

# Internationale Politische Ökonomie – Eine neue alte Disziplin

*Michael Blauburger, Jan Mergler, Uwe Wagschal*

## 1. Einleitung

Die Einführung des Euro als einheitliche Europäische Währung stieß vor allem in Deutschland, dem Land mit der stabilsten Währung seit 1950, auf erhebliche Skepsis nicht nur in der Bevölkerung, sondern auch in Politik und Wirtschaft. Doch innerhalb einiger weniger Jahre sind die Akzeptanzwerte der neuen Währung in Deutschland deutlich angestiegen. Die Bewertung durch Konsumenten und Wirtschaft, aber auch durch Vertreter der Wissenschaft, hat sich inzwischen zugunsten des Euro gewendet. Mittlerweile hat der Euro sogar den Dollar als wichtigste Anlagewährung abgelöst. An der Euro-Einführung lassen sich zentrale Fragestellungen und Probleme der Internationalen Politischen Ökonomie (IPÖ) exemplarisch darstellen. So ging es bei der Einführung des Euro neben grundsätzlichen ökonomischen Fragen, z.B. welche Wechselkurse – fest oder flexibel – besser geeignet seien, um makroökonomischen Krisen möglichst passend zu begegnen, auch um die politische Frage, welches Wechselkursregime besser zur europäischen Einigung beitragen könnte. Zwei Kernfragen waren außerdem: Wie unabhängig müssen die geldpolitischen Institutionen ausgestaltet sein, und was qualifiziert zur Teilnahme an der Währungsunion? Dies führte zur Formulierung der Maastricht-Kriterien und zum europäischen Stabilitätspakt. Weiter analysiert die IPÖ, wie es überhaupt zur politischen Entscheidung für eine solche Reform kam und welche Positionen sich dabei mit welchem Interessenkalkül durchgesetzt haben. Dominiert der Markt über den Staat, indem der größte Binnenmarkt der Welt vollendet wurde, oder war es ein politischer Sieg über den Markt? Und schließlich gehört auch zum Fragenkanon der IPÖ, wie die starken Wechselkursschwankungen des Euro und des Dollar erklärt werden können. Dabei werden neben den ökonomischen Wechselkurstheorien auch politische und institutionelle Variablen zur Erklärung herangezogen.

Ogleich die IPÖ als wissenschaftliche Disziplin mit Wurzeln in der Politikwissenschaft und Ökonomie noch relativ jung ist, hat sich in ihrem Rahmen ein sehr breites Spektrum an konkurrierenden theoretischen Ansätzen und politikfeldspezifischer Forschung entwickelt, deren wissenschaftstheoretische Grundpositionen jedoch viel älter sind. Die Beschäftigung mit Fragestellungen der IPÖ entwickelte sich in den 1960er und den 1970er Jahren, während ökonomische und poli-

tikwissenschaftliche Fragen zuvor weitestgehend getrennt voneinander behandelt wurden. Die Ölkrise und die sich daraus ergebende Diskussion internationaler Interdependenz sind hervorstechende Beispiele, warum diese strikte Trennung der Disziplinen als nicht mehr zeitgemäß und der Bearbeitung drängender Probleme unangemessen empfunden wurde. Damit ist der Kern der IPÖ angesprochen: Die IPÖ beschäftigt sich mit Phänomenen, die sowohl den Bereich der ökonomischen Effizienz als auch den der politischen Herrschaft betreffen. Dabei reduziert sie diese Phänomene nicht auf ihre ökonomischen oder politischen Aspekte, sondern versucht beiden Teilaspekten und insbesondere deren Wechselbeziehungen Rechnung zu tragen. Wenngleich der Forschungsschwerpunkt einzelner IPÖ-Arbeiten stärker die eine oder andere Seite beleuchten mag, geht es letztlich immer um eine polit-ökonomische Gesamtschau.

Um einen Überblick über grundlegende und aktuelle Themen der IPÖ zu geben, verfahren wir im Folgenden in zwei Schritten: Zunächst werden die klassischen Theorieansätze der IPÖ und deren neuere Weiterentwicklungen dargestellt. Anschließend werden Themen diskutiert, die das Arbeitsprogramm der IPÖ repräsentativ und im Querschnitt widerspiegeln sollen.

## 2. Theoretische Traditionen der Internationalen Politischen Ökonomie

Im Allgemeinen werden drei theoretische Hauptströmungen in der IPÖ unterschieden, die sich auf Vordenker des 19. Jahrhunderts zurückführen lassen: Merkantilismus, Liberalismus und Marxismus. Auch wenn diese klassischen Theorien zu ihrer Zeit nicht als IPÖ bezeichnet oder verstanden wurden, behandeln sie eben jenen Zusammenhang zwischen Politik und Ökonomie, der im Zentrum der Disziplin steht. Sie können somit zu Recht als Begründer derjenigen Denktraditionen gelten, nach denen sich auch moderne Ansätze grob klassifizieren lassen.

### 2.1 Klassische Ansätze

Die bis zum 19. Jahrhundert dominante Theorie des *Merkantilismus* trennt nicht zwischen Politik und Ökonomie, sondern betrachtet ganz im Gegenteil letztere als zentralen Bestandteil der Politik. Für Merkantilisten stellen die finanziellen Ressourcen eines Staates ein elementar wichtiges Mittel im internationalen Machtwettbewerb dar. Die Ökonomie ist daher der Politik – genauer dem staatlichen Streben nach Macht – untergeordnet.

Internationaler ökonomischer Wettbewerb wird von Merkantilisten dementsprechend als Teil dieses Machtwettbewerbs betrachtet und folgt so den Gesetzmäßigkeiten des Nullsummenspiels. Staaten streben folglich auch im Bereich der Ökonomie nach relativen Gewinnen, sei es durch Anhäufung eines möglichst großen Staatsschatzes oder durch das Erwirtschaften von Handelsüberschüssen. Diese Gewinne können nur durch staatliche Steuerung der Wirtschaft und des Handels erzielt werden. Nach Friedrich List bedroht freier Handel das Streben der Staaten nach „Reichtum, Zivilisation und Macht“ (List 1950: 217). Der Merkantilismus

propagiert daher auf internationaler Ebene den Protektionismus zum Schutz der Nationalökonomie.

Auf nationaler Ebene ist die Notwendigkeit staatlicher Intervention und der Regulierung der Ökonomie ebenso ausgeprägt: Der Wettbewerb individueller Interessen in einem freien Markt ist im merkantilistischen Paradigma nicht in der Lage, gesellschaftlichen Wohlstand zu sichern und Öffentliche Güter bereitzustellen. Das Interesse und die Mittel, um diese beiden Ziele zu verfolgen, besitzt ausschließlich der Staat: „The public purse must supply the deficiency of private resource.“ (Hamilton 1966: 340)

Macht und Wohlstand, der der Macht als Staatsziel untergeordnet ist, sind so nur durch Steuerung und Intervention des Staates zu erreichen. Für das Verhältnis von Politik und Ökonomie bedeutet dies, dass der Merkantilismus klar ein Primat des Staates und des Politischen postuliert. Die Staatsraison bildet das zentrale ökonomische Prinzip des Merkantilismus.

Der *Liberalismus* stellt den Merkantilismus in mehrfacher Hinsicht auf den Kopf. Ausgangspunkt der Theorie ist nicht mehr die Staatsraison, sondern der rationale Egoismus des Individuums. Der Wohlstand einer Gesellschaft, so die Kernthese von Adam Smith, ist dann am größten, wenn alle wirtschaftlichen Akteure möglichst ungehindert von politischer Intervention ihre Eigeninteressen verfolgen können. Die „unsichtbare Hand“ des Marktes ermöglicht höchste Effizienz und sorgt für Harmonie zwischen individuellem und gesellschaftlichem Interesse. Anders als im Merkantilismus sind wirtschaftliche Ziele nicht mehr einer politischen Logik untergeordnet, sondern die Ökonomie wird als eigenständiger Bereich betrachtet. Auch muss das Streben nach Wohlstand nicht aus Furcht vor relativen Verlusten an nationalen Grenzen enden – im Gegenteil: Liberale Ökonomen fragen weniger nach der Verteilung, als nach dem absoluten Umfang von Wohlstandsgewinnen. Freihandel fördert daher den Wohlstand aller Beteiligten, der sich nicht an nationalen Gold- und Silberreserven, sondern am Wachstum wirtschaftlicher Aktivität und Leistungsfähigkeit zeigt. Noch stärker wurde diese positive Bewertung internationalen Handels durch David Ricardos Konzept des komparativen Kostenvorteils untermauert. Sogar ein Land, das in seiner Produktivität in allen Bereichen unterlegen ist, kann durch Konzentration auf seine relativen Stärken zu gemeinsamer Wohlfahrtssteigerung mit seinen Handelspartnern beitragen.

Diese starke Betonung unterschiedlicher Logiken von Politik und Ökonomie hat die Frage aufgeworfen, ob der Liberalismus überhaupt eine Theorie der IPÖ darstellt (Crane/Amawi 1991). Tatsächlich hat die liberale Theorie aber ein Verständnis von Politik und einen Platz für die Untersuchung der Wechselbeziehungen von Ökonomie und Politik. So wird etwa die Wirkung von Freihandel auf die internationale Politik als friedensfördernd beschrieben. Umgekehrt wird der Politik in unterschiedlichem Ausmaß zugestanden, einen Rahmen für die Ökonomie bereitzustellen, Marktineffizienzen zu beheben und möglicherweise zur Bereitstellung Öffentlicher Güter (vor allem Bildung) und zur Milderung von Verteilungsungleichheiten tätig zu werden.

Die Auseinandersetzung zwischen liberalem Paradigma und *Marxismus* hat das 20. Jahrhundert nachhaltig geprägt. Der Marxismus beschreibt den fundamentalen Zusammenhang von Ökonomie und Politik in krassem Gegensatz zum Merkantilismus und Liberalismus: Ökonomie ist weder ein Mittel der Politik noch sind die

beiden Bereiche weitgehend voneinander getrennt. Vielmehr sind im Rahmen des von Marx und Engels postulierten historischen Materialismus politische und gesellschaftliche Prozesse von den jeweils vorherrschenden Produktionsmodi determiniert.

Wenngleich Marx und Engels keine genuin internationale Theorie politischer Ökonomie vorlegten, beinhalten ihre Schriften Implikationen für die internationale Ebene, auf denen spätere marxistische Autoren aufbauten. Stark vereinfacht dargestellt beschreiben sie in ihren Schriften die zwingende Notwendigkeit, einmal angehäuften Kapital zu reinvestieren. Akteure, die dies nicht tun, laufen Gefahr, vom Markt verdrängt zu werden. Da das Erwirtschaften von Kapital durch die Ausbeutung der Arbeiterklasse stattfindet, verarmt letztere zusehends. Dadurch entsteht das Problem, dass die Binnennachfrage und mit ihr die Gewinne sinken. Die Investitionschancen im eigenen Land sind so erheblich verringert. Damit der Kapitalismus überleben kann, müssen neue Investitionschancen und Absatzmärkte im Ausland erschlossen werden: „Das Bedürfnis nach einem stets ausgedehnteren Absatz für ihre Produkte jagt die Bourgeoisie über die ganze Erdkugel.“ (Marx/Engels 1961: 27).

Eine konsequente Anwendung dieser Schule auf die internationale Politik erfolgte erst durch die erste Generation nach Marx, zu der z.B. Rosa Luxemburg, Rudolf Hilferding und Lenin zählten. Diese haben im Rahmen verschiedener *marxistischer Imperialismustheorien* versucht, eine kausale Verkettung von Kapitalismus, Imperialismus und Krieg nachzuweisen. Nach Lenin zwingt der mangelnde Konsum in „überreifen“ kapitalistischen Systemen zum Kapitalexport. Der Staat sichert sich und seiner Bourgeoisie Märkte und Investitionschancen durch das Schaffen von Einflussphären und Kolonien. Auf diese Weise verbreitet sich das kapitalistische System auf der ganzen Welt, ärmere Länder werden zuerst kolonialisiert, dann industrialisiert. Früher oder später geraten die Interessen kapitalistischer Imperialmächte aufgrund ihres Expansionsdrangs in Konflikt miteinander. Die daraus resultierende Kriegsanfälligkeit des internationalen Systems ist nach der marxistischen Imperialismustheorie so auf das Organisationsprinzip des Weltwirtschaftssystems zurückzuführen.

## 2.2 Moderne Theorien der Internationalen Politischen Ökonomie

Auf diesen Vordenkern aufbauend haben sich moderne – neomerkantilistische, neoliberaler und neomarxistische – Theorien der IPÖ entwickelt. Dabei ist eine starke Ausdifferenzierung, insbesondere innerhalb des liberalen Theoriestranges, zu verzeichnen, so dass man bereits gegensätzliche Denkpositionen innerhalb einer Schule findet. Darüber hinaus sind neomerkantilistische und neomarxistische Theorieangebote am besten als kritische Reaktionen und grundlegende Herausforderungen des in den 1980er und 1990er Jahren zunehmend dominanten (neo-)liberalen Paradigmas zu verstehen (Helleiner 2003).

Für Theoretiker des *Neomerkantilismus*, die häufig auch als ökonomische *Nationalisten* oder *Realisten* bezeichnet werden (Gilpin 1987), stehen nach wie vor der Nationalstaat und seine politischen und strategischen Interessen im Mittelpunkt wirtschaftlicher Aktivitäten. In zweifacher Hinsicht grenzen sich ökonomische Realisten vom Neoliberalismus ab: Erstens widersprechen sie besonders heftig der These vom Bedeutungsverlust des Nationalstaates im Zeitalter von Interdependenz

und Globalisierung. Zweitens warnen sie vor der tatsächlichen Aufgabe nationaler Handlungsautonomie und plädieren stattdessen häufig für protektionistische und interventionistische Wirtschaftspolitik.

Gegenüber rein ökonomischen Erklärungen weltwirtschaftlicher Prozesse, die dem Staat oft implizit oder explizit einen Bedeutungsverlust unterstellen, verweisen Realisten auf tiefer liegende nationale Interessen und politische Machtstrukturen. So ist für Krasner, einem der Hauptvertreter des ökonomischen Realismus, der Grad der Offenheit des Weltwirtschaftssystems abhängig von politischen Faktoren, genauer von dem Vorhandensein eines starken Hegemons. Verliert ein Hegemon an Macht, wird er in der Wirtschaftspolitik stärker zu protektionistischen Maßnahmen greifen (Krasner 1982: 185ff.). Ähnlich betont auch Gilpin die Rolle der Nationalstaaten und ihrer Machtverteilung (Gilpin 1981). Verschiebt sich die politische und ökonomische Machtbalance zwischen den Staaten, gerät die bestehende internationale Ordnung unter Druck und generiert Wandel entweder durch Anpassung oder durch Hegemonialkriege. In jedem Fall sind es die mächtigsten Nationalstaaten und ihr Verhältnis untereinander, die über die Gestaltung der weltwirtschaftlichen Ordnung bestimmen.

Dementsprechend muss es aus der Sicht der ökonomischen Realisten auch im Interesse eines jeden Staates sein, sich ein Höchstmaß an nationaler Handlungsautonomie zu bewahren und Abhängigkeiten zu vermeiden. So verweisen Realisten auf unterschiedliche Belege aus der Staatenpraxis, die aus ihrer Sicht nicht durch andere Theorien erklärt werden können: Der Erfolg einiger Ökonomien in Ostasien sei demnach gerade nicht auf größtmögliche Marktöffnung zurückzuführen, sondern auf die teilweise protektionistische und interventionistische Politik der jeweiligen Staaten. Auch zwischen den am weitesten entwickelten Ökonomien bestehen weiterhin zahlreiche Handelshindernisse, häufig in versteckter, nicht-tarifärer Form. Das Streben nach nationalen oder europäischen „Champions“ ist aus Sicht der Realisten weniger ein Beitrag zum freien Wettbewerb, als vielmehr klassische Machtpolitik. Parallelen zu den realistischen Theorien der Internationalen Beziehungen, wie den Ansätzen von Hans Morgenthau und Kenneth Waltz, sind im neomerkantilistischen Paradigma nicht zu übersehen.

Die Bezeichnung *Neoliberalismus* ist nicht unproblematisch, da sie oft als negativer Kampfbegriff verwendet wird – hier soll sie lediglich analog zu den beiden anderen Hauptströmungen die modernen Ausprägungen der liberalen Tradition bezeichnen. Diese Begriffsverwendung darf aber nicht den Eindruck erwecken, es handle sich um eine geschlossene und einheitlich verstandene Theorie. Vielmehr umfasst die moderne (neo)liberale Theorie ein weit ausdifferenziertes Spektrum an Positionen, die von einer radikalen Verdrängung der Politik durch den Markt, über den „embedded liberalism“ (Ruggie 1982: 393) des keynesianischen Wohlfahrtsstaates bis hin zu Forderungen nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung oder einer Tobin-Steuer reichen.

Gemeinsam sind den unter dem Oberbegriff des Neoliberalismus versammelten Theorien eine grundsätzliche Bejahung von freiem Handel und internationalem Wettbewerb sowie eine Perspektive, die nicht von der Staatsraison, sondern vom rationalen Individuum ausgeht. Smiths „unsichtbare Hand“ und Ricardos Theorie komparativer Kostenvorteile bilden weiterhin Grundeinsichten liberalen Denkens.

Eine Unterscheidung der verschiedenen Ansätze ergibt sich vor allem aus deren Positionen zum Verhältnis von Markt und Staat: Wie weit reicht die selbstregulie-

rende Kraft des Marktes und wo muss der Staat möglicherweise intervenieren, um Marktineffizienzen zu beheben oder Umverteilung zu erlauben? Inwieweit ist der Staat Voraussetzung eines funktionierenden Marktes und wie wirkt wiederum Wettbewerb auf den Handlungsspielraum der Politik? Bedarf es im Zeitalter der Globalisierung alternativer Steuerungsformen, die – anders als im ökonomischen Realismus – keineswegs auf den Nationalstaat beschränkt bleiben müssen?

Unter dem Begriff *Neomarxismus* wird eine Vielzahl von Ansätzen subsumiert, wie der *Dependenzansatz* und die *Weltsystemtheorie*, die auf Elemente der marxistischen Imperialismustheorie zurückgreifen und insbesondere die Beziehungen zwischen reichen und armen Ländern untersuchen, während sich die *neogramscianische IPÖ* der Analyse der im internationalen System wirkenden soziokulturellen Kräfte zuwendet.

Der Dependenzansatz überträgt den Marxschen Befund einer Klassengesellschaft auf das internationale System, wobei den industrialisierten Staaten im Zentrum des Weltsystems die Rolle der Inhaber der Produktionsmittel und den Entwicklungsländern an der Peripherie die Rolle des Proletariats zukommt.

Die Weltsystemtheorie erweitert den Dependenzansatz um eine Mittelklasse von Staaten, die Semiperipherie. Im Rahmen der Weltsystemtheorie ist es für einzelne Entwicklungsländer durchaus möglich, von der Peripherie zur Semiperipherie und in Einzelfällen auch ins Zentrum vorzustoßen. Die Struktur des Systems verhindert jedoch, dass die breite Masse von Entwicklungsländern eine solche Entwicklung vollzieht. Die Aufrechterhaltung des kapitalistischen Weltsystems beruht in beiden Paradigmen auf der Ausbeutung der Entwicklungsländer.

Nach neogramscianischer Lesart wird das kapitalistische System hingegen durch eine transnationale Hegemonie sozialer Kräfte aufrechterhalten, in deren Zentrum sowohl die „neoliberalen“ Ideologie als auch kulturelle Werte wie beispielsweise der Massenkonsum stehen. Den Kern der Analyse bildet dabei die Frage, welche Formation von staatlichen, wirtschaftlichen und sozialen Kräften zur Herausbildung einer Hegemonie führt und wie der derzeitigen neoliberalen Hegemonie zu begegnen sei.

### 3. Bedeutende Themenbereiche der IPÖ

Vier Themenbereiche, die die heutige IPÖ besonders prägen, sollen im Folgenden näher vorgestellt werden: (a) die zunehmende Bedeutung von Global Governance, (b) die Beurteilung und Bewertung von Globalisierungsprozessen, (c) die Analyse von Macht innerhalb der IPÖ sowie (d) die Analyse von Staatstätigkeitsbereichen (Policies).

#### 3.1 Global Governance

Der Begriff Global Governance ebenso wie Rosenaus und Czempiels Kurzformel „Governance without Government“ (Rosenau/Czempel 1992) verweisen auf eine neue Akzentuierung der politischen Steuerung, die weitgehend ohne den Staat stattfindet. Sicherlich wurden dabei die Bedeutung von nicht-staatlichen Akteuren, ihre

Steuerungsmacht und ihr Verpflichtungsgrad in der Literatur oftmals zu hoch bewertet – gleichwohl haben Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) und privatwirtschaftliche Akteure in den letzten Jahren deutlich an Zahl und Einfluss gewonnen. Richtig ist auch die Beobachtung, dass sich die Handlungsmöglichkeiten des Staates zur politischen Steuerung komplexer Probleme, wie beispielsweise der Umweltpolitik oder der Armutsbekämpfung, deutlich geändert haben. So machen Klimaprobleme beispielsweise nicht an nationalen Grenzen halt.

Innerhalb der IPÖ lag der Schwerpunkt der Analyse internationaler Governance lange auf der Politik internationaler Organisationen wie dem Internationalen Währungsfonds IWF, der Weltbank und der Welthandelsorganisation WTO (Schirm 2004). Die Bretton-Woods-Institutionen IWF und Weltbank wurden 1944 gegründet, jedoch mit unterschiedlichen Aufgaben und Zielen. Während die Weltbank, die aus insgesamt fünf selbstständigen Organisationen besteht, vorwiegend für die Entwicklungshilfe zuständig ist, richtet sich der Fokus des IWF auf die Vermeidung internationaler Finanz- und Zahlungskrisen sowie die Stabilisierung von Wechselkursen. Im Zuge der Transition vieler Länder von Diktaturen hin zu Demokratien – insbesondere nach dem Zerfall der Sowjetunion – leistete der IWF Beratungs- und Aufbauhilfe, die jedoch nicht unumstritten war, wie etwa von Seiten des ehemaligen Weltbank-Chefökonom und Nobelpreisträgers Stiglitz betont wird (Stiglitz 2002). Die WTO ging 1995 aus dem internationalen Vertragswerk des GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) hervor. Die acht verschiedenen Vertragsrunden des GATT haben seit 1948 schrittweise zu einem substanziellen Abbau von Zöllen und anderen Handelshemmnissen geführt. Die WTO ist mittlerweile nicht mehr nur für Handelsliberalisierungen zuständig, sondern auch für Vertragswerke, die sich mit der Liberalisierung von Dienstleistungen sowie dem Schutz geistigen Eigentums (TRIPS), der so genannten Immaterialgüter, befassen. Kern aller drei Verträge ist die Meistbegünstigungsklausel, die besagt, dass ein Vorteil, der von einem Land einem anderen Land gewährt wird, gleichzeitig allen anderen Vertragspartnern gewährt werden muss.

Die Zahl der Beispiele, die die These vom „Wandel der Staatlichkeit“ oder vom „Regieren jenseits des Nationalstaates“ stützen, nimmt zu. Die These einer De-Nationalisierung scheint jedoch überzeichnet (Zürn 1998: 65ff.). In der Ökonomie lassen sich Standardisierungen im Bereich der Rechnungslegung von Unternehmen feststellen, die unter Mitarbeit transnationaler Unternehmen zustande kamen. Um die Bilanzdaten von Unternehmen international vergleichen zu können, hat sich insbesondere bei international agierenden Großunternehmen der „International Accounting Standard“ (IAS) durchgesetzt.<sup>1</sup> So bilanzieren (Stand 30. Juli 2004) 19 von 30 der im Deutschen Aktienindex DAX notierten Unternehmen nach diesem Standard, während die klassische (deutsche) Variante nach dem Handelsgesetzbuch (HGB) nur noch von zwei DAX-Großunternehmen angewendet wird. Die übrigen Unternehmen verwenden das US-GAAP-System, welches für börsennotierte Unternehmen in den USA vorgeschrieben ist. Generell lässt sich also ein Übergang von einer nationalen hin zu einer supra- und internationalen Rechnungslegung beobachten, die aufgrund ihrer ökonomischen Relevanz – etwa für Standortfragen und Wettbewerbsvorteile – auch nach Macht- und Durchsetzungsfragen zu beurteilen ist. Der Nationalstaat als Akteur taucht zwar bei der Rahmengesetzgebung und

Überwachung der Normen auf, bemerkenswert ist jedoch seine gesunkene Bedeutung in der Ausarbeitung und Durchsetzung dieser Regeln.

Von weitreichender Bedeutung für die Wirtschaft sind beispielsweise auch die Vorschriften zur Eigenkapitalunterlegung von Banken, die durch den Basler Ausschuss für Bankenaufsicht festgelegt werden. Dieser Ausschuss der Bankenaufsichtsbehörden der wichtigsten 13 Industrieländer legt neben allgemeinen strategischen Richtlinien, auf die sich die Bankenaufsicht jedes Landes stützen kann, zusätzlich Eigenkapitalvorschriften fest. Während er zwar keine eigenen gesetzgeberischen Kompetenzen besitzt, gibt der Ausschuss doch wichtige Empfehlungen für das internationale Bankensystem ab. Die deutschen Interessen werden sowohl von einem Vertreter der Deutschen Bundesbank als auch von einem Vertreter der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht wahrgenommen. Das gegenwärtig gültige Basel I-System sieht Minimalanforderungen für Risikobewertung und Eigenkapitalausstattung vor, die durchgehend 8 Prozent Eigenkapital für Kredite an Unternehmen vorschreiben. Dieses System soll 2007 durch Basel II abgelöst werden. Basel II sieht eine risikogewichtete Eigenkapitalregelung, eine erweiterte Bankenaufsicht und mehr Offenlegungspflichten der Banken vor. Aus Perspektive der IPÖ ist der Durchsetzungs- und Verhandlungsprozess von Basel II von zentralem Interesse. Neben den nationalen Bankenaufsichten und der Bundesbank verfolgen ausländische Banken, private Geschäftsbanken, Genossenschaftsbanken und Sparkassen sowie Industrie und Klein- und Mittelstandsunternehmen (KMU) jeweils eigene spezifische Interessen, wie die Verdrängung bzw. Benachteiligung anderer Marktteilnehmer. Hinzu kommen unterschiedliche nationale Interessen. Schien es zunächst, als hätten sich besonders amerikanische Interessen bei Basel II durchgesetzt, hat sich doch im Laufe der Zeit eine kompaktere europäische Position herauskristallisiert. So gelang es, deutlich günstigere Regelungen für KMU durchzusetzen, als unter Basel I. Ebenfalls war es den Sparkassen, die sich durch die Haftungsregeln in ihrer Existenz bedroht sahen, möglich, eine Zerschlagung zu verhindern. Und schließlich setzte sich die Bundesregierung gegen die britische und amerikanische Auffassung durch, indem sie erreichte, dass Kredite an die öffentliche Hand mit einem Risikogewicht von Null unterlegt wurden. Dies bedeutet sehr viel günstigere Kreditfinanzierungskosten für den Staat, obwohl auch hier die Risiken sehr ungleich verteilt sind, was sich etwa in der unterschiedlichen Schuldensituation Bremens und Bayerns zeigt. Eine solche Form der Global Governance wirkt einerseits staatsentlastend, da nicht-staatliche Akteure teilweise die Positionen und Verhandlungskorridore mit festlegen. Andererseits ist ein solcher Prozess relativ demokratiefremd, da es den meisten Akteuren an demokratischer Legitimation mangelt und selbst die nationalen Parlamente im Zuge des Verabschiedungsprozesses keine bzw. nur sehr geringe Einwirkungsmöglichkeiten besitzen.

### 3.2 Globalisierung

Der Bedeutungszuwachs der IPÖ im vergangenen Jahrzehnt ist nicht zuletzt eng mit der Globalisierungsdiskussion verknüpft. Die 1990er Jahre brachten eine wahre Publikationsflut zu diesem Phänomen hervor, das als die zunehmende weltweite Integration und Vernetzung von Wirtschaft, Kultur, Kommunikation und Information, aber auch von Politik verstanden werden kann. Globalisierung ist keine neue

Erscheinung, sondern eine Entwicklung, die bereits gegen Ende des 19. Jahrhunderts eine enorme Dynamik entfaltete. Die Grenzen waren damals weitgehend offen und der internationale Austausch von Waren, Kapital und Informationen war beachtlich. Erst durch die ökonomischen Krisen kurz vor und nach dem Ersten Weltkrieg, die mit dem Instrument des Protektionismus bekämpft wurden, nahm der Integrationsgrad der Weltwirtschaft wieder ab (James 2001: 101 ff).

Während Ökonomen den Nutzen überwiegend in wirtschaftlicher Integration sehen – etwa in Freihandelsgewinnen oder dem Abbau von Armut und Ungleichheit –, sind nicht nur weite Teile der Öffentlichkeit, sondern auch Vertreter der Wissenschaft durchaus globalisierungskritisch. Es entstehen Globalisierungängste, weil die Anpassungsgeschwindigkeiten und der Offenheitsgrad von Ökonomien – und somit auch die Verletzlichkeit der heimischen Ökonomien – zugenommen haben. Suggestierten geschützte Märkte für längere Zeit Sicherheit vor Wettbewerb und Anpassungsdruck, so führte der Abbau von Protektionismus zunächst im Primärsektor (Landwirtschaft) und anschließend im Sekundärsektor (Industrie) zu Arbeitsplatzverlusten, wie z.B. in der Textil- oder Montanindustrie. Andererseits sind es aber gerade die im Weltmarkt integrierten Unternehmen, die langfristig erfolgreich und produktiv sind und somit auch Arbeitsplätze schaffen. Das Streben nach möglichst großem staatlichen Schutz hat sich langfristig oft als falsche Strategie erwiesen. Länder wie Australien und Neuseeland, die Anfang des 20. Jahrhunderts zu den reichsten Länder der Erde zählten, bauten in einer Allianz zwischen Gewerkschaften, Industrie und Staat über Jahrzehnte hinweg ein umfangreiches Protektionismusregime auf. Die Folge war ein dramatischer Abfall in der Wohlfahrtsrangliste der westlichen Industrieländer. Erst mit radikalen Politikwechseln in den 1980er Jahren, in denen man sich bewusst in den Weltmarkt integrierte, gelang es, wieder überdurchschnittliche Wachstumsraten zu erzielen.

Eines der am häufigsten diskutierten Themen innerhalb der Globalisierungsliteratur ist der Wettlauf der Nationen um Ressourcen (z.B. Steuern, Arbeitsplätze, Direktinvestitionen) und ökonomischen Erfolg. Dabei wird die Hypothese aufgestellt, dass dieser Wettbewerb zu einem Rückbau (Retrenchment) des Kollektivgüterangebots – beispielsweise des Sozialstaates – führt. Der amerikanische Ökonom Paul Krugman wies jedoch darauf hin, dass es keinen Systemwettbewerb zwischen Ländern geben kann, vielmehr handle es sich nur um einen Wettbewerb von Unternehmen oder Personen (Krugman 1996: 56). Allerdings ist in diesem Kontext zu berücksichtigen, dass der Nationalstaat die wichtigsten Rahmenbedingungen setzt.

Die Frage, ob Globalisierung zu einer Abwärtsspirale führt, wird auch unter dem Stichwort „Effizienzthese“ diskutiert. Nach dieser These befinden sich Nationalstaaten immer mehr auf dem Weg hin zu „Wettbewerbsstaaten“, was sie zu reduziertem Einsatz für nicht-produktive Bereiche zwingt. Dies führt tendenziell zu einer Reduzierung der Staatsquote und Sozialstaatstätigkeit. Auf der anderen Seite argumentieren Vertreter der Kompensationsthese (Rodrik 1997), dass eine positive Beziehung des Sozialstaates und der Globalisierung besteht. Demnach ermöglicht ein ausgebauter Sozialstaat erst das hohe Maß an weltwirtschaftlicher Integration. In einem historischen Kompromiss wird hohe weltwirtschaftliche Integration mit hoher innerstaatlicher Absicherung durch den Sozialstaat erkaufte. Dies gilt vor allem für kleine, hoch integrierte Länder wie die Skandinavien, die einen hohen Korporatismusgrad aufweisen und zudem lange von Links- und anderen Sozialstaatsparteien regiert wurden.

Die empirischen Studien zum Einfluss der Globalisierung auf den Nationalstaat vermitteln ein ambivalentes Bild (Schulze/Ursprung 1999: 70). Es lässt sich kein eindeutiger Abbaueffekt identifizieren, der durch die Globalisierung verursacht wird. Andererseits findet auch die Kompensationsthese nur eingeschränkt Unterstützung. Jedoch kann man auch feststellen, dass weltmarktoffene Länder flexibler auf außenwirtschaftliche Erfordernisse reagieren. Auch wird unter den Bedingungen der Globalisierung die politische Steuerung der Ökonomien schwieriger. Dies hat einerseits mit dem Verlust der nationalen Zinsautonomie – so Fritz Scharpf – und andererseits mit einer größeren Kapitalmobilität, verbunden mit einer stärkeren Verletzlichkeit der Steuereinnahmen, zu tun. Globalisierungsstudien haben für die 1990er Jahre gezeigt, dass die Unterschiede in der Programmatik und im Handeln von politischen Parteien immer geringer wurden. Insgesamt scheint eine Politik „gegen den Markt“ inzwischen nur noch für kurze Zeit bzw. gar nicht mehr möglich.

### 3.3 Macht

Einer der Schlüsselbegriffe sowohl der Politikwissenschaft als auch der IPÖ ist Macht. Klassisch kann nach Max Weber Macht als „...jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance besteht“ verstanden werden (Weber 1972: 28). Dieser prominente Machtbegriff wurde jedoch in der IPÖ nicht als analytische Kategorie verwendet, sondern vielmehr gelangten unter anderem mit dem Ansatz der strukturellen Macht von Susan Strange andere Ansätze zu mehr Aufmerksamkeit (Strange 1996).

Strange geht bei ihrer Analyse von zwei Grundfragen aus: Wer bekommt was und wem nutzt es? Auf Basis der Untersuchungen zur Macht der USA identifiziert sie vier Machtressourcen, die strukturelle Macht ausmachen: (1) Sicherheit und militärische Stärke, (2) Wissen und Ideen (z.B. kulturelle Hegemonie) (3) Geld und Finanzbeziehungen sowie (4) Produktion bzw. Produktionsfaktoren. Im Gegensatz zu der vielfach behaupteten Schwächung der USA, die an einem geringeren Anteil am Weltsozialprodukt fest gemacht wurde, identifizierte sie dazu eine strukturelle Stärkung und Durchsetzung US-amerikanischer Positionen. Mit ihrem Konzept betont Strange, dass nicht nur Agenda Setting und die Gestaltungsmacht internationaler Beziehungen relevant sind, sondern auch das Zusammenspiel dieser unterschiedlichen Machtstrukturen und Machtressourcen.

### 3.4 Staatstätigkeitsprofile

Ein vierter Hauptanwendungsbereich der IPÖ nimmt Anleihen bei der traditionellen Policy-Forschung, bei Globalisierungstheorien sowie bei den Theorien Internationaler Beziehungen. Dabei stehen die (veränderten) Staatstätigkeitsprofile unter den Bedingungen der Globalisierung im Zentrum des Erkenntnisinteresses. Solche Staatstätigkeitsfelder können die De- bzw. Regulierung von Märkten, Staatsverschuldung, Sozial-, Umwelt- oder auch Steuerpolitik sein, die im Folgenden exemplarisch diskutiert wird. Typische Fragestellungen dieser Schule sind: Führt Globalisierung über den zunehmenden Anpassungsdruck und Wettbewerb der National-

staaten zu mehr Steuerreformen? Gibt es ein „Race to the Bottom“, in dem Steuereinnahmen wegbrechen, weil international mobiles Kapital sich dorthin orientiert, wo die geringste Besteuerung herrscht? Und nicht zuletzt: Wie reagiert die Politik auf solche Entwicklungen?

Der größte Marktdruck auf die Steuersysteme entstand durch die Globalisierung und den damit verbundenen Steuerwettbewerb. Bis Mitte der 1970er Jahre mussten Nationalstaaten wegen geringerer Integration der nationalen Volkswirtschaften, fester Wechselkurse sowie hoher Wachstumsraten kaum Rücksicht auf die Steuerpolitik im Ausland nehmen. Mit der Globalisierung, der demographischen Herausforderung, der zunehmenden europäischen Integration, der intensivierte Liberalisierung des Welthandels sowie des Kapitalverkehrs veränderten sich die Rahmenbedingungen für eine nationale Wirtschafts- und Steuerpolitik. Ländern mit zu hohen Steuern drohte die Abwanderung von Kapital. Politisch werden die Wirkungen des Steuerwettbewerbs – zumindest in den meisten europäischen Ländern – meist negativ bewertet. Selbst die OECD spricht von einem schädlichen Steuerwettbewerb und stellt einzelne Länder, wie z.B. die Schweiz oder Liechtenstein, an den Pranger.

Ähnlich den Abwertungswettläufen Anfang der 1930er und 1970er Jahre besteht beim aktuellen Steuerwettbewerb die Motivation der beteiligten Länder darin, sich einen komparativen Vorteil gegenüber ihren Mitkonkurrenten zu verschaffen, indem vorzugsweise die Steuern auf mobiles Steuersubstrat (Kapital, hohe Einkommen) gesenkt werden. Dadurch, so die These, würden andere Länder gezwungen, nachzuziehen. Durch das geringere Steueraufkommen käme es schließlich zu einem Rückgang der Staatstätigkeit. Ein solches Verhalten ist für ein Land dann rational, wenn andere Länder sich diesem Standort- und Anpassungswettbewerb nicht stellen bzw. nicht stellen können.

Allerdings kann weder im internationalen noch im nationalen Vergleich ein solcher Abwärtswettlauf nachgewiesen werden, wenn man die Steuer- und Abgabenquoten als Kriterium zugrunde legt. Bei den Körperschaft- und Einkommensteuern wurden zwar die Sätze gesenkt, aber durch die Schließung von Steuerschlupflöchern wurde einem Einbruch der Steuereinnahmen entgegengewirkt. Dass der vielfach angekündigte ruinöse Steuerwettbewerb bislang nicht eingetreten ist, bedarf einer Erklärung. Offensichtlich orientieren sich Wähler nicht nur am Versprechen niedriger Steuern, sondern auch daran, welche öffentlichen Güter für sie bereitgestellt werden.

#### 4. Zusammenfassung

Die Beschäftigung mit der Internationalen Politischen Ökonomie reicht Jahrhunderte zurück und kann als Antwort auf politökonomische Probleme gedeutet werden. Die IPÖ greift diese traditionellen Ansätze auf und passt sie angesichts aktueller Fragestellungen in moderner und differenzierter Form an. Die Themenpalette der IPÖ ist breit: Neben der Analyse von Globalisierung, von Armut und Unterentwicklung, von unterschiedlichen Staatstätigkeitsfeldern oder Ländervergleichen werden bei all diesen Themen stets auch Fragen politischer Macht ins Blickfeld gerückt. Dabei liegt heute ein besonderer Fokus der IPÖ auf der Analyse von Governance-Strukturen. Neben den traditionellen internationalen Organisationen wie IWF, Weltbank und WTO,

stehen hier neue Arrangements und Regime unter Beteiligung nicht-staatlicher Akteure im Mittelpunkt.

Das primäre Erkenntnisinteresse der IPÖ liegt also in der Interaktion von Staaten und Märkten, in ihren Wechselwirkungen und gegenseitigen Einflüssen. Während die Ökonomie diese Zusammenhänge unter den Gesichtspunkten von Effizienz und Ressourcenallokation betrachtet, fragt die Politikwissenschaft nach der Durchsetzung einzelner oder kollektiver Interessen, d.h. es geht vor allem um Machtfragen und gleichzeitig um Fragen der Legitimität. Die IPÖ versucht, beiden Ansätzen in einer interdisziplinären Orientierung gerecht zu werden.

## Anmerkung

- 1 Diese Regeln werden vom International Accounting Standards Board (IASB), einem privatem, unabhängigen Standardsetter mit Sitz in London aufgestellt.

## Literatur

- Crane, George T./Amawi, Abla, Hrsg. (1991): *The Theoretical Evolution of International Political Economy: A Reader*, New York.
- Gilpin, Robert (1987): *The Political Economy of International Relations*, Princeton.
- Gilpin, Robert (1981): *War and change in world politics*, New York.
- Hamilton, Alexander (1966): *Report on Manufacturers*, in: Syrett, Harold C. (Hrsg.): *The Papers of Alexander Hamilton*, New York, S. 230-340.
- Helleiner, Eric (2003): *Economic liberalism and its critics: the past as prologue?*, in: *Review of International Political Economy* 10:4, S. 685-696.
- James, Harold (2001): *The End of Globalization*, Cambridge.
- Krasner, Stephen D. (1982): *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables*, in: *International Organization* 36:2, S. 185-206.
- Krugman, Paul (1996): *Pop Internationalism*, Cambridge.
- List, Friedrich (1950): *Das Nationale System politischer Ökonomie*, Jena.
- Marx, Karl/Engels, Friedrich (1961): *Manifest der kommunistischen Partei*, in: MEW. Band 1. Berlin, S. 15-54.
- Rodrik, Dani (1997): *Has globalization gone too far?*, Washington D.C..
- Rosenau, James N./Czempiel, Ernst Otto (1992): *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge.
- Ruggie, John Gerrard (1982): *International Regimes, Transactions, and Change: embedded liberalism in the postwar economic order*, in: *International Organization* 36:2, S. 379-415.
- Schirm, Stefan (2004): *Internationale Politische Ökonomie. Eine Einführung*, Baden-Baden.
- Schulze Günther G./Ursprung Heinrich W. (1999): *Globalisierung contra Nationalstaat? Ein Überblick über die Empirische Evidenz*, in: Busch, Andreas/Plümper, Thomas (Hrsg.): *Nationaler Staat und internationale Wohlfahrt*. Baden-Baden, S. 41-92.
- Stiglitz, Joseph (2002): *Die Schatten der Globalisierung*, Berlin.
- Strange, Susan (1996): *The Retreat of the State*, Cambridge.
- Weber, Max (1972): *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen.
- Zürn, Michael (1998): *Regieren jenseits des Nationalstaates*, Frankfurt am Main.