen von Zentralbanken außerhalb der USA gut ein Fünftel des amerikanischen Leistungsbilanzdefizits finanziert. 1987 stieg der Anteil der "künstlichen Finanzierung" auf weit über die Hälfte (vgl. Hiss 1988). Ab Mitte 1988 hat sich der Kurs des Dollar zwar etwas stabilisiert und leicht an Wert gewonnen, jedoch ist ein weiterer Kurseinbruch nur eine Frage der Zeit, da die Ungleichgewichte zwischen den Währungsblöcken unvermindert andauern.

Nach 1985 kam es also zur Wiederauflage der weltwirtschaftlichen Konstellation vom Ende der siebziger Jahre. Die USA drängten Europa und Japan zu expansiverer Politik, um den Druck vom Dollar zu nehmen und das Leistungsbilanzproblem der USA zu lösen; die anderen Währungspole - nun auch Japan - weigerten sich trotz großer außenwirtschaftlicher Spielräume und weitgehend beseitigter Inflation (vgl. Dornbusch 1986, 1987), von ihrem kontraktiven wirtschaftspolitischen Kurs abzugehen.

Die USA sind mithin nicht mehr in der Lage, die Weltökonomie in ihrem Sinne zu steuern, sondern stoßen an außenwirtschaftliche Restriktionen. Dabei haben sie sich durchaus nicht verantwortungslos verhalten, da sie sowohl in den siebziger als auch in den achtziger Jahren Versuche zur Belebung und Stabilisierung der Weltwirtschaft unternommen haben, wenn auch auf verschiedenen ökonomischen Wegen. Sie erscheinen als angeschlagene Hegemonialnation, die die ökonomische Kraft zur Steuerung der Weltwirtschaft verloren hat, jedoch noch immer diese Funktion ausfüllen will (oder muß). Im Ergebnis ist die Position der USA durch ihre Versuche der Beibehaltung hegemonialer Funktionen eher weiter geschwächt worden. Sie sind durch ihre expansive Politik der achtziger Jahre zum größten Schuldner der Welt geworden. Dies ist eine Situation, die der Rolle des Weltgeldproduzenten widerspricht, da sie für den Halter von Weltgeld die permanente Gefahr enthält, sein Vermögen durch inflationäre Entwertung - intern wie extern - des Schuldners zu verlieren.

Vergleichsweise befinden sich die Vereinigten Staaten in bezug auf ihre Außenverschuldung jedoch in einer komfortablen Lage, da der inzwischen aufgetürmte Schuldenberg aus Dollarschulden besteht. Bei anderen Schuldernationen, etwa den Entwicklungsländern, führt eine Abwertung des Dollar nicht zur Verminderung der realen Außenschuld, sondern zu deren Erhöhung. Es ist davon auszugehen, daß es keiner Nation außer den Vereinigten Staaten gelungen wäre, sich in einem solchen Ausmaß in eigener Währung zu verschulden. In diesem Sinne nutzten die USA ihre Stellung als Weltgeldproduzent aus, allerdings auf Kosten ausländischer Vermögensbesitzer und auf Kosten einer langfristigen Regeneration des Dollar als Weltgeld (vgl. St-adermann 1987a).

Das grundlegende Dilemma der USA besteht in der realwirtschaftlichen Relativierung ihrer weltwirtschaftlichen Position, die den Dollar nicht mehr automatisch - wie nach dem II. Weltkrieg - zum Weltgeld macht. Zur Stabilisierung des Dollar als Weltgeld ist vielmehr in einem insgesamt restriktiven Umfeld eine restriktive Wirtschaftspolitik auch der USA nötig, was die elementare Gefahr eines deflationären Wettlaufs zwischen den dominanten Wirtschaftsblöcken impliziert. Die Vereinigten Staaten können währungsmäßig nicht mehr langfristig auf eine stabile Präferenz seitens der Vermögensbesitzer für den Dollar setzen, was sich schon aus ihrer Schuldnerposition ergibt, die ein gewichtiger Negativfaktor bei der Beurteilung der Vermögenssicherungsqualität des Dollar ist. Dadurch werden die weltwirtschaftlichen Kapitalströme eher weiter destabilisiert. Die weltwirtschaftliche Tendenz zum Polyzentrismus bewirkt auch für die USA, daß sie sich einer oligopolistischen Interdependenz ausgesetzt sehen. Zwar versuchen sie, erneut eine eindeutige Pax Americana aufzubauen, die Erfolgsaussichten erscheinen jedoch äußerst zweifelhaft. Es ist eher zu erwarten, daß der Erosionsprozeß des Dollar als Weltgeld weitergeht und die Rolle der USA als Stabilisator der Weltwirtschaft abnimmt. Gleichwohl wird der Dollar trotz dieser Tendenzen in absehbarer Zeit die relevanteste nationale Währung bleiben, da kein anderer hegemonialer Weltgeldproduzent angesichts der sich weiter abzeichnenden Pluralisierungstendenzen der Weltwirtschaft in Sicht ist.³⁶

³⁶ "Part of the world's economic problem today is that the United States has resigned (or been discharged) as leader of the world economy, and there is no candidate willing and acceptable to take its place. We have not only the end to the domination role which I detected in 1960, but also faint signs of the end of United States leadership" (Kindleberger 1981, S. 248, vgl. auch Keohane 1984).

1.4. Zur Verschuldung der Dritten Welt

In der folgenden Darstellung geht es um Länder der Dritten Welt³⁷ nur, insoweit internationale Finanz- und Währungsfragen tangiert sind. Wir behandeln daher vor allem die Außenwirtschaftsbeziehungen dieser Länder. Realwirtschaftliche Aspekte und solche der inneren Wirtschaftsentwicklung werden nur aufgenommen, soweit es für diese Darstellung erforderlich ist.

1.4.1. Die siebziger Jahre: Krise in den Metropolen - Aufbruch in der Dritten Welt

Die weltwirtschaftliche Konstellation in den siebziger Jahren warf in den industriellen Metropolen lange Schatten auf die "immerwährende Prosperität", während umgekehrt in vielen Entwicklungsländern eine glänzende Zukunft für den wirtschaftlichen Aufstieg angebrochen schien.

Nach dem "Ölschock" 1973 und der tiefen Wirtschaftskrise 1974/75 machte sich in den industriellen Metropolen eine Stimmung breit, die meist als "Ende des Wachstums" umschrieben wurde. Mit Stagnation, Investitionsschwäche und Erwerbslosigkeit schien ein langer Prosperitätszyklus nicht nur zeitweilig krisenhaft unterbrochen,

1985 faßte Kindleberger seine Position noch härter: "Accordingly I expect to see the dollar no longer as central in the world economy in the future. The length and steepness of the path to decline are uncertain, but unless a miracle supervenes, I contend that the direction is certain" (Kindleberger 1985, S. 304).

³⁷ Es wird im folgenden die Sammelbezeichnung "Dritte Welt" verwendet, obwohl wir uns darüber im klaren sind, daß es sich dabei letztlich um eine statistische "Restgröße" handelt, um die Staaten, die nicht zu den kapitalistischen/westlichen oder realsozialistischen "Industrieländern" gerechnet werden. Ist schon diese Abgrenzung zwischen den "Welten" fraglich, so erst recht die Zusammenfassung der äußerst heterogenen Länder auf mehreren Kontinenten zur "Dritten Welt". Aber die Schuldenkrise zieht den Kreis enger. Unter den fünfzehn wichtigsten Problemländern dominiert Lateinamerika, drei afrikanische Staaten (Marokko, Nigeria, Elfenbeinküste) kommen hinzu, die Philippinen und Jugoslawien. Die "Fälle" Marokko und die Philippinen können typologisch ihrer strikt "amerikanischen" Ausrichtung wegen im Grunde zu Lateinamerika gezählt werden, während für die anderen Länder Sonderfaktoren in Rechnung zu stellen sind. Das Schuldenproblem kann in erster Linie als lateinamerikanisches Phänomen gefaßt werden. Über 40 % des gesamten Schuldenberges hat der südamerikanische Kontinent aufgehäuft. Die Versuchung der externen Verschuldung hat in Lateinamerika eine weit zurückreichende historische Tradition. Zur Entwicklung der Verschuldung vgl. auch Altvater u.a. 1987f.

sondern definitiv zu Ende gegangen.

Aus der Perspektive vieler Entwicklungsländer sah die Welt ganz anders aus: die Rohstoffpreise stiegen in der ersten Hälfte der siebziger Jahre steil an und fielen dann in der zweiten Hälfte zunächst nur moderat. Erwartungen einer säkularen Rohstoffknappheit stellten den Entwicklungsländern einen neuen Aufschwung über höhere Einnahmen und Investitionen in Aussicht. Die Realzinsen waren niedrig, phasenweise negativ, so daß der Einstieg in die Kreditaufnahme auch rein "ökonomisch" vernünftig schien. Die Debatten um die neue internationale Arbeitsteilung (vgl. Fröbel, Heinrichs, Kreye 1977 und relativierend dies. 1986) versprachen eine zunehmende Auslagerung von Produktionsstätten aus den Metropolen wegen der "hohen Löhne"³⁸ in die Peripherie. Die Dritte Welt sah sich plötzlich in blendenden Zukunftsaussichten aufgrund des Rohstoffbooms und der erwarteten Verlagerung vieler Industrien. Der Schwäche der Metropolen schien geradezu die neue Stärke der Peripherie zu korrespondieren. Erste Erfolge von einigen OPEC-Ländern und der NICs galten als deutliche Belege. Eine primär weltmarkt- und exportorientierte Strategie, die in der "Anlaufphase" allerdings durch Kapitalimporte auf Kreditbasis finanziert werden sollte, schien möglich und realistisch (vgl. Exkurs 7).³⁹

Die Liberalisierungen des internationalen Kapitalverkehrs, die mit dem Zusammenbruch des Systems von Bretton Woods verbunden waren, schienen auch aus der Perspektive der Entwicklungsländer ausnutzbar, waren sie doch bis dahin an die Kreditvergabe durch Weltbank, IWF und einzelstaatliche Instanzen gebunden und dem permanenten Diktat der Geberländer und der von diesen beherrschten internationalen Organisationen unterworfen. Der "Pakt" mit den Privatbanken schien die Emanzipation vom Diktat fremder politischer und finanzieller Zwänge zu ermöglichen.

In und nach der Weltwirtschaftskrise 1974/75 wurden die "neu ge-

³⁸ Mit der These der "hohen Löhne" wird das hergebrachte Mißverständnis reproduziert, daß die absoluten Lohnunterschiede zentral bestimmend wären für die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes. Tatsächlich ist aber realwirtschaftlich das Produktivitätsniveau wenigstens genauso wichtig; letztlich sind es aber viel mehr Wechselkurs und Kapitalbewegungen, die über die Exportmöglichkeiten eines Landes entscheiden. Für diejenigen, die die Löhne für den entscheidenden Standortfaktor halten, muß es ein Rätsel bleiben, warum die Bundesrepublik solche spektakulären Exporterfolge erzielt.

³⁹ Im Rahmen der herrschenden ökonomischen Theorie gilt diese Strategie als "Entwicklung" da "das Kapital" an die günstigsten Standorte wandert.

wonnenen Freiheiten" reichlich genutzt. Steigende Erdölpreise und rückläufige Exporteinnahmen trieben die Zahlungsbilanzen der meisten Entwicklungsländer zur selben Zeit tief ins Defizit, als ihnen weitherum eine glänzende wirtschaftliche Zukunft bescheinigt wurde. Was lag näher als den offenbar bloß konjunkturellen Einbruch nicht mit eigenen Sanierungs- und Entwicklungsprogrammen zu beantworten, sondern durch Kreditaufnahme zu überbrücken, also die Importströme kreditfinanziert aufrechtzuerhalten und sogar noch auszuweiten. Dadurch ergab sich eine steigende Kreditnachfrage der Dritten Welt sowohl im Zusammenhang der angestrebten Entwicklungsstrategie als auch zur Überbrückung konjunktureller Schwierigkeiten.

Ein gerade für die Entwicklungsländer sehr bedeutender Regulierungsaspekt lag in der früheren Kontrolle der internationalen Rohwarenmärkte unter der Hegemonie der USA und weltweit agierender Konzerne von den vierziger bis in die frühen siebziger Jahre. Diese privaten Rohstoffkartelle, ein Baustein der "pax americana", brachen unter dem Ansturm der Dritten Welt und im Zusammenhang der zerbröckelnden Vormachtstellung der USA zusammen. Wie ambivalent diese Entwicklung war, zeigten die Jahre danach: Versuche internationaler Marktregulierungen (UNCTAD, OPEC) scheiterten, nicht nur weil die industriellen Zentren nicht mehr kooperierten, sondern auch weil die Produzentenländer entweder weit überzogene Zielvorstellungen verfolgten oder sich gegenseitig niederkonkurrierten und später unter dem Druck der Verschuldung um jeden Preis verkaufen mußten. Charakteristisch sind hierfür Aufstieg und Niedergang der OPEC, die in den siebziger Jahren auf der Grundlage hoher Nachfrage ein stabiles Kartell bildete, das dann bei stagnierender Nachfrage in den achtziger Jahren machtlos wurde und einen tiefen Fall des Ölpreises nicht verhindern konnte.

1.4.2. Die achtziger Jahre: die Verschuldungskrise

Nach wenigen Jahren bereits war der kurze Traum wirtschaftlicher Entwicklung für die Dritte Welt ausgeträumt, die zuvor illusionär überdeckten strukturellen Probleme traten grell zutage.

Um die Vertrauenskrise in den Dollar abzuwenden, schalteten die USA noch unter Carter 1979 auf Hochzinspolitik um (vgl. Kapitel 1). Die Folge war ein radikaler Anstieg des weltweiten Zinsniveaus, eine noch tiefere Weltwirtschaftskrise als in der Mitte der siebziger Jahre und der Verfall der Rohwarenpreise und der wich-

tigsten Exportmärkte der Dritten Welt generell. Viele dieser Länder kamen durch den Mechanismus steigender Zahlungsverpflichtungen aufgrund höherer Zinsen und - in Landeswährung ausgedrückt - höherer Realschulden aufgrund des steigenden Dollarkurses, und sinkender Deviseneinnahmen aufgrund fallender Rohwarenpreise und -verkaufsmengen in eine Liquiditätsklemme, die sich ab 1982 mit der Zahlungsunfähigkeit Mexikos zur Schuldenkrise ausweitete. Sie hält bis heute an. Entscheidend für die krisenhafte Zuspitzung ist auch die Kapitalflucht aus den verschuldeten Ländern, deren Währungen besonders auch nach dem Wiedererstarken des Dollar und der hereinbrechenden Entwicklungskrise jegliche Vermögenssicherungsqualität verloren haben. Dies hat in einer Reihe von Ländern so weit geführt, daß der Dollar zur Parallelwährung wurde und fast alle Geldfunktionen außerhalb des Bargeldumlaufs im Kleingeschäft übernommen hat. Entscheidende Ursachen für derartige Entwicklungen liegen in den Inflationen in diesen Ländern,⁴⁰ in den permanenten externen Wertverlusten der Währungen und in politischen Turbulenzen. Allein durch die sehr viel höheren Inflationsraten ergibt sich ein dauernder Zwang zur Abwertung der Währungen, wobei die Notwendigkeit, Exportüberschüsse zu erzielen, den Abwertungsdruck in letzter Zeit noch verstärkt. Die Abwertungs-Inflationsspirale in diesen Staaten ist im Vergleich zu den meisten Industrieländern weitaus schwerer zu durchbrechen, da die Finanzierung der Staatsausgaben in hohem Maße über Notenbankkredite erfolgt. Die Bekämpfung der Inflation erfordert daher eine völlige Neuordnung der öffentlichen Finanzen und damit der gesamten Verteilungsverhältnisse.

Es wäre falsch, die Politik der USA um 1980 für das Aufbrechen der Verschuldungskrise verantwortlich zu machen. Es ist zu bedenken, daß versucht wurde, unter Präsident Carter nach 1976 ein expansives wirtschaftspolitisches Regime zu etablieren, das vor allem an der Blockade durch die Bundesrepublik scheiterte (vgl. Kap. 1.3.). Die dadurch verstärkte Vertrauenskrise des Dollar trieb die USA zur Politik hoher Zinsen. Aber auch nach 1982 haben die USA auf den Ausbruch der Schuldenkrise im Gegensatz zu den anderen Wirtschaftsblöcken mit expansiver Geld- und Fiskalpolitik reagiert, um die Weltwirtschaft zu stabilisieren. Vor allem aber haben sie ihre

⁴⁰ Das Inflationsproblem hängt oft damit zusammen, daß die Steuererhebung in diesen Ländern nicht funktioniert, so daß inflationäre Kredit- und Geldschöpfung über die Zentralbanken bewußt als eine Art "Inflationssteuer" betrieben wird.

Märkte für Produkte der Dritten Welt offen gehalten. Während dadurch Lateinamerikas Leistungsbilanzprobleme gemildert wurden, mußten die USA ein noch höheres Defizit hinnehmen.

Die USA haben also durchaus als "Hegemon" (vgl. Exkurs 4) gehandelt, der versucht, das Gesamtsystem und dabei auch wichtige Länder in der Dritten Welt wirtschaftlich zu stabilisieren, während Europa und Japan ihre Trittbrettfahrerrolle auf Kosten der Dritten Welt sogar noch verstärkten. Es verdient durchaus der Erwähnung, daß jene Region, in der die Elendsverhältnisse sicherlich am weitesten fortgeschritten sind, Schwarzafrika, sich zwar in besonderer Abhängigkeit von Europa befindet, aber bezeichnenderweise keiner besonderer europäischen Anstrengungen erfreuen durfte.

1.4.3. Die Re-Politisierung des Schuldenproblems

Nach dem krisenhaften Umbruch des Weltwährungssystems 1971/1973 konnte der IWF die ihm ursprünglich im praktizierten System von Bretton Woods zukommende Rolle nicht mehr spielen und nur noch ein Schattendasein fristen. Ab 1982 wuchs ihm nach der Mexiko-Krise plötzlich eine neue Funktion zu. Vom (früheren) Kreditgeber bei kurzfristigen Zahlungsbilanzschwierigkeiten wurde er jetzt zum "Kreditvermittler" zwischen internationalen Gläubigern und Schuldnern (vgl. Altvater u.a. 1987). Seine neue Rolle hatte aber durchaus noch etwas mit seiner alten Funktion zu tun, denn zunächst herrschte die Einschätzung vor, daß es sich bei den aufbrechenden Schuldenkrisen um vorübergehende Liquiditätsprobleme, also nur kurzfristig-aktuelle, nicht "strukturelle" Zahlungsunfähigkeit handele.

In der herrschenden Kritik am IWF dominiert die Vorstellung, daß der Fonds von den Gläubigerbanken "eingesetzt" wurde, um durch harte Konditionalitätenpolitik den verschuldeten Ländern auch noch das letzte ökonomische Blut aus ihren Kreisläufen zu saugen. Aber die Weltmarktorientierung der "Schwellenländer" ist meist nicht von außen aufgezwungen, auch wenn die IWF-Politik immer wieder als Beleg herhalten muß. Viele Regierungen in der Dritten Welt müßten den IWF erfinden, wenn es ihn nicht gäbe, um die Verantwortung für die inneren Austeritätsprogramme auf äußere Feinde projizieren zu können. Auch ohne die Auflagen des IWF betreibt Nigeria z.B. die gleiche Politik wie sie in anderen Ländern exerziert wird.

Nun sollen die fatalen Wirkungen der IWF-Sanktionen, insbesondere

für die völlig machtlosen ärmeren Länder und Bevölkerungsteile gar nicht in Abrede gestellt werden. Daß der Fonds eingeschaltet wurde, hat jedoch noch eine andere Ursache als das für den IWF übliche temporäre Liquiditätsmanagement. Faktisch ist mit dem Schuldenmanagement durch den IWF eine Re-Politisierung des scheinbar rein ökonomischen Schuldenproblems eingetreten, die zwar auch als gemeinsame Strategie von privaten Banken und verschuldeten Ländern interpretierbar ist, aber doch weit darüber hinaus Wirkungen entfaltet. Da private Krisenlösungen nicht gangbar erschienen, einigt beide Handlungsakteure das Ziel, finanzielle Risiken und Lösungsansätze auf die Allgemeinheit der Staaten abzuwälzen. Es wundert nicht, daß die Schuldenstreichung, bzw. moderate und modifizierte Formen davon unterdessen nicht nur auf der links-grünen Seite der kleinste gemeinsame Nenner sind; der Deutsche-Bank-Chef Herrhausen denkt ebenso darüber nach wie Entwicklungshilfeminister Klein. Die phantasievollen Praktiken, von der bankinternen Abschreibung bis zum Verkauf von "Gebrauchtkrediten", gehen ohnehin in diese Richtung.

Die beschrifteten Pfade sind aber weder Einbahnstraßen noch einzig mögliche Wege. Überhaupt nicht klargelegt wird, welche Schulden gestrichen werden sollen und wer die Kosten dafür übernehmen soll. Unter der Weltsicht von reichem Norden und armem Süden sollen "die" Schulden gestrichen werden - die privaten, die staatlichen, die kommerziellen? Und wer übernimmt die Kosten? Wenn schon die "Weltsozialisierung der Verluste" anstehen sollte, dann sollte zweierlei nicht übersehen werden.

1.) Warum sollte den Banken die Übernahme ihrer ganz normalen Geschäftsrisiken gratis abgenommen werden? Gerade den Banken ist sonst nichts so heilig wie das Fernhalten des Staates aus ihren Geschäften. In einer übergreifenden Lösung sollte einerseits die Gewinnrechnung der Banken durchaus angezapft werden und andererseits so Druck ausgeübt werden, daß es zu vernünftigen Regulationsformen im internationalen Kapital- und Währungsverkehr kommt.

2.) Sollte ausgeschlossen sein, daß den Oberschichten der Dritten Welt der Ertrag ihrer Flucht in harte Währungen gänzlich überlassen bleibt. Die Auslandsvermögen sollten ab einer gewissen Höhe durch Konfiszierung und Verrechnung - wie in einzelnen Fällen praktiziert - oder auch durch zwangsweise Rückführung mitberücksichtigt werden.

Die Frage nach der Reformierbarkeit von IWF, Weltbank usw., so fundamental wie sie oft gestellt wird, macht nur eine Scheinal-

ternative auf. Die Alternative wäre, den privaten Handlungsakteuren und Einzelstaaten das Feld zu überlassen, also genau die Situation wieder herzustellen, die in den siebziger Jahren zur Schuldenkrise geführt hat. Die Politisierung der Verschuldungskrise bietet vielmehr die Möglichkeit, die generelle Entwicklungsstrategie der Dritten Welt zu diskutieren und darüber eine Neuorientierung in ihren Außenwirtschaftsbeziehungen und im Weltwährungssystem zu kommen.

Wie auch immer die Ursachen der Verschuldungskrise im Einzelnen gesehen und welche konkreten Wege zu ihrer Lösung oder wenigstens Milderung eingeschlagen werden, solange die derzeitige Schuldenbelastung der meisten Länder bestehen bleibt, wirkt sie für die Dritte Welt in wirtschaftlicher Hinsicht massiv entwicklungshemmend. Denn zur Bedienung des Schuldendienstes sind überschuldete Länder gezwungen, ohne Rücksicht auf die inneren Kosten Exportüberschüsse zu erwirtschaften, die dann durchaus mit einer negativen Leistungsbilanz eiergehen können - aufgrund der hohen Zinszahlungen -, so daß trotz enormer Anstrengungen die Außenverschuldung weiter ansteigt. Nun sind Exportüberschüsse - wie erfolgreiche Entwicklungsbeispiele zeigen (vgl. Exkurs 7) - nicht per se entwicklungshemmend. Sie sind dies dann nicht, wenn der Wechselkurs der Entwicklungsländer dergestalt ist, daß ein Exportüberschuß für die Industrie entwicklungsfördernd wirkt. Sobald der Wechselkurs jedoch so hoch ist, daß Überschüsse nur bei harter innerer Austeritätspolitik aufgrund reduzierter, an sich aber notwendiger Importe, möglich sind, wirken sie entwicklungsblockierend. Hier kann nur eine drastische Reduzierung der Schuldenlast helfen.

Es stellt sich unmittelbar die Frage, warum die Länder der Dritten Welt in ihrer Lage nicht umgehend abwerten, um Exportüberschüsse ohne innere Austerität erreichen zu können. Abgesehen von den generellen Problemen einer Unterbewertungsstrategie - Inflationsdruck und Einkommensverluste (vgl. Exkurse 2 und 7) - spielt auch hier der Bestand an Auslandsschulden eine spezifische Rolle. Da der Schuldendienst in Dollar geleistet werden muß, erhöht jede reale Abwertung die reale Schuldenlast. Abwertungen hätten somit erst dann einen Sinn, wenn zuvor die Schulden drastisch reduziert werden.

Ein Kern der Problematik von Welthandel und Weltwährungssystem bleibt in der Diskussion meist unberücksichtigt. Es ist der Widerspruch, daß die westlichen Industrieländer hemmungslos den eigenen

Export fördern und zugleich den Dritte-Welt-Ländern die strikte Exportorientierung "empfehlen". Doch wenn alle exportieren, wer soll da importieren (vgl. Exkurs 7)?

1.5. Die neunziger Jahre: Integration oder Dissoziation der Weltwirtschaft?

Die Weltwirtschaft steht derzeit am Scheideweg zwischen einer weiteren ökonomischen Integration oder einer partiellen Zurücknahme des gegebenen Integrationsgrades - vor allem beim internationalen Kapitalverkehr. Die Frage, ob die zukünftige Entwicklung eher in die Richtung verschiedener, relativ abgeschotteter Wirtschaftsblöcke oder hin zu einem einheitlichen, zunehmend integrierten Weltmarkt verläuft, läßt sich nicht eindeutig beantworten, da sich beide Tendenzen zeigen. Auf der einen Seite hält die weitere Integration der Waren- und vor allem Kapitalmärkte, die ab Ende der sechziger Jahre verstärkt begann, unvermindert weiter an. Auf der anderen Seite bewegt sich die Weltwirtschaft weiter in Richtung eines Polyzentrismus mehrerer Wirtschaftsblöcke, wobei kein Block den anderen seine Politik aufzwingen kann.

Tendenzen der weiteren Integration der Weltwirtschaft lassen sich ökonomisch primär an der zunehmenden Verzahnung der Kapitalmärkte - die Arbeitsteilung und Produktionsverflechtung ist zwischen den Wirtschaftsblöcken auf (noch) weitaus geringerer Stufe - und der Entwicklung der multinationalen Konzerne festmachen. Politisch entsteht eine Klasse weltweit agierender Vermögensbesitzer, Wissenschaftler, Manager etc., die zwar an Zahl verschwindend ist, deren politischer und ideologischer Einfluß als "Weltbürger" jedoch nicht unterschätzt werden sollte.

Tendenzen in Richtung Dissoziation zeigen sich an der zunehmenden Wahrscheinlichkeit für Protektionismus zum Ausgleich der Leistungsbilanzsalden und im Entstehen intern immer dichter integrierter Wirtschaftsblöcke, die sich von ihrer Größe her problemlos "autonom" reproduzieren können. Zu denken ist nicht nur an die politisch derzeit dramatisierte weitere Integration Europas, sondern auch an die eher verdeckt ablaufende Entstehung eines gesamt-amerikanischen Wirtschaftsraumes von Kanada bis nach Mexiko, in manchen Dimensionen bis nach Argentinien. Um Japan spielt sich derzeit (noch) keine vergleichbare Entwicklung ab, da bisher sowohl Japan als vor allem auch die asiatischen Schwellenländer relativ direkt auf die USA orientiert sind.

Eine neue Hegemonialkonstellation auch nur innerhalb der westlichen Welt ist in absehbarer Zeit nicht in Sicht, und auch innerhalb der übrigen Welt bilden zumindest die Sowjetunion und China je einen weiteren relevanten Pol. Folgend sollen kurz die Bedingungen und möglichen Konsequenzen der verschiedenen Szenarien umrissen werden, wobei das erste Szenario im Kern die weitere Integration der nationalen Kapitalmärkte umfaßt, während das zweite eine Dissoziation der Kapitalmärkte impliziert, die jedoch über das weltwirtschaftliche Handelsregime noch nichts aussagt.

Beginnen wir mit dem Szenario des integrierten internationalen Kapitalmarktes. Mangels eines Hegemons, der ein stabiles Weltgeld, Weltwährungssystem und andere Regulierungen durchsetzen könnte, ist ein Multiwährungsstandard bei einer weiteren weltweiten Integration der Güter- und vor allem Kapitalmärkte unausweichlich (vgl. Exkurs 4). Die Vereinigten Staaten bzw. der Dollar bleiben auch in einem solchen Szenario der stärkste Pol, jedoch würde die Interdependenz der USA mit anderen Blöcken drastisch zunehmen, so daß von einer Hegemonie nicht mehr gesprochen werden könnte. Die USA könnten zwar versuchen, in einem neuen denkbaren Mächtegleichgewicht eine entscheidende Rolle zu spielen, jedoch müßten sie sich immer mit anderen Mächten "ausbalancieren". Dies gilt sowohl ökonomisch als auch in bezug auf andere Gebiete.

Die weitere Entwicklung der Weltwirtschaft in ein System mehrerer ökonomischer Pole und unregulierter Kapitalmärkte würde auf absehbare Zeit eine instabile Gesamtkonstellation implizieren, da die USA immer weniger bereit sein dürften, die Kosten der Hegemonie ohne ihre Vorteile zu tragen, während die anderen (westlichen) Pole kaum Anreize ausgesetzt sind, ihre bisherige Trittbrettfahrerrolle im Schatten der USA aufzugeben. Damit erscheint es unvermeidlich, daß sich auch im Rahmen dieses Szenarios der bisherige Zustand der Nicht-Kooperation der Währungsblöcke fortsetzt, was eine insgesamt weiter instabile Konstellation der Weltwirtschaft mit heftigen Portfolioumschichtungen, Wechselkursschwankungen, Störungen des weltwirtschaftlichen Saldenausgleichs, periodischen Krisentendenzen und latenter Gefahr einer großen Depression wahrscheinlich macht. Kurz: In dieser Variante käme es zu einem weiteren "Durchwursteln" entsprechend der zu Beginn der siebziger Jahre eingeschlagenen Logik. Im Rahmen eines solchen Szenarios muß der Spielraum für Politiken, die den Interessen von Vermögensbesitzern zuwiderlaufen, als äußerst gering angesehen werden, da über das Mittel der Kapitalflucht auch politische Herrschaft aus-

geübt werden kann.

Nun wäre es sicherlich falsch anzunehmen, daß ein Multiwährungsstandard, Nicht-Kooperation und unregulierte Kapital- und Warenmärkte notwendig in Instabilität und Chaos versinken würden. Es ist vielmehr denkbar, daß sich die verschiedenen Blöcke gegenseitig restriktive Politik aufzuzwingen - exekutiert durch den Kapitalverkehr - und es zu einem Gleichgewicht bei tendenziell geringem weltweiten Wachstum, hoher Erwerbslosigkeit, blockiertem Umweltschutz und noch schlechteren äußeren Bedingungen für die Dritte Welt⁴¹ kommt. Damit würde ein Währungssystem entstehen, bei dem jede Nation dem Primat externer Stabilisierung als Grundregel folgt und in dem der Wettbewerb der Währungen das Ausscheren einer Nation vom allgemeinen Trend verhindert. Auch in diesem Fall muß die Autonomie für einzelne Nationen und auch Währungsblöcke in bezug auf eigenständige Politik als gering angesehen werden.

Die eher "demokratische" Variante eines integrierten weltweiten Waren- und Kapitalmarktes bestünde in der Überwindung der Logik eines Multiwährungsstandards mittels Kooperation. Die Kooperation könnte dabei verschiedene Intensität beinhalten und von lockeren Zielzonen der Wechselkurse bis zu einer Weltzentralbank reichen. Diese Andeutungen machen schon klar, daß eine weltweite Kooperation einen entsprechenden Institutionenapparat und die Bereitschaft zur partiellen Aufgabe nationaler Souveränitäten implizieren würde. Die Wahrscheinlichkeit, daß die verschiedenen Länder oder Währungsblöcke dazu bereit sind, muß als äußerst gering angesehen werden. Zwar mag es vorsichtige und unverbindliche Kooperationen geben, jedoch nähern sich diese dem Fall der Nicht-Kooperation an und können bei unreguliertem Kapitalverkehr allenfalls die Instabilitäten eines Multiwährungsstandards mildern (vgl. Kap. 5.).

Ist die Wahrscheinlichkeit durchgreifender weltweiter Kooperation gering, so sind die Kosten der Weltmarktintegration in bezug auf außenwirtschaftliche Schocks, Weltmarktabhängigkeiten, Einengung des Handlungsspielraums etc. für große Wirtschaftsblöcke hoch, während die Kosten einer relativen Abschottung vom internationalen

⁴¹ Für die Dritte Welt würde das angesprochene Szenario ebenfalls eine eher schlechte Alternative bilden, da sich nur Länder entwickeln könnten, denen es gelingt, in einem solchen instabilen bzw. restriktiven Szenario eine stabilitätsorientierte Unterbewertungsstrategie (vgl. Exkurs 2 und 7) zu verfolgen. Dies dürfte nur für einige wenige erreichbar sein und auch hohe interne Kosten implizieren.

Waren- und Kapitalverkehr eher gering sind. Es entsteht dadurch ein starker Druck, sowohl ökonomisch als auch politisch begründet, sich extern abzuschotten (vgl. Krasner 1975). Dies läuft auf den Warenmärkten über Handelsregulierungen ("Protektionismus") und bei den Kapitalmärkten über Kontrollen des Kapitalverkehrs. Es sollte nicht ausgeschlossen werden, daß bei entsprechenden politischen Optionen vor allem die Dissoziation des Weltkapitalmarktes schlagartig erfolgen kann, wobei ein solcher Schnitt keineswegs durch kapitalismuskritische, sondern auch durch eher konservative Blöcke vollzogen werden kann. Dieses Szenario impliziert also die relative Abkoppelung einzelner oder aller Wirtschaftsblöcke, um die eigene ökonomische und damit auch politische Souveränität herzustellen.

Insgesamt gehen wir also davon aus, daß als realistische Szenarien der absehbaren Zukunft in Frage kommen: a) ein Weltsystem mit freiem Kapital- und Warenverkehr, eher hoher Erwerbslosigkeit, starken Tendenzen zur Instabilität und relativ geringen Spielräumen für national oder international gestaltende Politiken; oder b) ein Weltsystem mit mehreren eher abgeschotteten "Wirtschaftsblöcken" - vor allem beim Kapitalverkehr - , wobei deren interne Ausrichtung durchaus unterschiedlich ausfallen kann. Die von uns präferierten Optionen für die EG und für die Organisation der Weltwirtschaft sind auch auf Grundlage dieser Einschätzung zu verstehen.

Exkurs 1: Das System von Bretton Woods und seine Vorgeschichte

Die Situation nach dem II. Weltkrieg war gänzlich von der in der Zwischenkriegszeit unterschieden. Der I. Weltkrieg hatte den Untergang des Pfund-Sterling-Standards und der finanziellen Hegemonie Großbritanniens besiegelt. Die Weltwirtschaft rutschte in einen faktischen Multiwährungsstandard, der durch die Konkurrenz verschiedener Gelder um Weltgeldfunktionen gekennzeichnet ist. Konkret versuchte Großbritannien in den zwanziger Jahren durch äußerst restriktive Wirtschaftspolitik und Überbewertung der eigenen Währung die Rolle des Pfundes als Weltreservewährung zu verteidigen. Da Großbritanniens realökonomische, politische und militärische Führungsstellung längst geschwunden war, erwies sich die Aufrechterhaltung des Pfundes als Weltgeld als illusorisch und für die britische Ökonomie zerstörerisch (vgl. Keynes 1925). Großbritannien mußte letztlich seine Politik aufgeben und zu flexiblen Kursen übergehen.

Die Instabilität der Zwischenkriegszeit war wesentlich weltmarkt- und politikvermittelt, da die zentralen Nationen sich über außenwirtschaftliche Zwänge gegenseitig restriktive Politiken aufzwingen und in der Situation einer konjunkturellen und finanziellen Weltmarktkrise keine Nation weltwirtschaftliche Stabilisierungsfunktionen übernahm (oder übernehmen konnte) und auch kein Institutionengerüst vorhanden war, das diese Aufgaben hätte wahrnehmen können.¹

¹ Vgl. zu diesem Aspekt Kindleberger 1973, S. 304 f.: "Es wird hier die Deutung vertreten, daß die Krise von 1929 so allgemein, so schwer, so anhaltend war, weil das internationale Wirtschaftssystem destabilisiert wurde durch die Unfähigkeit Englands und die Abgeneigtheit der USA, die Verantwortung für seine Stabilisierung in drei besonderen Punkten zu übernehmen: Erhaltung eines relativ offenen Marktes für Krisenprodukte, antizyklische Bereitstellung langfristigen Kapitals und Diskontgewährung bei Krisen. Die Erschütterungen des Systems durch die Überproduktion mancher Rohstoffe wie Weizen, durch die 1927 erfolgte Herabsetzung der Zinssätze in den USA (sofern diese überhaupt ein Schock war), durch den Stopp der Anleihen an Deutschland (1928) oder den Börsenkrach von 1929 waren nicht von solcher Bedeutung. Erschütterungen von ähnlicher Stärke wie dem Kurseinbruch an der Aktienbörse im Frühjahr 1920 und der Rezession von 1927 in den USA war standgehalten worden. Das weltwirtschaftliche System war instabil, solange es nicht stabilisiert wurde, wie England dies im 19. Jahrhundert und bis 1913 getan hatte. 1929 waren die Briten dazu nicht in der Lage und die Amerikaner nicht dazu bereit. Als jedes Land sich auf die Wahrnehmung seiner nationalen Privatinteressen beschränkte, ging das Gemeinwohl der Staatengemeinschaft in die Binsen und mit ihm die nationalen Belange aller." Vgl. auch Ziebura 1984.

Die wechselseitige Blockade zwischen den großen Handels- und Finanzmächten konnte ihre zerstörerische Wirkung nach 1929 allerdings überhaupt nur entfalten, weil zuvor der "Goldstandard" und mit ihm der weitgehend freie internationale Geld- und Kapitalverkehr wiederhergestellt worden war. In Konflikt oder Dissenz befindliche, aber jeweils außenwirtschaftlich abgesicherte Länder oder Blöcke mögen zwar "Wohlfahrtsverluste" aufgrund geringerer Integration erleiden, sie können aber nicht außenvermittelt in eine Depression stürzen. Die Krise nach 1929 war daher nicht nur ein "Hegemonialproblem", sondern auch zugleich eine "Strukturkrise" freier, unregulierter Kapitalmärkte, das historische Lehrbeispiel für die zerstörerischen Kräfte, die der politisch nicht kontrollierte Kapitalverkehr entwickeln kann. In dieser Hinsicht ähnelt die heutige Situation den zwanziger Jahren vor der Krise; damals wie jetzt sind Bestrebungen darauf gerichtet, Deregulierungen der Finanzmärkte weiter durchzusetzen.

Insgesamt war es nach dem I. Weltkrieg nicht möglich, die zerfallene weltwirtschaftliche Ordnungsstruktur des vorherigen Goldstandards durch eine neue Weltwährungs- und Weltwirtschaftsordnung zu ersetzen. Dies gelang erst nach dem II. Weltkrieg im Rahmen der "pax americana".

Dem System von Bretton Woods ging eine heftige Diskussion über die Ausgestaltung des Währungssystems der Nachkriegszeit voraus. Als Kontrahenten standen sich White, der die amerikanischen Interessen² vertrat, und Keynes gegenüber, der einen britischen Entwurf zum neu zu gründenden Währungssystem entwickelte. Der Keynes-Plan (vgl. Keynes 1943) verdient besonderes Interesse, da Kernvorstellungen dieses Plans in nahezu unveränderter Form auch heute zur Lösung der aktuellen Währungsprobleme vorgeschlagen werden (vgl. Kapitel 5).

Der Keynes-Plan sah die Etablierung eines internationalen Kunstgeldes - den Bancor - vor, das als internationales Verrechnungs-, Kredit- und Liquiditätsmedium fungieren sollte. Der Bancor sollte allerdings nicht privates Zahlungsmittel werden, sondern nur als "Geld" zwischen Zentralbanken fungieren. Damit sollte nicht mehr eine nationale Währung Weltgeldfunktionen übernehmen, sondern ein international institutionell reguliertes Geld. Jedoch löst ein internationales Kunstgeld wenig, wenn der internationale

² In der US-Administration waren zu dieser Zeit noch New-Deal-Reformer mit bestimmend. Wenig später wurden die amerikanischen Interessen anders bestimmt und vertreten (Van der Wee 1984).

private Kapitalverkehr unreguliert bleibt und keine wirtschaftspolitische Abstimmung zwischen Nationen stattfindet. Keynes forderte somit konsequenterweise eine machtvolle "Clearing Union", die Leistungsbilanzdefizit- und Leistungsbilanzüberschußländer zu Anpassungen zwingt, wobei die "Clearing Union" Defizitländern großzügig Kredite zur Abfederung der Anpassung zur Verfügung stellen sollte. Zur Steuerung der privaten Kapitalströme sah der Plan gegebenenfalls auch strenge Kapitalverkehrskontrollen vor. Nur bei fundamentalen Ungleichgewichten sollten Wechselkursänderungen zum Zuge kommen.

White, der vom New Deal geprägt war, sah zwar ebenfalls eine mächtige internationale Institution zur Steuerung der internationalen Leistungs- und Kreditströme vor, erachtete jedoch ein internationales Kunstgeld als unnötig. Relativ schnelle Anpassungen des Wechselkurses wurden als hinreichendes Mittel zur Beseitigung von Leistungsbilanzungleichgewichten bewertet. Dies impliziert, daß ein Ungleichgewicht der Leistungsbilanzsalden nicht durch einen Gleichschritt der Wirtschaftspolitiken erzwungen wird, sondern daß die schnelle Veränderung des Wechselkurses eher unterschiedliche Wirtschaftspolitiken der Nationen ermöglicht.

White und Keynes stimmten soweit überein, daß eine mächtige internationale Institution, die diskretionär auf aktuelle Probleme reagiert, die Weltwirtschaft steuern sollte und die ansonsten fixe Wechselkursstruktur bei fundamentalen Ungleichgewichten angepaßt werden müßte. Vor dem Hintergrund der destabilisierenden Kapitalbewegungen der Zwischenkriegszeit sah das System von Bretton Woods Kapitalverkehrskontrollen geradezu als selbstverständlich an.³

Doch der selbst im Vergleich zum Keynes-Plan "orthodoxere" White-Plan, der dann leicht modifiziert die Grundlage des Bretton-Woods-Systems bildete, wurde später durch die amerikanische Dominanz ausgehöhlt. An die Stelle der im Bretton-Woods-System angelegten multilateralen, flexiblen Währungsordnung, in der der Dollar nur als Bezugspunkt für die (durchaus nicht völlig festen) Wechselkurse fungieren und in der Anpassungsprozesse vom Fonds geregelt werden sollten, für Defizit- und Überschlußländer, wenn auch für

³ "The Bretton Woods reconstruction was built on very pragmatic pillars: capital mobility was not even in the minds of the architects of the new system, pervasive exchange control being the rule. Exchange rate policies were narrowly circumscribed to leave room for adjustment only in case of "fundamental disequilibrium"- for any other grief the system provided liquidity" (Dornbusch, Frankel 1987b, S. 26).

letztere wenig zwingend, traten der faktische Gold-Dollar-Devisenstandard und die Vorherrschaft der US-Kapitalmärkte und der US-Regierung.⁴ Der Internationale Währungsfonds als stabilisierende und regulierende Instanz - wie er vorgesehen war - wurde beiseitegedrängt, und die USA übernahmen mehr oder weniger unmittelbar allein die Steuerung der Weltwirtschaft. Vor allem wurde die geplante Kreditvergabebefugnis des IMF sowie die Praktizierung der Stufenflexibilität der Wechselkurse weitgehend beseitigt - die internationalen Institutionalisierungen zerbrachen an den faktischen Machtverhältnissen.⁵

Es gab in und nach dem II. Weltkrieg durchaus Bemühungen, eine eher demokratisch und eher unabhängig von den USA regulierte Weltwirtschaft zu etablieren. Dies läßt sich nicht nur für die ursprünglichen Intentionen von White und Keynes, sondern auch noch für die Bestimmungen des Systems von Bretton Woods selbst nachweisen und war auch bei der Weltbank etc. ähnlich angelegt. Aufgrund der Machtverhältnisse in den USA und in der Weltwirtschaft waren solche Vorstellungen jedoch illusionär.

Wie beim System von Bretton Woods instrumentalisierten die USA auch andere Institutionen nach ihrem Interesse oder agierten an diesen vorbei. Die Weltbank (Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung) sollte die multilateral kontrollierte externe Finanzierung des Wiederaufbaus nach dem Krieg in Europa und Asien

⁴ "Im IWF-Abkommen war für den Dollar eine zentrale Rolle nicht vorgesehen. Die faktische Entwicklung führte jedoch dazu, daß Paritäten in Dollar definiert und der Dollar als Interventionswährung benutzt wurde. Darüber hinaus waren Wechselkursanpassungen im weit häufigerem Ausmaß vorgesehen, als dies in den sechziger Jahren geschah. Anstelle eines symmetrischen Systems entstand somit eine von den USA dominierte Währungsunion" (Shams 1983, S. 23, vgl. auch Aschinger 1973, S. 71 f., Veit 1973, S. 82, Glismann u.a. 1980, S. 233, Lechner 1988, S. 446).

⁵ Die Vereinigten Staaten verfolgten "Strategien, um die vom klassischen Liberalismus abweichenden Maßnahmen des Abkommens von Bretton Woods zu neutralisieren. So vermochte Keynes auf der Eröffnungssitzung des Internationalen Währungsfonds (IWF) in Savannah im März 1946 nicht White als geschäftsführenden Direktor durchzusetzen, der zusammen mit Keynes das Abkommen von Bretton Woods entworfen hatte und dessen Einstellung dem Keynesschen Dirigismus ähnelte. Das Mandat ging an den orthodox liberalen C. Gutt aus Belgien (...). Auch in den folgenden Jahren entfaltete der IWF keine Initiative zu Wechselkursänderungen und wandelte mit seiner Passivität das zunächst geplante System relativ stabiler Wechselkurse allmählich in ein absolut starres Gefüge um. Die ursprünglichen Befugnisse des IWF zur Kreditvergabe hatten sich bereits stark gegenüber der von Keynes beabsichtigten Verrechnungsunion eingeeengt, und die verbleibenden Kreditmöglichkeiten bauten sich unter dem Druck der amerikanischen Vertreter weiter ab" (Van der Wee 1984, S. 493).

und der Hilfen für die Dritte Welt übernehmen. Die Vereinigten Staaten entfalteten mit dem ERP-Programm und weltweiter Militär- und Entwicklungshilfe jedoch eigene Leistungen, die sie alleine kontrollieren konnten.

Anders verlief die Entwicklung beim internationalen Handel. Der Versuch der USA, mit der ITO (International Trade Organisation) eine Institutionalisierung des weltweiten Freihandels durchzusetzen, scheiterte am Widerstand der Europäer (Großbritannien und Frankreich - die "freihändlerische" Bundesrepublik gab es noch nicht), so daß nur das GATT als bloßes Vertragssystem entstand, das weitreichende Abweichungen und Ausnahmen erlaubte, so insbesondere regionale Zollunionen (z.B. die spätere EG), die ja dem allgemeinen Meistbegünstigungsprinzip widersprechen (vgl. Van der Wee 1984, S. 392 f.).

Trotz dieser Einschränkungen beim Handel "entstand eine offene internationale Marktwirtschaft unter resoluter amerikanischer Führung anstelle der ursprünglich geplanten Weltwirtschaftsordnung unter überstaatlicher Führung. Diese Kursänderung entsprach eigentlich besser der damaligen Realität, setzte doch die ursprünglich vorgeschlagene staatenübergreifende Organisation ein gewisses Machtgleichgewicht zwischen den größeren westlichen Ländern voraus, das aber in den ersten Nachkriegsjahren überhaupt nicht bestand" (Van der Wee 1984, S. 497).

Es handelte sich dabei jedoch nicht um die Wiederherstellung einer offenen, multilateralen Weltwirtschaftsordnung wie vor dem I. Weltkrieg, sondern gerade umgekehrt: Wechselkursregime und Kreditmechanismen, wie sie im System als politische Institutionalisierung fixiert waren, sind im Kern ein Versuch, die in den dreißiger Jahren gewonnene nationale Autonomie in der Wirtschaftspolitik auch international vertraglich abzusichern, ohne allerdings derartige Handelsbeschränkungen wie in den dreißiger Jahren in Kauf nehmen zu müssen. Die schrittweise Liberalisierung des Handels war begleitet von sehr strikten Kapitalverkehrsbeschränkungen und Kontrollen (vgl. auch Kap. 2.3). Dieser institutionelle Kern des Systems wurde allerdings früh überformt und teilweise außer Kraft gesetzt durch die strukturelle Dominanz des Dollar und die Bestrebungen der USA, die im Zusammenhang mit ihrem "Freihandels-Imperialismus" zu sehen sind (Tetzlaff 1980, S. 119ff).

Die Zeit der Mitte der vierziger bis zum Anfang der siebziger Jahre ist denn auch einerseits die Zeit des Bretton-Woods-Systems als internationalem, multilateralen Wechselkurs- und Interventi-

onsmechanismus und andererseits die Zeit einer Währungsunion um den Dollar, die in den Verträgen gar nicht vorgesehen war.

Exkurs 2: Die Rationalität von Handelsmerkantilismus und Unterbewertungsstrategien

Ein Leistungsbilanzüberschuß im Wirtschaftsverkehr mit der übrigen Welt ist generelles Ziel aller Staaten.⁶ In der Realität können aber nicht alle Erfolg haben, da die Summe aller Leistungsbilanzsalden auf der Welt notwendig gleich Null ist. Außenwirtschaftlich erfolgreiche Staaten müssen somit spezifische innere und äußere Bedingungen erfüllen, um sich durchzusetzen. Warum aber wird überhaupt ein Leistungsbilanzüberschuß angestrebt? Schließlich werden dadurch doch reale Ressourcen in die übrige Welt transferiert. Es gibt innerhalb einer kapitalistischen Weltwirtschaft eine Reihe von rationalen wirtschaftlichen und politischen Gründen, aus denen heraus ein Staat Handels- oder Leistungsbilanzüberschüsse anstrebt (vgl. Padoan 1986, S. 34ff). Ein Land mit anhaltenden Überschüssen gerät in eine internationale (Netto-)Gläubigerposition, die eine Reihe von Vorzügen aufzuweisen hat. Laufende Überschüsse und finanzielle Guthaben werden als "Sicherheitspolster" gegenüber einem unsicheren Weltmarkt empfunden, sie können auch verstanden werden als materielle Möglichkeiten zu einer aktiven nationalen Wirtschaftspolitik auch in einer Situation, in der andere Länder bereits drückenden finanziellen Zwängen ausgesetzt sind. Gläubigerländer können Weltmarktinstabilitäten durchaus zeitweilig auffangen und Anpassungslasten eher auf andere abschieben (vgl. Keynes 1913, S. 15ff). Dies gilt gerade auch in einem Multiwährungsstandard, wie er seit den siebziger Jahren herrscht; die Erzielung von Leistungsbilanzüberschüssen ist in seinem Rahmen nachgerade zu einem Gütekriterium für Währungen geworden, das vor destabilisierenden Kapitalbewegungen schützt.⁷ Exportüberschuß und positive Leistungsbilanz können als Erfolgsmaß für eine Nation begriffen werden, deren Vorhandensein das Vertrauen in eine Währung begründet.

⁶ Ein Überschuß wird daher als "positive" Leistungsbilanz bezeichnet, ein Defizit als "negative".

⁷ "Damit aber wird ein Exportüberschuß zum entscheidungstheoretischen Kriterium einer Anlagewährung, weil er den Beweis für eine erfolgreiche Stabilisierungspolitik liefert, während umgekehrt ein Importüberschuß deren Versagen anzeigt und eine Kapitalflucht provoziert" (Riese 1986, S. 280).

In mancher Hinsicht wichtiger als diese eng ökonomische Argumentation sind in diesem Zusammenhang die politischen Implikationen einer Stabilitätspolitik und internationalen Gläubigerstellung, denn sie begründen Macht. Gelingt es, die eigene Währung in eine internationale Anlagewährung zu transformieren, so ist der potentielle politische Einfluß noch größer.⁸

Wie kann ein Land nun erfolgreich einen anhaltenden Leistungsbilanzüberschuß erzielen? Neben einer Reihe innerer Bedingungen (s.u.) ist der Wechselkurs für die internationale Wettbewerbsfähigkeit entscheidend. Die Unterbewertung⁹ einer Währung kann durch zwei Strategien erzeugt werden. Die erste Möglichkeit kann als abwertungsorientierte Unterbewertung bezeichnet werden. In diesem Fall hat die Senkung des Außenwertes einer Währung den Zweck, inländische Produkte international wettbewerbsfähiger zu machen. In einem Festkurssystem (wie tendenziell im System von Bretton Woods) kann der Wechselkurs nur durch politischen Beschluß herabgesetzt werden (damals waren allerdings vertragliche Begrenzungen vorgesehen, um Abwertungswettläufe zu erschweren). Im Fall flexibler Kurse kann eine solche Strategie durch Senkung des inländischen Zinssatzes, folgender Kapitalexporte und daraus resultierender Abwertungen der eigenen Währung verfolgt werden - selbstverständlich in der Hoffnung, einen Exportboom zu erzeugen (vgl. Mundell 1968). Diese Strategie hat allerdings den Nachteil, daß die inländische Wettbewerbsposition eines Landes nur verbessert wird, wenn die inländische Inflationsrate mit einer geringeren Rate steigt als die Währung abwertet - und dies ist nicht selbstverständlich. Abwertungen bedeuten immer höhere Importpreise mit der Folge eines inländischen Preisniveauschubs und damit bei konstanten Nominaleinkommen Realeinkommensverluste. Wird im Inland von den Einkommensempfängern versucht, diese Realeinkommensverluste durch Erhöhung der Nominaleinkommen zu kompensieren - etwa durch Lohnerhöhungen -, so beginnt ein Abwertungs-Inflations-Zirkel, der die Leistungsbilanz nicht hinreichend verbessert und die Inflationsrate laufend erhöht. Abwertungen haben somit in der Regel nur durchschlagende Erfolge, wenn vor allem die Löhne kontrolliert

⁸ Die Rolle der Bundesrepublik im derzeitigen Europäischen Währungssystem ist ein instruktives Beispiel für diese Zusammenhänge (vg. Kap. 4).

⁹ Unter Unterbewertung einer Währung wird grundsätzlich die Existenz eines nicht-konjunkturellen Leistungsbilanzüberschusses des betreffenden Landes verstanden. Eine Überbewertung impliziert dann ein Leistungsbilanzdefizit.

werden und die Lohnabhängigen wechselkursbedingte Reallohneinbußen akzeptieren. Empirisch gibt es durchaus erfolgreiche Abwertungsfälle - etwa Schweden in den achtziger Jahren - , jedoch überwiegen die Fälle, in denen Abwertungen zur kumulativen Verschärfung der Inflation geführt haben und letztlich restriktive Wirtschaftspolitik erzwangen.

Abwertungsstrategien scheitern immer dann und erzwingen bei unregulierten Kapitalmärkten einen wirtschaftspolitischen Strategiewechsel, wenn Kapitalflucht die Außenwirtschaft eines Landes destabilisiert (vgl. OECD 1988). Kapitalverkehrsregulierungen helfen jedoch wenig, wenn Leistungsbilanzdefizite durch Kapitalimporte gedeckt werden müssen und wenn trotz hoher Zinsen eine Marktfinanzierung schwierig oder kaum möglich ist. Wenn in einer derartigen Situation die Leistungsbilanz durch weitere Abwertungen verbessert werden soll, wird das Vertrauen auf den Finanzmärkten durch die Abwertungen selbst und durch die induzierte verstärkte Inflation zugleich weiter untergraben. Paradoxe Weise sind "Schwachwährungsländer" also dazu gezwungen, den Wechselkurs zur Inflationsbekämpfung und zur Vertrauensbildung an den Märkten einzusetzen, also eine Überbewertung zu akzeptieren. Aus diesem fehlerhaften Zirkel gibt es marktwirtschaftlich letztlich nur den Ausweg einer harten Austeritätspolitik.

Die Bundesrepublik hat immer einen anderen Weg zur Erzeugung einer Unterbewertung gewählt, nämlich die Strategie, über niedrige Lohnerhöhungen und hohe Produktivitätsfortschritte eine Unterbewertung zu erzielen. Eine solche stabilitätsorientierte Unterbewertung kann allerdings nur aufrechterhalten werden, wenn die im Vergleich zum Ausland günstigere Kostenentwicklung nicht durch Aufwertungen zerstört wird. Der Bundesrepublik gelang es unter der Führung der Bundesbank, Härte der Deutschen Mark mit Unterbewertung zu verbinden (vgl. Riese 1988a), und sie konnte sich damit als weltwirtschaftliche Stabilitätsinsel bei gleichzeitig erfolgreichem Handelsmerkantilismus präsentieren. Die traditionell niedrige Preissteigerungsrate der Bundesrepublik wurde nicht unwesentlich durch die Aufwertungen der D-Mark miterzeugt. Aufwertende Länder haben in bezug auf Preisniveauentwicklungen im Vergleich zu abwertenden Ländern einen systematischen Vorteil, und Aufwertungen werden zumindest teilweise durch den Impuls günstiger Preisniveauentwicklungen in den aufwertenden Nationen neutralisiert.

Je erfolgreicher diese Strategie ist, desto schwieriger wird aber die Aufrechterhaltung von Netto-Kapitalexporten, die, wie betont,

die unabdingbare Voraussetzung einer positiven Leistungsbilanz sind. Länder mit Aufwertungen, im internationalen Vergleich stabilem Preisniveau und Leistungsbilanzüberschüssen werden zwingend zu idealen Anlagewährungen, da sie für international agierende Vermögensbesitzer eine hohe Vermögenssicherungsqualität bieten (vgl. Riese 1986, 236 ff.). Der Kapitalzustrom in solche "Vermögensbesitzerparadiese" führt dann zu Aufwertungen, die die Aufrechterhaltung der Unterbewertung zu einem beständigen Problem machen. Es kommt somit zu einem andauernden Wettlauf zwischen Aufwertung der Währung, geringen Lohnerhöhungen und hohen Produktivitätsfortschritten, der nicht zwingend von positiven Beschäftigungseffekten gekrönt sein muß, sondern von seiner Marktlogik her eher Überbewertung und Erwerbslosigkeit impliziert.

Ein Leistungsbilanzüberschuß läßt sich allerdings auch durch ein im internationalen Vergleich geringes Wachstum erzeugen ("Konjunkturfälle"). Restriktive binnenwirtschaftliche Politik muß geradezu als das am schnellsten wirkende Instrument zur Erzeugung einer Unterbewertung angesehen werden, da eine inländische Krise unmittelbar die Importe drosselt und die Leistungsbilanz verbessert. Wird die Erhaltung einer positiven Leistungsbilanz zum absoluten Ziel der Wirtschaftspolitik und durchkreuzt der Wechselkurs die Bemühungen um interne Preisstabilität, so verbleibt trotz stabiler Geldlöhne und höchsten Produktivitätsfortschritts nur die Erzeugung einer "Stabilisierungskrise" zum Erhalt eines positiven Leistungsbilanzüberschusses. Die Bundesbank hat nie gezögert, eine solche interne Krise zum Erhalt der Unterbewertung der DM einzusetzen - zuletzt war dies Anfang der achtziger Jahre der Fall. Die stabilitätsorientierte Unterbewertung bedarf spezifischer binnenwirtschaftlicher Konstellationen, die es erlauben, eine solche Strategie erfolgreich zu verfolgen (vgl. auch Exkurs 5). Insbesondere funktioniert sie nicht ohne "kooperative" Gewerkschaften, die an der Weltmarktstrategie partizipieren, was in erster Linie die Bereitschaft zur Unterstützung technologischer Erneuerungen und Zurückhaltung bei Lohnerhöhungen umfaßt. Auch die staatliche Politik muß über verschiedenste Kanäle - von Technologieförderung über Subventionen für die Exportwirtschaft bis hin zu Ausfallbürgschaften im Exportgeschäft - in das "Exportmodell" einbezogen sein. Auch die politische Durchsetzbarkeit restriktiver Politik mit dem Resultat von Massenerwerbslosigkeit gehört zu den inneren Bedingungen stabilitätsorientierter Unterbewertung. Die absolute Priorität von Preisniveaustabilität - wie in der Bundesrepublik

- ist hier der entscheidende Punkt, über den der politische Konsens erzeugt wird.

Eine Nation kann somit nicht beliebig eine ihr angenehme Strategie wählen, sondern muß ihre spezifischen institutionellen, technologischen etc. Gegebenheit als zumindest kurzfristig unveränderbare Daten akzeptieren. Es fällt nicht schwer zu erkennen, daß nach dem II. Weltkrieg insbesondere in der Bundesrepublik und ab den siebziger Jahren auch in Japan die besten Bedingungen für die Strategie der stabilitätsorientierten Unterbewertung bestanden.

Die Bundesrepublik konnte in den fünfziger und sechziger Jahren zunächst aufgrund der Starrheit des Wechselkurssystems mühelos eine Unterbewertung behaupten und somit über Exporterfolge die interne Akkumulationsdynamik verstärken. Je kleiner ein Land im Vergleich zum Weltmarkt ist, desto geringer sind die negativen weltwirtschaftlichen Konsequenzen einer aggressiver handelsmerkantilistischen Strategie. Auch dies erklärt, warum die Bundesrepublik in den beiden ersten Jahrzehnten der Nachkriegszeit noch relativ einfach als Trittbrettfahrer der Weltwirtschaft agieren konnte. Da die Weltwirtschaft insgesamt rasant expandierte, gelang es in den fünfziger und sechziger Jahren, Exporterfolge über stabile interne Preise zu erzielen - der Export stimulierte die Akkumulation zusätzlich. Ab Ende der sechziger Jahre ist dieser Zustand vorbei, da die Bundesrepublik wiederholt heftigen Aufwertungswellen und negativen Rückkoppelungseffekten ihrer eigenen Politik ausgesetzt war und die Ergebnisse intern niedriger Lohnerhöhungen und hoher Produktivitätsfortschritte immer wieder zerstört wurden. Restriktive Wirtschaftspolitik und auch interne Krisen mußten eingesetzt werden, um Leistungsbilanzüberschüsse zu erhalten. Der Handelsmerkantilismus der Bundesrepublik war von einem internen Wachstumsmotor zu einem Hemmschuh der nationalen und internationalen Akkumulation geworden. In ähnlicher Weise gilt dies auch für Japan (vgl. Deutschmann 1987).

Die veränderten Erfolge und Konsequenzen der bundesrepublikanischen Außenwirtschaftsstrategie sind nicht das Ergebnis von industrieller oder gesamtwirtschaftlicher Wettbewerbschwäche. Sie hängen auch nicht unmittelbar mit dem Übergang zu flexiblen Wechselkursen zusammen, sondern mit dem Verfall des weltwirtschaftlichen Hegemonialsystems, das selbst eine Form der Überwindung der wechselseitigen Blockade darstellte, die sich aus der tendenziellen Allgemeinheit handelsmerkantilistischer Strategien ergibt. Denn es ist in einem Hegemonialsystem wahrscheinlich, daß die füh-

rende Macht derartige Blockadesituationen dadurch auflöst, daß sie aus politischen Gründen zeitweilig Außendefizite hinnimmt und damit weltwirtschaftlich stabilisierend agiert (vgl. Exkurs 4).

In einem polyzentrischen System mit integrierten Kapitalmärkten - wie es sich seit den siebziger Jahren immer mehr durchsetzt - finden die merkantilistischen Konflikte eine ungleich schwierigere Bewegungsform. Wechselseitige Blockaden werden wahrscheinlicher, und die Abwesenheit von hegemonialer, geschweige denn demokratischer Gesamtregulierung der Weltwirtschaft treibt dahin, ein Regime zu etablieren, in dem die Blockaden sich verstärken und die Gefahr kumulativer Deflationen und großer Depressionen immer realer wird (vgl. Stadermann 1986; Guerrieri, Padoan 1986).

In genau dieser Lage befindet sich die Weltwirtschaft seit einigen Jahren, wobei die Bundesrepublik zusammen mit Japan aufgrund ihrer "erfolgreichen" Unterbewertungsstrategien die Hauptblockadefaktoren darstellen.

Exkurs 3: Der falsche Mythos der Xeno-Märkte

Im Rahmen der Deregulierung der internationalen Finanzmärkte begannen auch die Xeno- oder Euro-Märkte, die bis in die späten sechziger Jahre ein Schattendasein fristeten, schlagartig zu expandieren. Oftmals werden die Xeno-Märkte als von den nationalen Geldmärkten weitgehend abgekoppelt betrachtet (vgl. Hübner 1988a, S. 54) und zu Zentren der Instabilität der siebziger Jahre stilisiert (vgl. Hankel 1984, S. 74 ff.). Diese Vorstellungen verkennen unseres Erachtens den Charakter von Xeno-Märkten.

Jede international relevante Währung hat ab den siebziger Jahren ein externes Segment - eben einen "Euro"-Markt, der allerdings örtlich nicht in Europa angesiedelt sein muß. Nehmen wir den Euro-DM-Markt: Der Euro-DM-Markt ist ein Segment des aggregierten Geld- und Kreditmarktes in Deutscher Mark. Auf dem Euro-DM-Markt werden auf Mark lautende (Sicht-)Depositen inländischer Geldinstitute außerhalb des juristischen Geltungsbereiches der Bundesrepublik gehandelt. Die Kreditvermittlung über den Euro-Markt macht nur einen Sinn, wenn dadurch pekuniäre oder nichtpekuniäre Vorteile entstehen. Beides ist der Fall. Euro-Banken unterliegen nicht inländischen kostenerzeugenden Regulierungen und Abgaben (etwa Mindestreserveverpflichtungen oder Steuern) und können somit gleichzeitig höhere Einlagen- und geringere Verleihzinsen als inländische Institute anbieten und über diesen Weg ihr Geschäftsvolumen

ausdehnen. Euro-Geschäfte können aufgrund ihrer Anonymität etc. nichtpekuniäre Erträge erbringen, sie können allerdings aufgrund größerer Risiken etc. im Vergleich zu inländischen Geschäften auch als negativ eingeschätzt werden.

Verliert nun die Bundesbank die Kontrolle über ihre geldpolitischen Ziele durch den Euro-DM-Markt? Die Macht der Geldpolitik wird durch Euro-Märkte in keiner Weise gebrochen, da auch eine Expansion der Euro-Märkte Zentralbankgeld bindet und die Zentralbank in letzter Instanz die Zentralbankgeldmenge steuern kann. Wichtiger ist aber, daß eine Zentralbank über ihre Zinspolitik einen direkten Zugriff auf die Zinsen des Euro-Segmentes ihrer Währung hat. Da zwischen dem binnenwirtschaftlichen bankeninternen Geldmarkt und dem Euro-Markt über Arbitrageprozesse der Banken ein enger Zinsverbund (ein Arbitragetunnel) existiert, kann die Zentralbank über die Beeinflussung der Geldmarktzinsen unmittelbar die Euro-Zinssätze steuern. Bei der Volumenentwicklung monetärer Aggregate kann der Euro-Markt zu Instabilitäten führen, die die Zentralbank allerdings ausgleichen kann und mit denen sie auch ohne externe Marktsegmente rechnen muß. Da Zentralbanken ihre monetären Ziele letztlich nur über Zinsimpulse ansteuern können, ist diese Instabilität bei der Volumenentwicklung jedoch sekundär.

Die Instabilitäten in den monetären weltwirtschaftlichen Beziehungen seit den siebziger Jahren entstanden durch heftige Wechselkursschwankungen und internationale Verschuldungswellen. Beides hing nicht an den Xeno-Märkten. Für Wechselkursbewegungen spielen die Außenbeziehungen zwischen aggregierten Währungsräumen die entscheidende Rolle, während die Aufteilung der Währungsräume in interne und externe Marktsegmente untergeordnet ist. Auch die Verschuldung etwa der Dritten Welt wäre ohne Euro-Märkte möglich gewesen und hätte vermutlich einen identischen Verlauf genommen (vgl. Herr 1987).

Euro-Banken sind jedoch in Krisensituationen risikobehafteter als inländische Banken, da im Gegensatz zum Inland auf Xeno-Märkten in aller Regel keine Deckungsvorschriften und keine ausreichenden Überwachungen - etwa durch ein Kreditaufsichtsamt - existieren. Bedenklicher erscheint, daß auf Xeno-Märkten kein lender of last resort existiert, der beim Reißen von Kreditketten stabilisierend wirkt. Andererseits sind Xeno-Banken ausschließlich Töchter oder gar Niederlassungen binnenwirtschaftlich regulierter Banken, die bei Kreditkrisen von den nationalen Zentralbanken gestützt werden können, so daß auch hier die Gefahr der Xeno-Märkte

oftmals überschätzt wird.

Auch wenn somit den Euro-Märkten als solchen keine eigenständige Krisenqualität zukommt, sind sie doch ein zentrales Medium, in dem sich die Internationalisierung und Deregulierung grenzüberschreitenden Geld- und Kapitalverkehrs entfaltet. Ihr Wachstum beruht ja ausschließlich auf dem Versuch, nationale bankenspezifische und steuerliche Regulierungen zu unterlaufen und zu hintergehen. Wirtschaftspolitisch am problematischsten dürften Xeno-Märkte sein, wenn der internationale Kapitalverkehr wieder stärker politisch reguliert werden sollte (vgl. Kap. 2.3.). Eine Beseitigung der Xeno-Märkte innerhalb Europas wäre anzustreben, da es keinen spezifischen Vorteil von Märkten in gesetzesfreien Räumen gibt. Neben dem fiskalischen Aspekt - ein Großteil der Fluchtgelder vor der Einführung der Quellensteuer auf Zinserträge fließt beispielsweise auf den Euro-DM-Markt - würde die nationale Steuerkapazität der Zentralbank erhöht. Die Ursache der Instabilität der Währungsbeziehungen wäre allerdings durch eine Kontrolle der Xeno-Märkte nicht beseitigt.

Exkurs 4: Hegemonie, Weltgeld und Stabilität

Eine internationale Geldwirtschaft mit integrierten Kapitalmärkten setzt zu ihrem "reibunglosen" Funktionieren ein stabiles Weltgeld voraus, das gleichzeitig immer auch das Herz eines Weltwährungssystems ist. Dabei geht es nicht primär um Geld in seiner Funktion als internationales Zirkulationsmittel; wichtiger ist Geld als Verkörperung internationaler Liquidität und Medium internationaler Schuldverträge. Vermögensbesitzer halten ihr Vermögen nicht in Venezolanischen Bolivar oder Saudiarabischen Riyal, weil diese Währungen "zu klein" und vor allem zu unsicher sind. Sie erfüllen keine Vermögenssicherungsfunktion, da vor allem ihr zukünftiger Außenwert sowie die ökonomische, politische und soziale Entwicklung dieser Länder unsicher sind. Vermögensbesitzer wählen aus den verschiedenen nationalen Währungen diejenige aus, die die höchste Vermögenssicherungsqualität bietet, und machen diese zu Weltgeld. Neben der Bedeutung der Währung - Verbreitungsgrad im Welthandel, Anteil am internationalen Geldmarkt etc. - spielt für Vermögensbesitzer primär die langfristige Wertbeständigkeit eine entscheidende Rolle; wichtig ist auch die zu erwartende politische und soziale Stabilität eines Landes. Weltgeld wird von seinem ökonomischen Ursprung her nicht institutionell geschaffen, sondern es

entsteht aus den Verwertungs- und Sicherheitskalkülen seitens der Vermögensbesitzer.

Marx hatte ein tiefes Verständnis für die Problematik des Weltgeldes, wenn er postulierte, daß auf dem Weltmarkt das Geld seine lokalen Erscheinungsformen abstreift und im Gold als Ausdruck gesellschaftlichen Reichtums überhaupt hervortritt (vgl. Marx 1890, S. 156 f.). Er erkannte jedoch nicht, daß Gold (oder andere Edelmetalle) nur die einfache Form des Weltgeldes ist und letztlich jede Ware - auch Gold - als Geld ungeeignet ist, was historisch auch zur Durchsetzung von Zentralbankgeld als Geld entwickelter Geldwirtschaften führte. Auch als Weltgeld ist Gold disfunktional, da seine zufälligen, durch Naturgegebenheiten bestimmten Produktions- und Kostenschwankungen eine Geldwirtschaft stören. So würde bei kräftigem Wachstum der Weltwirtschaft Gold bei ungenügender Produktion zu einem Hemmschuh der Entwicklung, während überreichliche Goldfunde das Primat der Knappheit des Geldes verletzen würden. Gold war folglich immer nur beiläufig Weltgeld, vor allem als Reservemedium, Schatz für den Notfall,¹⁰ und entscheidende Geldfunktionen übernahmen immer auch nationale Währungen (vgl. Herr 1988a).

Wer kommt als Produzent von Weltgeld in Frage? Bei stabiler Hegemonie einer Nation fällt der nationalen Währung des Hegemons die Weltgeldfunktion ganz automatisch zu - dies war mehr oder weniger bei England unter dem Goldstandard und bei den USA nach dem II. Weltkrieg der Fall. Die Produktion von Weltgeld einschließlich eines stabilen Währungssystems, der Übernahme der Funktion als lender of last resort etc. kann als Produktion eines internationalen öffentlichen Gutes (Kindleberger 1986) verstanden werden. Der Hegemon wird damit nicht nur als potentieller "Ausbeuter", sondern auch als "Produzent" weltwirtschaftlicher Stabilität begriffen. Andere Nationen können von dem stabilen weltwirtschaftlichen Rahmen profitieren - nicht unbedingt alle - und als Trittbrettfahrer Vorteile erzielen. Sie "beuten" dann den Hegemon aus und finden für sich optimale weltwirtschaftliche Bedingungen, ohne selbst für die Stabilität der Weltwirtschaft zu sorgen. Sicherlich profitieren nicht alle nachgeordneten Nation in einem hegemonialen Währungssystem, jedoch kann ein Hegemon schwerlich als einziger Gewinner des von ihm geschaffenen Systems begriffen werden (vgl. Snidal 1985).

¹⁰ Diese Funktion erfüllt Gold auch heute noch, wie die gewaltigen Zentralbankbestände an "demonetisiertem Gold" dokumentieren.

Da ein Hegemon zumindest eine gewisse Verantwortung für "sein" System hat und dieses in der Regel schon aus machtpolitischen Gründen erhalten will, ist er gezwungen, Kosten zur Aufrechterhaltung des Systems zu tragen. Einer dieser Kostenfaktoren in modernen Geldwirtschaften ist die Erhaltung eines stabilen Währungssystems mit stabilem Weltgeld. Dies impliziert, daß die Hegemonialnation temporär in engere außenwirtschaftliche Restriktionen gepreßt sein kann als andere Nationen. So kann sich eine weltgeldproduzierende Nation zur Erhaltung eines stabilen Währungssystems zu härterer, restriktiverer Politik getrieben sehen als es andere Nationen zur Erhaltung außenwirtschaftlichen Gleichgewichts bedürfen. Einer Hegemonialnation obliegt jedoch nicht nur diese Last der Erhaltung eines stabilen Währungssystems, sondern auch die Stabilisierung von Nationen oder Regionen, die in eine Krise gekommen sind. Sie muß zur Stabilisierung des Gesamtsystems als *lender of last resort* agieren, darf auch nicht aus nationalegoistischen Gründen ihre Märkte durch harten Protektionismus oder aggressive Unterbewertung schützen und muß gegebenenfalls große Summen für verschiedenste Interventionszwecke ausgeben, was ihr bei stabilem Weltgeld durch die Intervention mit eigenem Geld auch weitaus leichter fällt als anderen Nationen.

Ein Hegemonialsystem garantiert tendenziell ein expansives weltwirtschaftliches Regime, da der Hegemon über seine nationale Geld- und Fiskalpolitik als Weltkonjunkturlokomotive unmittelbar auch die Weltwirtschaft steuert. Soweit es keine binnenwirtschaftlichen Faktoren in der Hegemonialnation für restriktive Politik gibt, dürfte der Hegemon eine prosperierende Weltwirtschaft entscheidend fördern - zumindest gibt es keine weltwirtschaftlichen Blockadefaktoren, die durch das gegenseitige Aufzwingen restriktiver Politiken seitens der verschiedenen Nationen in einem polyzentrischen System wahrscheinlich werden (vgl. Guerrieri, Padoan 1986).

Warum sollte ein Hegemon aber eine stabile ökonomische Weltordnung "produzieren", wenn sich dies für ihn ökonomisch nicht zwingend auszahlt? In der Tat gibt es keine Garantie dafür, daß ein Hegemon versucht, die Stabilität des Gesamtsystems zu gewährleisten. Besonders bei einem kurzfristigen Zeithorizont in der Strategiewahl oder bei fehlendem machtpolitischen Willen kann sich ein Hegemon weigern, das internationale öffentlich Gut "stabile Weltwirtschaft" zu produzieren.¹¹ Letztlich ist davon auszugehen, daß ein

¹¹ In diesem Sinne war die Wahl der USA in der Zeit nach dem I. Weltkrieg, sich aus den Streitigkeiten der Europäer etc. herauszu-

Hegemon nur aus machtpolitischen Gründen für die Stabilität eines Gesamtsystems sorgt und kaum aus ökonomischen Gründen.¹² Ökonomisch profitieren in der Regel, wie oben betont, nachgeordnete Nationen in einem Hegemonialsystem mehr als der Hegemon, was die Entstehung von ernsthaften Konkurrenten des Hegemons fördert. Zweite und dritte Mächte können ihre ganze Politik im machtpolitischen Windschatten der Hegemonie nach ökonomischen Erfordernissen ausrichten und erlangen dadurch einen systematischen Vorteil. Die ökonomische Problematik einer Hegemonialnation besteht demgegenüber darin, daß sie ihr gesamtwirtschaftliches Handeln den machtpolitischen Kalkülen unterordnen muß. Das ökonomische Kalkül ist dann nur noch eine, wenn auch wichtige Teilgröße, so daß die ökonomische Entwicklung unter der Übernahme hegemonialer Funktionen leiden kann und in der Regel auch wird.

Gibt es keinen Hegemon, sondern eine Anzahl etwa gleichgroßer Staaten oder Staatenblöcke, so ist eine offene Weltwirtschaft inhärent instabil. Ein Aspekt der Instabilität besteht darin, daß sich die Weltwirtschaft durch Externalitäten auszeichnet, die Aktionen der Einzelstaaten also zu einem suboptimalen Gesamtergebnis führen. In seinem Hegemonialsystem hat der Hegemon ein unmittelbares Interesse und die Potenz, solche weltwirtschaftlichen "Gefangenendilemmatas" zu überwinden, während in einem multipolaren System Externalitäten nur durch Kooperation überwunden werden können. Kooperative Lösungen sind zwar möglich (vgl. Snidal 1985), ihnen stehen jedoch eine Vielzahl von Hemmnissen entgegen. So ist es in einer multipolaren Welt schwierig, Sanktionsmittel bei Mißachtung von Vereinbarungen zu etablieren, und schwierig, sich auf ein gemeinsames ökonomisches Modell der Welt zu einigen oder eine gemeinsame Einschätzung der gegenwärtigen oder zukünftigen Lage zu finden (vgl. dazu auch Kap. 5.3.)

Aber nicht nur Externalitäten, die durch Kooperation potentiell behoben werden können, tauchen auf, sondern die Weltwirtschaft gleicht in etlichen Aspekten einem Nullsummenspiel, bei dem ein

halten und nicht eine neue stabile Weltwirtschaftsordnung zu etablieren, durchaus rational und politisch von der US-Administration gewollt.

¹² "Realists maintain that international public goods are produced, if at all by the leading power, a so-called 'hegemon', that is willing to bear an undue part of the short-run costs of these goods, either because it regards itself as gaining in the long run, because it is paid in a different coin such as prestige, glory, immortality, or some combination of the two" (Kindleberger 1986, S. 8).

Staat nur auf Kosten von anderen Vorteile erzielen kann. Es ist denkbar, daß jeder Staat bzw. jeder Block egoistisch versucht, über Handelsmerkantilismus auf Kosten der Weltwirtschaft zu profitieren, was unmöglich ist, da die Summe der weltwirtschaftlichen Leistungsbilanzsalden zwingend Null ergibt. Agieren alle oder zumindest viele wichtige Staaten handelsmerkantilistisch, so gerät die Weltwirtschaft in eine Blockade, und es kommt zum Wettlauf restriktiver Politiken.

Auch unter einem Hegemonialsystem ist die Weltwirtschaft in verschiedenen Aspekten ein Nullsummenspiel. Allerdings lassen sich solche unmittelbaren Interessengegensätze dann leichter bewegen, da der Hegemon tendenziell ein expansives weltwirtschaftliches Regime schafft und damit die wirtschaftspolitischen Konflikte mildert. Gegebenenfalls ist er als "residual economy" (Guerrieri, Padoan 1986, S. 33) auch bereit, aus machtpolitischen Gründen die merkantilistischen Strategien der kleineren Staaten zu akzeptieren und selbst auf eine solche Politik zu verzichten. Bei einem multipolaren System ist es dagegen ungleich wahrscheinlicher, daß sich die ökonomischen Interessen aller Pole unvermittelt gegenüberstellen und weder ein generell expansives weltwirtschaftliches Regime noch die Akzeptanz eines Poles zur passiven Hinnahme des Merkantilismus der anderen existiert.

Dazu kommt, daß Instabilitäten in einzelnen Teilsystemen der Weltwirtschaft bei fehlender Hegemonie ungleich unwahrscheinlicher wirkungsvoll bekämpft werden, was zur Instabilität des Gesamtsystems oder zum ökonomischen Zerfall ganzer Regionen führen kann.¹³ Insgesamt sinkt bei integrierten Kapitalmärkten in einem multipolaren System die Steuerungskapazität weltwirtschaftlicher Prozesse.

Die Problematik einer fehlenden Hegemonialmacht läßt sich auch an der Kategorie des Weltgeldes verdeutlichen. Da mehrere nationale Währungen beim Fehlen einer eindeutigen Vormachtstellung eines Staates als Weltgelder fungieren können, rutscht die Weltwirtschaft in einen Multiwährungsstand. Dieser zeichnet sich bei unreguliertem Kapitalverkehr durch heftige Portfolioumschichtungen aus, da schon geringe Impulse das Vertrauen in eine Währung zerstören können und angesichts von alternativen Anlagewährungen ein

¹³ Ein aktuelles Beispiel ist hier Afrika, für das sich die USA nicht mehr "verantwortlich" fühlen. Europa sieht sich offensichtlich ebenfalls nicht genötigt oder in der Lage, stabilisierend zu agieren, so daß Afrika derzeit perspektivlos destabilisiert wird.

Austieg aus einer Währung leicht möglich ist. Es kommt zum harten Wahrungswettbewerb, den der Staat oder Wirtschaftsblock mit der restriktivsten Politik am ehesten gewinnt (vgl. Stadermann 1986, Spahn 1988a, S. 71 ff.). Da nur die Ersten, die aus einer Währung aussteigen, nicht verlieren, kommt es zu sehr vorsichtigen Dispositionen von Vermögensbesitzern und zu nervösen und "irrationalen" Kapitalumschichtungen, die jedoch dem äußerst rationalen Verhalten von Vermögensbesitzern zum Zweck der Vermogenserhaltung entsprechen. Ein Multiwährungsstandard muß bei unreguliertem Kapitalverkehr jede institutionellen Fixierungen der Wechselkurse zerstören, so daß neben die grundlegende Instabilität eines Multiwährungsstandards noch die eigenständige Instabilität flexibler Wechselkurse tritt (vgl. Exkurs 6).

Eine Hegemonialkrise bei gelockerten ökonomischen Interdependenzen zwischen den verschiedenen relevanten weltwirtschaftlichen Blöcken - vor allem bei reguliertem Kapitalverkehr - mag zwar vielschichtige politische und militärische Konsequenzen haben, eine generell depressive Ausrichtung der ökonomischen Entwicklung ist für relativ abgeschottete Blöcken jedoch unwahrscheinlich. Dies ist ausschließlich das Spezifikum ökonomischer Blockaden und Konflikte solcher Blöcke oder auch Nationen bei integriertem Weltkapitalmarkt.

Besonders bei relativ gleichgroßen und ähnlich entwickelten Wirtschaftsblöcken ist es mittelfristig wahrscheinlich, daß sich einige oder gar alle Blöcke außenwirtschaftlich in bestimmten Formen abschirmen, da die Weltmarktverflechtung eine zu große politische und ökonomische Störquelle wird und die Verluste der Reduzierung der Arbeitsteilung zwischen den Blöcken relativ gering ausfallen (Krasner 1975). Eine Weltwirtschaft ohne Hegemonie neigt dazu, einen offenen Weltmarkt zu eliminieren und in ein Modell einer Interaktion zwischen den Blöcken erzugehen, bei dem kein Block den anderen ökonomisch in Abhängigkeiten zwingen kann. Kooperation wird dann nur auf Basis und Akzeptanz der gegenseitigen Unabhängigkeit denkbar. In diesem Falle ist ein Weltmarkt in der Form unregulierter Kapital- und Warenströme unwahrscheinlich.

Von Keynes (1943) angeregt, später von Triffin (1961) fortgeführt und bis heute von Hankel (1984) in der Bundesrepublik vertreten, wird ein internationales Kunstgeld zur Lösung sowohl der Probleme eines Multiwahrungsstands als auch des Problems der Bindung von Weltgeld an die nationale Währung eines Hegemons vorgeschlagen. Allerdings impliziert ein solcher Vorschlag die Bereitschaft zur

Kooperation und die Abgabe nationaler Befugnisse an multinationale Institutionen. Ohne die Möglichkeit einer solchen weitreichenden Kooperation auf Weltebene zu verneinen, muß sie doch als äußerst unwahrscheinlich angesehen werden. Institutionalisierte Weltwährungssysteme sind bei Hegemonialstrukturen schon nicht selbstverständlich, bei einer multipolaren Welt rückt eine solche Vorstellung in die Nähe von Utopie (vgl. Kap. 5.).

Exkurs 5: Innere Bedingungen harter Restriktionspolitik

Wir haben dargestellt, daß und wie die Weltwirtschaft in den siebziger Jahren destabilisiert wurde (vgl. Kap. 1.2. und 1.3.), wobei die wiederhergestellte faktische Multipolarität (und damit das ungelöste Hegemonialproblem oder das der ungeklärten weltwirtschaftlichen Regulierung) und die Deregulierung der Geld- und Kapitalmärkte im Zentrum standen.

Daß in und zwischen den wichtigsten kapitalistischen Industrieländern nicht der Übergang zu einer kooperativen Form der Weltwirtschaft gefunden wurde, zu einem erneuerten Bretton-Woods-System, das dessen ursprünglichen Intentionen entsprochen hätte, sondern es zum lang anhaltenden offenen Konflikt kam, kann nicht nur aus äußeren ökonomischen und Machtrivalitäten erklärt werden, sondern hat auch innere Gründe. Bei allen Verschiedenheiten, was Zeitpunkt und Gestalt der Auseinandersetzungen und Entscheidungen in den einzelnen Ländern angeht, unterliegt jeweils im Innern ein Konflikt, der sich ökonomisch wie folgt ausdrücken läßt: In Konsequenz der langen Akkumulationsphase der Nachkriegszeit und im Auslaufen des damit verbundenen umfassenden sozio-ökonomischen Strukturwandels (Lutz 1984), in dem die westeuropäischen Gesellschaften überhaupt erst in moderne Industriegesellschaften transformiert wurden, zerfiel die soziale Kräftekonstellation, die den beschleunigten Entwicklungsschub auch politisch getragen hatte. Einerseits waren breitgestreute Geldvermögen akkumuliert worden, andererseits hatte sich der Arbeitsmarkt so günstig gestaltet, daß eine radikale Umverteilung der Erwerbseinkommen möglich erschien. Der sich ergebende Verteilungskonflikt im Spannungsfeld zwischen Geldvermögen und Arbeitseinkommen wurde aber nicht politisch in eine Gesellschaftsveränderung umgesetzt, sondern ganz im Rahmen der Marktmechanismen, nach der Logik, daß Angebot und Nachfrage die Preise bestimmen, also ökonomisch und letztlich in einem inflationären Wettlauf ausgetragen, in dem marktmäßig Geldvermögen und Ka-

pital den längeren Hebel haben.

Nach einer knappen Darstellung zweier etablierter Positionen zur internen Krisenproblematik soll kurz unsere Erklärung dieses durchaus harten Konfliktes zwischen Beschäftigung und Vermögenssicherheit in einer Geldwirtschaft skizziert werden. Abgesehen von volkstümlichen Varianten gibt es innerhalb der "Standardtheorie" zwei Hauptströmungen, die zu verschiedenen Befunden kommen: Die Neoklassik mit der Betonung falscher relativer Preise und der Standardkeynesianismus mit der Betonung einer zu geringen Konsumnachfrage.¹⁴

Die Neoklassik erklärt Erwerbslosigkeit über einen zu hohen relativen Preis der Arbeit - relativ zu anderen Produktionsfaktoren, im wesentlichen Maschinen ("Kapital") - , wodurch der Arbeitseinsatz im Produktionsprozeß vermindert wird.¹⁵ Dieses Paradigma führt zum Erklärungsmuster, daß Anfang der siebziger Jahre die Reallohne zu stark gestiegen seien, wobei auch der Soziallohn - die "Lohnnebenkosten" - mit einbezogen werden müssen. Als Krisenlösungsstrategie folgt daraus unmittelbar die Senkung der Löhne in ihren verschiedenen, auch insbesondere staatlichen Formen und die Reduzierung institutioneller Barrieren - Regulierungen des Arbeitsmarktes, Gewerkschaftsmacht etc. - , die die Lohnbewegung inflexibel machen. Der Hauptmangel dieser Position¹⁶ besteht darin, daß die Entwicklung der Löhne als entscheidende Determinante der Einkommensverteilung begriffen wird, während die Geldlohnentwicklung - unter Berücksichtigung des Produktivitätsfortschritts und des terms-of-trade-Effekts - tatsächlich mittelfri-

¹⁴ Es soll nicht bestritten werden, daß neoklassische Theorien in jeder Hinsicht dominieren.

¹⁵ Vgl. Engels vom Kronberger Kreis: "Für Arbeit gilt nichts anderes als für Bananen, Eisenbahnfahrkarten und Teppichböden: Wenn der Preis steigt, dann geht die Nachfrage zurück. Wenn Arbeitslosigkeit entsteht, dann sind immer die Arbeitskosten zu hoch" (Engels 1985, S. 35).

¹⁶ Eine ähnliche Argumentation - obwohl weltwirtschaftlich vermittelt - betont die Ölpreisschocks und die darauf folgenden "Strukturprobleme" zusammen mit der postulierten "Verkrustung" der Ökonomien als Krisenerklärung der siebziger Jahre. Die Krise entsteht dann durch eine zu langsame Anpassung - Mobilität des Kapitals, der Arbeitskräfte, Preisflexibilität etc. - auf die geänderte Struktur der relativen Preise. Diese Position vermischt allokativen mit konjunkturellen Problemen, wobei von allokativen Umgruppierungen keine notwendige Krisentendenz ausgehen muß, sondern das Wachstum durch Strukturwandel gerade umgekehrt sogar beschleunigt werden kann. Auch historisch überzeugt die Argumentation mit der Ölkrise nicht, da schon vor den beiden Ölpreisschocks auf weltwirtschaftlich restriktive Politik umgeschwenkt wurde (vgl. Kap. 1).

stig primär das Preisniveau bestimmt (vgl. Keynes 1931). Zu niedrige Geldloohnerhöhungen, die zu deflationären Tendenzen führen, müssen daher im Gegensatz zu neoklassischen Vorstellungen als gefährlich betrachtet werden, da sie die Realschulden und damit das Gewicht der Zinsbelastung erhöhen und das Kreditsystem destabilisieren. Die investitionsentscheidenden Profiterwartungen werden durch fallende Preise und rückläufige Nachfrage, höhere Realzinsen etc. weiter belastet, so daß von flexiblen Löhnen nach unten insgesamt eine Verschärfung von Krisen zu erwarten ist.¹⁷

Der Standard- oder "Realkeynesianismus" rückt die ungenügende Konsumnachfrage in den Vordergrund der Krisenerklärung. Dabei spielt die ungleiche Einkommensverteilung, die die Sparquote der Gesellschaft insgesamt erhöht (Zinn 1988, S. 42), eine zentrale Rolle.¹⁸ Als Konsequenz dieser Position ergibt sich die Empfehlung von Umverteilung und Stärkung der Konsumnachfrage. Der Mangel dieser Vorstellung besteht darin, daß die Einkommensverteilung historisch bis in die achtziger Jahre hinein erstaunlich stabil geblieben ist; erst in den letzten Jahren kam es zu einem Rückgang der Lohnquote.

Wir können diesen Positionen nicht folgen. Die Krisen der siebziger Jahre waren in ihrer binnenwirtschaftlichen Dimension wirtschaftspolitisch herbeigeführte Restriktionen zur Bekämpfung der Inflation. Außenwirtschaftlich dienten sie der Durchsetzung handelsmerkantilistischer Strategien in einigen Ländern bzw. spiegelbildlich: der Verhinderung eskalierender Leistungsbilanzdefizite in anderen. Innere Inflationsbekämpfung und außenwirtschaftliche Währungssicherung¹⁹ werden gleichermaßen letztlich durch restriktive Geldpolitik zu erreichen versucht, so daß in inflationären Konstellationen die inneren und äußeren Faktoren kaum zu unterscheiden sind. Allen tiefen weltwirtschaftlichen und bundesrepublikanischen Krisen ging eine Phase extrem hoher Zinsen voraus,

¹⁷ Geld als Stör- und Blockadefaktor ist allen realökonomisch orientierten Theorien gemein. Dies gilt somit sowohl für die "Klassiker" (Smith, Ricardo, Mill und letztlich auch für Marx) als auch für die Neoklassiker bis in die Gegenwart. So betrachtet der neoklassische Monetarismus trotz der Behauptung der langfristigen Neutralität des Geldes kurzfristig diskretionäre Geldmengenveränderungen der Zentralbanken als den zentralen Instabilitätsfaktor der ansonsten stabilen Realsphäre (vgl. Herr 1986a).

¹⁸ Auch die Memorandumsgruppe argumentiert so, wenn sie zu hohe Profite - aufgrund von Monopolstrukturen - und damit eine zu geringe Nachfrage postuliert (vgl. Hickel 1979).

¹⁹ Die blockierenden Wirkungen der weltwirtschaftlichen Hegemonial- oder Regulierungsproblematik wurden bereits dargestellt (Kap. 1.3).

die durch die Geldpolitik erzeugt wurde, sich also keinesfalls "marktendogen" ergab. Dies war insbesondere vor den Einbrüchen 1974/75 und 1981/82 der Fall (vgl. Riese 1984, Sievert 1986, Eminger 1986, Spahn 1988a).²⁰

Auf fundamentaler Ebene setzt eine Gesellschaft, die sich über Märkte reproduziert, eine Preisniveauentwicklung voraus, die kumulative Inflationen und Deflationen verhindert. Eine leichte Preisniveauerhöhung ist dabei sicherlich nicht als disfunktional einzuschätzen. Im Gegenteil, sie glättet den Strukturwandel, da sie in schrumpfenden Branchen Preissenkungen verhindert. Eine eskalierende Inflation zerstört jedoch schrittweise die Funktionen des Geldes als Wertaufbewahrungs-, Kredit- und letztlich Zirkulationsmittels. Eskalierende Inflationen führen zur Erosion des Geldsystems, da ausländische Gelder, Edelmetalle oder andere Geldsubstitute das offizielle Geld zu wertlosem Papier degradieren. Zentralbanken sind also gezwungen, die Knappheit ihres Geldes aufrechtzuerhalten; es gibt allerdings keine feste Rate, ab der eine Inflation untragbar ist. Vor allem gibt es keinen Grund, temporäre Schocks auf das Preisniveau - bedingt etwa durch den starken Anstieg von Rohstoffpreisen oder durch Abwertungen - nicht zuzulassen.

Der lange ökonomische Aufschwung der Nachkriegszeit hatte in den sechziger Jahren zur Beschäftigung der Erwerbslosen und der (versteckten) Arbeitskräftenreserven in nahezu allen Industrieländern geführt. Dies bewirkte nicht nur eine erhöhte Verhandlungsmacht der Lohnabhängigen und anderer Einkommensbezieher, sondern verstärkte auch den politischen Druck, den Sozialstaat auszubauen. Es entwickelte sich eine Nominaleinkommens-Inflations-Spirale, die durch starke staatliche und Investitionsnachfrage noch verstärkt wurde. In der Intention sehr viel weiter reichende Umverteilungs- und Partizipationsbemühungen der Lohnabhängigen machten sich in den Streiks und Revolten um 1970 fast weltweit bemerkbar.

Nominaleinkommenserhöhungen²¹ bewegen mittelfristig jedoch primär das Preisniveau, nicht jedoch die Verteilung, so daß Lohnsteigerungen deutlich über der Produktivitätsrate vor allem die Inflation nähren, auch wenn sie faktisch oft nur eine Reaktion auf diese sind.

²⁰ Für die Bundesrepublik hat Spahn (1988b) den Zusammenhang von Geldpolitik und Krise in den obigen Jahren herausgearbeitet. Auch die Krisen 1950/51 und 1966/67 folgten dem gleichen Muster.

²¹ Soweit sie über die Produktivitätsrate hinausgehen.

Zwar wurde auch von den Gewerkschaften erkannt, daß Geldloohnerhöhungen weit über dem Produktivitätsfortschritt die Inflationsproblematik verschärfen, so daß es zu vielfältigen Formen der Einkommenspolitik in nahezu allen Industrieländern kam - in der Bundesrepublik in Gestalt der "Konzertierten Aktion". Doch die Einkommenspolitik scheiterte - wie in vielen anderen Ländern - auch in der Bundesrepublik gegenüber Marktprozessen, die übertarifliche Bezahlungen aufgrund hoher Arbeitskräftenachfrage erlaubten, und gegenüber dem Druck der Gewerkschaftsbasis.

Die damalige Machtposition der Lohnabhängigen verlief sich also in Inflation und nicht in einem grundlegenden Reformprojekt, das die Kontrolle der Inflation bei Vollbeschäftigung impliziert hätte. Es läßt sich darüber streiten, in welcher Intensität die Inflation hätte bekämpft werden müssen und ob nicht Mechanismen der Einkommenspolitik hätten fortgeführt werden sollen, nicht jedoch darüber, daß die Weltwirtschaft sich in einer instabilen Situation befand, in der die Gefahr eskalierender Inflationsraten bestand. Etliche Zentralbanken bzw. Regierungen entschieden sich jedenfalls, die Inflation mittels Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, die Bundesbank an vorderster Front.²² In der Tat hat die wirtschaftspolitisch bedingte tiefe Krise 1974/75 die Lohnabhängigen in weiten Teilen der westlichen Welt schnell und wirkungsvoll zur "Räson" gebracht, was sich an dem deutlichen Rückgang der Geldloohnerhöhungen zeigte. Die Krise 1981/82 läßt sich dann auch nicht mehr als Mittel zur Disziplinierung der Lohnempfänger interpretieren, da Nominaleinkommenserhöhungen nur zum Beginn der siebziger Jahre die wichtigste Quelle der Inflationsdynamik waren.

Es gibt gute Gründe dafür, daß innerhalb der gegenwärtigen Gesellschaften eine Inflation auf politischer Ebene meist zu Mehrheitsverhältnissen führt, die - völlig unabhängig von der Gefahr der Erosion des Geldsystems oder der Unabhängigkeit der Zentralbanken - eine harte Inflationsbekämpfung mittels Erwerbslosigkeit ermöglichen. In einer Geldwirtschaft ist jeder ökonomische Agent (auch) Geldvermögensbesitzer, wobei gerade Personen mit kleinen Vermögen der Inflation ungeschützter gegenüberstehen als solche mit großen

²² In einer unregulierten Geldwirtschaft existiert ein harter Konflikt zwischen Vollbeschäftigung und Preisstabilität: Eine starke Akkumulationsphase, die (im Zusammenwirken mit demographischen Faktoren) Vollbeschäftigung bewirkt, führt endogen zu einer Einkommens-Preis-Spirale, die die Zentralbank zur Erhaltung des Geldsystems bekämpfen muß (vgl. Herr 1986). Es ist also eine gewisse Erwerbslosenquote nötig, um den Beginn einer solchen Eskalation zu verhindern.

Vermögen, die eher in Sach- und Geschäftsvermögen, andere Währungen, inflationsgeschützte Aktien etc. umsteigen können. Inflationen erzeugen also von der Interessenslage vieler Individuen her eine Bereitschaft, politisch für Inflationsbekämpfung zu optieren. Zwar haben beispielsweise Lohnabhängige dabei zwei Seelen in ihrer Brust, da sie durch Inflationsbekämpfung möglicherweise als Vermögensbesitzer etwas gewinnen, aber als Ewerbslose viel verlieren. Inflationen sind jedoch viel unmittelbarer und vor allem für alle spürbar, während Erwerbslosigkeit vor allem die Teile trifft, die (dann) in der Regel auch politisch eher einflußlos sind.²³

Weitaus engere Grenzen als durch die Erosion des Geldsystems sind Inflationsprozessen durch außenwirtschaftliche Zwänge im Falle freien Geld- und Kapitalverkehrs gesetzt, da Vermögensbesitzer aus inflationären Währungen aussteigen, es also zu Abwertungs-Inflations-Spiralen kommen kann (vgl. Exkurs 2). Auch kann es sich ein Land schwerlich leisten, über längere Zeiträume eskalierende Leistungsbilanzdefizite zu tolerieren, da dies früher oder später ebenfalls das Vertrauen in die Währung untergräbt und zu Kapitalflucht führt. Besonders der letztere Sachverhalt verweist auf die Problematik fehlender wirtschaftspolitischer Kooperation zwischen Staaten. So kann ein Land aufgrund restriktiver Politik des Auslandes in außenwirtschaftliche Ungleichgewichte geraten und selbst zu restriktiver Politik gezwungen werden, obwohl dies in keiner Weise in einer internen Inflationsproblematik begründet zu sein braucht.

War die Krise 1974/75²⁴ in binnenwirtschaftlicher Hinsicht eher eine Krise zur Bekämpfung der Einkommensinflation, so war die Krise 1981/82 eher eine Krise aufgrund weltwirtschaftlicher Nicht-Kooperation. Falls es in den späten achtziger Jahren erneut zu einem tiefen Einbruch kommen sollte, so wäre auch dieser eindeutig allein dem letzten Umstand geschuldet.

Exkurs 6: Destabilisierende Spekulation und die spezifische Instabilität flexibler Wechselkurse

²³ Sowohl Davis (1986) für die USA als auch Scharpf (1987, 1988) für Europa haben genau diesen Mechanismus herausgearbeitet und darüber die Entstehung konservativer politischer Mehrheiten begründet.

²⁴ Von den unterliegenden Prozessen des industriellen Zyklus kann hier abgesehen werden, da es uns gerade auf die Faktoren ankommt, durch die besonders Konjunkturkrise und Abschwung spezifisch geprägt, also seit den siebziger Jahren im Vergleich zur vorherigen Prosperitätszeit gravierend verschärft wurden.

In der Endphase des Systems von Bretton Woods herrschte in der akademischen Diskussion mehrheitlich die Meinung vor, daß ein System flexibler Wechselkurse einem System institutionell fixierter Kurse eindeutig überlegen sei (vgl. als Exponenten Friedman 1953, Johnson 1972). Flexible Kurse sollten die wirtschaftspolitische Autonomie der Staaten erhöhen und außenwirtschaftliche Anpassungen erleichtern. Ein Eckstein der Argumentation bestand in der Annahme stabilisierender Spekulation, die - den neoklassischen "fundamentals" folgend - Anpassungsprozesse beschleunigen und vorwegnehmen sollte. Die Liberalisierung der internationalen Kapitalmärkte konnte somit als ein Schritt zu größerer währungsmäßiger und ökonomischer Stabilität begriffen werden.

Zur Beurteilung der Logik von Spekulation ist es hilfreich, sich die Analyse der Börsenspekulation bei Keynes zu vergegenwärtigen. Keynes betonte, daß bei Bestandsmärkten wie der Börse der Zeithorizont zwingend kurzfristig ist und daß es für einen Investor wenig Sinn macht, sich bei seinen Portfolioentscheidungen nach langfristigen "fundamentals" zu richten. Dies liegt einerseits daran, daß ein Spekulant bei erfolgreicher kurzfristiger Spekulation eine ungleich höhere Rentabilität erzielt als bei einer langfristigen Anlage; dies liegt jedoch auch an dem Umstand, daß ein Investor auch langfristig nicht davon ausgehen kann, daß sich die "fundamentals" durchsetzen - ganz davon abgesehen, daß verschiedene Theorien verschiedene "fundamentals" betonen. Die Spekulation kann nach Keynes das Erreichen auch eines langfristigen Gleichgewichtskurses verhindern - oder das Erreichen eines solchen mit Unsicherheiten behaften. Ein Vermögensbesitzer ist damit gezwungen, die Launen und Irrationalitäten von Spekulationen nachzuvollziehen, da sie die tatsächlichen Kurswerte bestimmen.²⁵

²⁵ "Es ergibt sich aber, daß die Tatkraft und Geschicklichkeit des beruflichen Investors und Spekulanten in der Hauptsache anderweitig angewandt wird. Tatsächlich befassen sich nämlich die meisten dieser Menschen nicht mit überwiegend überlegenen langfristigen Voraussagen des wahrscheinlichen Ertragnisses einer Investition während ihrer ganzen Lebensdauer, sondern damit, die Änderungen in der konventionellen Grundlage der Bewertung mit einem kurzen Vorsprung vor dem allgemeinen Publikum vor auszusehen. Sie befassen sich nicht damit, welchen Wert eine Investition wirklich für einen Menschen hat, der sie als Daueranlage kauft, sondern damit, wie sie der Markt, unter dem Einfluß der Massenpsychologie, nach drei Monaten oder nach einem Jahr bewerten wird. Dieses Verhalten ist überdies nicht das Ergebnis eines verschrobenen Hanges. Es ist das unvermeidliche Ergebnis eines nach den beschriebenen Grundlinien aufgebauten Investitionsmarktes. Denn es hat keinen

Die kurzfristige Spekulation beinhaltet kumulative Effekte, die den Kurswert eines Bestands auf Höhen treiben kann, die selbst die überwältigende Mehrheit der Spekulation als zu hoch betrachtet. Dennoch ist es für einen Spekulanten rational und profitierlich, einen solchen Bestand zu kaufen, wenn er glaubt, daß der Preis vor seinem unvermeidlichen Sturz noch ein paar Monate weitersteigt. Er muß nur glauben, daß er seine Bestände vor dem Kurseinbruch noch verkaufen kann, also klüger als der Rest der Welt ist.²⁶

Es spricht vieles dafür, daß Devisenmärkte unter dem Regime flexibler Wechselkurse wie eine Börse funktionieren und damit als ideales Medium der Spekulation dienen. Die Behauptung stabilisierender Spekulation ruht auf zwei wesentlichen Annahmen: einem langfristigen Zeithorizont der Spekulanten und der korrekten Antizipation des langfristigen Wechselkurses. Beides scheint jedoch auf den Devisenmärkten in keiner Weise gegeben zu sein.

Die Devisenmärkte zeichnen sich einerseits durch ein enorm gestiegenes Volumen des kurzfristigen Kapitalverkehrs sowie auch durch einen äußerst kurzen Zeithorizont aus. Derzeit wird das tägliche Umsatzvolumen der aggregierten Devisenmärkte der Welt auf etwa 350 Mrd. Dollar geschätzt, während sich das Volumen der täglichen

Sinn, für eine Investition 25 zu bezahlen, von der man glaubt, daß ihr voraussichtliches Erträgnis einen Wert von 30 rechtfertigt, wenn man gleichzeitig glaubt, daß der Markt sie nach drei Monaten mit 20 bewerten wird. Der berufliche Investor ist somit gezwungen, sich mit der Vorwegnahme bevorstehender Änderungen solcher Art in den Ereignissen oder in der Umwelt zu befassen, durch welche die Massenpsychologie des Marktes erfahrungsgemäß am meisten beeinflusst wird" (Keynes 1936, S. 130 f.).

²⁶ "Der tatsächliche private Zweck der geschicktesten Investition von heute ist, 'der Kugel vorauszuweichen', 'to beat the gun', wie die Amerikaner es so trefflich ausdrücken - schlauer zu sein als die Masse, und das schlechte oder sich entwertende Geldstück an den Nächsten abzustößen. Für diesen Wettkampf der Gerissenheit, die Grundlage der konventionellen Bewertung für ein paar Monate vor auszusehen, statt das voraussichtliche Erträgnis einer Investition während einer langen Reihe von Jahren, sind nicht einmal Tölpel unter der Masse nötig, um den Wanst des Berufsmenschen zu füllen; - die Berufsgenossen können ihn unter sich selbst ausfechten. Auch ist es nicht notwendig, daß jemand einen schlichten Glauben an eine wahrhaft langfristige Gültigkeit der konventionellen Grundlage der Bewertung haben müßte. Denn es ist sozusagen eine Partie Schnippschnapp, Schwarzer Peter oder Sesseltanz - ein Zeitvertreib, bei dem derjenige Sieger ist, der schnapp weder zu früh noch zu spät sagt, der den Schwarzen Peter an seinen Nachbarn weitergibt, bevor die Partie aus ist, der sich einen Stuhl sichert, wenn die Musik aufhört. Diese Spiele können mit Spannung und Genuß gespielt werden, obschon alle Spieler wissen, daß es der Schwarze Peter ist, der herumgeht, oder daß beim Aufhören der Musik einige der Spieler ohne Stühle sein werden" (Keynes 1936, S. 131).

Weltimporte und Weltexporte auf nur 17 Mrd. Dollar beläuft. Bezogen auf den Devisenmarkt zwischen Dollar und DM wird ein Umsatz von täglich 118 Mrd. Dollar angenommen, dem im gleichen Zeitraum nur ein langfristiger Kapitalimport plus Kapitalexport von 2 Mrd. Dollar gegenübersteht (vgl. Schulmeister 1987, S. 8). Insgesamt übersteigt damit der kurzfristige Kapitalverkehr auf den Devisenmärkten das Handelsvolumen sowie auch den langfristigen Kapitalverkehr um ein Vielfaches. Etwa 90% der weltweiten Devisenumsätze finden zwischen Banken und/oder professionellen Brokern statt; der Handel zwischen Finanzinstitutionen und Publikum ist also im Vergleich dazu gering (vgl. Dornbusch, Frankel 1987b, S. 22 f.). Verschiedentlich wurde gezeigt,²⁷ daß der Zeithorizont auf Devisenmärkten äußerst kurzfristig ist und daß ökonomische Agenten sich an kurzfristigen Gewinnmöglichkeiten orientieren. So haben in den letzten Jahren vor allem bei Finanzinstitutionen sog. technische Analyseverfahren bei der Devisenmarktspekulation die Oberhand gewonnen. Spekulanten handeln dann nach einer bestimmten Regel, die sich langfristig als gewinnbringend erweist - etwa: kaufe eine Währung, wenn ihr Preis den letzten kurzfristigen Höhepunkt übersteigt, und verkaufe, wenn ihr Preis den letzten kurzfristigen Tiefpunkt untersteigt. So rational oder irrational solche Regeln auch erscheinen - Schulmeister (1987) hat belegt, daß die meisten davon, auch stur angewandt, in den letzten Jahren Spekulationsgewinne garantiert haben -, sie erzeugen auf den Devisenmärkten kumulative Kursbewegungen, die mit den "fundamentals" der ökonomischen Entwicklung kaum etwas zu tun haben.²⁸ Stilisierend

²⁷ Vgl. zur Literaturübersicht Schulmeister 1987, Dornbusch, Frankel 1987b.

²⁸ "The result is that economic fundamentals do not enter into most traders' behavior, even if fundamentals must win out in the long run... This short-term perspective need not be irrational from the viewpoint of the individual bank. Allowing its traders to take a sequence of many short-term open positions in the spot market may be the bank's only way of learning which traders can make money at it and which cannot. (...) If there existed significant numbers of other investors in the market who were willing to bet on fundamentals, then the intraday trading could not push the spot rate far from its appropriate value. But if most of the other investors in the market ignore fundamentals, and instead use technical analysis, or form expectations in any other way so that small exchange rate movements become self-confirming, then the rate may drift far away from its appropriate level. As with any other bubble, it does a single investor little good to recognize that the market is incorrectly valuing the currency, if the market is likely to be making the same mistake six months later when he wants to sell" (Dornbusch, Frankel 1987b, S. 25). Die Ähnlichkeit zu Keynes' Börsenanalyse ist offensichtlich.

läuft eine kumulative kurzfristige Wechselkursbewegung dann folgend ab: Die Bewegung des Wechselkurses in eine Richtung erzeugt nach einigen Tagen entsprechend der verschiedenen technischen Analyseverfahren Spekulationsaktivitäten oder lockt auch Spekulanten an, die eher nach ihren "Stimmungen" agieren. Es kommt zu einem Prozeß, bei dem sich die Erwartungen selbst über die Spekulation ihre Bestätigung realisieren, was weitere Spekulanten anlockt und auch sehr risikoarme technische Analyseverfahren zu Spekulationssignalen bringt. Im Verlauf der Wechselkursbewegung wird der kumulative Prozeß immer anfälliger, da sein Abbrechen immer wahrscheinlicher wird. Ab einem gewissen Punkt ist jede politische oder ökonomische "Neuheit" gut, den kumulativen Prozeß zu stoppen und in sein Gegenteil zu verkehren (vgl. Schulmeister 1987, S. 23). Die Wechselkursbewegung stellt sich also als eine Reihenfolge kumulativer Prozesse oder auch "irrational bubbles" dar (Bliss 1985, vgl. auch Stützel 1983).

Nun erklären solche Spekulationswellen die kurzfristige Instabilität und kurzfristig große Schwankungsbreite der Wechselkurse, sie erklären jedoch nicht Wechselkursbewegungen über mehrere Jahre - etwa die Wechselbäder des Dollar ab den siebziger Jahren. Diese Bewegungen sind vielmehr über langfristige Wechselkurserwartungen zu erklären, in die unmittelbar die Vermögenssicherungsqualität einer Währung einfließt (vgl. Exkurs 4). Langfristige Erwartungen brauchen dabei jedoch in keiner Weise neoklassischen Vorstellungen zu folgen, die einen mittelfristigen Ausgleich der Leistungsbilanzsalden bzw. nur Ungleichgewichte im Rahmen langfristigen Kapitalverkehrs aufgrund "realer" Faktoren postulieren. Vielmehr können Vermögensbesitzer gerade bei den heutigen integrierten internationalen Kapitalmärkten und deren riesigem Volumen von Wechselkursen ausgehen, die auch längerfristig substantielle Leistungsbilanzungleichgewichte implizieren. Auch können Vermögensbesitzer erwarten, daß eine Nation mit allen Mitteln einen Wechselkurs verteidigt und bei destabilisierenden Leistungsbilanzungleichgewichten eine interne Krise einer Abwertung vorzieht.

Man sieht, auch die langfristigen Wechselkurserwartungen sind, gänzlich abgesehen von spekulativen Prozessen, mit hohen Unsicherheiten behaftet. Damit sind aber auch die langfristigen Wechselkurserwartungen - selbst wenn sie bei hohem Informationsstand und langfristigem Zeithorizont getroffen wurden - potentiell heftigen Schwankungen unterworfen, die sich nicht zwingend an den "fundamentals" festmachen. So haben sich Vermögensbesitzer in der

Aufwertungsphase des Dollar bis 1985 in der Wertstabilität des Dollar offensichtlich fundamental geirrt, da die Zinssatzdifferenzen 1985 in keiner Weise auf bedeutende Abwertungserwartungen schließen ließen (vgl. Bliss 1985). Auch nach 1985 gingen Vermögensbesitzer noch von einem beachtlichen, auch langfristig finanzierbaren Leistungsbilanzdefizit der USA aus. Dies kann sich jedoch schlagartig ändern und hat mit Spekulation im engeren Sinne wenig zu tun, sondern hängt vielmehr von der langfristigen Einschätzung der US-Ökonomie und Weltwirtschaft ab.

Das Ende des Systems institutionell fixierter Kurse und die Liberalisierung des Kapitalverkehrs haben zu einer Herrschaft des Kapitalverkehrs geführt, die in den Jahrzehnten davor unvorstellbar erschien. Dies gilt sowohl für die kurzfristige spekulative Variabilität der Wechselkurse als auch für die mittelfristigen Wechselkursbewegungen vor allem zwischen dem Dollar, der DM und dem Yen. Flexible Wechselkurse erhöhen im Vergleich zu einem System fester Kurse die Unsicherheit sowohl bei Vermögens- als auch bei Leistungstransaktionen, da ökonomische Agenten dem permanenten Zwang unterworfen sind, die zukünftige - auch schon relativ kurzfristige - Wechselkursentwicklung zu antizipieren (vgl. Davidson 1982, S. 111 ff., Riese 1986, S. 283 ff.). Zwar entwickelten sich vielfältige Praktiken, das Wechselkursrisiko durch Termingeschäfte etc. zu eliminieren, jedoch sind solche Sicherungsgeschäfte mit Kosten verbunden und ausschließlich im kurzfristigen Bereich angesiedelt. Längerfristige Entscheidungen - etwa über eine Direktinvestition im Ausland oder die Investition in einer Exportbranche - sind durch flexible Wechselkurse einem zusätzlichen Risiko ausgesetzt. Es ist daher davon auszugehen, daß flexible Wechselkurse über die generelle Erhöhung des Niveaus der Unsicherheit dämpfend auf die ökonomische Entwicklung wirken.

Ein Regime flexibler Wechselkurse zusammen mit integrierten internationalen Kapitalmärkten muß als entscheidender Störfaktor jeglicher Politik begriffen werden, die Vermögensinteressen verletzt. Das Sanktionsmittel des Vermögensmarktes gegenüber einer Entwicklungsrichtung eines Landes, die den Interessen von Vermögensbesitzern zuwiderläuft, ist Kapitalflucht mit ihren negativen Effekten auf das inländische Preisniveau und auch das inländische Investitionsklima.²⁹ Unregulierter internationaler Kapitalverkehr und na-

²⁹ Sievert, lange Jahre Vorsitzender des Sachverständigenrates, bringt diesen Sachverhalt zum Ausdruck: "Das hätte man sich jedenfalls beim Übergang zu flexiblen Wechselkursen nicht erträumt. Der

tionaler Autonomiespielraum wird in bestimmten Situationen zu einem absoluten Widerspruch. Nun bedeuten flexible Wechselkurse und integrierte Kapitalmärkte nicht zwingend und in jeder Situation eine Einschränkung. Im Gegenteil, bei entsprechendem Vertrauen international agierender Vermögensbesitzer haben private Kapitalmärkte Leistungsbilanzungleichgewichte erzeugt und finanziert, die in der bisherigen Geschichte beispiellos sind und damit Politiken ermöglicht - wie die in den USA unter Reagan - , die ohnedem von außenwirtschaftlichen Zwängen erstickt worden wären.

Exkurs 7: Die Krise der weltmarktorientierten Entwicklungsstrategie und Alternativen

Wenn die Debatte um die Schuldenkrise der Dritten Welt sinnvollerweise als primär lateinamerikanisches Phänomen interpretiert werden muß, erhebt sich die Frage, warum die ostasiatischen Entwicklungsstrategien (Südkorea und Taiwan) wirtschaftlich um einiges erfolgreicher waren als die lateinamerikanischen.

Warum wurden in den achtziger Jahren die einen krisengeschüttelte Schuldenländer und blieben die anderen expandierende Schwellenländer, die in manchen Bereichen selbst den Metropolen Konkurrenz machen konnten? Da das externe Weltmarkt-Milieu weitgehend das gleiche war, muß es an Binnenfaktoren der sozio-ökonomischen Verfassung und des wirtschaftspolitischen Entwicklungsmodells gelegen haben. Die Faktoren, die in Lateinamerika eine Rolle spielten: das

Traum bei vielen war, daß die nationale Wirtschaftspolitik an Autonomie gewänne. Dafür war man sogar bereit gewesen, den Anspruch auf internationale Solidarität herzugeben, der in den Interventionsregeln des alten Systems von Bretton Woods verborgen lag. Ein Autonomiegewinn ist unübersehbar (dieser besteht wesentlich in der Freiheit zu restriktiver Politik, d.V.). Aber man ist eben zugleich in bis dahin unbekanntem Maß in Abhängigkeit vom Vertrauen der Kapitalanleger in aller Welt geraten. Dies betrifft nicht nur die Wirtschaftspolitik im engeren Sinne". Oder: "Die massiven realen Wechselkursänderungen der vergangenen dreizehn Jahre zeigen eine Herrschaft des internationalen Kapitalverkehrs über die Weltwirtschaft an, die man zwar nicht schlechthin illegitim zu nennen hat, (...), die aber auch so viel Beimengungen von Willkür hat - gelegentlich scheut man sich wirklich nicht, von Desorientierung der so einflußreichen Kapitalströme zu sprechen - , daß Ungeduld mit dieser Herrschaft nur allzu verständlich ist. Bei allem Respekt vor der Ratio des freien Marktgeschehens muß man einräumen: Die internationalen Kapitalströme konstatieren nicht bloß die anderweitig bestimmte internationale Wettbewerbsfähigkeit eines Landes, sondern sie bestimmen sie - jedenfalls dort, wo sie exzessive reale Wechselkursveränderungen bewirken" (Sievert 1986, S. 336).

forcierte Setzen auf die Rohstoffexportstrategie, die eher konsumtive Kreditverwendung, die Strategie der Entwicklung über externe Verschuldung und außenwirtschaftlichen Liberalismus.

Die Krise der Weltmarktbeziehungen in den achtziger Jahren hat sich für die meisten Länder der kapitalistischen Peripherie zu einer Krise ihrer weltmarktorientierten Entwicklungsstrategie ausgewachsen. Die inneren ökonomischen und sozialen Widersprüche in den Ländern der Dritten Welt zwischen westlich orientierten, aber zum Teil noch in traditionellen Eigentumsformen und politischen Herrschaftsverhältnissen verankerten Ober- und Mittelschichten und den marginalisierten ländlichen und städtischen Bevölkerungsmehrheiten sind kaum zu überbrücken. Repression von oben oder gesellschaftliche Reformen/Revolutionen durch Umverteilung, Bodenreform usw. sind in der Regel die Alternativen, wenn sich Konsum- und "Sicherheits"ansprüche der Oberschichten und Notwendigkeiten der Befriedigung der Grundbedürfnisse für die Bevölkerungsmehrheit nicht vereinbaren lassen.

In der gesellschaftlichen Transformation von Entwicklungsländern kommt der "Landwirtschaft" eine zentrale Rolle zu, deren Produktions- und Eigentumsformen alle vorindustriellen Gesellschaften umfassend prägen (Senghaas 1988, S. 129f). Vorbürgerliche Eigentumsverhältnisse am Grund und Boden verhindern die Entstehung von Marktbeziehungen zwischen Stadt und Land und innerhalb ländlicher Regionen, da dann entweder Subsistenzwirtschaft vorherrscht und/oder direkte Wirtschaftsbeziehungen zwischen Großgrundbesitz und dem entwickelten Ausland durch Agrarexport einerseits, Bezug von Luxusprodukten und Vermögensanlage andererseits. Bodenreformen und eine gerechtere Einkommensverteilung können demgegenüber durch lokale Märkte Entwicklungsdynamik induzieren. Es ist daher kein Zufall, daß in den heute erfolgreichen ostasiatischen Ländern nach dem II. Weltkrieg Landreformen - unter der Regie der USA - durchgesetzt wurden.

Ein "Ausweg" für Länder der Dritten Welt ohne soziale und politische Revolution - also ohne grundlegende institutionelle Reformen - bestand und besteht darin, daß die inneren Widersprüche durch die Nutzung äußerer Spielräume "bewegt" werden. Denn da die herrschenden Eigentumsformen und politischen Institutionen, auch durch spezifische wirtschaftliche und politische Beziehungen zu den Metropolen gestützt, eine binnenorientierte industrielle Entwicklung verhindern, bleibt als "Entwicklungsweg" nur noch die extensive Einflechtung in den Welthandel, um an den allgemeinen "Er-

rungenschaften" der Weltentwicklung teilnehmen zu können. Was nicht selbst produziert wird, muß eingeführt werden, finanziert durch Kredite oder Ausfuhren. Auslandskredite haben dann zu einem guten Teil den Charakter von "Konsumkrediten", da die Oberschichten auf einem Standard wie die entsprechenden Schichten in den Metropolen leben und auch das entsprechende Einkommen zur Bezahlung derartiger Importe haben. Partiell kann durch Importüberschüsse in Form von Lebensmitteln die Armut der anderen Bevölkerungsteile gemildert werden. Die liberale, expansive Export- oder Außenwirtschaftsorientierung (einschließlich großer Importüberschüsse) von Ländern der kapitalistischen Peripherie ist somit keineswegs primär Ausdruck einer Strategie industrieller Entwicklung, sondern zumeist Teil des Versuchs, "Modernisierung" zu verbinden mit der Aufrechterhaltung traditioneller Privilegierung und Herrschaft im Innern.

Die Außenwirtschaftsorientierung Südkoreas und Taiwans war und ist demgegenüber keineswegs Freihändlerisch, sondern protektionistisch und auf Unterbewertung des Wechselkurses ausgerichtet. Primat hat die innere industrielle Entwicklung, für die die Außenwirtschaft bewußt eingesetzt wird. Einige südostasiatische Entwicklungsländer praktizierten einen überlegten partiellen Protektionismus, indem sie ihre "infant industries" durch Außenzölle schützten und dadurch deren Entwicklung überhaupt erst ermöglichten. In späteren Phasen wurde dann der protektionistische Schutz abgebaut bzw. auf die anderen Industrien verlagert, die gerade an der Spitze der Entwicklung standen (vgl. Menzel 1985; Menzel, Senghaas 1986, S. 56f)). Außenwirtschaftlich entscheidend war jedoch, daß diese Länder eine Unterbewertungsstrategie mit Erfolg praktizierten und darüber teils sogar beachtliche Devisenreserven bzw. internationale Gläubigerpositionen aufbauen konnten. In den letzten Jahren fungierte der Export als Wachstumsmotor, der genügend Devisen einbrachte, um die für die komplexer werdende Industrialisierung benötigten Importe von industriellen Vor- und Zwischenprodukten zu finanzieren (vgl. Riese 1986a). Südkorea und Taiwan verfolgen, vergleichbar mit der Bundesrepublik, die Strategie einer Stabilitätsorientierten Unterbewertung, zu der nach innen eine kontrollierte Lohnbewegung und ein "effizienter" Staatsapparat gehört. Gesellschaftlich durchsetzbar war dies Modell aber nur im Rahmen einer autoritären "Entwicklungsdiktatur".

Die Ursachen für die Entwicklungsblockade gerade in Lateinamerika müssen nicht lange gesucht werden. Sie liegen in den ge-

sellschaftlichen und politischen Verhältnissen, in denen die oligarchische Herrschaft von Großgrundbesitzern, Militärs und Handelskapital zementiert ist. Zentrale Grundlage dieser Herrschaft sind Staatsapparate, die Geldschöpfung und Vermögensbildung paternalistisch kontrollieren und dadurch weitverzweigte Loyalitäten schaffen. Als ein zentraler Baustein zur Schaffung interner Bedingungen, die eine wirtschaftliche und soziale Eigendynamik entfalten können, ist eine radikale Agrarreform anzusehen, in der die Umverteilung des Bodens an die tatsächlichen Produzenten verknüpft ist mit der Durchsetzung von Agrarpreisen, die eine ländliche Entwicklung ermöglichen.³⁰ Unmittelbar zusammen hängt damit die Notwendigkeit einer radikalen Reform der Staatsapparate, die ihren Charakter als Alimentierungssystem verlieren müssen. Da viele Staaten der Dritten Welt zu klein sind für eine derartige autonome Entwicklung, sollten regionale Zusammenschlüsse angestrebt werden, die zwar nicht ohne Probleme sind, aber vielleicht durch die sich verschärfenden Notlagen an Attraktivität gewinnen.

Die entwicklungspolitische Diskussion wird von der Vorstellung beherrscht, daß Unterentwicklung durch Knappheit von Ressourcen, Kapitalmangel, Mangel an Sparkapital etc. gekennzeichnet sei, einem Zustand, dem von Seiten der entwickelten Länder durch Ressourcentransfer, also Waren- und Kapitalexporte in die Dritte Welt abzuhelfen sei (vgl. Altvater 1984, Donges 1981). In den meisten Ländern besteht jedoch überhaupt kein absoluter Mangel an realen Ressourcen, also Arbeitskräften, Bodenschätzen, landwirtschaftlichen Flächen, allerdings ein gravierendes Verteilungsproblem, weil Wenige über fast alles verfügen (Menzel, Senghaas 1986, S. 238f). Die Problematik der Entwicklungsländer liegt vielmehr darin, mit Schumpeter ausgedrückt, wie die gesellschaftliche Kombination der Ressourcen so zu bewerkstelligen ist, daß es zu Produktivitätssteigerungen und Entwicklung kommen kann. Zusätzliche Ressourcen ändern an dieser Problematik nichts.³¹ Die hier und in der Dritten Welt selbst vorherrschende Entwicklungsstrategie, die vor allem auch einen Ressourcentransfer in diese Länder vorsieht, ist eine Scheinlösung, mit der vorhandene Abhängigkeiten nur noch weiter

³⁰ Auf die zentrale Frage der Agrarpreise im Innern (in Relation zu den gewerblichen Preisen) und damit auf den Gegensatz zwischen Stadt und Land, der traditionelle und Dritte-Welt-Gesellschaften zutiefst prägt, kann hier nicht näher eingegangen werden.

³¹ Vgl. dazu z.B. Mexiko und Nigeria, wo die zusätzlichen Öleinahmen nicht zur Entwicklung, sondern zur Aufblähung der vorhandenen Strukturen genutzt wurden, mit verheerenden Folgen für die Ökonomie.

vertieft werden. Um einen "take-off" in diesen Ländern zu erreichen, bedarf es der Initiierung eines Investitions-Einkommensbildungs-Prozesses, was nur über sozioökonomische und institutionelle Reformen möglich ist.

Ressourcentransfer, also Importüberschüsse der Dritten Welt, sind vor allem Entwicklungshilfe für die Industrieländer,³² die vom Wachstumseffekt ihrer entsprechenden Exportüberschüsse profitieren und realwirtschaftliche und finanzielle Abhängigkeiten und politische Machtpositionen aufbauen können (vgl. Riese 1986a). Entwicklungsstrategien der Dritten Welt, soweit ihre außenwirtschaftliche Seite betrachtet wird, sollten gestützt sein auf ausgeglichenen Handel, allenfalls eher zeitweilige Exportüberschüsse, mit dem Ziel, durch Export die Mittel zu verdienen, um die notwendigen Importe von Rohwaren und hochtechnischen Erzeugnissen etc. zu bezahlen.³³ In vielen Fällen mag eine Intensivierung der Außenhandelsverflechtung notwendig sein, da die Ausstattung vieler Gegenden der Dritten Welt mit natürlichen Ressourcen sehr unausgeglichen ist etc.

Mit der Vorstellung, daß die Dritte Welt zu ihrer Entwicklung einen externen Ressourcentransfer benötigt, ist die andere Vorstellung verknüpft, daß der höhere Lebensstandard in den Metropolen auf die Ausbeutung der Dritten Welt zurückzuführen sei. Aber die Mehrzahl der Menschen in der kapitalistischen Peripherie arbeitet nicht für die Zentren, sondern ist weitgehend regulär "unterbeschäftigt", "überflüssig" für den jetzigen Weltmarkt, sie können überhaupt gar keinen Reichtum produzieren, der zu transferieren wäre. Die metropolitane Bevölkerung "gewinnt" vielmehr aus den Zuständen in der Dritten Welt v.a. dadurch, daß die überwiegende Mehrheit der Weltbevölkerung von der Nutzung der zentralen Ressourcen wie Energie und Mineralien und bestimmter fruchtbarer Böden ausgeschlossen ist.

Was können nun Industrieländer zur Entwicklung der Dritten Welt beitragen? Zunächst ist zu betonen, daß die Entwicklungsblockaden zu einem guten Teil den internen Problemen der Länder der Dritten Welt geschuldet sind, die auch nur durch innere Veränderungen, in

³² Humanitäre Hilfe in Notfällen ist eine davon klar zu unterscheidende Selbstverständlichkeit, obwohl mittlerweile auch deutlich ist, daß Nahrungsmittelhilfe strukturell äußerst negativ sein kann.

³³ Die gegenwärtigen Exportüberschüsse von Ländern der Dritten Welt sind nicht entwicklungsfördernd, da sie nur über interne Austeritätspolitik zustande gekommen sind (vgl. dazu Kap. 1.4.3.).

welcher Form auch immer, aufgelöst werden können. Es ist bekannt, daß in vielen dieser Länder die Machtverhältnisse durch die Unterstützung aus den Metropolen aufrechterhalten werden. Aber, abgesehen von der aktuell notwendigen Reduktion der Schuldenlast, sind hier die Einflußmöglichkeiten der Industrieländer eher begrenzt, da die Souveränität der Staaten der Dritten Welt ja nicht infrage gestellt, sondern gestärkt werden soll.

In einer reformierten wirtschaftlichen Weltordnung (vgl. Kap. 5), sind jedenfalls Spielräume für die Länder der Dritten Welt gegeben, da sie nicht in eine hegemoniale Ordnung eingebunden sind und auch nicht einer Mächtepolarisierung ausgesetzt, sondern ihre Beziehungen multipolar orientieren können und damit an Unabhängigkeit gewinnen. Das wäre zunächst sicher die Unabhängigkeit der herrschenden Eliten, aber in einer solchen Welt wäre auch ein Druck in Richtung Demokratisierung möglich. Und das gehört nicht in den Bereich innerer Angelegenheiten souveräner Nationalstaaten, sondern die Demokratie ebenso wie die Einhaltung der Menschenrechte müssen allgemeine Werte und unbedingt anzustrebende Realität sein. Nur über die Beteiligung der gesamten Bevölkerung an der politischen Willensbildung können die Entwicklungsblockaden aufgebrochen werden.

Ein wichtiger Schritt zur Verbesserung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Dritten Welt wäre der Verzicht der Industrieländer auf merkantilistische Strategien, die die Entwicklungsländer in Importüberschüsse drängen. Für die Bundesrepublik als Gläubigerland würde dies die Öffnung ihrer Märkte für Produkte aus der Dritten Welt und die zeitweilige Hinnahme von Importüberschüssen bedeuten.

Eine Stabilisierung der Weltmarktpreise für Rohwaren ist für die Produktionsländer in der Dritten Welt wichtig, um ihre Einnahmen kalkulierbar und stabil zu machen, um weltwirtschaftlich klare Preissignale für die Prospektion und Investitionen zu geben und um die durch die stark schwankenden Rohstoffpreise verstärkten oder induzierten Inflations- und Deflationstendenzen für die Weltwirtschaft insgesamt auszuschalten. Die Entwicklung der letzten zwanzig Jahre auf diesem Sektor läßt allgemeine, weltweite Lösungen als unrealistisch erscheinen. Die von uns weiter unten (Kap. 3 bis 5) diskutierten Alternativen sind jedoch auch Beiträge dazu, die von den industriellen Metropolen ausgehenden Destabilisierungen der Rohwarenpreise zu mindern.

2. Politische Regulierung, Binnenorientierung und Instrumente ihrer außenwirtschaftlichen Absicherung

In historischer Perspektive (Kap. 1) werden aufeinanderfolgende Perioden sichtbar, in denen das Verhältnis von Politik und Ökonomie, soweit im Zusammenhang der Weltwirtschaft¹ relevant, sehr unterschiedlich strukturiert war und ist. Internationale Marktintegration und politische Steuerung sind nicht durch quasi natürliche Arbeitsteilungen und Nationalitäten vorgegeben. Tendenzen zu überregionalen und internationalen, in immer mehr Dimensionen auch globalen Wirtschaftsverflechtungen einerseits und dezentrales Staatensystem, begrenzte staatliche Politik andererseits sind nicht neu. Aber es kommt gerade auf die historisch-spezifischen Unterschiede an, auf die ganz verschiedenen Formen und Ausprägungen des Verhältnisses von Politik und Ökonomie, wie sie für die Weltwirtschaftsentwicklung der letzten Jahrzehnte charakteristisch sind.

In den Kapiteln 3 bis 5 werden die Bundesrepublik, die EG und die Weltwirtschaft jeweils gesondert behandelt, wobei Währungsfragen im Vordergrund stehen. Im folgenden werden einige allgemeinerer Aspekte abgehandelt bzw. solche Dimensionen, die für die drei Ebenen gleichermaßen oder ähnlich gelten, so daß sie sinnvollerweise vorab zusammenhängend dargestellt werden können.

2.1. Zum Verhältnis von Politik und Ökonomie in den Außenwirtschaftsbeziehungen

Der begriffliche Bezugsrahmen kann wie folgt abgesteckt werden. Im Zusammenhang dieser Arbeit meint "Wirtschaft" die relativ selbstständige Sphäre der Gesellschaft, in der die Beziehungen durch die Waren- und Geldform geprägt sind. "Außenwirtschaftlich" sind dann alle Beziehungen eines Wirtschafts-, zumeist auch Währungsgebietes mit der übrigen Welt. Die ökonomische Grenze zwischen In- und Ausland ist der Wechselkurs, der den Umrechnungsschlüssel zwischen nationalen bzw. staatlichen Geldern darstellt. Ökonomische Grenzen von Währungsräumen müssen nicht notwendig mit politischen Staatsgrenzen übereinstimmen. Solche Abweichungen ergeben sich in erster Linie für internationale Anlagewährungen wie Dollar oder DM. "Außenwirtschaftspolitik" als Regulierung und Kontrolle wirt-

¹ Es werden im folgenden vorzugsweise die Verhältnisse innerhalb der Staatenwelt behandelt, die jetzt zur OECD gehört.

schaftlicher Außenbeziehungen ist primär gesamtwirtschaftlich bestimmt, weil die realen Medien und Institutionen, um die es hier geht (Geld, Zentralstaat und Zentralbank²), notwendig zentral und staatlich organisiert sind.

Uns kommt es nicht auf den zumeist im Mittelpunkt des Interesses stehenden oder wenigstens faktisch unterliegenden Gegensatz von Markt und Staat an, sondern auf die historisch unterschiedlichen Formen gesamtwirtschaftlicher Regulierung, die nicht im Gegensatz stehen zu einzelwirtschaftlich freiem Markthandeln, sondern dieses überhaupt erst ermöglichen. Den Einzelprozessen auf den Märkten vorausgesetzt sind die spezifischen institutionellen (rechtlichen) und materiellen Ausgestaltungen und Rahmenbedingungen derselben, aber auch die übergreifenden Gesamtaggregate wie Geldversorgung, Kreditrahmen, effektive Nachfrage etc., die keineswegs bloße Summen, statistische Abstraktionen sind, sondern selbst eigenständige Größen.

Jede Geldwirtschaft bedarf der makroökonomischen Steuerung und setzt vor allem als Grundlage eine politische Gestaltung des Geldwesens voraus. In diesem Punkt sind sich fast alle Richtungen der Ökonomie einig, vom neoklassischen Monetarismus bis zum monetären Keynesianismus. Aber nicht nur das Geldwesen als solches muß politisch geordnet sein, sondern umfassende Strukturen institutioneller Regulierungen auf nationaler und internationaler Ebene gehören zu den Funktionsbedingungen jeder Geldwirtschaft, um gegen die inhärente Instabilität von Marktprozessen Sicherungsnetze einzuziehen. Auf makroökonomischer Ebene reichen derartige Institutionalisierungen - um nur einige zu nennen - von den Arbeitsmarktverfassungen, Kreditsystemen, Modi staatlicher Fiskalpolitik bis zum Wechselkursregime. Auch auf eher mikroökonomischen Ebenen gibt es eine Vielzahl von Institutionalisierungen, die eine Geldwirtschaft überhaupt erst lebensfähig machen (vgl. Herr 1987a). Laissez-faire hat es somit ökonomisch nie gegeben und wäre auch gar nicht möglich.³

² Hier wird die Geldpolitik zur staatlichen Politik gerechnet, obwohl die Bundesbank relativ autonom ist. Die sich aus diesem Status ergebenden Konfliktmöglichkeiten sollen damit nicht bestritten werden.

³ "Wir wollen nunmehr gründlich mit den metaphysischen und allgemeinen Prinzipien aufräumen, auf die man von Zeit zu Zeit das Laissez-faire immer wieder aufbaut. Es ist nicht wahr, daß jedes Individuum eine vorgeschriebene 'natürliche Freiheit' seiner wirtschaftlichen Tätigkeit besitzt. Es gibt keinen 'Vertrag', der denen, die schon besitzen oder die noch erwerben, ewige Rechte überträgt. Die Welt wird von oben her nicht so regiert, daß pri-

Die politischen Institutionalisierungen und Regulierungen der Ökonomie können ganz verschieden ausgestaltet sein. Die historischen Zeitabschnitte unterscheiden sich vor allem in den jeweiligen Verfassungen von Arbeitsmarkt, Kapitalmarkt und Unternehmensform. Entscheidend ist nun, ob diese Regulierungen politisch bewußt vermittelt gesetzt werden oder nicht und wie die Institutionen kontrolliert werden. Auch der Grad von Zentralität oder Dezentralität ist hier wichtig.

Die politische Regulierung von Außenwirtschaftsbeziehungen bewegt sich nicht nur im Spannungsfeld von Staat und Wirtschaft, wie im nationalen Rahmen, sondern hier wird die staatliche Souveränität auch politisch durch andere Staaten begrenzt und in mancher Hinsicht auch in Frage gestellt, da wirtschaftspolitische Strategien anderer Länder unmittelbare Wirkungen auf das Inland entfalten können. Die relative Machtlosigkeit in Außenwirtschaftsfragen liegt also nicht nur darin begründet, daß die Reichweite nationaler politischer Gewalt nicht mit der Reichweite internationaler ökonomischer Prozesse übereinstimmt, sondern auch in der Existenz konkurrierender Staaten.

Dieser strukturelle Konflikt kann in unterschiedlicher Weise bewegt oder gelöst werden. Der Staat kann seine äußere Souveränität durchgreifend dadurch herstellen, daß destabilisierende grenzüberschreitende Verflechtungen - und vor allem die Kapitalbewegungen - unterbunden werden. Dies war bei den meisten Nationen nach dem Zerfall der Weltwirtschaft in den dreißiger Jahren der Fall. Es kann allerdings auch eine überstaatliche regulierende Institution etabliert werden, durch die politische Steuerung und ökonomische Prozesse auf die gleiche Wirkungsebene gebracht werden. Dies ist im Rahmen von funktionierenden Hegemonialsystemen möglich - in denen allerdings ein in der Regel eher kompliziertes Verhältnis von nationaler Hegemonie und internationaler Institutionalisierung gegeben ist - oder, bisher allerdings nur in der Vorstellung, im Rahmen weltweiter multinationaler demokratischer Institutionen.

vate und allgemeine Interessen immer zusammenfallen. Sie wird von unten her nicht so verwaltet, daß diese beiden Interessen in praxi zusammenfallen. Aus den Prinzipien der Nationalökonomie folgt nicht, daß der aufgeklärte Egoismus immer zum allgemeinen Besten wirkt. Es ist auch nicht wahr, daß der Egoismus im allgemeinen immer aufgeklärt ist; meistens sind die Individuen, die einzeln ihre egoistischen Interessen verfolgen, zu unwissend oder schwach, um auch nur diese zu erreichen. Die Erfahrung lehrt nicht, daß Individuen, die sich zu einer gesellschaftlichen Gruppe zusammenschließen, immer weniger klarsichtig sind als wenn sie einzeln handeln" (Keynes 1926, S. 110).

Die unseres Erachtens übelste aller Welten ist eine Konstellation, in der die Souveränität der Nationalstaaten durch weitreichende internationale ökonomische Verflechtungen drastisch reduziert ist, ohne daß es gleichzeitig eine übergreifende politische Regulierung ökonomischer Prozesse gibt. Genau diese Konstellation hat sich aber nach dem Zerfall des (praktizierten) Systems von Bretton Woods in den siebziger Jahren durchgesetzt und charakterisiert auch die gegenwärtige weltwirtschaftliche Lage.

Zur Überwindung dieser weltwirtschaftlich risikoreichen und gefährlichen Situation schlagen wir einen `Mittelweg` vor, nämlich die Etablierung (begrenzter) überstaatlicher Institutionen auf EG-Ebene und relative Abkoppelung - vor allem der Kapitalmärkte - in den Beziehungen dieses `Blockes` mit der übrigen Welt. Auch innerhalb der EG präferieren wir einen möglichst großen Spielraum für die Einzelstaaten und Zentralisierung von Kompetenzen nur in spezifischen, teilweise jedoch zentralen Bereichen. Ausgehend vom wirtschaftspolitisch wichtigsten Ziel, zu einer erneuten Regulierung der Kapitalmärkte zu kommen, um dadurch überhaupt politische Handlungsmöglichkeiten zur Bekämpfung sozialer und ökologischer Probleme in größerem Maße zu erlangen, erscheint uns in der gegenwärtigen weltwirtschaftlichen Konstellation die EG als komplex strukturierte Staatengemeinschaft am besten geeignet, ökonomische Prozesse und politische Regulierung auf jeweils einer Aktionsebene zu vereinen, ohne dadurch weitere Machtzusammenballung oder Zersplitterung zu fördern.

2.2. Binnenorientierung der Außenwirtschaft

Wir unterscheiden grundlegend zwei Seiten dessen, was unter Binnenorientierung zu verstehen ist, die prozeßpolitische oder makroökonomische Dimension einerseits und die strukturelle Dimension der überregionalen Verflechtung andererseits.

2.2.1. Außenwirtschaftspolitische Orientierung⁴

⁴ Wir setzen uns hier nicht weiter mit Konzeptionen auseinander (wie beispielsweise Wiesenthal 1988), in denen die jetzige Form der Außenwirtschaftsbeziehungen der Bundesrepublik als festes Datum, gegebene Größe genommen und dann nur noch gefragt wird, welche nach innen gerichtete Politik gemacht werden kann, um ohne Außenwirkungen etwas zu erreichen. In solchen Denkwelten erscheint bereits jede kurzfristige Neuerung der Märkte, von denen ja selbst Neoliberale annehmen, daß sie im Suchprozeß begriffen sind (also auch einmal in einer Sackgasse der "Evolution" landen können), als

Jede existierende Volkswirtschaft hat ökonomische Beziehungen zur übrigen Welt. Die Außenwirtschaftsorientierung von Ländern oder Ländergruppen kann mehr auf Außenexpansion ("Merkantilismus") gerichtet sein, sie kann aber auch mehr "binnenorientiert" sein, ausgerichtet an den Erfordernissen der inneren Entwicklung.⁵ Während im ersteren Fall die Steigerung der Waren- und Kapitalexporte im Zentrum steht, geht es im zweiten Fall vor allem darum, die für die innere Entwicklung erforderliche Dynamik binnenzentriert zu erzielen und nach außen die notwendigen Einfuhren durch entsprechend hohe Ausfuhren zu finanzieren (abgesehen von Ressourcetransfers, wenn diese für notwendig gehalten werden).⁶

Außenwirtschaftspolitik, als Regulierung und Kontrolle der wirtschaftlichen Außenbeziehungen eines Landes, ist notwendig staatlich und zentral, da die realen Medien, um die es geht, und die Institutionen, die hier wirken, zentral sind und es auch bleiben müssen. Auch wenn wir daher im folgenden von alternativer Politik handeln, so meinen wir eine andere Politik dieser Institutionen, also der Bundesregierung und der Bundesbank. Das mag zwar fiktiv

quasi natürlich gegebene Bedingung menschlichen Handelns. Wiewenig, wie auch Scharpf (1987), unterstellt offenbar eine stabile, irreversible "Evolution" in Richtung einer völlig offenen, "liberalisierten" Weltwirtschaft, in deren gegebene Bedingungen die kleine Bundesrepublik sich nur noch einfügen könne.

⁵ Die Diskussion und nähere Bestimmung einer "inneren Wirtschaftsentwicklung", in der soziale und ökologische Kriterien zur Anwendung kommen, liegt jenseits der hier gegebenen thematischen Grenzen. Es soll daher auch nicht darüber spekuliert werden - und ohne fundierte Darstellung wäre es Spekulation -, ob im Falle sozialen und ökologischen Umbaus das Sozialprodukt insgesamt wachsen oder schrumpfen würde (Entgegen manchen Anschauungen wäre es nicht irrelevant - obwohl natürlich die qualitative Veränderung das eigentlich Wichtige ist -, wie sich das Sozialprodukt quantitativ entwickelt, alleine weil die Geldpolitik darauf bezogen sein muß). Kurzfristig, ganz im Rahmen der jetzigen Verhältnisse, gehen wir allerdings davon aus, daß die schädlichen sozialen Folgen eines durch restriktive Politik erzeugten Sozialprodukttrückgangs viel gravierender sind als die eventuellen ökologischen Entlastungswirkungen. In diesem Sinne kritisieren wir "restriktive" und fordern "expansive" Politik, wobei letztere allerdings auf ökologisch wirksame Maßnahmen gestützt sein muß. Für die Umwelt kommt es nicht auf ein paar Prozent mehr oder weniger Wachstum oder Sozialprodukt an, sondern auf weitreichende materielle Strukturveränderungen.

⁶ Es ist daher falsch, wenn versucht wird, die herrschende extreme Waren- und Kapitalexportorientierung damit zu begründen, daß Einnahmen zur Bezahlung der notwendigen und gewünschten Einfuhren erzielt werden müßten. Mit einer solchen Begrenzung wäre die in der Bundesrepublik dominierende Exportindustrie überhaupt nicht einverstanden.

erscheinen; eine solche veränderte Politik ist selbstverständlich nur denkbar in einer gesellschaftlichen und politischen Gesamtkonstellation, die sich von der heutigen grundlegend unterscheidet. Insbesondere ist eine politische Mehrheit vorausgesetzt, die eine andere Richtung der sozialen und materiellen Entwicklung durchsetzen will. Es ist undenkbar, daß isoliert nur eine andere Außenwirtschaftspolitik gewollt wird. Bei aller Bereitschaft gerade in der Bundesrepublik, sich den vermeintlichen Zwängen des Weltmarkts unterzuordnen, geht es auch hier immer noch grundsätzlich um die außenwirtschaftliche Flankierung eines primär im Innern bestimmten Entwicklungstyps der Ökonomie. So ist die spezifische Weltmarktorientierung nicht zuletzt auch eine Klammer zwischen verschiedenen, eher entgegengesetzten Interessengruppen innerhalb der Bundesrepublik.

Binnenorientierung einer Ökonomie bedeutet, eine im Durchschnitt der normalen zyklischen Schwankungen ausgeglichene Leistungsbilanz unter Berücksichtigung politisch gewollter und entsprechend finanzierter Ressourcentransfers anzustreben. Insgesamt soll somit der Aufbau von Gläubiger-Schuldner-Positionen zwischen Staaten minimiert werden. Es soll weder möglich sein, Erwerbslosigkeit zu exportieren, noch als Rentier (Gläubigernation) Wohlfahrtsgewinne zu realisieren. Erst auf der Basis tendenziell ausgeglichener Leistungsbilanzen und geringer internationaler (Netto-)Gläubiger-Schuldner-Beziehungen halten wir auf wirtschaftlicher Ebene ein demokratisches Nebeneinander von Staaten.

Binnenorientierung bedeutet für die Bundesrepublik die Aufgabe ihrer aggressiven Exportorientierung. Als Gläubigerland müßte sie sogar zum Ausgleich der Leistungsbilanz eine negative Handels- und Dienstleistungsbilanz - ohne externe Kapitalerträge - realisieren. Der mittelfristige Ausgleich der Leistungsbilanzen kann entweder über die Koordinierung makroökonomischer Politiken zwischen Staaten oder über Wechselkursanpassungen erfolgen. Prinzipiell sollte der Wechselkurs als Instrument des Ausgleichs der Handels- und Leistungsbilanzsalden eingesetzt werden, um dadurch die Spielräume für autonome nationale Politiken zu erhöhen. Politische Eingriffe in den Handel sollten nur für besondere Situationen vorgesehen sein.

Binnenorientierung mit Bezug auf die internationalen Finanzbeziehungen bedeutet, daß das Eigenleben internationaler Geld- und Kapitalmärkte beseitigt wird und diese als Störfaktoren reguliert und kontrolliert werden müssen. Dies ist besonders dann notwendig,

wenn der Wechselkurs, bedingt durch Kapitalbewegungen, von dem Niveau abweicht, das mittelfristig einen Ausgleich der Salden garantiert.

2.2.2 Zum Umfang internationaler Wirtschaftsverflechtung

Internationaler Handel ist, wie Handel überhaupt, immer notwendig und auch in seinem Umfang grundsätzlich nicht von vorneherein gut oder schlecht. Er ist auch unter sozialen und ökologischen Gesichtspunkten in diesem Sinne "neutral". Binnenorientierung beinhaltet somit in Bezug auf den Handel keinerlei Autarkiebestrebungen.

Folgend sollen kurz zwei Themenkomplexe - Transportkosten und Rohstoffhandel - exemplarisch betrachtet werden, um denkbare Konsequenzen ökologischer Politik auf die Struktur des externen Handels zu verdeutlichen.

Erhebliche negative externe Effekte gehen vom Transport aus. Diese sind bei ökologischer Politik zu internalisieren, und es sind Transportarten zu wählen, die die Umwelt möglichst wenig belasten. Nicht nur im Welthandel,⁷ sondern bei allem überregionalem Handel, soweit er mit dem Transport von Gegenständen verbunden ist, treten durch den materiellen Transportvorgang selbst gravierende Umweltprobleme auf. Soweit ein Handel über große Strecken nur zustandekommt, weil die Transportpreise nicht den gesamten tatsächlichen Aufwand abdecken (direkte Subventionierung, staatliche Wegekostenfinanzierung, Überwälzung selbst der direkten ökologischen Schäden), ist dieser selbst immanent gesehen nicht marktgerecht, gesellschaftlich unwirtschaftlich und sollte durch entsprechende Kostenbelastungen unterbunden werden, da keine gesellschaftlichen Argumente für eine besondere Förderung sprechen. Das Transportkostenargument hat mit grenzüberschreitendem Handel allerdings nur insofern etwas zu tun, als im Durchschnitt Außenhandel über größere Entfernungen stattfindet als Binnenhandel, auch wenn die Gunst des Transports über Wasser mitberücksichtigt wird. Denn Außenhandel zwischen Elsaß und Baden kann unter ökologischen Gesichtspunkten durchaus günstiger sein als Binnenhandel zwischen Baden und Hamburg. Auch hängt die Intensität des Außenhandels immer von der Größe des Staates ab, so daß es sinnlos wäre, eine

⁷ Für den Handel mit der Dritten Welt gelten teilweise besondere Bedingungen, so daß hier vor allem der Warenaustausch zwischen den großen industriellen Zentren gemeint ist.

spezifische Optimalität von Außenhandelsverflechtung für Staaten zu suchen.

Zumindest solange der Ölpreis, der heute gewichtigste Bestandteil der Transportkosten, relativ niedrig ist erscheint es aus Umweltgesichtspunkten angebracht, die Transportkosten-Schwelle vor allem über den Ölpreis noch deutlich höher anzusetzen, um auch direkte ökonomische Anreize dahin zu setzen, auf ökologischere Transportmittel umzusteigen. Auch wenn es zwischen Handel und Ökologie über die genannten Aspekte hinaus keinen prinzipiellen Gegensatz gibt, so ist es jedoch durchaus denkbar, daß nach Internalisierung der externen Kosten nicht hauptsächlich Dinge, sondern Ideen und Menschen überregional ausgetauscht werden. Zwar gelten diese Überlegungen grundsätzlich für allen Transport; es ist aber später zu zeigen, daß hier je nach dem Charakter der regionalen und überregionalen Wirtschaftsbeziehungen unterschieden werden muß. Die innerhalb Europas zwar historisch gewachsenen, aber doch regionalwirtschaftlich oft zufälligen Staatengrenzen sind wenig geeignet, räumlich-ökologische Abgrenzungen zu markieren (vergleiche das gesamte Gebiet am Rhein).

Unter ökologischen Aspekten wird beim Außenhandel vor allem an die Rohstoffeinfuhren gedacht;⁸ dies auch deshalb, weil den Rohstoffen eine sehr viel größere weltwirtschaftliche Bedeutung zukommt als es an ihrem mittlerweile geringen Anteil am Welthandel abzulesen ist.⁹ Ein niedrigerer Rohstoffverbrauch ist aus ökologischer Sicht eine zentrale Forderung an die Industrieländer. Zwar hat sich gezeigt, daß die Warnungen des Club of Rome anfangs der siebziger Jahre vor einer mengenmäßigen Verknappung der meisten Rohstoffe weit übertrieben, eher sogar falsch waren. Nicht nur, weil der Verbrauch sich nicht so stark erhöht hat wie angenommen, sondern auch weil die Vorräte größer sind. Das Ressourcenproblem ist real vor allem eines der Wälder und des anbaufähigen Bodens, nicht der energetischen und mineralischen Rohstoffe. Auch die Preisentwicklung der Rohstoffe verlief ganz anders als damals angenommen, es ist unter starken Schwankungen insgesamt eher zu einem weiteren Verfall der "realen" Rohwarenpreise gekommen (vgl. Kap. 1.4).

⁸ Die Schadstoff"ausfuhren" sind gratis; sie werden nicht im Handel erfaßt, obwohl es eine Rubrik "Geschenke" gibt. Auf andere wichtige Komplexe wie Tourismus etc kann hier selbstredend nicht eingegangen werden.

⁹ Auch hier ergäbe sich ein realistischeres Bild, wenn der Handel innerhalb Europas (und Nordamerikas) statistisch ausgeschaltet würde.

Trotzdem bleibt es aus ökologischen Gründen wichtig, zu einem geringeren Ressourcenverbrauch zu kommen, weil dann indirekt auch der Schadstoffanfall geringer wird und die Transportmengen abnehmen.

Ein niedrigerer Rohstoffverbrauch hätte allerdings gravierende weltwirtschaftliche Konsequenzen, insbesondere auch für die Länder der Dritten Welt. Es ist in diesem Zusammenhang zentral, zwischen kurzfristigen und mittel- bzw. längerfristigen Veränderungen zu unterscheiden.

Kurzfristig würde eine Verminderung der Rohstoffeinfuhren, gleichgültig wie zustande gekommen, die strukturelle Krise auf den Rohwarenmärkten verschärfen und hätte insbesondere für die Länder der Dritten Welt sehr negative Konsequenzen. Nicaragua zum Beispiel ist in hohem Maße auf den Kaffee-Export angewiesen, andere Länder auf mineralische Ausfuhren. Es sei nur kurz erwähnt, daß ein weiterer Preisverfall auf den Rohwarenmärkten auch die Gefahren des Abgleitens in eine Depression drastisch erhöht. Es ist denkbar, daß die negativen Folgen, auch ökologische, die eine solche Verschärfung der Krise auf den Rohwarenmärkten hätte, die positiven Effekte überwiegen. Preisregulierende Maßnahmen und stabile Austauschverhältnisse zwischen Roh- und Industriewaren könnten eine Bewegungsform dieses Problems sein, unterstellen jedoch einen breiten Konsens von Industrie- und Entwicklungsländern.

In der mittleren und längeren Frist, die auch von hiesigen Umstellungsprozessen her allein realistisch erscheint, muß eine verminderte Einfuhr vor allem von Agrarprodukten¹⁰ aus der Dritten Welt auch wirtschaftlich keineswegs zwingend negativ für diese Länder sein. Allerdings ist dann unterstellt, daß sie zu einem anderen Entwicklungstyp kommen, der auf der Mobilisierung der inneren Ressourcen und begrenzten¹¹ Fertigwarenausfuhren in die industriellen

¹⁰ Der Agrarmarkt weist besondere Probleme auf, die von zentraler Bedeutung sind. Die ökonomische Standardtheorie drängt in Richtung höherer Agrareinfuhren aus der Dritten Welt (dort umgekehrt zu mehr entsprechenden Exporten), weil dadurch die komparativen Produktionsmöglichkeiten bestens genutzt würden. Eine solche "Entwicklungsstrategie" schreibt allerdings die jetzigen Rollen im internationalen System fest und damit auch die "Unterentwicklung"; damit könnte zwar der Industrieexport der Bundesrepublik weiter gesteigert werden, aber auf Kosten der Entwicklungsmöglichkeiten der Dritten Welt. Aufgrund der riesigen Agrarüberschüsse vor allem Europas und der USA liefern sich die westlichen Industriestaaten jedoch derzeit Subventionswettläufe beim Agrarexport. Nach dieser Logik soll die Dritte Welt dann alles einführen, Agrar- und Industrieprodukte.

¹¹ Begrenzt durch die inneren Entwicklungsbedürfnisse, die sich