

STUDIENKURS POLITIKWISSENSCHAFT

Stefan A. Schirm

Internationale Politische Ökonomie

4. Auflage



Nomos

STUDIENKURS POLITIKWISSENSCHAFT

Lehrbuchreihe für Studierende der Politikwissenschaft
an Universitäten und Hochschulen

Stefan A. Schirm

Internationale Politische Ökonomie

4., unveränderte Auflage



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-5984-2 (Print)

ISBN 978-3-7489-0100-6 (ePDF)

4. Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhalt

Einleitung: IPÖ und die Konzeption des Buches	7
A Neue Theorien der Internationalen Politischen Ökonomie	13
1. Theorieentwicklung: Klassiker und Neue Theorien	13
1.1 Die Klassiker: Smith, Marx und Keynes	14
1.2 Neuere Theorien: Monetarismus, Modernisierung, Dependencia, Institutionen	17
2. Theorien über Produktion und Handel	23
2.1 Der klassische Ansatz der Handelstheorie	23
2.2 Die neue Handelstheorie: Paul Krugman und Jagdish Bhagwati	26
3. Theorien über Macht und Strukturen	34
3.1 Susan Stranges „Structural Power“	34
3.2 Joseph Nyes „Soft Power“	39
3.3 Die USA, Finanzmärkte und Mexikos Verschuldungskrise	40
4. Theorien über Institutionen und Politik	44
4.1 Annahmen und Thesen der Institutionenökonomik	44
4.2 Institutionenökonomik und Unterentwicklung: Weltbank	49
5. Theorien der endogenen Präferenzbildung und der Societal Approach	54
5.1 Theorien der Domestic Politics, Liberalism und Varieties of Capitalism	55
5.2 Die Konzeption des Societal Approach	57
5.3 Fallbeispiele: Die G20 und nationale Reaktionen auf die Finanzkrise	61
B Globalisierung	69
1. Entwicklung und Wirkung von Globalisierung	69
1.1 Wirkungsebenen globaler Märkte	69
1.2 Globale Finanzmärkte	73
1.3 Globale Produktion und Investitionsströme	82
1.4 Globaler Handel	90
1.5 Fallbeispiel Industrieländer: Frankreichs „Sozialistisches Experiment“	93
1.6 Fallbeispiel Schwellenländer: Mexikos Liberalisierung	100
1.7 Krisen, Interessen und Instrumente	108
2. Analytischer Überblick zum Stand der Globalisierungsforschung	114
2.1 Was ist Globalisierung?	116
2.2 Die Konvergenz-Divergenz Debatte	120
2.3 Schwächung des Staates und Race to the Bottom?	122
2.4 Interessengruppen, Freihandel und Verteilung	125
2.5 Global Economic Governance	127
2.6 Perspektiven der Globalisierungsforschung	130
3. Theorie und Empirie der Antworten auf Globalisierung: Deutschland	136
3.1 Institutionen, Interessen und Ideen	140
3.2 Soziale Marktwirtschaft	143
3.3 Politische Antworten I: Die Standortdebatte	145
3.4 Politische Antworten II: Wiedervereinigung	150
3.5 Ergebnisse und Perspektiven	152
4. Die globale Finanzkrise: Ursachen, Wirkungen und Governance	157
4.1 Krisenursachen und Regeln für effizientere und legitimere Marktordnung	158

Inhalt

4.2 Internationale Reform-Debatten, divergierende Ideen und Interessen	161
4.3 Neue Ordnungsmuster?	165
5. Globalisierung und Entwicklungsländer	170
5.1 Gewinner und Verlierer	171
5.2 Strategien zur Nutzung von Globalisierung	175
5.3 Risiken der Globalisierung	178
C Regionale Wirtschaftskooperation	181
1. Regionale Kooperation als Antwort auf Globalisierung	181
1.1 Theoretische Erklärungsansätze zu regionaler Kooperation	182
1.2 Europäische Integration: Das Binnenmarktprojekt „1992“	188
1.3 Europäische Integration: Die Währungsunion (EWU)	192
1.4 Das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA)	198
1.5 Der Gemeinsame Markt des Südens (Mercosur)	202
2. Entwicklung durch Freihandel? Fallbeispiel NAFTA	210
2.1 Theoretische Zugriffe: Wem nutzt ökonomische Nord-Süd-Kooperation?	211
2.2 Mexiko: Modernisierung für einige, Anpassung für alle?	215
2.3 USA: Geringe ökonomische Wirkung und außenpolitischer Erfolg?	218
2.4 Bilanz der NAFTA	222
D Global Economic Governance	225
1. Neue Regeln für globale Märkte?	225
1.1 Globalisierungskrisen	226
1.2 Vorschläge für neue GEG Strategien	230
1.3 Evaluierung der GEG Strategien	233
2. Governance durch internationale Organisationen	239
2.1 Der Internationale Währungsfonds (IWF)	239
2.2 Die Welthandelsorganisation (WTO)	245
3. Private Akteure der Global Economic Governance	253
3.1 Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs)	253
3.2 Privatwirtschaftliche Akteure	257
4. Ideen und Interessen in der Global Economic Governance	263
4.1 Puzzle, Fragestellung, Forschungsstand und Theorieauswahl	263
4.2 Erklärungsansatz: Ideen und Interessen im Societal Approach	267
4.3 Governance globaler Finanzmärkte: IWF und Basel II	272
4.4 Governance des Welthandels: WTO in Cancún und Genf	278
4.5 Theoretische und empirische Ergebnisse	283

1.2 Neuere Theorien: Monetarismus, Modernisierung, Dependencia, Institutionen

Die folgenden vier Theorieansätze können als „neu“ betrachtet werden, da sie erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts virulent wurden und als Weiterentwicklungen auf den vorausgegangenen „klassischen“ Theorien aufbauen.

Milton Friedmann gilt als Begründer der Weiterentwicklung der liberalen Theorie im **Monetarismus**, für die er 1976 den Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaft erhielt. Kernaussage des Monetarismus ist, dass die Geldpolitik ein wirksames Instrument zur Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage darstellt als die keynesianische Fiskalpolitik („money matters“). Im Prinzip teilt der Monetarismus die Annahmen der liberalen Theorie hinsichtlich der Selbstregulierungsfähigkeit des Marktes und sieht die keynesianische Nachfragesteuerung als problematisch an: Nicht nur würden private Marktteilnehmer durch den Staat als Kreditnehmer verdrängt („crowding out“, siehe oben), vielmehr würde staatliches Nachfragemanagement erst verzögert wirksam („time lag“) und trüge somit eher zu einer prozyklischen Verschärfung der Krise bei, statt antizyklisch – wie von Keynes postuliert – zu helfen. Staatliche Intervention würde außerdem den Marktmechanismus verzerren und somit zu ineffizienter Verwendung („Allokation“) von Ressourcen beitragen.

Programmatische Forderung des Monetarismus ist die angebotsorientierte Steuerung der Wirtschaft über die Geldpolitik. Durch eine kontrollierte und im idealen Wachstumsfall konstante Ausweitung der Geldmenge sollen von der Tagespolitik und Wahlzyklen unabhängige Zentralbanken die Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung übernehmen. Diese Geldmengensteuerung dient dem Monetarismus zufolge der wichtigsten Aufgabe der Wirtschaftspolitik, nämlich der Gewährleistung des öffentlichen Gutes „wirtschaftliche Stabilität“ durch niedrige Inflation. Die Allokation von Ressourcen solle dagegen dem Markt überlassen werden.

Das Management der Inflation über die Steuerung der Geldmenge soll im Monetarismus durch eine angebotsorientierte, unternehmerfreundliche Politik vervollständigt werden. Auch in dieser Hinsicht folgt der Monetarismus den liberalen Klassikern, da er davon ausgeht, das Angebot schaffe sich seine Nachfrage selbst. Dazu seien eine Erleichterung privater Investitionsmöglichkeiten, eine Deregulierung der Ökonomie und eine Privatisierung von Staatsbetrieben nötig. Durch diese Maßnahmen würde ein marktgerechter und damit effizienter Einsatz von Ressourcen möglich, der private Marktteilnehmer stimulieren würde. Diese hier nur kurz skizzierte Programmatik bildete die Grundlage für eine neue wirtschaftspolitische Tendenz in den meisten Industrieländern seit den 1980er Jahren. Der Monetarismus stand bei der Stabilitätspolitik der Deutschen Bundesbank ebenso Pate wie bei der Schaffung der Europäischen Zentralbank (EZB), deren Satzung die Gewährleistung niedriger Inflation durch geldpolitische Steuerung über Leitzinsen festlegt. Die Wirtschaftspolitik in den Industrieländern ist heute wohlgermerkt eine Mischung aus keynesianischer Intervention, hoher Staatsquote am Bruttosozialprodukt sowie deficit spending einerseits und dem stabilitätsorientierten Ziel nied-

A Neue Theorien der Internationalen Politischen Ökonomie

riger Inflation und der steuerlichen Entlastung von unternehmerischer Tätigkeit andererseits.

Die **Modernisierungstheorie** entstand in den 1950er und 1960er Jahren und ist ein Ansatz zur Erklärung der wirtschaftlichen Unterentwicklung von Staaten. Gestützt auf die Annahmen der liberalen Theorie werden von Modernisierungstheoretikern wie **Walt W. Rostow** die aktive Integration der Entwicklungsländer in den Weltmarkt sowie marktwirtschaftliche Reformen im Inneren gefordert. Nur auf diese Weise könnten die traditionellen Besitzverhältnisse und Produktionsstrukturen aufgebrochen und ein effizienterer Einsatz von Ressourcen (Arbeit, Bodenschätze, Kapital, Technologie etc.) erreicht werden. Die Ursachen für Unterentwicklung sieht die Modernisierungstheorie im Wesentlichen innerhalb der Entwicklungsländer in feudalen und ineffizienten Gesellschafts- und Wirtschaftsstrukturen. Daher fordert sie eine umfassende Modernisierung der Ökonomie und eine Demokratisierung der Politik. Dabei sind die USA das Modell, auf das sich die Entwicklungsländer hinbewegen sollen. Nur über individuelle Freiräume, Rechtssicherheit an Eigentum, funktionierende Marktmechanismen etc. könne eine Entwicklung wie in den heutigen Industrieländern auch in der „Dritten Welt“ erfolgen.

Ein weiteres zentrales Element der Modernisierungstheorie ist die These, dass die Entwicklungsländer aufgrund der geringen internen Ersparnis nicht genügend investieren könnten und daher über Auslandsverschuldung und Auslandsinvestitionen externe Ersparnis anziehen müssten. Diesen externen Zuflüssen müsse eine aktive Weltmarktintegration durch Exporte gegenüberstehen, die nach Ricardos Modell der komparativen Kostenvorteile (vgl. Kap. 2) mit denjenigen Produkten bestritten werden sollen, welche Entwicklungsländer am kostengünstigsten herstellen können, nämlich Rohstoffe, Agrarprodukte und arbeitsintensive Güter. Der Staat solle sich nach der Modernisierungstheorie auf Infrastruktur, Bildung, soziale Absicherung und Rechtsicherheit konzentrieren.

Die **Dependencia-Theorie** widerspricht der Modernisierungstheorie und sieht die Ursachen der Unterentwicklung in der asymmetrischen Integration der Entwicklungsländer in den Weltmarkt begründet. Die internationale Arbeitsteilung würde sich nicht, wie von der Modernisierungstheorie behauptet, wohlfahrtssteigernd auf die Entwicklungsländer auswirken, sondern diese vielmehr daran hindern, sich zu entwickeln. Die Weltwirtschaft sei von den Industrieländern dominiert und die Entwicklungsländer befänden sich in einer Situation der Abhängigkeit („Dependencia“), in der Entwicklung nicht möglich sei. Theoretisch stützt sich ein Teil der Dependencia-Theorie auf den Marxismus und die leninsche Imperialismustheorie. Die Ausbeutung der „Peripherie“ (Arbeiterklasse) durch das „Zentrum“ (Kapitalisten) in den Industrieländern werde reproduziert, indem im internationalen System die „Peripherie“ (Entwicklungsländer) vom „Zentrum“ (Industrieländer) ausgebeutet würde. Dabei spielten die Eliten in den Entwicklungsländern die Rolle von „Sub-Zentren“, die ebenfalls von der Integration in den Weltmarkt profitieren würden.

Empirisch versuchte Raul Prebisch von der Wirtschaftskommission für Lateinamerika der Vereinten Nationen (CEPAL) in den 1950er Jahren die These von der Ausbeutung der Entwicklungsländer mit der These vom **Verfall der „terms of trade“** zu belegen: Seiner historischen Untersuchung zufolge verlieren wenig oder nicht verarbeitete Produkte als Hauptexportgüter der Entwicklungsländer kontinuierlich an Wert gegenüber den verarbeiteten Produkten der Industrieländer. Dieser Verfall des realen Austauschwertes zwingt die Entwicklungsländer dazu, immer mehr Einheiten ihrer Produkte (etwa: Kaffee) für den Import einer Einheit eines verarbeiteten Produktes (etwa: Traktor) zu exportieren. Inzwischen fordert die CEPAL aber eine aktive und selektive Weltmarktintegration der Entwicklungsländer zur Nutzung von Wachstum und Wettbewerb (CEPAL 1992).

Zusammen mit der Ausbeutungsthese des kapitalistischen Weltwirtschaftssystems bildete die Beobachtung der Verschlechterung der „terms of trade“ die Grundlage für die Forderung nach einer **„selektiven Abkoppelung“** der Entwicklungsländer vom Weltmarkt: Da eine Integration schädlich sei, müssten sie sich auf den Aufbau eigener Industrien konzentrieren, um früher importierte Waren nun selbst herzustellen. Dieses Modell einer Industrialisierung zur Substitution von Importen (ISI) wurde von vielen Entwicklungsländern in den 1970er und 1980er Jahren praktiziert – meist durch autoritäre Regime („Entwicklungsdiktaturen“) sozialistischer (etwa: Peru, Mexiko) oder rechtsgerichteter (etwa: Brasilien) Ausprägung. Diese Länder vermischten aber in der Praxis, was die Theorien getrennt hatten: Sie finanzierten ISI mit externer Ersparnis durch Kreditaufnahme in den Industrieländern, schotteten aber gleichzeitig ihre entstehende Industrie vom Weltmarkt ab.

Im Ergebnis häuften viele Länder eine große Auslandsverschuldung an, deren Zinsen und Tilgungen sie strukturell nicht leisten konnten, weil ihnen wettbewerbsfähige Exporte fehlten, mit denen sie die für den Schuldendienst nötigen Devisen auf dem Weltmarkt hätten verdienen können. Oftmals erfreuten sich die neuen Industrien ihrer durch staatliche Protektion und Privilegien geschützten Gewinne („rent-seeker“). In den 1980er Jahren führte der geschilderte Strategie-Mix zur Verschuldungskrise, die das Scheitern des ISI-Modells offensichtlich werden ließ und zu marktliberalen Reformen sowie zur Demokratisierung in vielen Entwicklungsländern beitrug. Im Gegensatz zu den – meist lateinamerikanischen – Staaten, die der These der „selektiven Abkoppelung“ bei gleichzeitiger externer Finanzierung folgten und mit diesem Modell weitgehend scheiterten, hatten sich viele ostasiatische Länder stärker an der Modernisierungstheorie orientiert. Besonders erfolgreich waren dabei Staaten wie Südkorea, Thailand und Taiwan, die sowohl auf den Weltmarkt zielten („**export-led-growth**“) als auch intern demokratisierten. Andere wie Malaysia und Indonesien verfolgten die Strategie des „export-led-growth“ mit autoritären Regimen.

Wachstumskrisen in Entwicklungs- wie Industrieländern haben im letzten Jahrzehnt einer Theorierichtung zu mehr Beachtung verholfen, die die Steuerung der Wirtschaft durch **Institutionen** in den Vordergrund stellt. Hierbei handelt es sich um eine Argumentationsfamilie, die die Prägung des Verhältnisses von Wirtschaft und Politik durch dauerhafte Regelwerke analysiert, die Interaktionssituationen

A Neue Theorien der Internationalen Politischen Ökonomie

strukturieren und daher das Verhalten sowohl privater Marktteilnehmer wie auch der Regierungen beeinflussen können.

Da sich Kapitel A 4 den Institutionentheorien ausführlich widmet, seien hier drei Untersuchungsgegenstände nur kurz erwähnt:

1. Die Institutionenökonomik entwickelt den liberalen Ansatz weiter und beschäftigt sich beispielsweise mit der Senkung von Transaktionskosten, mit Aufsichts- und Überwachungssystemen für den Markt sowie mit individuellem wie kollektivem Handeln bei unvollständiger (Markt-) Information.
2. Die Debatte um unterschiedliche Kapitalismus-Typen dreht sich um die Relevanz von Institutionen für die Wettbewerbsfähigkeit von Standorten (Markt) und für die Ausprägung gesellschaftlicher Modelle (Politik). Hier geht es beispielsweise um „comparative institutional advantages“ und um die Erklärung der fortdauernden Unterschiede etwa zwischen dem deutschen und dem britischen Wohlfahrtsstaat trotz weltwirtschaftlicher Globalisierung (vgl. Kap. A 5.3., B 2).
3. Als weitere Dimension der Institutionentheorien kann die Beschäftigung mit den institutionellen Voraussetzungen für Entwicklung gelten: In Anlehnung an die Institutionenökonomik wird hier die Rolle von Institutionen in den Mittelpunkt gestellt, die wirtschaftliche Aktivitäten erleichtern und damit wohlfahrtsfördernd wirken können, wie etwa ein verlässliches Rechtssystem (für Eigentums- und Vertragsrechte), Transparenz bei Regierungsentscheidungen, unabhängige Bankaufsichtsbehörden und Kartellämter.

Fazit

Als Fazit zu diesem Überblick über die Theorien der Internationalen Politischen Ökonomie bleibt festzuhalten, dass alle Ansätze sich mit der Frage beschäftigen, wie der Markt funktioniert und wie Politik und Ökonomie sich gegenseitig beeinflussen. Die Theorieentwicklung der IPÖ reagiert dabei oft auf empirische Beobachtungen. So entstand die Theorie von Keynes aufgrund seiner Analyse der Weltwirtschaftskrise 1929 und die Dependencia-Theorie aufgrund der Beobachtung der anhaltenden Entwicklungsprobleme Lateinamerikas, lange nach der Unabhängigkeit dieses Kontinents in den 1820er Jahren. Jenseits aller Unterschiede ist den meisten Theorien der IPÖ gemeinsam, dass sie erstens die Ökonomie als ein grenzüberschreitendes, international-transnationales Phänomen begreifen, es sich zweitens bei der Antriebskraft der Ökonomie um eine Logik der Gewinnmaximierung („Kapitalakkumulation“) handelt und es drittens bei der Zielsetzung jedweder Politik im Idealfall um die Bereitstellung kollektiver Güter gehen sollte. Dabei stellen die Theorien teilweise Pole auf einem imaginären Kontinuum zwischen „größtmöglicher Effizienz/Wachstum“ (liberale Ansätze) und „sozialem Krisenmanagement/Nachfragesteuerung“ (Keynesianismus) dar; teilweise verkörpern sie aber auch grundverschiedene Gedankenwelten.

Die folgenden drei Kapitel diskutieren die Themen der Internationalen Politischen Ökonomie anhand zentraler Dimensionen der IPÖ: Handel, Macht, Institutionen und Gesellschaften. Ziel der Kapitel 2 bis 5 ist es, aktuelle Theoriedebatten aufzunehmen, die Verknüpfung von Theorie und Empirie zu veranschaulichen und so-

mit die folgenden Kapitel zu Globalisierung, regionaler Kooperation und Global Economic Governance vorzubereiten.

Aufgaben

1. Welcher Mechanismus sorgt für einen effizienten Einsatz von Ressourcen in der Klassik?
2. Was war die wichtigste Innovation des Keynesianismus gegenüber der Klassik?
3. Wie erklären Modernisierungs- und Dependenciatheorie Unterentwicklung von Staaten?

Literatur

- Behrends, Sylke 2001: Neue Politische Ökonomie, München.
- Blauberger, Michael/Mergler, Jan/Wagschal, Uwe 2005: Internationale Politische Ökonomie – Eine neue alte Disziplin, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik (GWP) 54 (2): 165-176.
- Boeckh, Andreas 1992: Entwicklungstheorien: eine Rückschau, in: Nohlen, D./ Nuscheler, F. (Hrsg.): Handbuch der Dritten Welt, Bonn: 110-130.
- Caporaso, James A./Levine, David P. 1992: Theories of Political Economy, Cambridge.
- CEPAL (UN-Comisión Económica para América Latina y el Caribe) 1992: Open Regionalism in Latin America and the Caribbean, Santiago/Chile.
- Frieden, Jeffrey A./Lake, David A. (Ed.) 2000: International Political Economy. Perspectives on Global Power and Wealth, 4. Aufl., London.
- Friedman, Milton 1984: Kapitalismus und Freiheit, Frankfurt/M.
- Gilpin, Robert 2001: Global Political Economy. Understanding the International Economic Order, Princeton.
- Grieco, Joseph M./Ikenberry, G. J. 2003: State Power and World Markets. The International Political Economy, New York: Norton.
- Hall, Peter A./Soskice, David (Eds.) 2001: Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage, New York.
- Keynes, John Maynard 1989: The General Theory of Employment Interest and Money, transcribed, ed. by Thomas K. Rymes. Houndmills/Basingstoke.
- Menzel, Ulrich/Senghaas, Dieter 1986: Europas Entwicklung und die Dritte Welt. Eine Bestandsaufnahme, Frankfurt/M.
- Nye, Joseph S./Donahue, John D. (Eds.) 2000: Governance in a Globalizing World, Washington D.C.: Brookings Institution.
- Oatley, Thomas 2006: International Political Economy. Interests and Institutions in the Global Economy, 2. Auflage, New York: Pearson Education.
- Obinger, Herbert/Wagschal, Uwe/Kittel, Bernhard (Hrsg.) 2003: Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Opladen.
- Palan, Ronen (Eds.) 2000: Global Political Economy, London.
- Piper, Nikolaus (Hrsg.) 1996: Die großen Ökonomen. Leben und Werk der wirtschaftswissenschaftlichen Vordenker, 2. Aufl., Stuttgart.
- Rode, Reinhard 2000: Internationale Wirtschaftsbeziehungen, Halle.
- Rostow, Walt W. 1960: Stadien wirtschaftlicher Entwicklung, Göttingen.
- Ruggie, John 1982: International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order, in: International Organization 36/2: 379-415.
- Smith, Adam 1976: An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, edited by Cannan, Edwin. New York: University of Chicago Press.
- Stubbs, Richard/Underhill, Geoffrey R. D. (Eds.) 2000: Political Economy and the Changing Global Order, 2d. ed.: 3-24.
- Sturm, Roland 1995: Politische Wirtschaftslehre, Opladen.

A Neue Theorien der Internationalen Politischen Ökonomie

Voigt, Stefan 2002: Institutionenökonomik, München.

Ziegler, Bernd 1991: Ökonomische Lehrmeinungen, in: Ziegler, Bernd (Hrsg.): Leitfaden zum Grundstudium der Volkswirtschaftslehre, Gernsbach: 13-80.