Zeitschrift: Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik

Herausgeber: Widerspruch

Band: 19 (1999)

Heft: 38

Artikel: Freihandel als hegemoniales Projekt? : Zur Geschichte der Aussenwirtschaftspolitik in den USA

Autor: Scherrer, Christoph

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-652073

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 07.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Christoph Scherrer

Freihandel als hegemoniales Projekt?

Zur Geschichte der Außenwirtschaftspolitik in den USA

Ganz gleich ob die „Globalisierung" begrüßt oder abgelehnt wird, die Internationalisierung der Waren-, Kapital- und Geldströme wird häufig als unvermeidlicher Prozeß dargestellt (vgl. u.a. Dahrendorf 1998; Greider 1997). Ist jedoch die Internationalisierung wirtschaftlicher Aktivitäten in den letzten Jahrzehnten ein natürlicher Prozeß gewesen, für den je nach politischer Couleur entweder die Kapitallogik oder der Drang der Menschen, ihr Handlungsfeld zu erweitern, verantwortlich ist? Könnte sie nicht auch Folge eines politischen Projektes gewesen sein, das von gesellschaftlichen Akteuren aktiv betrieben wurde? Die Antwort auf diese Fragen dürfte erhebliche Implikationen für den Umgang mit den Globalisierungstendenzen haben.

Ausgangspunkt für eine Antwort auf diese Fragen ist die wohl unbestrittene Tatsache, daß die Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika (USA) nach dem Zweiten Weltkrieg die entscheidende Kraft bei der Gründung und Ausgestaltung der für die Weltwirtschaft zentralen multilateralen Institutionen war.[1] Seither forciert die US-Regierung die Öffnung der Märkte anderer Nationen für ausländische Anbieter. Entscheidendes, wenngleich nicht einziges Mittel, um die anderen Nationen zur Öffnung ihrer Märkte zu bewegen, war die Öffnung des eigenen Marktes. Gemäß der zentralen Norm der Reziprozität des Welthandelsregimes erleichterten die USA im Gegenzug zu jeder Zollsenkung bzw. zu jeder Beseitigung einer nichttarifären Handelsbarriere (z.B. technische Standards) den Zugang zum eigenen Markt. Und der Zugang zu diesem größten Markt war und ist immer noch sehr begehrt. Die Erfolge von Unternehmen aus Deutschland, Japan, Südkorea und heute China auf dem US-amerikanischen Markt trugen maßgeblich zur Dynamik ihrer jeweiligen Volkswirtschaften bei. Zugleich stärkten diese Erfolge die exportorientierten Kräfte in diesen Ländern (für Westdeutschland siehe Altvater u.a. 1979).

Wenngleich die Öffnung des US-amerikanischen Marktes somit eine zentrale Voraussetzung für die Prozesse der Globalisierung ist, kann sie nicht als selbstverständlich angenommen werden. Denn die USA waren vergleichsweise kaum auf eine internationale Arbeitsteilung angewiesen. Die US-amerikanischen Unternehmen führten den industriell-technischen Fortschritt an, bezogen ihre Rohstoffe und Energieträger aus dem heimischen Wirtschaftsraum und konnten aufgrund der Größe dieses Raumes sowie der Beteiligung der Lohnabhängigen an den Produktivitätsfortschritten (vgl. Literatur zu Fordismus) auch ohne Exporte maximale Skalenerträge erzielen.[2] Bis zum Zweiten Weltkrieg war die US-amerikanische Außenwirtschaftspolitik entsprechend von der Ideologie des Wirtschaftsnationalismus geprägt, die in einer Hochzollpolitik für Industrieprodukte ihren

Ausdruck fand. Seitdem leitete zwar das Freihandels-Credo des Abbaus jeglicher Handelsbarrieren die zentralen Akteure der Außenwirtschaftspolitik an, doch laut Umfragen stand die Bevölkerung der Öffnung des US-amerikanischen Marktes für ausländische Konkurrenz während der gesamten Nachkriegszeit mehrheitlich mit großer Skepsis, wenn nicht ablehnend gegenüber. Da somit für den Abbau der Außenzölle und nicht-tarifären Handelshemmnisse sowie für die Sicherung eines freizügigen grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs weder ein offensichtlicher ökonomischer Sachzwang noch eine eindeutige demokratische Legitimierung vorlagen, stellt sich die Frage, wie diese Liberalisierung durchgesetzt werden konnte.

Neogramscianischer Zugang

Eine Antwort findet sich bei Autoren, die sich auf das philosophisch-politische Werk von Antonio Gramsci (1891-1937) beziehen. Trotz Gramscis bemerkenswerter Themenvielfalt erstaunt es, daß sein Werk im englischen Sprachraum empirische Studien auf einem Gebiet anleitet, mit dem er sich nur am Rande auseinandergesetzt hat, nämlich dem der internationalen Beziehungen. Seine Einsicht, daß sich bürgerliche Herrschaft nicht allein auf den Staat im engeren Sinne stützt, sondern ihre Basis in der sogenannten zivilen Gesellschaft findet, bietet Anknüpfungspunkte für Untersuchungen auf einem Feld, das sich durch das Fehlen einer zentralen Zwangsgewalt auszeichnet. Im Unterschied zum sogenannten Neorealismus in der Theorie der internationalen Beziehungen (Waltz 1986, Gilpin 1984), der den Staat als einzigen Akteur des internationalen Systems begreift und Machtbeziehungen auf quantifizierbare Ressourcen reduziert, führen die NeogramscianerInnen die quer zum Staat liegende Dimension von Klasse ein und entwickeln ein Konzept von Macht, das vor allem auf die Fähigkeit rekurriert, die jeweils partikularen Interessen zu „universalisieren".

So läßt sich die liberale Weltmarktordnung der Nachkriegszeit als ein Projekt der international orientierten Kapitalfraktionen in den USA (insbesondere die New Yorker Banken und Anwaltskanzleien sowie die transnationalen Konzerne der jeweiligen Branchen) interpretieren, die zum einen wichtige Gruppen in den USA und zum anderen – mittels der Ressourcen des US-Staates – die anderen kapitalistischen Industrienationen in dieses Projekt hegemonial einbinden konnten. Der Kontakt zu den verbündeten Nationen wurde nicht nur auf Regierungsebene organisiert, sondern auch auf privaten Foren, die den jeweiligen international orientierten Kapitalfraktionen zur Interessenabstimmung dienten. Die amerikanischen Akteure waren hegemonial in dem Sinne, daß sie bei der Verfolgung ihrer langfristigen Anliegen die Interessen der verbündeten Nationen bzw. Kapitalfraktionen berücksichtigten (Cafruny 1990; Gill 1990).[3]

Die hier interessierende Frage nach den Durchsetzungsmodi der US-amerikanischen liberalen Außenwirtschaftspolitik beantworten neogramscianische AutorInnen (Gill 1990; Rupert 1995) entsprechend mit dem Verweis auf die Hegemonie einer international orientierten Kapitalfraktion in

den USA. Freihändler und Vertreter eines umfassenden internationalen Aktionismus, die in der Zwischenkriegszeit noch in der Minderheit waren (Frieden 1988), hätten am Ende des Zweiten Weltkrieges die Hegemonie über die US-Außenpolitik errungen. Diese Hegemonie basierte auf der Fähigkeit, dank der Beherrschung der effizient produzierenden Kernsektoren die materiellen Interessen wichtiger Teile der Arbeiterschaft und auch anderer Kapitalgruppen in das Weltmarktprojekt integrieren zu können. Die Errichtung eines liberalen Welthandelsregimes versprach angesichts des hohen Produktivitätsniveaus Arbeitsplätze. Der staatlich organisierte Antikommunismus knüpfte nicht nur das ideologische Band zwischen den diversen Klassen und Klassenfraktionen, sondern befriedigte in der Form des Militärkeynesianismus auch deren materielle Interessen (vgl. Rupert 1995).[4]

Der Elitenkonsens

Die Liberalisierung der US-Außenwirtschaftspolitik ab 1936 wurde von einem breiten Konsens unter den Funktionseliten getragen, wobei die Zustimmung unter den VertreterInnen der Regierung, Banken, Konzerne und Medien sowie den wirtschaftswissenschaftlichen ExpertInnen am ausgeprägtesten war. Deren Interessen an einer liberalen Außenwirtschaftspolitik können nur zum Teil mit ökonomischem Eigennutz und institutionellem Machterhalt erklärt werden. In den verschiedenen außen- und außenwirtschaftspolitischen Organisationen (z.B. *Council on Foreign Relations*) basierte die Verständigung über die Vorteile einer liberalen Außenwirtschaftspolitik auf der Verfolgung anderer politischer Ziele, insbesondere der Eindämmung des sowjetischen Einflusses.

Während des Kalten Krieges traten die Präsidenten vor allem aus bündnispolitischen Gründen für eine Öffnung des amerikanischen Marktes ein. Die Intensivierung der Handelsbeziehungen galt als effektive Maßnahme zur Stärkung der Bündnispartner, die zudem innenpolitisch auf größere Akzeptanz stieß. In der unmittelbaren Nachkriegszeit folgte aus der Vollbeschäftigungsmaxime darüber hinaus das Interesse an umfassenden Verhandlungsvollmachten zur Sicherung von Exportmärkten, damit durch attraktive Angebote die anderen Nationen zur Öffnung ihrer jeweiligen Märkte bewegt werden konnten. In den Führungsebenen der Großunternehmen teilte man diese Ziele im wesentlichen, wobei damit Gewinnerwartungen verknüpft waren. Bei den Medien darf ebenfalls das Interesse an einer effektiven Bekämpfung der kommunistischen Herausforderung für die kapitalistische Eigentumsordnung und bürgerliche Freiheits- und Partizipationsrechte nicht unterschätzt werden. Der neoklassisch gesinnte Teil der WirtschaftswissenschaftlerInnen (z.B. Haberle 1985) begrüßte eine Öffnung der Märkte als Maßnahme zur Erhöhung gesamtwirtschaftlicher Allokationseffizienz. Die Keynesianer (z.B. Hansen 1945) hofften unter anderem, durch eine rasche Wiederbelebung des Weltmarktes die Exportchancen der US-Industrie zu steigern.

Die Betonung der diskursiven Herstellung des freihändlerischen Konsenses soll nicht zur Annahme verleiten, daß dieser rein voluntaristisch entstand. Der kapitalistischen Wirtschaftsordnung sind Internationalisierungstendenzen immanent. Die Aussicht auf Profit und der Konkurrenzdruck schaffen Anreize, Unterschiede zwischen einzelnen Wirtschaftsräumen auszunutzen, sei es durch das Angebot von Waren oder durch die Nachfrage nach Waren bzw. Arbeitskräften, die im eigenen Wirtschaftsraum entweder gar nicht oder nur zu höheren Preisen angeboten werden (Karl Marx: Das Kapital Bd. 3, Kap. 14.V).

Die institutionelle Sicherung des Weltmarkts nach der Weltwirtschaftskrise von 1929 und dem Zweiten Weltkrieg erlaubte diesen immanenten Internationalisierungstendenzen, sich zu entfalten. Je gesicherter die grenzüberschreitenden Transaktionen sind, um so stärker ausgeprägt ist der Anreiz, Differenzen zwischen den Wirtschaftsräumen bzw. die zusätzliche Nachfrage auszunutzen. Während in den fünfziger Jahren die meisten US-Firmen dem Außenhandel und den internationalen Kapitalanlagemöglichkeiten wenig Beachtung schenkten, stieg das Interesse am Weltmarkt sukzessive mit dessen Stabilisierung und Ausweitung. Die expansive Dynamik des Weltmarktes bedeutete, daß Wirtschaftsunternehmen und hochqualifizierte Arbeitskräfte zunehmend von der Internationalisierung der Waren-, Kapital-, Technologie- und Arbeitskräfteströme profitieren konnten. Der Erfolg des Weltmarktprojektes schuf die Basis seines weiteren Erfolges.

Die Internationalisierung der Wirtschaftsaktivitäten kennzeichnet eine gewisse Unumkehrbarkeit. Je höher der internationale Verflechtungsgrad ist, desto größer werden beim Versuch, den nationalen Wirtschaftsraum wieder abzuschotten, die Anpassungskosten ausfallen. Die Irreversibilität der Internationalisierung wird weiterhin durch den Abschluß internationaler Verträge sichergestellt. Die Renationalisierung der Wirtschaftsaktivitäten verstößt gegen vertragliche Verpflichtungen bzw. bedeutet ein mühsames Neuverhandeln mit einer Vielzahl von Nationalstaaten. Allerdings, wie der Übergang zum Regime flexibler Wechselkurse (1971-1973) zeigte, konnten sich zumindest die USA als weltwirtschaftlicher Hegemon ungestraft über Verträge hinwegsetzen.

Obwohl die weltmarktorientierten Großunternehmen für das Erkennen ihrer handelspolitischen Interessen und deren Durchsetzung der Unterstützung durch Präsidentschaft, Medien und ExpertInnen bedurften, verfügten sie über den größten Einfluß im freihändlerischen Lager. Die Basis ihres Vorrangs liegt vor allem in der Ressource Geld, über die sie vergleichsweise reichlich und frei verfügen können. Bei der KandidatInnenauswahl für politische Ämter bis hin zur Präsidentschaft kommt ihnen deshalb besonderer Einfluß zu. Die private Verfaßtheit der Medien begünstigt sie dabei (mehr als 40 Prozent eines Wahlkampfbudgets werden für Radio- und Fernsehwerbung ausgegeben). Auch im Bereich der Wissenschaften verhilft der Einsatz von Geld zu Einfluß. Zwar wird externe Einflußnahme durch das Reputations- und *tenure*-System (Lebenszeitstellung) eingeschränkt, doch

können mit Geld politikberatende Forschungsinstitute gegründet, die Lehrverpflichtungen der ProfessorInnen zur Anregung universitärer Forschung reduziert und aufwendige, internationale Standards setzende Forschung gefördert werden. Dabei verfügen die Wirtschaftsinternationalisten dank der Stiftungen, die seit Anfang der zwanziger Jahre entscheidend zur Entwicklung von sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Expertise beigetragen haben (z.B. Carnegie Corporation, Twentieth Century Fund) über einen entscheidenden Vorteil: Die von ihnen unterstützten Arbeiten setzten die wissenschaftlichen Standards.

Die Position des weltmarktorientierten Kapitals kann gerade deshalb als hegemonial bezeichnet werden, weil es seinem politischen Programm eine staatliche Form geben konnte, das heißt, es war institutionell in der Regierung verankert. Zudem gelang es, das Diskursterrain der Außenwirtschaftspolitik vorzugeben. Im Unterschied zur Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg konnte die Forderung nach produktspezifischem Schutz nicht mehr als Einlösung eines von allen geachteten Prinzips vorgebracht werden, sondern nur noch als jeweils speziell zu begründende Ausnahme vom allgemeinen Prinzip des freieren Handels. Diese in der unmittelbaren Nachkriegszeit vollzogene diskursive Wende vom Prinzip zur Ausnahme erleichterte die institutionelle Kanalisierung protektionistischer Forderungen und verhinderte, daß sich die importbedrohten Unternehmen zu einer Front zusammenschlossen.

Die Bevölkerung war zwar nicht vom Prinzip des Freihandels überzeugt, doch stand sie der Vorstellung eines *fairen* Handels aufgeschlossen gegenüber, wobei sie unter *fair* vor allem die reziproke Öffnung der jeweiligen nationalen Märkte verstand. Dieser Einstellung trugen die zentralen Akteure der außenwirtschaftspolitischen Liberalisierung immer Rechnung. Sie vereinbarten Liberalisierungsschritte bi- oder multilateral, propagierten den Inhalt solcher Vereinbarungen als reziproke Maßnahmen, und seit der Kennedy-Runde des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) stellten sie zudem bei Arbeitsplatzverlust aufgrund von Importkonkurrenz Kompensationszahlungen in Aussicht. Für den geringen Widerhall der handelspolitischen Befürchtungen der Bevölkerung im öffentlichen Diskurs war außerdem die Tatsache bedeutungsvoll, daß diese keine politische Repräsentation fanden. Sowohl die Gewerkschaften als auch der arbeiterfreundliche Flügel der Demokraten unterstützten bis Ende der sechziger Jahre den Liberalisierungskurs.

Ab Mitte der sechziger Jahre wurden jedoch sukzessive einige der zentralen, die liberale Außenwirtschaftspolitik tragenden Annahmen in Frage gestellt. Zunächst stellte sich heraus, daß das System fixer Wechselkurse, welches zur Erholung des Welthandels entscheidend beigetragen hatte, immer weniger mit den weltpolitischen Ambitionen und dem Vollbeschäftigungsziel der USA zu vereinbaren war. Am Ende der sechziger Jahre war auch das Arbeitsplatzargument augenscheinlich widerlegt. Die Handelsbilanzüberschüsse, die als Beweis für die positiven Beschäftigungseffekte des Außenhandels angeführt worden waren, nahmen rapide ab. Dar-

aufhin verabschiedeten sich noch vor 1970 die meisten Gewerkschaften von der Freihandelskoalition. Zugleich begannen Politiker der Demokratischen Partei, die protektionistische Stimmung in der Bevölkerung aufzugreifen. In den achtziger Jahren stellten sogar Firmen aus dem Hochtechnologiesektor, die bisher zu den eifrigsten Befürwortern eines liberalisierten Weltmarktes gehörten, protektionistische Forderungen. Schließlich ließ nach 1990 die Auflösung der Sowjetunion das bündnispolitische Argument „Freihandel zur Stärkung des antikommunistischen Bündnisses" obsolet werden. In den vierziger Jahren hatte dieses Argument die in der Republikanischen Partei bedeutsame isolationistische Rechte (zumeist Vertreter mittelständischer Unternehmen) in die Freihandelskoalition eingebracht.

Abwehr protektionistischer Herausforderungen

Als erstes erwies sich das System fixer Wechselkurse als immer weniger mit den weltpolitischen Ambitionen und dem Vollbeschäftigungsziel der USA vereinbar. Hohe Ausgaben für internationale Militärhilfe (bzw. für den Vietnamkrieg), wachsende Nachfrage nach ausländischen Produkten und zunehmende Direktinvestitionen im Ausland führten zu einer Passivierung der Zahlungsbilanz, die nur durch offizielle Goldverkäufe oder inflationäres Drucken von Dollars ausgeglichen werden konnte. Die Präsidenten Kennedy und Johnson (1961-1968) standen somit vor der Wahl, ihr Militärengagement zu reduzieren, die Liberalisierung des Warenverkehrs rückgängig zu machen, den Kapitalabfluß zu bremsen oder die inländische Konjunktur zu dämpfen. Sie entschieden sich für eine Beschränkung des bisher bestehenden freizügigen grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs.

Solange die *Kapitalverkehrskontrollen* lediglich als vorübergehende Maßnahmen galten, akzeptierten die gesellschaftlichen Protagonisten des Freihandelsprojektes, insbesondere die New Yorker Finanzwelt, diese Einschränkungen ihrer Verfügungsgewalt und Gewinnchancen. Als jedoch ab 1965 immer mehr Unternehmen bei ihren grenzüberschreitenden Aktivitäten unter staatliche Aufsicht gestellt wurden, begann die Suche nach Wegen, wie freier Handel und freier Kapitalverkehr zu vereinbaren seien. Als Ausweg propagierte insbesondere der monetaristische Ökonom Milton Friedman (1963/68) den Übergang zu flexiblen Wechselkursen.

Die Ablehnung von Kapitalverkehrskontrollen markiert eine Verschiebung des Interesses am Weltmarkt. Vereinte vormals der Antikommunismus die Freihandelskoalition, wobei der Weltmarkt zur Einbindung sowohl der verbündeten Nationen als auch der eigenen lohnabhängigen Bevölkerung in eine fordistische Produktionskoalition dienen sollte, geriet zunehmend das Interesse, den Weltmarkt zur Zurückweisung der von den Lohnabhängigen erhobenen Ansprüche zu nutzen, zum einigenden Band. Der Ausstieg der Gewerkschaften aus der Freihandelskoalition beschleunigte diese Interessenverschiebung. Der von diesen 1971 lancierte *Burke-Hartke*-Gesetzesentwurf, der eine umfassende staatliche Regulierung transnationa-

ler Unternehmen vorsah, brachte die binnenwirtschaftlich orientierten Unternehmen sowie die letzten protektionistischen Zeitungen ins Lager der Freihändler. *Burke-Hartke* ließ die Außenwirtschaftspolitik zu einer Klassenfrage werden: fast alle Verbände der Unternehmerschaft gegenüber fast allen Gewerkschaften.

Der zeitgleich vollzogene Übergang zum Regime flexibler Wechselkurse wurde allerdings von Präsident Nixon (1969-1974) noch als Maßnahme zum Schutz keynesianischer Vollbeschäftigungspolitik dargestellt. Doch stellte sich der wirtschaftspolitische Autonomiegewinn nach nur wenigen Jahren als Chimäre heraus. Das Experiment der Carter-Regierung (1977-1980), den von ihr gewünschten Konjunkturaufschwung durch eine trilaterale Koordinierung der Wirtschaftspolitik und eine schrittweise Abwertung des US-Dollars außenwirtschaftspolitisch abzusichern, endete in einer Vertrauenskrise an den Devisenmärkten. Da die Freiheit des Kapitalverkehrs mittlerweile sakrosankt geworden war, mußte ein drastischer haushaltspolitischer Kurswechsel vollzogen werden. Die Währungskrise konnte zudem zur Rechtfertigung des inzwischen von der Geschäftswelt mehrheitlich gewünschten Übergangs zur monetaristischen Geldpolitik herangezogen werden. Unter Präsident Reagan (1981-1988) wurde der Weltmarkt, genauer der durch die Politik eines starken US-Dollars verschärfte Konkurrenzdruck ausländischer Produzenten, bewußt als Instrument zur Inflationsbekämpfung genutzt. Die Kosten dieser Strategie, soweit sie nicht abgewälzt werden konnten, wurden von der Geschäftswelt als notwendiges Opfer zur Zurückweisung der Ansprüche anderer gesellschaftlicher Gruppen angesehen.

Wie sehr die Zustimmung zum Freihandel von der Auseinandersetzung mit den Gewerkschaften geprägt wurde, verdeutlichte im Jahre 1982 die *domestic content*-Gesetzesinitiative der Automobilarbeitergewerkschaft. Diese sollte den heimischen Wertschöpfungsanteil für Kraftfahrzeuge vorschreiben. Während die Forderung nach freiwilligen Exportbeschränkungen der japanischen Hersteller zum Schutz der US-Autoindustrie kaum auf eine größere Opposition stieß, entstand eine relativ breite Front von Interessengruppen gegen den *domestic content*-Gesetzentwurf. Selbst die US-amerikanischen Autokonzerne gaben ihren Plänen für globale Zulieferstrukturen und der Freiheit, selbst Fahrzeuge importieren zu können, Priorität gegenüber dem Schutz ihrer Produktionsstandorte in den USA. Gleichfalls wurden industriepolitische Konzepte von der Geschäftswelt zurückgewiesen, solange diese noch die Partizipation der Gewerkschaften und anderer gesellschaftlicher Gruppen vorsahen. Gegenüber der Industriepolitik bevorzugte sie Maßnahmen, die keine staatliche Einschränkung unternehmerischer Entscheidungen beinhalteten. Sie akzeptierte Industriepolitik erst, als das Konzept von seinen partizipativen Elementen befreit war und zugleich weitere Liberalisierungsschritte als stark gefährdet angesehen wurden. Obwohl Industriepolitik im Sinne des sich zu Beginn der neunziger Jahre herausschälenden Elitenkonsenses einen prominenten Platz im Wahlprogramm von Präsident Clinton (1993-) einnahm, wurde seine Umsetzung

rasch haushaltspolitischen Prioritäten geopfert. Bei der Verabschiedung des nordamerikanischen Freihandelsabkommens NAFTA 1993 stand die Zustimmung der Eliten der Skepsis bzw. Ablehnung seitens der Bevölkerung, besonders unter weniger qualifizierten Arbeitskräften, entgegen. Zuletzt scheiterte 1998 die Erneuerung des *fast track*-Verhandlungsmandates für weitere Liberalisierungsschritte an der Frage der sozialen und ökologischen Konditionalisierung zukünftiger Handelsabkommen.

Das gemeinsame Interesse an der Verteidigung und dem Ausbau von Managementrechten reichte allerdings nicht immer zur Herstellung eines freihändlerischen Elitenkonsenses aus. Insbesondere die ersten Handelsbilanzdefizite zu Beginn der siebziger Jahre und die Rekorddefizite Mitte der achtziger Jahre ließen bei den unter Importdruck stehenden Unternehmen die Bereitschaft anwachsen, protektionistische Maßnahmen zu fordern. Diese Forderungen konnten weitgehend währungspolitisch abgewehrt werden (eine Abwertung der eigenen Währung verteuert die Importe). Die Abwertung und die anschließende Freigabe des US-Dollars halfen Anfang der siebziger Jahre der Nixon-Regierung, den protektionistischen Druck aufzufangen, indem sie zum Abbau der Handelsbilanzdefizite beitrugen. Ebenso wirkte der währungspolitische Kurswechsel der Reagan-Regierung, wobei sich allerdings die Verringerung der Handelsbilanzdefizite zeitlich verzögerte, so daß diese zusätzlich aggressive Marktöffnungsstrategien versprach. Damit lenkte sie das Interesse der Verlierer im Internationalisierungsprozeß (insbesondere Industrieunternehmen) an einer Stärkung der US-Handelsgesetze in Richtung einer Kampagne der weltweiten Öffnung der Märkte um.

Unter den freihändlerischen Eliten entstanden zudem Konflikte darüber, wie am besten eine liberale Außenwirtschaftspolitik abzusichern und durchzusetzen sei. Die Aufgabe des in *Bretton Woods* vereinbarten Regimes fester Wechselkurse und die damit einhergehende Mißachtung internationaler Verpflichtungen, US-Dollars zu einem festen Kurs gegen Gold einzulösen, stieß auf erheblichen Widerspruch. Da allerdings unter Präsident Nixon der befürchtete Bruch mit den verbündeten westeuropäischen Nationen und Japan nicht eintrat bzw. verhindert werden konnte, wurde der eliten-interne Streit bald beigelegt.

Obgleich die Präsidentschaft der jeweils zentrale Akteur für die Liberalisierung der Außenwirtschaftspolitik war, zeigte die obige „Strukturanalyse" auf, daß den weltmarktorientierten Großunternehmen der Vorrang im freihändlerischen Lager gebührte. Die „Strategieanalyse", das heißt die Analyse der Reaktionen auf protektionistische Forderungen, ergab zudem, daß, wenn die Politik des Präsidenten für einen längeren Zeitraum den Interessen der Großunternehmen zuwider lief und diese eine Alternative für möglich hielten, der jeweilige Präsident bzw. dessen Nachfolger die angebotene Alternative aufgriff. Präsident Nixon lockerte die Kapitalverkehrskontrollen und vollzog den Bruch mit dem *Bretton-Woods*-Regime. Präsident Carter wechselte seinen haushalts-, geld- und währungspolitischen Kurs. Präsident Reagan vollzog ebenfalls einen währungspoliti-

schen Kurswechsel und versprach, eine aggressivere Marktöffnungsstrategie zu verfolgen. Präsident Clinton opferte rasch seine industriepolitischen Pläne der Haushaltskonsolidierung.

Schwächen alternativer Projekte

Die Macht des Freihandelsprojektes bestand gerade darin, daß es seine Protagonisten immer wieder verstanden, die strukturellen Momente des Weltmarktes für seinen Erhalt und Ausbau einzusetzen. So erlaubte der strukturelle Zusammenhang zwischen Währungspolitik und Handelsströmen eine flexible Zurückweisung protektionistischer Forderungen. Die preisdämpfende Wirkungen verschärfter ausländischer Konkurrenz dienten der Koalitionsbildung mit gesellschaftlichen Kräften, die der Inflationsbekämpfung Priorität einräumten.

Die gesellschaftlich relevanten Kritiker der liberalen Außenwirtschaftspolitik wie insbesondere die Gewerkschaften vermochten hingegen nicht, einen plausiblen Gegenentwurf zu entwickeln bzw. zu propagieren. Dies war einmal durch strukturelle Faktoren bedingt. Wie bereits ausgeführt, je fortgeschrittener der Internationalisierungsprozeß war, desto schwieriger wurde es, wirtschaftsnationalistische Alternativen ohne hohe Anpassungskosten anzubieten. Lediglich der Status quo, das heißt der Widerstand gegen weitere Liberalisierungsschritte, konnte unter diesen Umständen als eine Alternative vorgebracht werden, die geringe Anforderungen an andere gesellschaftliche Akteure stellte. Die von dem Gewerkschaftsdachverband 1971 initiierte Burke-Hartke-Gesetzesvorlage sah (a) eine bessere steuerliche Erfassung der ausländischen Operationen von US-Unternehmen einschließlich der ins Ausland transferierten Patente, (b) eine Kontrolle von Direktinvestitionen und Technologieexporten und (c) mengenmäßige Importbeschränkungen vor (Jungnickel/Matthies 1973, 32). In der Gesamtheit vermittelte die Kritik des Dachverbandes am Nordamerikanischen Freihandelsabkommen in den neunziger Jahren den Eindruck, daß, wenn noch härter verhandelt worden wäre und somit die USA die Alleinbegünstigten des Vertrages gewesen wären, die AFL-CIO den Vertrag unterstützt hätte (vgl. French/Cowie 1994).

Doch mindestens in zwei Situationen implizierte auch der Status quo neue gesellschaftliche Kosten. Das Festhalten an Bretton Woods wäre nur möglich gewesen, wenn entweder die weltpolitischen Ambitionen der USA stark zurückgenommen, Nixons Konjunkturmaßnahmen beendet oder drastische Kapitalverkehrskontrollen eingeführt worden wären. Bezeichnenderweise verteidigten die Gewerkschaften nicht das Bretton-Woods-Regime. Zur Bekämpfung der Inflation unter Präsident Carter vermochten sie, außer drastischen Lohn-Preiskontrollen, die unter Präsident Nixon mit wenig Erfolg erprobt worden waren, ebenfalls keine Alternative zur Inflationsbekämpfung mittels des Weltmarktes vorzubringen.

Strukturell war ihnen auch der Zugang zu den intellektuellen Ressourcen, die für die Entwicklung einer Alternative notwendig gewesen wären,

erschwert. Die wissenschaftlichen Standards hatten bereits die den Wirtschaftsinternationalisten nahestehenden WissenschaftlerInnen gesetzt. Zudem verfügten die Kritiker über weniger Ressourcen, um ihrerseits Forschung im Sinne ihrer Fragen an die Außenwirtschaftspolitik zu unterstützen. Die wenigen kritischen Stimmen in der Wissenschaft wurden zudem sowohl in der Expertengemeinde als auch in den Medien ausgegrenzt. Außerdem besetzten die Kritiker im politischen Spektrum der USA entgegengesetzte Pole: linke Gewerkschaftsaktivisten und Kapitalismusgegner gegenüber ausländerfeindlichen und rassistischen Nationalisten. Dies behinderte eine Verständigung auf ein alternatives Außenwirtschaftsprojekt jenseits des Festhaltens am Status quo.

Auf der anderen Seite vergaben die Kritiker auch Chancen, eine umfassende Alternative zum freihändlerischen Projekt zu entwickeln. Insbesondere die Abgrenzung der Gewerkschaftsführung gegenüber den neuen sozialen Bewegungen der sechziger und siebziger Jahre versperrte bündnispolitische Möglichkeiten und den Zugang zu intellektuellen Kapazitäten. Erst in den letzten Jahren zeichnete sich die Bereitschaft der Gewerkschaftsführung ab, enger mit Organisationen aus der Umwelt-, Entwicklungs- und Menschenrechtsbewegung zusammenzuarbeiten. Zwar gelang es noch nicht, eine breiter getragene Alternative zur neoliberalen Außenwirtschaftspolitik zu formulieren, doch das Konzept einer sozialen und ökologischen Flankierung der Internationalisierungsprozesse vermag derzeit immerhin die progressiven KritikerInnen des Weltmarktes zusammenzubringen.

Die hier vorgenommene Betonung der Fähigkeit der Freihandelsprotagonisten, die Interessen diverser gesellschaftlicher Gruppen aufzugreifen und des spiegelbildlichen Unvermögens der Kritiker legt nahe, daß die Hegemonie der Wirtschaftsinternationalisten im gramscianischen Sinne ethisch war: das Heranführen anderer Gruppen an den jeweils höchsten Stand des Wissens, sprich: überzeugen ohne Repression oder Täuschung. Die Kritik an der liberalen Außenwirtschaftspolitik wurde nicht repressiv unterdrückt.[5] Innerhalb der Eliten der Funktionsbereiche Regierung, Wirtschaft, Medien und Wissenschaft herrschte eine hohe Bereitschaft zum Dialog und zu wechselseitigen Konzessionen, wobei letztere häufig auch auf Kosten der Handelspartner gingen, wovon so mancher transatlantischer Handelsstreit zeugt. Die Ausgrenzungsmechanismen waren von subtilerer Art: Nichtbeachtung, das Anzweifeln der Kompetenz etc. Gegenüber der freihandelsskeptischen Bevölkerung herrschte jedoch die Strategie vor, sie vom außenwirtschaftspolitischen Diskurs auszuschließen bzw. sie argumentativ zu täuschen.

Präsident Kennedy erreichte die Zustimmung zu seinen Freihandelsinitiativen zwar einerseits durch Konzessionen und durch die Fähigkeit, sie im Interesse vieler zentraler Akteursgruppen darzustellen, doch andererseits versuchte er (im Zusammenspiel mit den Medien) eine umfassende, die Bevölkerung miteinbeziehende Diskussion über die wirtschaftspolitischen Folgen zu unterbinden. Die Präsidentschaft von Nixon war gekennzeichnet

durch das unaufrichtige Versprechen der Monetaristen, flexible Wechselkurse würden eine Vollbeschäftigungspolitik von zahlungsbilanzpolitischen Restriktionen befreien. Unter Präsident Carter wurde das Spektrum möglicher außenwirtschaftspolitischer Alternativen auf Maßnahmen beschränkt, die keine Restriktionen für transnationale Unternehmen vorsahen. Zur Demobilisierung der Gewerkschaften bei der Abstimmung über die Tokio-Runde des GATT hatte Carters letztlich nicht eingelöstes Versprechen beigetragen, sich aktiv für eine Reform der Arbeitsgesetzgebung einzusetzen. Auch wurde unter seiner Präsidentschaft die zinspolitische Wende mit einer Rhetorik der Geldmengensteuerung verschleiert. Letzteres wurde unter Präsident Reagan fortgesetzt, der zudem die Arbeitsplätze vernichtende Politik eines starken Dollars als Zeichen US-amerikanischer Stärke anpries. Präsident Clinton nahm sein industriepolitisches Versprechen nicht ernst, betrieb die angekündigten Nachverhandlungen zur Sicherung der Umweltschutzgesetzgebung und der Arbeiterrechte im Rahmen des NAFTA ohne Nachdruck, kooperierte mit Blick auf die Durchsetzungschancen des NAFTA bei der politisch motivierten Verzögerung der Abwertung des mexikanischen Peso und verschob die Abstimmung für die Ergebnisse der Uruguay-Runde des GATT in die Zeit zwischen den Kongreßwahlen und der Konstitution des neuen Kongresses.

Die *Öffnung zum Weltmarkt* war somit im Kern ein *Projekt* zur Absicherung der kapitalistischen Eigentumsordnung und der Eigentumsrechte, welches in der Phase, in der die kommunistische Herausforderung für bedrohlich gehalten wurde, in Form der fordistischen Produktionskoalition einen die lohnabhängige Bevölkerung einschließenden Charakter hatte. Als diese Bedrohung für weniger gefährlich gehalten wurde und der Weltmarkt so entwickelt war, daß er von vielen Unternehmen genutzt werden konnte, diente die weitere Liberalisierung der Außenwirtschaftspolitik zur Abwehr von Ansprüchen der Lohnabhängigen und anderer gesellschaftlicher Gruppen. Daß die kreditfinanzierte Ausweitung der Beschäftigung unter Präsident Clinton, das sogenannte Jobwunder, lediglich den Trend zur Einkommenspolarisierung in den USA aufhält, aber nicht umkehrt, erklärt sich nicht zuletzt durch den Weltmarktdruck auf die gering qualifizierten Arbeitskräfte (Bluestone 1999).

Anmerkungen

1 Internationaler Währungsfonds (IWF), Weltbank-Gruppe, Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT) und Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).

2 Zum binnenmarktorientierten Wachstumsmodell der Nachkriegszeit siehe Scherrer (1992).

3 Im deutschen Sprachraum wurden die Arbeiten der Neogramscianer zuerst in einem Arbeitspapier der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG) an der Universität Marburg von Robin Jacobitz vorgestellt (1991). Diese Forschungsgruppe hat in der Folge die neogramscianischen Ansätze kritisch aufgegriffen und einer größeren Öffentlichkeit bekannt gemacht (Bieling/Deppe 1996).

4 Dieser Beitrag beruht auf einem 1999 im Sigma Verlag Berlin erschienenen Buch „Globalisierung wider Willen? Die Durchsetzung liberaler Außenwirtschaftspolitik in den USA." Belege für die empirischen Ausagen dieses Beitrages finden sich in diesem Buch. Akteure und Formen der Ausübung dieser Hegemonie wurden aus unterschiedlichen „gramscianischen" Blickwinkeln von Stephen Gill (1990), Enrico Augelli, Craig Murphy (1988) und Mark Rupert (1995) untersucht, die deshalb die eigene Untersuchung anleiteten. Inspiriert von der Kritik Ernesto Laclaus und Chantal Mouffes (1991) an den „essentialistischen Apriorismen" in Gramscis Werk (vgl. auch Gramsci 1991/98), insbesondere der Fixierung der Identität hegemonialer Subjekte an eine a priori gesetzte Klasse, unterscheidet sich jedoch die eigene Untersuchung durch:
– den Verzicht, die weltmarktorientierten Kapitalfraktionen wie z.B. Gill (1990) bei der Analyse a priori zu privilegieren. Vielmehr wurden zunächst alle relevanten gesellschaftlichen und staatlichen Akteure und ihre außenwirtschaftspolitischen Positionen identifiziert. Sodann wurden die Faktoren bestimmt, die dazu beitrugen, daß diese Positionen beibehalten bzw. geändert wurden. Erst dann untersuchte ich die Dominanzverhältnisse im Freihandelslager;
– die ausführliche Untersuchung der Rolle der öffentlichen Meinung, der Medien und der Expertengemeinden in den außenwirtschaftspolitischen Interessenfindungs-, Entscheidungs- und Durchsetzungsprozessen;
– die genaue Bestimmung der offenen Situationen, in denen die Option zur Verhinderung weiterer bzw. die Rücknahme bisheriger Liberalisierungsschritte denkbar gewesen wäre;
– die Bearbeitung der Fragestellung, inwiefern die KritikerInnen einer liberalen Außenwirtschaftspolitik zum Scheitern ihrer protektionistischen Alternativen selbst beigetragen haben (Scherrer 1999).

5 Während der McCarthy-Zeit wurde allerdings die links-sozialistische Kritik am Weltmarktinternationalismus selbst an den Universitäten unterdrückt, wobei jedoch nicht die außenwirtschaftspolitische Kritik im Vordergrund stand, da diese, wenngleich unter anderem Vorzeichen, von den Kräften des McCarthyism geteilt wurde.

Literatur

Altvater, Elmar / Hoffmann, Jürgen / Semmler, Willi, 1979: Vom Wirtschaftswunder zur Wirtschaftskrise. Berlin

Augelli, Enrico / Murphy, Craig, 1988: America's Quest for Supremacy in the Third World: An Essay in Gramscian Analysis. New York

Bieling, Hans-Jürgen / Deppe, Frank, 1996: Gramscianismus in der Internationalen Politischen Ökonomie. In: Das Argument, Nr. 217, Hamburg

Bluestone, Barry, 1999: Wall Street contra Main Street: Das US-amerikanische Wachstumsmodell. In: Sabine Lang, Margit Mayer und Christoph Scherrer (Hg.): Jobwunder USA – Modell für Deutschland? Münster (S.22-45)

Cafruny, Alan W., 1990: A Gramscian Concept of Declining Hegemony: Stages of U.S. Power and the Evolution of International Economic Relations. In: David P. Rapkin (Hg.): World Leadership and Hegemony. Boulder, Col.

Dahrendorf, Ralf, 1998: False Dawn: The Delusions of Global Capitalism. In: International Affairs, Oktober

French, John D. / Cowie, Jefferson, 1994: US Labor and NAFTA: From Retreat to Near Victory. In: John D. French, Jefferson Cowie u. Scott Littlehale: Labor and NAFTA: A Briefing Book, prepared for the Conference on „Labor, Free Trade, and Economic Integration in the Americas". Duke University (25.-27. August 1994)

Frieden, Jeffry A., 1988: Sectoral Conflict and Foreign Economic Policy, 1914-1940. In: International Organization, 42(1)

Friedman, Milton, 1963/68: Using the Free Market To Resolve the Balance-of-Payments Problem. Statement in Hearing before Joint Economic Committee of the Congress. Reprinted in: Benjamin J. Cohen (Hg.): American Foreign Economic Policy. New York

Gill, Stephen, 1990: American Hegemony and the Trilateral Commission. New York

Gilpin, Robert, 1984: The Richness of the Tradition of Political Realism. In: International Organization 38(2)

Gramsci, Antonio, 1991/99: Gefängnisshefte. Band 1-9, kritische Gesamtausgabe, Hamburg/Berlin

Greider, William, 1997: One World, Ready Or Not. The Manic Logic of Global Capitalism. New York

Haberle, Gottfried, 1985: Selected Essays of Gottfried Haberle, herausgegeben von Anthony Y.C. Koo. Cambridge, Mass.

Hansen, Alvin Harvey, 1945: America's Role in the World Economy. New York

Jacobitz, Robin, 1991: Antonio Gramsci – Hegemonie, historischer Block und intellektuelle Führung in der internationalen Politik. Arbeitspapier Nr. 5 der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften am Institut für Politikwissenschaft der Philipps-Universität Marburg

Jungnickel, Rolf / Matthies, Klaus, 1973: Multinationale Unternehmen und Gewerkschaften. Hamburg

Laclau, Ernesto / Mouffe, Chantal, 1991: Hegemonie und radikale Demokratie. Wien

Rupert, Mark Edward, 1995: Producing Hegemony: The Politics of Mass Production and American Global-Power. Cambridge

Scherrer, Christoph, 1992: Im Bann des Fordismus. Der Konkurrenzkampf der Auto- und Stahlindustrie in den USA. Berlin

Scherrer, Christoph, 1999: Globalisierung wider Willen? Die Durchsetzung liberaler Aussenwirtschaftspolitik in den USA. Berlin

Waltz, Kenneth N., 1986: Reflections on Theory of International Politics: A Response to My Critics. In: Robert O. Keohane, (ed.): Neorealism and Its Critics. New York

völlig überarbeitete und erweiterte 4. Auflage

Elmar Altvater/Birgit Mahnkopf
Grenzen der Globalisierung
Ökonomie, Ökologie und Politik
in der Weltgesellschaft
2000 – 600 S.
DM 58,00 – ÖS 423 – SFR 52,50
ISBN 3-929586-75-4

WESTFÄLISCHES DAMPFBOOT

Dorotheenstr. 26a · 48145 Münster · Tel. 0251/6086080 · Fax 0251/6086020
e-mail: dampfboot@login1.com · http://www.login1.com/dampfboot