

Wie beeinflusst die Globalisierung der Weltwirtschaft die nationale Politik?

1. Die Wirkungen globaler Märkte auf Staaten¹

Die aktuelle Debatte über die Konsequenzen der Globalisierung für die Politik konzentriert sich auf Momentaufnahmen und spiegelt oftmals Partikularinteressen wieder. Deshalb ist eine systematische Untersuchung der grundlegenden Strukturveränderungen der Weltwirtschaft und ihrer Wirkungen auf Staaten wichtig. Globalisierung gewinnt seit den siebziger Jahren an Relevanz und beeinflusst seitdem ökonomische Entscheidungen maßgeblich. Dies zeigte sich in den achtziger Jahren, als die Verflechtung nationaler Ökonomien mit globalen Märkten und der globale Wettbewerbsdruck in vielen Staaten zu einem wirtschaftspolitischen Kurswechsel beitrugen: in Europa wurde der nekeynesianische Konsens der Nachkriegsdekaden geschwächt, und Lateinamerika löste sich vom importsubstituierenden Protektionismus. marktwirtschaftliche Reformen und neue, nun mehr deregulierende regionale Kooperation (etwa im EG-Binnenmarkt) prägten die achtziger und neunziger Jahre. Bei teilweise sehr unterschiedlicher Intensität nationaler Liberalisierungen war den meisten Staaten der Versuch gemeinsam, durch neoliberale Schritte den eigenen Standort in der globalen Konkurrenz zu stärken.

Das Wachstum grenzüberschreitend verlaufender wirtschaftlicher Transaktionen erfuhr in den letzten Jahren eine weitere Beschleunigung und gelangte verstärkt in das öffentliche Bewußtsein. Der „Globalisierung“ werden unterschiedliche Wirkungen zugeschrieben, das Ende staatlicher Handlungsfähigkeit wird dabei ebenso für möglich gehalten wie eine Gefährdung des Wohlfahrtstaates durch globalen Standortwettbewerb. Auf der anderen Seite werden infolge der Globalisierung von Märkten neue Wachstumsimpulse, Innovation und eine effizientere Nutzung von Ressourcen erwartet. Für die folgende Untersuchung wird der Begriff „globale Märkte“ vorgeschlagen, da der Terminus „Globalisierung“ durch eine Vielzahl von Definitionen in der wissenschaftlichen Literatur unscharf, d.h. mißverständlich, geworden ist.² Außerdem wird das Schlagwort „Globalisierung“ in der öffentlichen Debatte zunehmend als Vehikel für politische Postulate verwendet. Der Begriff „globale Märkte“ ist dagegen unbelastet und in der Sache präziser, weil er sich auf die ökonomische Dimension beschränkt. Vor allem aber liefert er die zur Analyse notwendige definitorische Abgrenzung zwischen „Markt“ und „Staat“: Globale Märkte funktionieren nach der gewinnmaximierenden Logik privater, transnationaler und potentiell global operierender Akteure. Damit unterscheiden sich globale Märkte klar von der Allokation von Werten nach der nationalstaatlich begrenzten und im Prinzip am Gemeinschaftsinteresse ausgerichteten Politik von Regierungen.

Unter der Entwicklung „globaler Märkte“ ist der Prozeß wachsender globaler Mobilität und Verflechtung privater wirtschaftlicher Aktivitäten zu verstehen, d.h. eine Verflechtung von Märkten, die auf mehrere Staaten simultan wirken kann. Während sich privatwirtschaftliche Tätigkeiten (Märkte, Akteure) auf eine Vielzahl von Gesellschaften ausdehnen können,

1 Dieser Beitrag basiert auf Stefan A. Schirm, Krisen, Interessen und Instrumente. Zur Konzeption der Wirkungen globaler Märkte auf Staaten, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 2/1999 und Stefan A. Schirm, Globale Märkte, nationale Politik und regionale Kooperation in Europa und den Amerikas, Baden-Baden 1999, Kapitel B.

2 Vgl. Marianne Beisheim/Gregor Walter, „Globalisierung“ - Kinderkrankheiten eines Konzepts, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 4 (1997) 1, S. 153-180 und Harald Germann u. a. Globalisierung der Wirtschaft: Begriff, Bereiche, Indikatoren, in: Ulrich Steger (Hrsg.), Globalisierung der Wirtschaft - Konsequenzen für Arbeit, Umwelt und Technik, Berlin 1996, S.18f.

bleiben Regierungen hinsichtlich ihrer Handlungsfähigkeit durch Einzelstaatlichkeit gekennzeichnet. Globale Märkte werden geprägt von Interaktionen, die über den nationalen Rahmen hinausgehen und nicht durch einzelne nationale Grenzen, Normen und Interessen determiniert sind. Insofern unterscheidet sich die Funktionsweise globaler Märkte deutlich von derjenigen des Staates und seiner Regierung, deren Vorgehen durch Territorialität, Souveränität und Gemeinschaft charakterisiert ist.

Grundsätzlich kann daher vermutet werden, daß sich Regierungen in dem Maß in ihrer Handlungsautonomie eingeschränkt und einem Anpassungsdruck an die Logik globalen Wirtschaftens ausgesetzt sehen, in dem die Verflechtung zwischen globalen Märkten und nationaler Ökonomie zunimmt: Je stärker eine nationale Ökonomie in globale Märkte integriert ist (etwa durch Handel, Kredite oder Investitionen), desto höher sind die unmittelbaren Kosten einer Regierungspolitik, die sich nicht an den Gewinnerwartungen transnationaler Wirtschaftsakteure orientiert. Entscheidend für die Verursachung von Kosten sind hierbei [1] die (gewachsene) Mobilität, die einen Abzug von Mitteln erleichtert, und [2] die potentiell globalen Allokationsmöglichkeiten, die es den Akteuren globaler Märkte erlauben, ihre Ressourcen an dem Ort einzusetzen, der die attraktivsten Gewinnaussichten bietet. Mittelbare Kosten entstehen durch das Ausbleiben von Zuflüssen. Umgekehrt impliziert die Mobilität und potentielle Globalität der Aktivitäten auch einen erhöhten Anreiz in Form von möglichen Zuflüssen von Ressourcen für Standorte, die attraktive Bedingungen bieten.

Eine im Sinne der Logik globaler Märkte attraktive Politik von Regierungen müßte dem Kriterium der Mobilität durch binnen- und außenwirtschaftliche Liberalisierungen und dem Kriterium der potentiell globalen Allokation durch eine Verbesserung der Gewinnaussichten etwa durch marktwirtschaftliche Spielregeln und eine angebotsorientierte, tendenziell unternehmerfreundliche Politik Rechnung tragen. In dieser Hinsicht implizieren globale Märkte zwar keine „Entgrenzung der Staatenwelt“³, aber eine Entgrenzung der Wirtschaftswelt durch ihre strukturell zur staatlichen unterschiedliche Funktionslogik. Gewinnen globale Märkte an Bedeutung wie seit den siebziger Jahren, dann setzen sie Staaten unter Druck, ihre Politik verstärkt an der wettbewerbsorientierten Logik grenzüberschreitenden, privaten Wirtschaftens auszurichten. Folgende Wirkungen globaler Märkte können daher vermutet werden:

Erstens sind Krisen binnenorientiert-interventionistischer Wirtschaftspolitik⁴ wahrscheinlich, da sie sich nicht an den relevanter gewordenen Erwartungen und Mechanismen globalen Wirtschaftens ausrichtet. Außerdem basiert Interventionismus auf der Fähigkeit des Staates, nationale Ökonomie zu steuern - eine Fähigkeit, die durch die Denationalisierung der Ökonomie geschmälert wird.

Zweitens kann eine Veränderung der Interessen innenpolitisch relevanter Gruppen vermutet werden, da eine wachsende Einbeziehung von Wirtschaftssektoren in globale Märkte ihre Orientierung am nationalen Binnenraum schwächt und eine Ausrichtung an den Konkurrenz-erfordernissen transnationalen Wirtschaftens stärkt.

Drittens ist zu vermuten, daß die mit einer Verflechtung zwischen nationalen und globalen Ökonomien einhergehende Denationalisierung wirtschaftlicher Tätigkeit die Wirksamkeit staatlicher Instrumente einschränkt, da sich transnationale Aktivitäten dem Zugriff des Staates leichter entziehen können als rein nationale Aktivitäten.

3 Lothar Brock/Mathias Albert, Entgrenzung der Staatenwelt. Zur Analyse weltgesellschaftlicher Entwicklungstendenzen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 2 (1995) 2, S. 259-285.

4 D.h. eine Politik, die sich vorrangig an Merkmalen, Strukturen und Anforderungen der Binnenwirtschaft orientiert und relativ stark auf staatlicher Steuerung basiert. Beispiele sind neokeynesianische, etwa die Nachfrage staatlich stimulierende Ansätze (Westeuropa fünfziger bis siebziger Jahre) und die Industrialisierung zur Substitution von Importen durch Protektionismus (Lateinamerika fünfziger bis achtziger Jahre).

„Globale Märkte“ sind somit definiert als der Prozeß zunehmender globaler Verflechtung von Märkten und nationalen Ökonomien, angetrieben durch wettbewerbsorientierte Interaktionen privatwirtschaftlicher Akteure, durch steigende Faktormobilität und durch sinkende Transaktionskosten.⁵ Sie unterscheidet sich von internationalen Beziehungen durch einen nicht an spezifischen nationalen Grenzen und Interessen ausgerichteten *modus operandi*. Die Allokation von Werten erfolgt primär nach der Logik des Marktes und nicht nach derjenigen der Politik. Dies ist natürlich eine analytische Trennung. Um den Eindruck von Simplifizierung und Reduktionismus zu vermeiden, sind drei Vorbemerkungen angebracht:

Mit der Betonung der Einwirkungen globaler Märkte auf Staaten soll nicht angenommen werden, daß Staaten keinen Einfluß auf die Weltwirtschaft haben. Staaten und globale Märkte beeinflussen sich gegenseitig; ohne liberalisierende Politik wären globale Märkte nicht in der heutigen Form entstanden.⁶ Keineswegs soll hier behauptet werden, daß der Nationalstaat gegenüber globalen Märkten machtlos sei, wie es bei Ohmae anklingt.⁷

Die Entwicklung globaler Märkte ist historisch gesehen kein gänzlich neues Phänomen. Grenzüberschreitende Vernetzung von Produktion und Kapitalströmen war beispielsweise Ende des neunzehnten Jahrhunderts bereits sehr intensiv.⁸ Diese Offenheit und globale Integration von Märkten währte bis in die zwanziger Jahre. Wieweit sich die heutige Situation von den damaligen Entwicklungen unterscheidet, ist hier aber sekundär. Entscheidend für die Erklärung von Wandlungstendenzen in den achtziger und neunziger Jahren ist, inwieweit Volumen und Bedeutung globaler Märkte seit den siebziger Jahren zugenommen hat gegenüber den Dekaden zuvor (zwanziger bis sechziger Jahren).

„Global“ impliziert nicht, daß ökonomische Transaktionen überwiegend global bzw. transnational verlaufen, sondern nur, daß der Anteil grenzüberschreitend-globaler Aktivitäten an weltweit bzw. national gemessener Wertschöpfung zunimmt. „Global“ tätige Akteure operieren nicht unbedingt in jedem Land der Erde, ihre Aktivitäten befinden sich vielmehr im Prozeß der globalen Ausweitung. Globale Märkte zeichnen sich dadurch aus, daß sie potentiell jedes Land einbeziehen können, wenn die jeweilige Regierung attraktive Bedingungen bietet. De facto sind Staaten in sehr unterschiedlichem Ausmaß von globalen Märkten betroffen (Afrika ist beispielsweise kaum einbezogen).

Die seit den siebziger Jahren gestiegene Relevanz globaler Märkte manifestiert sich in den Bereichen Produktion, Handel und Kapital - gefördert durch globale Kommunikationsnetze, leichtere Transportmöglichkeiten und weltweit zugängliche Technologie. Infolge dieser sukzessiven (und nach wie vor anhaltenden) Entwicklung verstärkte sich die Tendenz einer Denationalisierung der Ökonomie. Konzepte wie „strategische Unternehmensallianzen“, „private global players“ und „global sourcing“ drücken aus, daß die Akteure (Transnationale Unternehmen und Banken) und die Prozesse (Weltfinanzsystem, Arbeitsteilung) ihre privaten Interaktionen (im Gegensatz zu gemeinschaftlich-öffentlichen des Staates) zunehmend danach richten, wo zum gegebenen Zeitpunkt die günstigsten Bedingungen für ihre Aktivitäten herrschen und damit politischen Erwägungen von Regierungen entgegenlaufen können.⁹

5 Vgl. John H. Dunning, *The Globalization of Firms and the Competitiveness of Countries*, in: ders. u. a., *Globalization of Firms and the Competitiveness of Nations*, Lund 1990, S. 9-58.

6 Vgl. Robert Wade, *Globalization and Its Limits: Reports of the Death of the Nation-State Are Greatly Exaggerated*, in: Suzanne Berger/Ronald Dore (Hrsg.), *National Diversity and Global Capitalism*, Ithaca NY 1996, S. 60-88.

7 Kenichi Ohmae, *The End of the Nation State*, New York NY 1995.

8 Paul Hirst/Grahame Thompson, *Globalization in Question. The International Economy and the Possibilities of Governance*, Cambridge 1996, S. 2.

9 Vgl. Beate Kohler-Koch, *Politische Unverträglichkeiten von Globalisierung*, in: Steger, a. a. O., 1996, S. 87.

Auch wenn Produktion und Dienstleistungen nach wie vor weitgehend innerhalb nationaler Grenzen und überwiegend für den jeweiligen Binnenmarkt erfolgen, verringerte sich der Anteil dieser „Binnenwirtschaft“ am Bruttosozialprodukt (BSP) vieler Staaten gegenüber dem Anteil der durch transnationale Arbeitsteilung entstandenen und weltweit vertriebenen Güter, Dienstleistungen und Finanzgeschäfte. In wachsendem Ausmaß wird die Herstellung vollständiger Waren oder von Komponenten an dem für den jeweiligen Herstellungsschritt günstigsten Standort getätigt- je nach Attraktivität der Absatzmärkte und von Produktionsfaktoren wie Zugang zu Kapital, Bildungsstand, Lohnkosten, Technologie, Steuern, Normen, Umweltstandards etc.¹⁰ Nicht nur Unternehmen konkurrieren mit Produkten auf dem Weltmarkt, sondern auch Staaten konkurrieren zunehmend darum, Standorte für die Aktivitäten transnational und potentiell global tätiger Produzenten, Anleger und Technologieentwickler zu sein. Der Druck auf binnenorientiert-dirigistische Politik steigt, durch Liberalisierung günstige Bedingungen für privates, global ausgerichtetes Wirtschaften herzustellen. Derjenige Staat, der auf dem Weltmarkt der Standortvorteile das beste Produkt, nämlich den günstigsten Standort anbieten kann, wird tendenziell am stärksten von Investitions-, Kredit- und Technologieströmen profitieren. Neben der Konkurrenzsituation zwischen Staaten wird die staatliche Autorität über ökonomisches Geschehen zunehmend von Transnationalen Unternehmen (TNU) eingeschränkt, die eine „parallel authority“¹¹ über die Allokation wirtschaftlicher Ressourcen ausüben. Im Ergebnis können Staaten ihre wirtschaftspolitischen Maßnahmen (auch Industrie-, Sozial-, Steuerpolitik) immer weniger autonom (d.h. ohne Opportunitätskosten nach binnenorientierten Erwägungen) bestimmen - wenn sie an der Wachstumsdynamik globalen Wirtschaftens teilhaben möchten.

Wie Frieden und Rogowski zeigen, erhöht die Entwicklung globaler Märkte im Sinne eines „exogenous easing of international exchange“ (einer Senkung von Austauschkosten bzw. einer Erhöhung des Nutzens solcher Interaktionen) auch die Opportunitätskosten der Nichtteilnahme an weltwirtschaftlicher Dynamik in Form etwa höherer Preise, geringerer Konkurrenzfähigkeit, niedrigerer Produktionseffizienz.¹² Daraus folgt (1) ein Wohlfahrtsverlust im Falle einer Abschottung und (2) Druck von Interessengruppen auf die Regierung, durch weitere Öffnung und Deregulierung konkurrenzfreundliche Bedingungen herzustellen. Von vermehrtem Wettbewerb negativ betroffene Sektoren werden dagegen auf eine sozial verträgliche Anpassung an globalen Konkurrenzdruck drängen - oder eine Anpassung gänzlich ablehnen. Demnach sieht sich der Staat neuen Anforderungen hinsichtlich seines politischen Instrumentariums und seiner politischen Legitimierung bei der Gewährleistung von „Wohlfahrt“ ausgesetzt.

Zusammenfassend gesagt setzen globale Märkte Staaten einer stärkeren Konkurrenz um günstige Produktions- und Anlagebedingungen aus und erhöhen damit den Druck auf Regierungen, der Logik globaler Märkte zu folgen und attraktivere Standorte durch marktwirtschaftliche Reformen anzubieten. Zur besseren innenpolitischen Durchsetzung dieser Reformen und zur Potenzierung der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber globalen Märkten wird regionale Wirtschaftskooperation marktliberaler Prägung attraktiv. Diese Kausalität trug maßgeblich zu neuen regionalen Abkommen wie dem EG-Binnenmarktprojekt 1992, der NAFTA und

10 Vgl. Mitchell Bernard, Post-Fordism, Transnational Production, and the Changing Global Political Economy, in: Richard Stubbs/Geoffrey R. D. Underhill (Hrsg.), Political Economy and the Changing Global Order, Toronto 1994, S. 216-229 und Gerd Junne, Integration unter den Bedingungen von Globalisierung und Lokalisierung, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Europäische Integration, Opladen 1996, S. 516.

11 Susan Strange, The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy, Cambridge 1996, S. 65.

12 Jeffrey Frieden/Ronald Rogowski, The Impact of the International Economy on National Politics: An Analytical Overview, in: Rober O. Keohane/Helen V. Milner (Hrsg.), Internationalization and Domestic Politics, Cambridge 1996, S. 26 und 35.

dem MERCOSUR bei.¹³ Im folgenden wird der Einfluß der drei globalen Märkte „Finanzen, Produktion und Handel“ auf nationale Politik systematisch untersucht.

2. Das globale Finanzsystem

Grenzüberschreitende Banktransaktionen („Bonds and Equities“) stiegen von weniger als 10% des BSP der G-7 Industrieländer 1980 auf weit über 100% 1995; für die Bundesrepublik

Deutschland von 7,5% (1980) auf 169,4% (1995).¹⁴ Der weltweite Handel mit Währungen stieg 1986-95 von 188 Mrd.\$ auf 1190 Mrd.\$ pro Tag; gemessen an den nationalen Währungsreserven (ohne Gold) aller Länder betrug der Währungshandel 36,7% (1986) und 84,3% (1995).¹⁵

Die Wirkungen größerer Mobilität, der größeren Freiheit von staatlichen Restriktionen (z. B. Kapitalverkehrskontrollen) und des höheren Volumens privater transnationaler Finanztransaktionen können unter den zu Beginn eingeführten Ebenen subsumiert werden: [1] Binnenorientierte, d.h. nicht primär am Weltmarkt ausgerichtete Politik muß zunehmend mit einem Verlust mobiler Ressourcen und damit tendenziell mit einer Wettbewerbskrise rechnen, [2] die Wirksamkeit wirtschaftspolitischer Instrumente wird eingeschränkt und [3] Interessen werden verändert.

[1] Krisen. Mit dem Anwachsen transnationaler Kapitalmobilität nahmen die Anreize für Staaten zu, diesen Finanzströmen attraktive Bedingungen zu bieten, um sie anzuziehen bzw. im Land zu halten. Im gleichen Ausmaß stiegen die Kosten einer Unterlassung solcher Maßnahmen in Form eines Abflusses bzw. eines mangelnden Zuflusses von Kapital: Regierungen mußten sich stärker an den Kriterien privater Anleger orientieren und fanden sich somit in ihrer Handlungsautonomie eingeschränkt. Der scharfe Wettbewerb unter Investoren (vor allem institutionellen Investoren) überträgt sich auf Staaten, da auch kleinste Zinsdifferenzen oder erwartete Wechselkursänderungen umfangreiche Portfolioumschichtungen zur Folge haben können. Neue gesetzliche Regelungen, Wachstumsprognosen, Budgetdefizite oder die Veränderung von Leitzinsen durch Zentralbanken werden von privaten Finanzakteuren (Banken, Investmenthäusern, Börsenmaklern etc.) minutiös registriert und sofort in Anlageentscheidungen einbezogen.¹⁶ Die Kosten (Kapitalabfluß, geringe Investitionen etc.) einer binnenorientierten Nichtbeachtung globaler Märkte haben sich erhöht, und die Anreize (Kapitalzufluß) einer Ausrichtung an globalen Märkten sind gestiegen.

Seit den siebziger Jahren sahen sich nach den USA auch Großbritannien (1976, 1979), Frankreich (1983), Deutschland (nach 1983) und skandinavische Länder veranlaßt, Kontrollen abzubauen und die Gewinnmöglichkeiten für globale Finanzgeschäfte zu verbessern. Ähnlich wie im Güter- und Dienstleistungsbereich erlangten auch im Finanzsektor Akteure im Rahmen der transnationalglobalen Ausdehnung ihrer Aktivitäten „exit-options“, die sie vorher nicht besessen hatten: Mit der Herausbildung der Euro-Dollar-Märkte und dem technisch wie gesetzlich leichteren Zugang zu diesen haben Staaten selbst dazu beigetragen, privaten Akteuren eine Alternative zu „binnenwirtschaftlichen“ Geschäften zu ermöglichen. Eine Rückführung dieser Situation durch neue Beschränkungen wäre nur denkbar, wenn beispielsweise alle

13 Vgl. Schirm 1999a und Stefan A. Schirm, Kooperation in den Amerikas. NAFTA/ MERCOSUR und die neue Dynamik regionaler Zusammenarbeit, Baden-Baden 1997 und Stefan A. Schirm, Transnationale Globalisierung und regionale Kooperation, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 4 (1997) 1, S. 69-106.

14 International Monetary Fund, World Economic Outlook May 1997, Washington D.C. May 1997, S. 60.

15 International Monetary Fund May 1997 a. a. O. S. 64.

16 Diese Tendenz wird durch neue Finanzinstrumente (Derivate, Optionen, Futures) und Informationstechniker verschärft, die den Marktteilnehmern die gleichen Informationen zum gleichen Zeitpunkt zugänglich machen.

OECD-Staaten gemeinsam Kontrollen einführen würden. Nach der Proliferation ökonomischer Wachstumspole - vor allem in Form der Newly Industrializing Countries - scheint aber die Wirksamkeit auch dieser Option eingeschränkt. Eine unilaterale Reregulierung hätte einen massiven Abfluß von Kapital und eine de- facto- Abschottung von neuen Zuflüssen zur Folge: Die hohe Kapitalmobilität trägt dazu bei, daß sich die Nettogewinne für Anleger zunehmend annähern und daß ein Land, das deutlich geringere Gewinnaussichten bietet als andere, einen starken Kapitalabfluß bzw. geringere Zuflüsse sowie eine Schwächung seiner Währung hinnehmen muß.¹⁷

[2] Instrumente. Globale Märkte modifizieren die Effizienz staatlicher Instrumente und schränken sie teilweise ein. Infolge der gewachsenen Mobilität kann ein bedeutendes Kapitalvolumen schneller in einen Finanzplatz bzw. in eine Währung strömen oder von dort abgezogen werden als zuvor. Diese Kapitalbewegungen können spekulativen Erwartungen folgen oder Ergebnisse von Gewinnkalkulationen auf der Grundlage realer Entwicklungen im betreffenden Land sein - wie Inflation (die Nominalzinsen entwertet), Wachstum, Produktivität und Produktionskosten (Lohnentwicklung, Steuern, Normen). Die Einschätzung solcher „financial market fundamentals“ können aufgrund des Umfangs transnational mobilen Kapitals eine erhebliche Wirkung auf Preise, Zinsen, Exporte und Arbeitsplätze in einer Volkswirtschaft haben, und zwar so: eine verstärkte Nachfrage beispielsweise nach dem Dollar oder der DM führt zu einem höheren Kurs dieser Währungen gegenüber anderen. Daraus ergibt sich eine Verschlechterung der Ausfuhrchancen der amerikanischen bzw. deutschen Exporteure, da ihre Produkte in ausländischer Währung teurer werden. Die Preise für importierte Güter dagegen verbilligen sich. Die Folge ist eine Verschlechterung der Handelsbilanz, eine Gefährdung von Arbeitsplätzen, Steuereinnahmen und des Lohnniveaus sowie eine Erhöhung des Anteils ausländischer Waren am nationalen Konsum. Nachfragestimulierende - neokeynesianische - Staatsausgaben würden in dieser Situation im stärkeren Ausmaß ausländischen Herstellern durch Importlecks der neugeschaffenen Nachfrage zugute kommen.¹⁸ Antwortet der Staat auf eine durch globale Finanzmärkte induzierte Aufwertung der Währung etwa mit einer Ausweitung der Geldmenge oder dem Verkauf von Devisen, dann überträgt sich der Einfluß globaler Märkte von der ökonomischen Situation auf die politische Strategie und macht die zunehmende Veränderung staatlicher Handlungsoptionen durch globale Märkte deutlich. Eine negative Einschätzung von Grunddaten des Finanzmarktes kann dagegen zu einem rapiden Verfall der Nachfrage nach einer Währung und damit zur Schwächung ihres Kurses führen. Erhöht die Zentralbank bzw. Regierung daraufhin das Zinsniveau (etwa durch restriktive Geldpolitik), um Kapital im Land zu halten, so unternimmt sie extern induzierte Schritte, die ihren vormaligen Zielsetzungen möglicherweise entgegenlaufen. Ein höheres Zinsniveau kann beispielsweise negativ auf die Investitionstätigkeit und damit auf Konjunktur, Arbeitsplätze etc. wirken, da sich der Zugang zu Investitionskapital verteuert.

In Anbetracht der im transnationalen Finanzsystem transferierten Summen wurde die Wirksamkeit von Instrumenten zur Wechselkurssteuerung (etwa Stützungskäufe) zunehmend geschwächt: Währungshandel beläuft sich heute auf über eine Billion Dollar täglich - ein Volumen, das mehr als das Fünfzigfache des täglichen Welthandels und fast soviel wie die Devisenreserven aller Regierungen beträgt.¹⁹ Staatliche Ressourcen zur Wirtschaftssteuerung (etwa zur Beeinflussung des Wechselkurses) sind gegenüber den Volumina globaler Finanzmärkte klein geworden - ebenso wie der realwirtschaftliche Gütersektor.

17 Vgl. Vincent Cable, *The Diminished Nation-State: A Study in the Loss of Economic Power*, in: *Daedalus* 124, 1995, S. 27

18 Vgl. Juan Carlos Lerda, *Globalization and Loss of Autonomy by the Fiscal, Banking and Monetary Authorities*, in: *CEPAL Review*, April 1996, 58, S. 74.

19 Cable, 1996, S. 27.

Diese hier nur exemplarisch wiedergegebenen Wirkungsweisen, etwa die externe Beeinflussung von Zinsen und Inflation, gelten im Prinzip auch ohne globale Märkte, wie zum Beispiel zwischen zwei Volkswirtschaften. Das Ausmaß und die Schnelligkeit der Wirkungen wurden aber durch die Entwicklung globaler Märkte deutlich erhöht. Die Effizienz staatlicher Kontrollmöglichkeiten wird zusätzlich dadurch eingeschränkt, daß infolge der weitgehend „virtuellen“, d.h. elektronischen Geschäftsabwicklung staatliche Stellen kaum an die Informationen gelangen, die sie bräuchten, um einen Einblick in spezifische globale Finanztransaktionen zu erlangen. Die Vermeidung neuer Steuern und die Umgehung neuer Vorschriften wäre massiv und weitgehend straflos.²⁰ Auch Staaten, die nicht im Mittelpunkt globalisierter Finanztätigkeit standen - wie lateinamerikanische Länder -, erfuhren seit den siebziger Jahren eine sprunghaft gestiegene Kapitalflucht, ohne sie kontrollieren zu können. Die anhaltende Diskussion über die Besteuerung von Zinseinkünften („Quellensteuer“) in Deutschland und ihre geringe Effizienz infolge vermehrter Auslandsanlagen belegen die Einschränkung der Wirksamkeit staatlicher Instrumente.

Um kein einseitiges Bild entstehen zu lassen: Staatliche Instrumente sind nach wie vor wirksam bei der Steuerung einer Volkswirtschaft, sie befinden sich seit den siebziger Jahren aber im Prozeß abnehmender Effizienz. Staaten können reale Wechselkurse weniger durch Kontrollen determinieren und Kapitalströme weniger durch Reserven verhindern. Aber sie können nach wie vor den Wechselkurs durch Zinssätze beeinflussen - wenn sie bereit sind, ihre Geldpolitik diesem Ziel unterzuordnen. Der „Transmissionsriemen“ zwischen staatlich beeinflussbaren Zinssätzen (Geldmenge, Leitzinsen) und Inflation (und damit Einfluß auf Nachfrage/Konjunktur) ist nach wie vor gegeben - wenn auch nicht mehr in dem Ausmaß, das bis in die siebziger Jahre vorgelegen war: „Hatten zuvor die inländischen Kreditinstitute, die verläßlich vorhersehbar auf die geldpolitische Steuerung reagieren, am Anleihemarkt dominiert, so ist durch Globalisierung der Einfluß des Auslandes auf die Kapitalmarktzinsen bedeutend gewachsen und zuweilen sogar die Führung auf das Ausland übergegangen.“²¹

[3] Interessen. In dem Maß, in dem globale Finanzmärkte (wie die Euromärkte) attraktive Anlagemöglichkeiten boten, gewannen Anleger ein Interesse an einem besseren Zugang zu diesen bzw. an attraktiveren Bedingungen am eigenen Standort. Gegenüber binnenwirtschaftlichen Zielen wie dem Wachstum der Produktion durch Nachfragesteigerung gewann die Vergrößerung des verfügbaren Anlagekapitals etwa durch Steuersenkung für die Kapitalgeberseite an Bedeutung. Relativ zu den gestiegenen Gewinnaussichten auf Finanzmärkten wurde es für private Akteure wichtig, ihr Kapital stärker in Finanzanlagen investieren zu können als in den produktiven Bereich einer Volkswirtschaft - es sei denn, letzterer bot attraktivere Möglichkeiten.²² Insofern verändert die Entwicklung globaler Finanzmärkte die Interessenlagen privater Akteure zugunsten einer angebotsorientierten Marktöffnung bzw. Deregulierung und zu Lasten des Interesses an binnenwirtschaftlich-nachfragestimulierender Politik. Mit zunehmender Kapitalmobilität und einem wachsenden Engagement nationaler Anleger an globalen Märkten wuchs auch das Gewicht dieser Akteure, da sie stärker als andere über eine „exit option“ verfügten (s.u.): sie gewinnen dem Maß an politischer Bedeutung, in dem sie einer Regierung mit dem Abzug ihrer Anlagen „drohen“ können. Dabei handelt es sich nicht notwendigerweise um organisierten Einfluß, sondern um eine „Abstimmung mit dem Konto“;

20 Vgl. die Titelgeschichte von *The Economist*: *The Disappearing Taxpayer*, 31.5.1997, S. 17-19.

21 Wolfgang Schröder, *Die Globalisierung der Finanzmärkte - Folgen für die Geldpolitik*, in: *Wirtschaftsdienst*, 68 (1988) 7, S. 383.

22 Scharpf schlußfolgert: „Mit der Internationalisierung der Kapitalmärkte und der Anhebung des internationalen Zinsniveaus hatten sich die >Terms of Trade< zwischen Kapital, Arbeit und Staat zugunsten der Kapitalgeberseite verschoben“; Fritz W. Scharpf, *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*, Frankfurt/M. 1987, S. 306.

um beobachtbare Kapitalströme. Die Folge sind hohe Opportunitätskosten für nachfrageorientiert-dirigistische Politik.

3. Globale Produktion und Investitionsströme

Auslandsinvestitionen („FDI - foreign direct investment inflows“) nahmen 1986-1990 um 24,4% zu, während das Weltprodukt („world gross domestic product“) nur um 10,7% stieg - zwischen 1991 und 1996 nahmen FDI inflows um 17,1% zu, das Weltprodukt um 6,4%; die Summe getätigter FDI („stock“) verdoppelte sich als Prozentsatz des Welt-BSP zwischen 1982 und 1994 auf 9%.²³ Die Verkäufe etwa der 50 größten Transnationalen Unternehmen (TNU) wuchsen zwischen 1975 und 1990 um 3,5%, das BSP der OECD-Länder nur um 2,9%.²⁴ Zwei Drittel aller weltweit einlaufenden Investitionen gingen in den achtziger Jahre in die USA; intra-EU Investitionen nicht mitgerechnet.²⁵ „Globale“ Märkte finden demnach hauptsächlich zwischen OECD-Ländern statt.

Bei der Einschätzung der Wirkungen globaler Märkte auf Staaten ist zu berücksichtigen, daß der bei weitem größte Teil der Wirtschaftsleistung auch der Industrieländer binnenwirtschaftlich entsteht und konsumiert wird. In Deutschland wurden 1993 nur 5,7% der inländischen Kapitalbildung im Ausland investiert (Frankreich: 9,1%, Großbritannien: 18,6%, USA: 3,7%).²⁶ Investoren investieren nach wie vor überwiegend in ihrem jeweiligen Inland. „Globale“ Produktion und Investition ist zwar ein zunehmend wichtiger, aber (noch) nicht dominierender Aspekt für Volkswirtschaften. Relevanz gewinnen die aufgeführten Entwicklungen aber nicht nur durch ihr schnelles Wachstum, sondern auch dadurch, daß sie die produktivsten Sektoren einschließen.

[1] Krisen. Der wachsende Anteil transnational-globaler Aktivitäten von Unternehmen an nationaler wie weltweiter Wertschöpfung zeigt die höhere Mobilität von Produktion und Investition. Sie erhöht den Druck auf Staaten, die Attraktivität ihres Standortes durch angebotsorientierte Deregulierungen zu verbessern. Entscheidend ist, daß für Firmen der Transfer von Produktion und Kapital leichter wurde und daß immer mehr Firmen einen wachsenden Teil ihrer Operationen transnational abwickeln. Diese TNU können im Prinzip Aktivitäten leichter verlagern als Firmen ohne Auslandsengagement bzw. -erfahrung und sind damit stärker im Besitz der „exit option“, d.h. der Option, den derzeitigen Standort zumindest teilweise zu verlassen. In Anlehnung an Hirschmanns Konzept²⁷ kann davon ausgegangen werden, daß TNU durch die „exit“-Option auch stärkeren Einfluß auf Regierungen erhalten. Immobiler Firmen verfügen nicht im selben Ausmaß über das politische Drohpotential des Abzugs ihrer Aktivitäten (Arbeitsplätze, Steuern).

[2] Interessen. Der politische Einfluß global tätiger Firmen in westlichen Industrieländern zielt, ihre Interesse entsprechend, auf eine Verbesserung des Standortes im Vergleich zu anderen Standorten, d.h. auf Marktliberalisierung, niedrige Abgaben, Skaleneffekte durch regionale Markterweiterung etc. In dieselbe Richtung dürfte das Lobbying rein nationaler Firmen

23 Zahlen aus United Nations Conference on Trade and Development UNCTAD, World Investment Report 1997, New York 1997, S. XV, 3-4.

24 Martin Carnoy, Multinationals in a Changing World Economy: Whither the Nation-State?, in: ders. u. a., The New Global Economy in the Information Age, University Park, PA 1993, S. 49.

25 Vgl. Riccardo Petrella, Globalization and Internationalization: The Dynamics of the Emerging World Order, in: Boyer, Robert/Drache, Daniel (Hrsg.), States Against Markets, London 1996, S. 69.

26 Zahlen des World Competitiveness Report 1993 aus: Lutz Hoffmann, Der Standort Deutschland im Vergleich, in: Erhard Kantzenbach/Otto G. Mayer (Hrsg.), Deutschland im internationalen Standortwettbewerb, HWWA, Baden-Baden 1994/95, S. 59.

27 Albert O. Hirschmann, Exit, Voice, and the State, in: World Politics 31 (1978) 1, S. 90-107.

gehen, die wesentlich vom Exportgeschäft abhängig sind und daher auf dem Weltmarkt konkurrieren müssen. Diese Produzenten von tradables orientieren sich hinsichtlich der wirtschaftspolitischen Bedingungen ebenfalls an globalen Konkurrenzerfordernissen und haben anders als die Hersteller von non-tradables ein Interesse an der transnationalen Mobilität von Wirtschaftsfaktoren. Da der Welthandel stärker wuchs als die Summe nationaler Sozialprodukte, hat auch der Anteil weltmarktorientierter Sektoren an der Gesamtwirtschaft gegenüber dem Anteil binnenorientierter Branchen zugenommen.

Da wachsender Konkurrenzdruck und die durch ihn stimulierten Liberalisierungen gesellschaftliche Sektoren auch negativ betreffen können (z.B. früher durch Zölle geschützte Betriebe), ist davon auszugehen, daß sich die Regierungen entgegengesetzten Pressionen ausgesetzt sehen. Welche der beiden Gruppen relevanter ist und welcher die jeweilige Regierung eher folgen wird, dürfte von einer Reihe von Faktoren abhängen - auch von nationalen Spezifika wie beispielsweise dem politischen System und der politischen Kultur. Korporativistische und auf Konsens zielende Systeme in großen Ländern wie in der Bundesrepublik Deutschland erschweren Anpassungsmaßnahmen, kleinere Länder wie die Niederlande oder wettbewerbsorientiert-liberale Systeme wie in Großbritannien können Änderungen schneller durchsetzen. Zu den wichtigsten Determinanten gehören die Abhängigkeit einer Volkswirtschaft vom Ausland - in Form von Exporten, Krediten, Investitionen oder Technologie. Entscheidend dürfte auch sein, inwieweit alternative Konzepte zur weltmarktorientierten Marktliberalisierung vorliegen und politische Relevanz gewinnen können. In Westeuropa und in Lateinamerika hatten binnenorientierte, auf staatlicher Regulierung basierende Modelle (Neokeynesianismus in Europa, Importsubstitution in Lateinamerika) zu Beginn der achtziger Jahre Wachstum bzw. „Wohlfahrt“ nicht mehr sichergestellt. Insofern war die konzeptionelle Alternative zur Marktliberalisierung und zur globalen Wettbewerbsorientierung politisch wie ökonomisch diskreditiert.

[3] Instrumente. Die Expansion von TNU, von Direktinvestitionen und globaler Arbeitsteilung schränkt die Effizienz einiger Instrumente staatlicher Wirtschaftssteuerung ein und erhöht die Opportunitätskosten einer Politik, die globalen Wettbewerbsdruck ignoriert. Wie bei Kapitalverkehrskontrollen sind auch die Wirksamkeit und Zweckmäßigkeit von Handelsbeschränkungen vermindert (aber nicht aufgehoben). Globale Arbeitsteilung macht es beispielsweise schwerer, „nationale“ Sektoren politisch durch tarifäre oder nicht-tarifäre Hemmnisse gegenüber „ausländischen“ zu schützen, da die Unterscheidung zwischen intern und extern nicht mehr im früheren Maße möglich ist. Clintons späterer Arbeitsminister Robert Reich fragte 1990: „Who is Us?“²⁸. Wenn die Komponenten eines Produktes in verschiedenen Ländern hergestellt werden, dann ist die Wirksamkeit politischer Maßnahmen zum Schutz oder zur Ausgrenzung eines Gutes eingeschränkt. Japan-Bashing und Buy American! ist die Grundlage entzogen, wenn das entsprechende Auto oder Stereogerät überwiegend gar nicht in Japan bzw. den USA hergestellt wird. Die Bevorzugung von Firmen in US-Besitz zeigt wenig Wirkung auf US-amerikanische Arbeitsplätze, wenn diese Unternehmen wesentlich im Ausland produzieren. Umgekehrt wäre eine Diskriminierung von Produkten ausländischer Firmen fehlgeleitet, wenn diese zum großen Teil in den USA hergestellt werden.

Auch Intra-Firmen-Handel entzieht sich klaren Einteilungen und ist schwer zu reglementieren, da die Frakturierung nicht unbedingt Preisen entsprechen muß, die tatsächliche Produktionskosten wiedergeben. Somit können Gewinne bzw. Verluste über die Preisgestaltung staatlichem Zugriff entzogen werden. Eine Besteuerung von Unternehmensgewinnen wird durch Intra-Firmen-Handel erschwert und die Möglichkeiten für TNU vergrößert, Verluste dort zu verbuchen, wo sie besonders steuermindernd wirken. Allerdings sollte diese Ein-

28 Robert B. Reich, Who Is Us?, in: Harvard Business Review, 68 (January-February 1990) 1, 53-64.

schränkung der Wirksamkeit staatlicher Instrumente nicht übertrieben werden: Auch die großen, d.h. arbeitsplatz- und umsatzrelevanten TNU wickeln nach wie vor den größten Teil ihrer Aktivitäten am „Heimatstandort“ ab.²⁹ Insofern kann davon ausgegangen werden, daß TNU nach wie vor sehr empfänglich für wirtschaftspolitische Maßnahmen ihrer Heimatländer sind. Das Verhältnis zwischen Staat und TNU ist von Interdependenz gekennzeichnet.

4. Globaler Handel

Der Austausch von Gütern und Dienstleistungen wuchs 1978-1988 um 4,3% (Exporte + Importe / 2) und 1989-1998 um 6,5%; das Weltprodukt wuchs jeweils um 3,4% (1978-88 und 1989-98).³⁰ Damit war das Wachstum des Welthandels fast doppelt so groß wie das Wachstum der Weltwirtschaft 1989-98 und vergrößerte den transnational entstandenen Anteil an der gesamten Weltökonomie erheblich. Konsequenzen hatte die Expansion von TNU: Die UNCTAD schätzte den Anteil des Intra-Firmen-Handels am gesamten Welthandel auf ein Drittel.³¹

[1] Krisen. Ein wachsender Außenhandelsanteil an der Entstehung eines nationalen Brutto-sozialproduktes geht einher mit einer wachsenden Orientierung der Produktionsbedingungen an Weltmarktstandards: Die Kosten einer Nicht-Berücksichtigung von Angebot und Nachfrage auf dem Weltmarkt steigen ebenso wie die Anreize für eine Ausrichtung an Weltmarktbedingungen. Beispielsweise muß sich eine Volkswirtschaft in dem Maße, in dem sie vom Export abhängig ist, nach den Qualitäts- und Preisanforderungen richten, die auf dem Weltmarkt herrschen. Anders gesagt: proportional zu demjenigen Anteil an der Entstehung des Sozialproduktes, der den Angebots- und Nachfragebedingungen auf dem Weltmarkt unterliegt, steigt der Druck (Kosten/Anreize) zur Anpassung an globale Konkurrenzbedingungen. Dies ist zuvörderst eine Bedingung, die von den privaten Herstellern zu erfüllen ist.

Für die Regierung impliziert dieser Zusammenhang, daß sie ihre Politik in dem Maße nur mit hohen Kosten nach vorwiegend binnenwirtschaftlichen Kriterien gestalten kann, in dem die Wirtschaftsleistung (und davon betroffen auch „Wohlfahrt“) nicht mehr vom nationalen Binnenmarkt abhängt. Vor allem aber reduziert sich durch eine steigende Exportquote die Effizienz von binnenorientiertem Dirigismus, da sich die Allokation von Werten und die Regelung von Produktionsbedingungen stärker an einem Markt ausrichtet, den Regierungen nicht „dirigieren“ können. Wollen Regierungen bei wachsender Exportabhängigkeit Produktionsleistung im Lande halten bzw. ausbauen, dann müssen sie Standortbedingungen bieten, die den Konkurrenzerfordernissen des Weltmarktes genügen (Qualität, Preis, Innovation etc.). Binnenorientierter Dirigismus gerät somit in eine Effizienz- und Wettbewerbskrise und kann im Prinzip weniger wirkungsvoll „Wohlfahrt“ sichern als ohne außenwirtschaftliche Verflechtung. Für Importe gilt dies insofern auch, als die Herstellung für den Weltmarkt leichten und günstigen (d.h. abgaben- und hemmnisfreien) Zugang zur Einfuhr von Vorprodukten, Kapitalgütern und Technologie benötigt, um konkurrenzfähig zu sein.

[2] Interessen. Entsprechend diesen Zusammenhängen verändert ein wachsender Außenhandelsanteil am BSP auch Interessenlagen privater Akteure und die Bedeutung von Interessengruppen zu Lasten binnenorientiert-dirigistischer Wirtschaftspolitik. Diejenige Interessengruppe wächst und gewinnt an Bedeutung, die von binnenorientiertem Dirigismus negativ betroffen ist. Proportional zur Steigerung global handelbarer Produkte am BSP („tradables“)

29 Beispielsweise hielt General Motors 1989 70% seiner Arbeitsplätze und 70% seiner Anlagen (assets) in den USA; US-TNU wickelten in den 80er Jahren 90% ihrer Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten in den USA ab, japanische zu 98% in Japan; Zahlen aus Wade, 1996, S 79.

30 International Monetary Fund, World Economic Outlook October 1997, Washington D.C. 1997, 147, 175 (Zahlen für 1997 und 1998 sind Schätzungen).

31 UNCTAD 1997, S. 18.

wächst das Interesse an und das Lobbying für eine Wirtschaftspolitik, die die Wettbewerbsfähigkeit auf globalen Gütermärkten verbessert. Umgekehrt führt eine Verringerung des Anteils nicht am Weltmarkt gehandelter Güter (non-tradables) zur Reduzierung des Interesses an und des Lobbying für Handelsprotektionismus. Die Außenöffnung vor allem in OECD-Staaten (u.a. infolge der GATT-Runden) steigerte den Wettbewerb auf ihren Märkten, was bisher nur „national“ tätige Firmen dazu veranlaßte, ihre Aktivitäten stärker am Weltmarktniveau auszurichten, teilweise sogar ihre Produktion transnational zu strukturieren. Somit trugen die Regierungen maßgeblich dazu bei, anti-protektionistisch und wirtschaftsliberal orientierte Interessengruppen zu stärken.

[3] Instrumente. Die Einschränkung derjenigen Instrumente, die zur Durchführung etwa neokeynesianischer oder importsostituierender Binnenorientierung nötig sind, ergibt sich beim Handel nach einem dem Finanz- und Produktionsbereich ähnlichen Muster: globale Märkte reagieren auf zur Binnensteuerung unternommene Maßnahmen und konterkarieren ihre Wirkung oder schränken sie ein. Beim Handel betrifft dies vor allem „import leakages“, d.h. den Abfluß neokeynesianischer Nachfragestimulierung (etwa mit höheren Staatsausgaben) ins Ausland durch vermehrte Importe. Je nach dem Grad der Außenhandelsverflechtung eines Landes wandert die Kaufkraftzunahme in Einfuhren ab und erreicht nur noch eingeschränkt die beabsichtigte Ausweitung von Produktion und Arbeitsplätzen im Inland.

Dem Gegeninstrument der Reglementierung von Importen steht aber die mit der Exportabhängigkeit proportional gewachsene Abhängigkeit von der Offenheit der Zielmärkte entgegen: Der Vorstellung von „fair trade“ bzw. „gegenseitiger Handel“ entsprechend wäre diese Offenheit gefährdet, wenn die Regierung des exportierenden Landes zur Binnensteuerung Handelsschranken für Importe einführen würde. In der Folge sieht sich eine Regierung auch hinsichtlich ihres außenwirtschaftlichen Instrumentariums eingeschränkt. Die grundlegende Ressourcenausstattung des Staates, das Steueraufkommen, ist bei wachsender Außenhandelsverflechtung ebenfalls weniger nach binnenwirtschaftlichen Gesichtspunkten zu steuern, da ein großer Teil des BSP nunmehr auf globalen Märkten erwirtschaftet wird. Mit einer politischen Abschottung von letzteren würde sich die Regierung unmittelbar die Einnahmen kürzen.

5. Fazit

Vorweg sei daran erinnert, daß globale Märkte nur eine Determinante für nationale Ökonomie und Wirtschaftspolitik unter mehreren sind, wenn auch eine mit zunehmender Bedeutung seit den siebziger Jahren. Nationale Wirtschaftspolitik, Aspekte des politischen Systems, der Kultur und Mentalität, die Ausstattung mit natürlichen Ressourcen, das Bildungsniveau, nationale Institutionen und die geographische Lage formen ebenfalls die politische wie wirtschaftliche Entwicklung. Die vorausgegangenen Kapitel haben gezeigt, wie globale Märkte auf den Ebenen Krisen, Interessen und Instrumente auf Staaten wirken. Dabei ist zu berücksichtigen, daß diese drei Faktoren eng miteinander verwoben sind, sich gegenseitig verstärken und nicht unbedingt als gleichwertig zu betrachten sind.

Krisen. Mit einem steigenden transnational-globalen Anteil an der Wirtschaftsleistung und dem Abbau von staatlichen Kontrollen steigt die Empfänglichkeit einer Volkswirtschaft für exogene Einflüsse. Verschlechtern sich aus der Sicht transnational tätiger (oder interessierter) Kapitalanleger, Investoren und Produzenten die Rahmenbedingungen für ihr Engagement oder verbessern sich die Bedingungen an einem anderen Standort, so ist mit einem Kapitalabfluß bzw. einem Produktionsrückgang zu rechnen, die wiederum die ökonomische Lage eines Landes negativ beeinflussen. Will eine Regierung an der Wachstums- und Effizienzdyamik globalen Wirtschaftens teilhaben, so unterliegt sie einer Beurteilung ihrer Aktivitäten durch global mobile Akteure. Aus diesem Grund ist es durch globale Märkte teurer geworden,

binnenorientiert-dirigistische Politik zu betreiben, da die Opportunitätskosten proportional zum Wachstum des transnationalen Sektors zugenommen haben. Wenn kein transnational-global ausgerichteter Sektor vorhanden wäre, entstünden Opportunitätskosten aus der Nicht-Teilnahme an globalen Märkten.

Interessen. Es kann davon ausgegangen werden, daß eine Zunahme global-transnationalen Wirtschaftens (inklusive des Exportanteils) an der volkswirtschaftlichen Gesamtleistung zum Wachstum von Interessengruppen führt, die diejenigen wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen bevorzugen, die gute Wettbewerbschancen auf dem Weltmarkt ermöglichen. Die wachsende Bedeutung dieser Interessengruppen infolge des Wachstums globaler Märkte ergibt sich aber nicht nur aus ihrer quantitativen Zunahme (als Teil des BSP), sondern auch aus ihrem Drohpotential: sie können glaubwürdiger mit „exit“ drohen und politischen Einfluß („voice“) gewinnen als Firmen, die nicht für den Weltmarkt produzieren bzw. nicht über Auslandsengagement und -erfahrungen verfügen.

Instrumente. Die Wirksamkeit staatlicher Instrumente wird hauptsächlich durch die größere Mobilität von Kapital, Produktion und Investition, aber auch durch globalisierende Arbeitsteilung und transnationale Vernetzung eingeschränkt. Kapitalverkehrskontrollen wie Unternehmensbesteuerung greifen nicht mehr im früheren Ausmaß, staatliche Ausgabenpolitik beeinflusst die Konjunktur nicht mehr wie früher, Nachfragestimulierung fließt durch Importe ins Ausland ab etc.. Zusammen mit den Anreizen zur Marktliberalisierung kann die verringerte Effizienz einiger Maßnahmen zu ihrem bewußten Abbau durch Regierungen führen. Die Verbindung der sinkenden Wirksamkeit einiger Instrumente staatlicher Regulierung mit zunehmendem Wettbewerbsdruck und Problemen in der Außenwirtschaftsbilanz verändert die Kosten-Nutzen-Relation neokeynesianischer oder dirigistisch-importsubstituierender Wirtschaftspolitik und macht eine marktliberalisierende Wettbewerbspolitik attraktiv.

SCHIRM Stefan A., Dr. habil.
Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Stuttgart.