

**INEF**

**Report**

Institut für Entwicklung und Frieden der  
Gerhard-Mercator-Universität -GH- Duisburg  
zur wissenschaftlichen Begleitung der  
Stiftung Entwicklung und Frieden

**Lateinamerika: der schwierige Weg  
in die Weltwirtschaft**

Dirk Messner (Hrsg.)

**Heft 26/1998**

**Gerhard-Mercator-Universität  
Gesamthochschule Duisburg**

---

**Inhaltsverzeichnis**

<b>I</b>	<b>Wirtschaftsreformen und gesellschaftliche Neuorientierung in Lateinamerika</b>	
	- Die Grenzen des neoliberalen Projekts .....	3
	Dirk Messner	
<b>II</b>	<b>Wirtschaftliche Entwicklungsdynamik und gesellschaftliche Modernisierungsblockaden in Chile .....</b>	<b>30</b>
	Dirk Messner/Imme Scholz	
<b>III</b>	<b>Wirtschaft und Entwicklung in Argentinien in den 90er Jahren: Ein schwieriger Neuanfang .....</b>	<b>53</b>
	Dirk Messner	
<b>IV</b>	<b>Entwicklungstrends in der Weltwirtschaft - Anmerkungen zu neuen Herausforderungen in der Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Lateinamerika.....</b>	<b>80</b>
	Dirk Messner	

**Zu den Autoren:**

**Dirk Messner**, geb. 1962, Dr. rer.pol., Studium der Politikwissenschaft und der Volkswirtschaftslehre an der Freien Universität Berlin; 1988-1995 wissenschaftlicher Mitarbeiter im Deutschen Institut für Entwicklungspolitik/Berlin; seit März 1995 wissenschaftlicher Geschäftsführer des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF), Gerhard-Mercator-Universität GH Duisburg.

**Imme Scholz**, geb. 1964, Dipl.-Soz.-Wiss., Studium der Soziologie an der Freien Universität Berlin; 1990-1992 Mitarbeiterin der Wirtschaftsabteilung der Botschaft von Chile in Bonn; seit 1992 wissenschaftliche Mitarbeiterin im Deutschen Institut für Entwicklungspolitik/Berlin.

## **I Wirtschaftsreformen und gesellschaftliche Neuorientierung in Lateinamerika - Die Grenzen des neoliberalen Projekts**

Die Strukturanpassungsprogramme von Weltbank und Internationalem Währungsfonds haben in Lateinamerika seit Anfang der 80er Jahre die traditionelle Entwicklungsstrategie der binnenmarktorientierten Importsubstitution in Frage gestellt. Die vergangene Dekade war in vielen Ländern der Region geprägt durch "stop and go" - Politiken: partielle Liberalisierungen, Stabilisierungspolitiken sowie Versuche, das alte Entwicklungsmodell zu modernisieren, wechselten sich ab. Ab Ende der 80er Jahre befindet sich der gesamte Kontinent (Ausnahmen: Venezuela und Kuba) in einer - wahrscheinlich irreversiblen - Phase wirtschaftlicher Neuorientierung: Explizites Ziel der Regierungen ist nun die rasche Eingliederung der nationalen Ökonomien in die Weltwirtschaft und ein Prozeß beschleunigter Modernisierung, der sich am Referenzrahmen Weltmarkt orientiert. In diesem Umbruch setzen die meisten Länder auf neoliberale Wirtschaftspolitiken. Die Stabilisierungsanstrengungen sowie die Außenöffnungs-, Deregulierungs- und Liberalisierungsmaßnahmen eröffnen vielfältige Chancen und können Beiträge zur Überwindung der langandauernden Stagnation leisten:

- Erfolgreiche Stabilisierungsmaßnahmen (z.B. Sanierung der Staatshaushalte, Abbau interner Verschuldung, stabilitätsorientierte Geldpolitik, langfristige Umschuldungsprogramme mit privaten Banken und bi- sowie multilateralen Gebern) sind notwendige Bedingungen für die Reduzierung der hohen Inflation,

die in den 80er Jahren in vielen lateinamerikanischen Ökonomien zu sozialen und ökonomischen Verwerfungen führte, Kapitalbildung und Investitionen behinderte und Kapitalflucht induzierte (Sautter 1993).

- Die Außenöffnung zielt auf die Stärkung der Exportfähigkeit und die Erschließung neuer Märkte und Wachstumspotentiale ab. Dies ist insbesondere für die kleinen und mittleren Länder mit kleinen Binnenmärkten wichtig, um Wachstumsblockaden zu überwinden. Die einseitige Binnenmarktorientierung der Vergangenheit war in einer Stagnationsfalle gemündet (Fajnzylber 1984, Agosin/ French-Davis 1995).
- Die Außenöffnung erhöht den Wettbewerbsdruck auf die Unternehmen und trägt dazu bei, die in vielen Ländern dominanten oligarchischen Unternehmensstrukturen aufzubrechen. Damit wird ein produktivitätsgetriebenes Wachstum, das Spielräume für Realloohnerhöhungen eröffnete, überhaupt erst möglich. Während in Lateinamerika die Reallöhne in der Industrie zwischen 1980 und Anfang der 90er Jahre um über 25 % gesunken sind, wurden sie in den exportstarken ostasiatischen Ökonomien (Südkorea, Taiwan, Hongkong, Singapur) auf der Grundlage hoher Produktivitätssteigerungen um über 170 % erhöht.
- Die Orientierung am Referenzrahmen Weltmarkt kann organisatorisch-technologische Lernprozesse in Unternehmen und Organisationen, die während der Binnenorientierung langsam ausfielen, beschleunigen. Dies ist für die wirtschaftliche und ökologische Modernisierung der Region bedeutend (Katz 1996; Hillebrand/ Messner/ Meyer-Stamer 1993).

- In den Jahrzehnten der Importsubstitution herrschte in vielen Ländern eine politische und wirtschaftliche Pattsituation zwischen der traditionellen Agraroligarchie und den binnenorientierten Industrieunternehmern, was die Gestaltung kohärenter und langfristig verlässlicher Wirtschaftspolitiken erschwerte. In den 80er Jahren blockierten sich die Kräfte, die auf eine Modernisierung des alten Entwicklungsmodells setzten, und diejenigen, die eine Außenöffnung ansteuerten, wechselseitig. Der wirtschaftliche Umbruch kann zur Entblockierung gesellschaftlicher Verkrustungen beitragen (Eßer et al. 1993 und 1996).
- Privatisierung und Deregulierung können zum Abbau hypertropher staatlicher Bürokratien beitragen, die Marktkräfte stärken und die Bedingungen für den Aufbau leistungsfähiger staatlicher Institutionen und tragfähiger Steuerungskonzepte verbessern (Brücker/Hillebrand 1995).
- Liberalisierung und Außenöffnung unterminieren entwicklungsblockierende klientelistische Strukturen. Ein Beispiel: Im Rahmen der abgeschotteten Ökonomien war es für Unternehmer wichtiger, "gute Beziehungen" zu den Verantwortlichen in den Ministerien für Zollpolitik zu pflegen, um so das eigene Unternehmen vor Wettbewerb zu schützen, als betriebliche Modernisierungsstrategien zu entwickeln.

Zugleich induzieren einseitig auf die Freisetzung der Marktkräfte orientierte neoliberale "Roßkuren" und die eingeleiteten makroökonomischen Strukturreformen auch vielfältige kontraproduktive Effekte, und sie werden den Anforderungen, mit denen die lateinamerikanischen Länder in der Weltwirtschaft nun konfrontiert werden,

nicht gerecht. Nachdem die 80er Jahre durch "stop and go"-Politiken gekennzeichnet waren, werden nun in vielen Ländern die Liberalisierungs- und Außenöffnungspolitiken zu rasch, zu radikal und ohne Flankierung durch aktive Sektor- und Strukturreformen umgesetzt - mit der Folge, daß ganze Industriezweige dem internationalen Wettbewerb zum Opfer fallen. In den meisten Ländern gelingen zwar die Stabilisierungsprogramme, tragfähige wirtschaftliche Modernisierungs- und Wachstumsprozesse und der Aufbau von Wettbewerbsfähigkeit in wertschöpfungsintensiven Branchen kommen jedoch kaum in Gang. Die neoliberale Strukturanpassung trägt dazu bei, die Reste des alten Entwicklungsmodells zu beseitigen und Entblockierungen einzuleiten. Eine Strategie zum Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft stellt sie nicht dar. Worauf der enorme Einfluß des Neoliberalismus in Lateinamerika gründet, wo seine wichtigsten entwicklungsstrategischen Grenzen liegen und welche Kurskorrekturen notwendig sind, ist Gegenstand der folgenden Analyse.

## 1 Der Charme des Neoliberalismus in Lateinamerika

Die hegemoniale Kraft des Neoliberalismus speist sich aus acht Quellen, die sich wechselseitig verstärken. **Erstens** sind im Verlauf der 80er Jahre unterschiedlichste "heterodoxe" Konzepte zur Modernisierung der Importsubstitution und zur Vermeidung von Liberalisierung, Außenöffnung und Strukturanpassung gescheitert: der "Plan Austral" der Regierung Alfonsín in Argentinien, der "Plan Cruzado" in Brasilien, die populistische Wirtschaftspolitik von Alan García in Peru, die Versuche der Regierung Sanguinetti in Uruguay, Strukturanpassung ohne Anpassungskosten zu betreiben. Die

Stärke des Neoliberalismus ab Ende der 80er Jahre basiert also nicht zuletzt auf der Schwäche der alternativen Konzepte, die sich im Verlauf des letzten Jahrzehnts als nicht tragfähig erwiesen haben.

**Zweitens** verfügen neoliberale Leitbilder in Lateinamerika über ein hohes Maß an Plausibilität und Legitimität, weil neoliberale Analytiker bereits seit Anfang der 80er Jahre auf die endogen verursachte Krise des Importsubstitutionsmodells hingewiesen haben, während eine Vielzahl lateinamerikanischer Ökonomen und andere Beobachter die Verschuldungskrise primär als extern verursacht ansahen (z.B. Protektionismus der Industrieländer, Zinsschwankungen auf den internationalen Finanzmärkten) und Krisenbewältigungsstrategien im Rahmen des Importsubstitutionsmodells entwickelten. Mittlerweile besteht ein breiter Konsens darüber, daß sich das alte Entwicklungskonzept bereits Ende der 70er Jahre erschöpft hatte.

**Drittens** ist die zeitliche Parallelität zwischen dem Zusammenbruch des Sozialismus (ab 1989) und dem "neoliberalen Dambruch" in Lateinamerika mehr als eine statistische Zufälligkeit. Es sei daran erinnert, daß die Präsidenten Menem und Fujimori in ihren Wahlkämpfen (Argentinien Anfang 1989; Peru Anfang 1990) mit Programmen antraten, die sich explizit gegen die neoliberalen Strukturanpassungskonzepte wandten, um dann nach ihren Wahlsiegen die wirtschaftsliberale Wende einzuleiten. Der plötzliche Kollaps in den sozialistischen Staaten wurde in Lateinamerika vielfach als "Sieg der Marktwirtschaft" und auch als Diskreditierung unterschiedlicher Formen gelenkter Marktwirtschaft (z.B. sozialdemokratischer Konzepte) interpretiert; er trug zur Stärkung neoliberaler Sichtweisen und einer Radikalisierung der Wirtschaftsreformen bei. Auch

innerhalb der Weltbank wurden nach dem Zusammenbruch der sozialistischen Länder interne und durchaus selbstkritische Debatten über die Tragfähigkeit der einseitig neoliberalen Strukturanpassungsprogramme zurückgestellt.<sup>1</sup> Nun galt es in den Transformationsländern rasch Wirtschaftsreformen einzuleiten, und was lag näher, als sich an den im Süden - wenn auch nicht gerade mit überragendem Erfolg (World Bank 1988 und 1990) - erprobten Konzepten zu orientieren.

**Viertens** gewinnt das wirtschaftsliberale "Modell Chile", aufgrund der seit 1986 anhaltend hohen Wachstumsraten sowie beachtlicher Exportsteigerungen, an Anziehungskraft und wird in der entwicklungsstrategischen Diskussion (und insbesondere in Lateinamerika) zunehmend als Beleg für die Viabilität neoliberaler Konzepte angeführt (Ensignia/ Nolte 1991; Mármora/ Messner 1991). Bis Mitte der 80er Jahre wurde der von der Pinochet-Diktatur eingeleitete krisenhafte Umbruch von der Binnen- zur Weltmarktorientierung und die tiefe Rezession von 1981/82 demgegenüber überwiegend als Beleg für die Untauglichkeit neoliberaler Politik interpretiert (Calderón/ Ensignia/ Rivera 1982).

**Fünftens** besticht das neoliberale Reformprojekt durch seine einfache Struktur: makroökonomische Reformen, Privatisierung und Deregulierung - so das Modernisierungsversprechen - stärken die Markt- und Wettbewerbskräfte, führen zur Entstehung von Wettbewerbsfähigkeit, induzieren Wachstum und Beschäftigung. Insbeson-

---

<sup>1</sup> Siebold (1996) stellt am Beispiel der Strukturanpassungsprogramme in Afrika dar, wie sich die Weltbank ab Mitte der 80er Jahre eher selbstkritisch mit ihrer strategischen Sichtweise auseinandersetzte, um dann ab Anfang der 90er Jahre wieder deutlicher auf einseitig wirtschaftsliberale Positionen zurückzufallen.

dere staatliche Akteure werden im Kontext des "Minimalstaats-Konzepts" von einer Vielzahl von Verantwortlichkeiten "befreit". Die Einfachheit des neoliberalen Leitbildes hat zwei Vorteile: es ist (z.B. der Öffentlichkeit, Politikern) leichter vermittelbar als komplexere Reformprojekte und es ist tatsächlich in Gesellschaften, die durch schwache institutionelle Strukturen gekennzeichnet sind, eher umsetzbar als alternative Leitbilder - z.B. der CEPAL (aktive Weltmarktintegration) -, in denen komplexere Reformanforderungen formuliert werden, die eine hohe Leistungsfähigkeit von staatlichen und privaten Akteuren voraussetzen (CEPAL 1990, Eßer et al. 1996).

**Sechstens** ist das neoliberale Projekt des Minimalstaates scheinbar a priori kompatibel mit dem vielbeschworenen "Sieg des Marktprinzips" über das Primat der Politik im Prozeß der Globalisierung der Ökonomie (Narr/Schubert 1994; Altvater/ Mahnkopf 1996). Der allseits beklagte Souveränitäts- und Steuerungsverlust des Staates wird von neoliberaler Seite geradewegs zum Zukunftsprogramm erklärt.

**Siebtens** wird die wirtschaftsliberale Wende in Lateinamerika durch ein entsprechendes internationales "Klima" begünstigt. Gerade auch die Standortdiskussionen in Westeuropa über die Grenzen des Wohlfahrtsstaates und notwendige Liberalisierungen werden in der iberoamerikanischen Debatte als Beleg für die Überlegenheit wirtschaftsliberaler Gesellschaftsmodelle angeführt. Mit der Infragestellung und Erosion wichtiger Säulen des westeuropäischen, sozial gestalteten und politisch regulierten "rheinischen Kapitalismus" (Albert 1992) gewinnt das angelsächsische Konzept der Marktwirtschaft an Bedeutung und Überzeugungskraft.

Und **achtens** konnten die wirtschaftsliberalen Reformer Anfang der 90er Jahre einige wichtige Anfangserfolge verbuchen: In Argentinien und Peru wurde die für viele Bürger traumatische Hyperinflation (1990: Argentinien: 1344 %, Peru 7650 %) auf niedrige Preissteigerungsraten (1995: Argentinien 1,8 %, Peru 10,3 %) zurückgeführt<sup>2</sup>; in Peru, Argentinien und anderen Ökonomien stiegen Produktion und Exporte; insgesamt konnte das lateinamerikanische Bruttosozialprodukt pro Kopf, das zwischen 1981 und 1990 um (kumulativ) 8,3 % gesunken war, im Zeitraum 1991 bis 1994 immerhin um (kumulativ) 6,9 % gesteigert werden (CEPAL 1995 und 1996).

Die Verdichtung dieser Einflußfaktoren führt dazu, daß Mitte der 90er Jahre das neoliberale Leitbild in Lateinamerika nahezu konkurrenzlos ist. Dazu trägt noch verstärkend bei, daß in der ökonomischen und sozialwissenschaftlichen Debatte Weltmarktorientierung und Neoliberalismus - fälschlicherweise, wie noch gezeigt wird - quasi synonym gesetzt werden (Müller-Plantenberg 1991).

## 2 "Die Schatten der Vergangenheit": Sozio-ökonomische Ausgangsbedingungen im Umbruch zur Weltwirtschaft und die Dynamik des Reformprozesses

In der Theorie war die Strategie der binnenmarktorientierten Imports substitution als

<sup>2</sup> Ähnliche Erfolge der Inflationsbekämpfung sind auch in Bolivien, Nicaragua und Brasilien zu beobachten. Angesichts der eskalierenden Inflationsprobleme der 80er Jahre ist monetäre Stabilität - wie Umfragen zeigen - in vielen Ländern der Region zu einem wichtigen "Wert an sich" geworden, dem ähnliche Bedeutung zukommt, wie der Erhöhung von Einkommen, der Reduzierung von Kriminalität und Gewalt usw.

Prozeß nach- und aufholender Industrialisierung gedacht. Dem Aufbau kohärenter nationaler Industriestrukturen sollte eine sukzessive Integration in die Weltwirtschaft folgen (Prebisch 1968; Cardoso/Faletto 1976). Die jahrzehntelange Abschottung der Industrien vor der internationalen Konkurrenz durch exzessiv hohe Zölle führte jedoch zu einer Abkopplung von organisatorisch-technologischen Lernprozessen in der Weltwirtschaft, zunehmenden Konzentrationsprozessen, abnehmendem Wettbewerb und niedriger Innovationsdynamik. Statt sich den internationalen Produktivitätsstandards anzunähern, wurde die Kluft zwischen dem lateinamerikanischen und dem weltwirtschaftlichen Effizienzniveau immer größer (Fajnzylber 1983; Eßer 1994; Mármora/Messner 1991). Die in den 80er Jahren insbesondere in Argentinien und Mexiko noch weit verbreitete Hoffnung, der Übergang von der Binnen- zur Weltmarktorientierung könnte relativ linear und krisenfrei bewältigt werden, mußte sich daher als Irrtum erweisen. Auch die sich seit 1993 wiederholenden Verkündigungen des argentinischen Präsidenten Menem, nach der Reduzierung der Inflation sei das Reformprogramm zur Überwindung der Wirtschaftskrise quasi abgeschlossen, man befinde sich auf dem direkten Weg in Richtung der Entwicklung einer modernen Ökonomie, verdeutlicht, daß die Dimensionen und die Reichweite des Umbruchs unterschätzt werden. Die Öffnung zur Weltwirtschaft und die Herausforderung, international wettbewerbsfähige Wirtschaftsstrukturen aufzubauen, stellt einen radikalen Bruch mit der Vergangenheit dar und konfrontiert die lateinamerikanischen Gesellschaften mit großen Herausforderungen (Hurtienne et al. 1994; Eßer 1997).

Der "Economist" (1995, S. 4) schreibt in seiner Lateinamerika-Analyse zu Recht:

*"The past five years have changed expectations more than reality."* Es stellt sich daher die Frage nach den sozio-ökonomischen Ausgangsbedingungen in Lateinamerika im Prozeß der Eingliederung in die internationale Arbeitsteilung. Die Dynamik des Umbruchprozesses und die Bedingungen, unter denen die ökonomische Neuorientierung umgesetzt wird, lassen sich in acht Problemfeldern zusammenfassen:

1. Die **Arbeitsproduktivität** ist in Lateinamerika in den vergangenen Dekaden nur langsam gewachsen; die **Innovationsfähigkeit** des Importsubstitutionsmodells war gering. Zwischen 1950 und Ende der 80er Jahre stagnierte die Arbeitsproduktivität in der lateinamerikanischen Industrie auf einem Niveau von etwa 25 % der US-amerikanischen Arbeitsproduktivität. Im gleichen Zeitraum konnten die sonstigen OECD-Länder (als Gruppe) ihren Abstand zur Arbeitsproduktivität in den USA verringern: von 45 % des US-Standards auf gut 80 %. Aufgeholt haben insbesondere die ostasiatischen Tigerökonomien (Südkorea, Taiwan, Hongkong, Singapur), in denen das Produktivitätsniveau Anfang der 50er Jahre nur halb so hoch war, wie in Lateinamerika (CEPAL 1990, S. 63); 1985 konnte das lateinamerikanische Niveau erreicht werden, seitdem wächst die Arbeitsproduktivität in den ostasiatischen Neuen Industrieländern um jahresdurchschnittlich etwa 10 %, während die Produktivität auf dem iberamerikanischen Kontinent - infolge der Verschuldungs- und Akkumulationskrise der 80er Jahre - kaum gesteigert wurde. In Lateinamerika sind demnach enorme Produktivitätssprünge notwendig, um die Wettbewerbsfähigkeit nachhaltig zu steigern. Währenddessen schickt sich in Asien bereits die zweite Generation der Schwellenländer an

(Indonesien, Malaysia, Thailand, China), sich in der Weltwirtschaft zu etablieren.

2. Seit den 80er Jahren verändern sich infolge weitreichender technologischer **Umbrüche die weltwirtschaftlichen Strukturen** und die Determinanten internationaler Wettbewerbsfähigkeit. Ein **neues organisations- und wissensbasiertes Produktionsparadigma** setzt sich durch (Porter 1990; Womack et al. 1990; Eßer et al. 1996). In dieser Phase raschen technologischen Wandels lagen die Investitionsquoten in Lateinamerika (1980-93) bei durchschnittlich etwa 16 %; in Südkorea und Taiwan hingegen bei über 30 % (CEPAL, World Bank). Daraus folgt, daß die lateinamerikanischen Ökonomien über einen weitgehend veralteten Produktionsapparat verfügen. Zugleich sind auch die Ausgaben für Forschung und Entwicklung (F&E), als einem wichtigen Indikator für Investitionen in den Aufbau technologischer Kompetenz, seit Jahrzehnten niedrig. Der Anteil der F&E-Ausgaben am BSP liegt in Lateinamerika seit Anfang der 80er Jahre bei etwa 0,4 % (1990: Brasilien 0,6 %, Argentinien 0,4 %, Chile 0,6 %, Bolivien 0,1 %, Peru 0,2 %) (CEPAL 1992). In Ländern wie Taiwan und Südkorea, mit denen sich die fortgeschrittenen lateinamerikanischen Länder gern vergleichen, liegt der Anteil der F&E-Investitionen am BSP seit zwei Dekaden bei etwa 3 % (Messner 1994). Vor diesem Hintergrund wird zum einen deutlich, daß und weshalb im Prozeß der Außenöffnung Bereinigungs- und Deindustrialisierungsprozesse stattfinden (werden): der Abstand zum internationalen technologischen Niveau ist oft so groß, daß eine Modernisierung der veralteten Unternehmen kostspieliger ausfiele als Investitionen in neue Produktionsanlagen. In Lateinamerika muß also ein beschleunigter Aufholprozeß und eine tiefgreifende

Modernisierung des Produktionsapparates einsetzen, wenn der Kontinent nicht weiter an Bedeutung in der Weltwirtschaft verlieren will. Dazu sind vor allem deutlich höhere (interne) Spar- und Investitionsquoten als in der Vergangenheit notwendig.

3. Das Importsubstitutionsmodell war auf den Aufbau geschlossener Industrieparate (complete industrialization) ausgerichtet. Viele Länder Lateinamerikas verfügten vor der z.T. radikalen Außenöffnung über beachtlich diversifizierte Industriestrukturen, die in der Vergangenheit (so auch in der Schwellenländerdiskussion der 80er Jahre) fälschlicherweise als Indikator für gelungene nachholende Modernisierung galten. Die in den meisten Ländern einsetzende Restrukturierung und Weltmarktorientierung der Industrie mündet notwendigerweise in **Spezialisierungsstrategien**; daher sind in der Umbruchphase **Deindustrialisierungsprozesse** unvermeidlich und der **Abbau von Arbeitsplätzen** die Folge. Die entscheidende Frage ist demnach, ob es zukünftig gelingt, im neuen wirtschaftspolitischen Rahmen ausreichende Beschäftigung zu generieren.

4. Nach jahrzehntelanger industrieller Importsubstitution besteht das **Exportpaket Lateinamerikas** noch immer zu 80 % aus Agrargütern, Rohstoffen sowie kaum verarbeiteten Produkten mit geringer Wertschöpfung; der Anteil technologieintensiver Exportprodukte ist verschwindend gering. Das gesamte Exportvolumen (1995: 219 Mrd. US-\$) des Kontinents ist nicht größer als die (addierten) Exporte Südkoreas und Taiwans. Allein Südkorea exportiert mehr Industriegüter als alle lateinamerikanischen Länder zusammen. Die schwache Exportperformance drückt sich auch darin aus, daß der Anteil der lateinamerikanischen Exporte am Welthandel von gut 6 % Anfang der 80er Jahre auf etwa 4,5 % (1995)

gesunken ist. Dieser Trend gilt selbst für das Exportland Chile: dessen Anteil am Welthandel sank zwischen 1970 und 1994 von etwa 0,4 % und knapp 0,3 % (WTO 1995). Die Exportfähigkeit der Region steht also auf äußerst schwachen Füßen.

5. Umfassende Anpassungsleistungen stehen auf der **Unternehmensebene** an. Erstens sind die lateinamerikanischen Unternehmen im internationalen Vergleich ihrer Mehrzahl klein, mit entsprechenden negativen Auswirkungen auf ihre Fähigkeit, massiv in F&E zu investieren oder eigenständig in die Weltwirtschaft vordringen zu können. So betragen z.B. in Argentinien die Betriebsgrößen (gemessen am Umsatz) Anfang der 90er Jahre nur etwa ein Zehntel des international üblichen Niveaus (Kosacoff 1993).<sup>3</sup> Zweitens verfügen die Klein- und Mittelindustrieunternehmen der Region - oft als Hoffnungsträger in Sachen Beschäftigung gehandelt - in ihrer großen Mehrheit über wenig Entwicklungs- und Exportpotential. Drittens konzentriert sich der lateinamerikanische Außenhandel auf wenige Großunternehmen. Auf nur 200 von ihnen entfallen 52 % der Industriegüterexporte des Kontinents. In Brasilien vereinigen 95 Großunternehmen 54 %, in Mexiko 30 Unternehmen 76 %, in Venezuela ein Unternehmen (Petróleos de Venezuela) 88 %, in Peru 9 Unternehmen etwa 50 % der Exporte auf sich (Eßer 1995). Zukünftig muß es gelingen, die Zahl der exportfähigen Unternehmen drastisch zu steigern. Positive Anzeichen in eine solche Richtung gibt es in Chile. Hier ist die Zahl der Exportunternehmen zwischen 1975 und 1994 von 200 auf 5620 gestiegen (Messner/Scholz 1996). Viertens sind die Mehrzahl der lateinamerikanischen Betriebe vertikal integrierte, isoliert agierende Unternehmen

(Eßer et al. 1995; Kosacoff 1993; Meyer-Stamer 1991 und 1995; Messner 1990 und 1993). In der Weltwirtschaft dominieren statt dessen Unternehmens-Netzwerke oder Industrie-Cluster; die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen basiert zunehmend auf der Leistungsfähigkeit seiner Zulieferer und dem institutionellen Unternehmensumfeld (Porter 1990; Eßer et al. 1996). Letzteres ist in Lateinamerika schwach entwickelt, da in den vergangenen Jahren kaum in die Verbesserung der Wirtschaftsstandorte investiert wurde. Fünftens ist das Export-Know how der lateinamerikanischen Unternehmer nach jahrzehntelanger Binnenmarktorientierung gering. Es braucht - wie z.B. die chilenischen, guatemalteckischen und uruguayischen Erfahrungen zeigen (Messner 1992; Eßer 1995 und 1996) - Zeit, um Wissen über technische u.a. Normen, Qualitätsstandards und jeweilige Märkte und Marktsegmente im Welthandel zu kumulieren und tragfähige Kommerzialisierungsstrategien zu entwickeln.

6. Der traditionelle **Entwicklungsstaat** Lateinamerikas war überzogen interventivistisch, bürokratisch, zentralistisch organisiert, allgegenwärtig und daher überfordert und leistungsschwach. Die institutionellen Strukturen aller lateinamerikanischen Länder werden sich grundlegend verändern müssen, um den neuen Anforderungen gerecht zu werden. Dabei ist es mit der in vielen Ländern eingeleiteten oder bereits vollzogenen rein quantitativen Reduzierung des Staatsapparates nicht getan. Es geht um tiefgreifende Verwaltungsreformen, eine Neudefinition der Rolle des Staates sowie die Herausbildung neuer Formen der Arbeitsteilung zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor sowie intermediären Institutionen und den Organisationen der Zivilgesellschaft. In Lateinamerika besteht die Gefahr, daß nach dem einseitig

<sup>3</sup> Für Chile verweist Bacigalupo (1995) auf dieses Problemfeld.

etastischen Entwicklungsmodell der vergangenen Jahrzehnte auf ebenso überzogene marktreduktionistische Konzepte gesetzt wird.

7. Lateinamerika ist charakterisiert durch eine im internationalen Vergleich besonders ausgeprägte ungleiche Einkommensverteilung. Im Kontext der Wachstumsblockaden des Importsubstitutionsmodells konnte die **soziale Krise** nicht entschärft werden. Zudem kam die Sozialpolitik der Länder lange überwiegend den Mittelschichten und kaum den Armen zu Gute. In der Phase des Umbruchs zur Weltwirtschaft werden sich die sozialen Probleme zunächst verschärfen (Helwege 1995; Contreras 1994; Sunkel 1994). Hohe Produktivitätszuwächse sind Bedingung für den Aufbau von Wettbewerbsfähigkeit; sie produzieren zugleich Beschäftigungsabbau, der nur durch hohe Wachstumsraten überkompensiert werden kann. Chile, dessen Außenöffnung schon Mitte der 70er Jahre begann, hatte über eine Dekade (1974-1986) mit massiver Arbeitslosigkeit zu kämpfen. Erst ab Ende der 80er Jahre entschärft sich das Beschäftigungsproblem infolge langandauernder hoher Wachstumsraten. In den Ländern, in denen der Umbruch Ende der 80er Jahre einsetzte, entsteht das Arbeitslosigkeitsproblem erst ab Mitte der 90er Jahre: In Argentinien stieg die offizielle Arbeitslosigkeit zwischen Anfang 1993 und Ende 1995 von 10 % auf knapp 20 %; in Mexiko, wo die offiziellen Statistiken das wahre Ausmaß der Beschäftigungskrise stark verschleiern, erhöhte sich die offizielle Arbeitslosenquote zwischen 1992 und 1995 von 3,7 % auf 6,6 %. Diese Ziffern verbergen zudem, daß die Arbeitslosigkeit in der Gruppe der Bevölkerung, die über die geringsten Einkommen verfügt (das untere Quintel), deutlich höher liegen: in Argentinien bei etwa 30 %, in Brasilien, Uruguay und Pa-

raguay um 20 %, in Venezuela und Panama gar um 40 % (CEPAL 1995).

Diese soziale Schieflage ist allein durch Wachstum nicht zu glätten. Auf die Ärmsten orientierte Sozialpolitiken und Umverteilung sind notwendig; dies ist weniger ein ökonomisches als ein politisches Problem. Die Weltbank hat vielfach darauf hingewiesen, daß in den lateinamerikanischen Ländern mit einer Umverteilung von nur einem Prozent des BSP von den oberen 10% auf die unteren 20 % der Einkommenspyramide die drängendsten Armutsprobleme gelöst werden könnten.

Anlaß zu Optimismus (in der mittelfristigen Perspektive) geben durchaus die Erfahrungen der ersten und der zweiten Schwellenländergeneration Asiens. Von Südkorea und Taiwan ist bekannt, daß der Prozeß der Weltmarktintegration einhergehend mit einer relativ ausgewogenen Einkommensverteilung. Auch in Thailand, Indonesien und Malaysia haben sich seit dem Prozeß der Außenöffnung (der Ende der 70er Jahre einsetzte) die Einkommensverhältnisse für die unteren zwanzig Prozent der Einkommenspyramide absolut wie relativ (im Verhältnis zum oberen Quintel) beachtlich verbessert. Die Eingliederung in die Weltwirtschaft ist also, entgegen häufig zu lesender gegenteiliger Vermutungen, kein Projekt, das auf Kosten der Ärmsten gehen muß. Aber: In Asien erfolgte die Außenöffnung sukzessive, nationale Industrien wurden und werden in der Phase des Aufbaus von Weltmarktcompetenz durch langfristig orientierte Industrie-, Technologie- und Innovationspolitiken gestärkt und (zeitlich befristet) vor der internationalen Konkurrenz geschützt - die Weltmarktorientierung folgt hier also keineswegs neoliberalen Politikempfehlungen.<sup>4</sup> Außerdem

<sup>4</sup> Die Weltbank (1993) versucht in ihrer Studie "The East Asian Miracle" die ostasiatischen

wird im Bereich der Bildungspolitik die Grundbildung stark gefördert, und die Sozialpolitik ist auf Armutgruppen ausgerichtet. In Lateinamerika stehen ähnliche Weichenstellungen aus.

Die soziale Krise stellt nicht nur eine ethische Herausforderung dar, sondern wirkt auch als Modernisierungshemmnis und ökonomisches Problem. Armut und Arbeitslosigkeit untergraben mittelfristig die Legitimität und damit die Handlungsfähigkeit des Staates und den Reformprozeß insgesamt. Solange die chaotischen wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse sowie die Hyperinflation der letzten Phase des alten Entwicklungsmodells noch im Gedächtnis der Menschen verankert sind, werden in der Übergangsphase selbst hohe soziale Kosten akzeptiert, wie zum Beispiel die Erfahrungen aus Peru und Argentinien zeigen. Mittelfristig werden die sozialen Verwerfungen jedoch erneut zu einem Dauerproblem, das den wirtschaftlichen Reformprozeß sowie die Demokratie gefährden könnten.

Darüber hinaus ist ein Abbau der Armut Bedingung für die Mobilisierung der Kreativität der Bevölkerung und insofern ein Baustein für die Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Länder. Daß außerdem sozialer Friede eine ökonomische Produktivkraft darstellt, sollte aus der Erfolgsgeschichte der westeuropäischen Nachkriegsgeschichte gelernt werden.

---

Neuen Industrieländer als wirtschaftsliberale Erfolgsfälle darzustellen. Diese Studie hat völlig zu Recht harsche Kritik hervorgerufen, da angesichts der Vielzahl empirischer Studien kaum mehr bezweifelt werden kann, daß die wirtschaftspolitischen Strategien der ostasiatischen Ökonomien geradezu als Gegenmodelle zu den Strukturanpassungsprogrammen von IWF und Weltbank interpretiert werden können (vgl. die Beiträge in: World Development, Nr. 4, 1994).

8. Letztlich muß der Kontinent auch seine **ökologischen Hausaufgaben** machen, um einen Weg zukunftsfähiger Entwicklung zu gehen. In Lateinamerika hat die ökologische Krise fünf Hauptquellen. Erstens ist die iberamerikanische Wirtschaft noch immer stark durch die ressourcen- und energieintensiven Produktionsanlagen aus den 60er und 70er Jahren geprägt (Modernisierungsdefizit). Zweitens werden Umweltprobleme durch Armut und ungleiche Verteilungsstrukturen verschärft (z.B. Abbrennung von Wäldern zur Gewinnung von Ackerland durch Kleinbauern). Drittens stehen viele Länder zur Bewältigung der Verschuldungslasten unter "Exportzwang", was nicht selten zur Übernutzung von Ressourcen und niedrigen Umweltstandards führt.<sup>5</sup> Viertens gehen neoliberale Reformen oft mit einer "Untersteuerung" im umweltpolitischen Bereich einher. So wurden in Chile in den 80er Jahren infolge mangelndem Ressourcenschutzes die Fischbestände bestandsgefährdend überfischt. Fünftens werden im Prozeß der Außenöffnung oft modernste Umwelttechnologien und -standards importiert, also ökologische Modernisierungsprozesse ausgelöst; zugleich stehen die lateinamerikanischen Länder zukünftig - wie die Industrieländer - vor dem grundlegenden Problem, wirtschaftliche Entwicklung und Umweltauforderungen aufeinander abstimmen zu müssen (Wuppertal Institut 1996; Weizsäcker 1995; Meyer-Krahmer 1995), weil natürlich die wirt-

---

<sup>5</sup> Auf dieses Problem verweist auch eine Weltbank-Studie (1995), in der versucht wird, den irreversiblen Naturverbrauch (Raubbau, "Verzehr" von nicht-erneuerbaren Naturressourcen) in Entwicklungsländern ökonomisch zu bewerten. Gezeigt wird, daß Export"erfolge" einer Vielzahl von Ländern (z.B. Ghana) nicht auf einer Verbesserung der Produktionskapazitäten basiert, sondern dem Ausverkauf von Naturressourcen beruht.

schaftliche Modernisierung sowie die Weltmarktorientierung neue umweltpolitische Probleme mit sich bringen.

Der umweltpolitischen Dimension von Entwicklung wird in den meisten lateinamerikanischen Ländern bisher eine geringe Bedeutung beigemessen (Reed 1996; Sunkel 1996), obwohl kaum ein Zweifel daran besteht, daß umweltpolitische Leistungsfähigkeit und Ressourceneffizienz sich zunehmend zu wichtigen Determinante internationaler Wettbewerbsfähigkeit entwickeln (Porter/Linde 1995; Scholz 1995).

Neben diesen "Schatten der Vergangenheit" darf nicht übersehen werden, daß die interne und externe Verschuldungskrise in Lateinamerika keineswegs überwunden ist: Die Staatshaushalte wurden in der ersten Hälfte der 90er Jahre in vielen Ländern nur durch die umfassenden Privatisierungsprogramme ausgeglichen. Die beachtlichen Kapitalzuflüsse in den 90er Jahren basierten überwiegend auf Portfolioinvestitionen, die - wie die Reaktionen auf die Mexiko-Krise von 1994/95 zeigten - sehr anfällig für Marktschwankungen sind (Ros 1995). Die Direktinvestitionen der vergangenen Jahre resultierten vor allem aus den großen Privatisierungsprojekten, die in einem überschaubaren Zeitraum abgeschlossen sein werden. 1994 stieg die Außenverschuldung des Kontinents erneut um 5,3 % auf 533 Mrd. US-\$ an. Die Schuldendienstquote (Zinsen plus Tilgung/ Exporte) liegt durchschnittlich bei 18 % (1982/83: 40 %), in einigen Ländern aber auch weit darüber: in Argentinien und Mexiko bei etwa 25 %, in Peru bei 21 % und in Nicaragua bei 100 % (CEPAL 1995). Eine Verschlechterung der weltwirtschaftlichen Konjunktur, entsprechende Probleme im Exportbereich, steigende Zinsen auf den internationalen Kapitalmärkten oder auch eine zweite Fi-

nanz- und Devisenkrise vom Typus Mexiko 1994/95 könnten erneut zu einer Eskalation der Verschuldungsproblematik führen (Griffith-Jones/ Stallings 1995).

Die Skizzierung der acht Problemfelder verdeutlicht, daß in Lateinamerika im Prozeß der entwicklungsstrategischen Neuorientierung alle Sektoren der Gesellschaften unter hohem Reformdruck stehen. Die Herausforderungen gehen weit über die Frage wirtschaftlicher Stabilisierung und makroökonomischer Strukturanpassung hinaus, die in vielen Diskussionen noch immer im Vordergrund steht. Auch die auf die Verkleinerung des Staatsapparates reduzierte "good governance"-Diskussion wird den gesellschaftlichen und institutionellen Reformfordernissen nicht gerecht. Ohne einen unnötigen Entwicklungspessimismus nähren zu wollen, sollte die Dynamik des Umbruchs und der Stand des Reformprozesses klar geworden sein: dieser ist keineswegs abgeschlossen, vielmehr beginnt er gerade erst. Im Anschluß an diese Bestandsaufnahme soll gezeigt werden, daß neoliberale Politikkonzepte nur einen begrenzten Beitrag zur Lösung der aufgezeigten Probleme leisten können und komplexere Leitbilder notwendig sind, um Wege aus der Krise zu formulieren.

### **3 Neue Anforderungen an Staat, Unternehmen und Gesellschaft in der Weltmarktwirtschaft - Netzwerkgesellschaft versus Minimalstaatskonzept**

#### **Vom Entwicklungsstaat der Importsubstitutionsphase ...**

Der lateinamerikanische Entwicklungsstaat hatte zur Fesselung statt zur Mobilisierung und sozialen Regulierung der Marktkräfte beigetragen; die Entstehung leistungsfähiger

ger Unternehmen und Industriestrukturen wurde behindert. Der allseits präsente, alles regulierende Staat verding sich zunehmend in stetig wachsenden Bürokratien, konnte schließlich nicht einmal mehr seine Kernfunktionen wahrnehmen und wurde selbst zum Entwicklungsproblem.

### **... zum Minimalstaat und dem Konzept freier Marktwirtschaft**

Das Minimalstaatskonzept der Strukturanpassungsprogramme der 80er Jahre war nicht zuletzt ein Reflex auf die Erfahrungen mit dem Entwicklungsstaat. Nun galt es, dem Koloß auf tönernen Füßen den Garau zu bereiten: Liberalisierung, Deregulierung, Privatisierung waren die neuen Leitbegriffe. In vielen Fällen führten diese Reformen zweifelsfrei zu einer Steigerung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Institutionen und dem Abbau entwicklungshemmender Bürokratien. Doch nach über einem Jahrzehnt der Strukturanpassung in einer Vielzahl von Ländern wird deutlich, daß eine einseitig auf die Reduzierung der Staatstätigkeiten orientierte Reformperspektive keinen Ausweg aus der Entwicklungssackgasse darstellt. Die Lehrbuchweisheiten der mainstream-Ökonomie, nach denen sich der Staat, neben seiner Funktionen zur Garantie der inneren und äußeren Sicherheit, auf die Setzung von Rahmenbedingungen auf den Faktormärkten zu beschränken habe, erwiesen sich als untauglich, um Wege aus der Entwicklungskrise zu weisen:

Die Erfahrungen mit der Strukturanpassung führen vor Augen, daß stabilitätsorientierte, wettbewerbsfördernde Wirtschaftspolitik mit einem deutlichen pro-export-bias sowie dem Abbau bürokratischer Staatsapparate und die Erhöhung der Qualität und Effizienz staatlicher Dienstlei-

stungen zwar **notwendige**, aber keineswegs **hinreichende** Bedingungen für dynamische wirtschaftliche Entwicklung sind. Die Substituierung des Konzeptes des Entwicklungsstaates durch den Idealtypus "Freie Marktwirtschaft plus Minimalstaat" kann wohl kaum den Endpunkt entwicklungspolitischen Denkens darstellen.

### **Neue Leitbilder jenseits des Neoliberalismus: Systemische Wettbewerbsfähigkeit und neue Aufgaben für den Staat in der Netzwerkgesellschaft**

An Unternehmen, Staat und Gesellschaft stellen sich im Rahmen der Weltwirtschaft neue Anforderungen. Wettbewerbsfähigkeit basiert nicht nur auf der Leistungsfähigkeit von Unternehmen, sondern auch auf der Existenz eines stimulierenden Unternehmensumfeldes. Nicht nur die asiatischen Erfolgsfälle zeigen, daß selektive Handels- und Kreditvergabepolitiken, aktive und auf "strategische Branchen" konzentrierte Industrie-, Bildungs-, Innovations- und Technologiepolitiken (Mesopolitiken) sowie das enge Zusammenwirken von Staat und Unternehmen maßgeblich zur gezielten Entwicklung international wettbewerbsfähiger Industrien beitragen. Durch die Verknüpfung von marktförmiger und strategischer staatlicher Steuerung sowie dem engen Verbund von Unternehmen, staatlichen Institutionen, Forschungs- und Beratungseinrichtungen u.a. Förderinstitutionen werden dynamische Wettbewerbsvorteile geschaffen. Statt einseitig auf den Markt zu vertrauen, agierten vor allem die asiatischen Ökonomien mit langfristigen Strategien zur Mobilisierung der Marktkräfte, zum Aufbau weltmarktfähiger Unternehmen und der systematischen Entwicklung leistungsfähiger Wirtschaftsstandorte (Hillebrand 1994; Root 1995).

Die Entwicklung und Umsetzung einer aktiven Strategie zur Entwicklung eines leistungsfähigen Industriestandortes sowie nationaler technologischer Kompetenz in wertschöpfungsintensiven Bereichen kann nicht allein von staatlichen Institutionen geleistet werden. Diese verfügen in einer Vielzahl von Politikfeldern, wie der (Berufs-)Bildungs- und Forschungspolitik, der Industrie- und Technologiepolitik sowie der Regional- oder auch der Umweltpolitik (Mesopolitiken) längst nicht mehr über die notwendigen Steuerungsressourcen (z.B. Fähigkeit frühzeitiger Problemerkennung, Wissen über komplexe Wirkungszusammenhänge in den jeweiligen Bereichen, Implementierungs- und Kontrollkapazität), um unabhängig von anderen gesellschaftlichen Akteuren Politikgestaltung betreiben zu können. Es dominiert das Phänomen der "geteilten Souveränitäten" zwischen Unternehmen, Staat und intermediären Institutionen, die zur Erreichung ihrer jeweiligen Ziele wechselseitig auf die Steuerungsressourcen der anderen Akteure angewiesen sind: z.B. sind staatliche Initiativen zur Entwicklung adäquater Berufsbildungsangebote oder Technologiepolitiken ohne die enge Kooperation mit Unternehmen sinnlos; Unternehmen wiederum sind auf stabile politische Bedingungen und leistungsfähige öffentliche Institutionensysteme angewiesen; anwendungsorientierte Technologieforschung ist nur im engem Verbund zwischen Forschungseinrichtungen und dem privaten Sektor möglich und viele Standortproblemen können nur durch die Bündelung der Problemlösungskapazitäten unterschiedlicher Akteure erfolgreich bearbeitet werden. Wettbewerbsfähigkeit ist demnach kein rein mikroökonomisches Phänomen; sie hat systemischen Charakter (Eßer et al. 1996).

Die Entwicklung von Wirtschaftsstandorten und Reformanstrengungen im mesopolitischen Bereich basieren daher auf dem engen Verbund öffentlicher Institutionen (von der lokalen bis zur nationalen Ebene), privater und staatlicher intermediärer Organisationen (wie Technologie-, Beratungs- und Ausbildungseinrichtungen) sowie von Interessengruppen (Verbände, Kammern, Gewerkschaften); Gestaltungsaufgaben zur Stärkung der wirtschaftlichen Mesoebene werden zunehmend von Netzwerkformationen übernommen (Messner 1995).

Die entscheidende Dimension von Netzwerken besteht darin, daß diese einen Mechanismus der politischen Gestaltung in Situationen und Politikfeldern darstellen, in denen die Problemlösungsressourcen und -potentiale, also die Kapazitäten zur Erkennung von Problemen, der Erarbeitung von Lösungsmöglichkeiten und Politikprogrammen, der Festlegung von Politiken, der Implementierung derselben und der Evaluierung der Wirkungen der Politiken, breit auf eine Vielzahl von privaten und öffentlichen Akteuren verteilt sind. In solchen Politikfeldern, in denen die Steuerungsressourcen nicht vom Staat allein kontrolliert und/ oder erbracht werden können ("geteilte Souveränitäten"), ist die Konstituierung von Netzwerken die einzige Möglichkeit, Steuerungsleistungen zu erbringen. Diese Problematik gilt für eine Vielzahl von Standortpolitiken. Standortpolitik und dialogbasierte Wirtschaftspolitik (Eßer 1997) können nicht mehr durch den traditionellen Entwicklungsstaat umgesetzt werden. Sie stellen vielmehr eine Herausforderung für eine Vielzahl von privaten, öffentlichen und intermediären Organisationen und deren Fähigkeit zur Bündelung von Aktivitäten dar.

Netzwerke sind soziale Innovationen, institutionelle Erfindungen zur Lösung von

komplexen Problemen, angesichts derer sich sowohl marktförmige Allokation (wegen der Produktion negativer Externalitäten, fehlender Langfristorientierung) als auch hierarchische Entscheidungsfindung (wegen Rigidität, mangelnder Flexibilität, unvollkommener Information) als disfunktional erweisen. Die während der 80er Jahre dominante Diskussion "Markt versus Staat" übersah diese innovativen Formen der gesellschaftlichen Strukturgestaltung durch die Überlagerung und Komplementierung von Marktmechanismen, hierarchischer staatlicher Steuerung und horizontaler Selbstkoordinierung durch Netzwerke.

Hierarchische Steuerung und Politikformulierung durch den Staat, gesellschaftliche Selbstkoordinierung und Problemlösung in Netzwerkformationen sowie Marktsteuerung ergänzen sich. Neben Recht, Macht und Geld als den klassischen Steuerungsmedien gewinnen der Informationsfluß, die Fähigkeit zur Kommunikation und zur Entwicklung einer gemeinsamen Problemlösungsorientierung zwischen den gesellschaftlichen Akteursgruppen und Politikaren sowie die Fähigkeit kontinuierliche gesellschaftliche Such- und Lernprozesse zu organisieren, für die Steuerungsfähigkeit von Gesellschaften und den Aufbau von dauerhafter Wettbewerbsfähigkeit an Bedeutung.

Wettbewerbsfähigkeit basiert demnach auf einem Organisations- und Steuerungspluralismus jenseits der schlichten Dichotomie von "Staat versus Markt" sowie auf spezifischen Handlungsorientierungen und Wertemustern der Akteure. Die Wettbewerbsdynamik des Marktes fördert innovative Konkurrenz, Kreativität und Eigenverantwortlichkeit, aber auch Egoismus und die Erosion gesellschaftlicher Solidarität. Die soziale Funktionslogik von Netzwerken, ohne deren Existenz eine ak-

tive Standortgestaltung, die Entwicklung nationaler Wettbewerbsvorteile und technologischer Kompetenz nicht gelingen kann, basiert auf Reziprozität, Vertrauen, der Kompromiß- und Kooperationsfähigkeit von Akteuren, freiwilliger Beschränkung der eigenen Handlungsfreiheit und fairem Austausch. Diese Handlungsorientierungen stehen in einem unauflöselichen Spannungsverhältnis zueinander, dessen Balance stets neu erarbeitet werden muß.

Der Staat, als gegenüber der Gesellschaft vollständig souveräne Steuerungsinstanz, verliert an Bedeutung. An Bedeutung gewinnen in der post-etatistischen und der post-neoliberalen Ära staatliche Steuerungsfunktionen zur Einbindung und Kontrolle von Politiknetzwerken in den gesamtgesellschaftlichen Entwicklungsprozeß, ohne deren Handlungsautonomie grundsätzlich außer Kraft zu setzen. Dem Staat kommen als "**Schnittstellen- und Interdependenzmanager**" folgende Aufgaben zu:

1. **Koordinations-, Organisations- und Moderationsaufgaben**, z.B. um im Verbund mit anderen gesellschaftlichen Akteuren Problemlösungen voranzutreiben;
2. **Vermittlungsfunktionen** zwischen Konfliktparteien, z.B. um die Selbstorganisationsfähigkeiten in gesellschaftlichen Teilbereichen zu stärken, die durch Interessenblockierung gefährdet sind, oder um zur Herausbildung gemeinsamer Ziele und zur Akzeptanz von Politiken beizutragen;
3. **Kontrollaufgaben**, z.B. in Folge der Delegation von öffentlichen Aufgaben an nicht-staatliche Institutionen, deren Erfolge bzw. Mißerfolge zu überprüfen sind;
4. **Initiatoren- und Orientierungsfunktionen**, z.B. um Zukunfts- gegen Ge-

genwärtsinteressen durchzusetzen oder gesamtgesellschaftliche Interessen- und Problemfelder in gesellschaftliche Teilbereiche (z.B. die Wirtschaft) "hineinzutragen", die dazu neigen, sich ausschließlich selbstreferentiell an den eigenen Rationalitätskriterien zu orientieren (z.B. Wachstum, Profit) und externe Effekte (z.B. Umweltprobleme) nicht wahrzunehmen; dem Staat obliegt also die Einbindung der stets partikularistischen Netzwerkaktivitäten in gesamtgesellschaftlich verträgliche Entwicklungsprozesse (Management der Interdependenzen);

5. **Korrekturfunktionen**, z.B. dadurch, daß er die Selbstorganisationsfähigkeit schwacher gesellschaftlicher Akteure durch finanzielle oder auch institutionelle Förderung stärkt, damit diese in der Lage sind, Gegenmacht- und Kontrollpotentiale aufzubauen.

### **Organisations- und Steuerungspluralismus statt "Markt versus Staat"**

Mechanismen, die in der dichotomistischen "Markt- versus Staat"- Diskussion als Alternativkonzepte galten, müssen ineinandergreifen. Dynamische gesellschaftliche Entwicklung basiert auf einem gesellschaftlichen Organisationsmuster, das charakterisiert ist durch

- die Stärkung der Marktkräfte durch Abbau von Überregulierung bürokratischer Entwicklungsblockaden und die Schaffung stabiler makroökonomischer Rahmenbedingungen;
- Staatsentlastung und Steigerung der Leistungsfähigkeit des Staates, durch Stärkung der Marktkräfte sowie die Delegation von Steuerungsaufgaben an nicht-staatliche Akteure, den Verbund zwischen staatlichen und privaten Ak-

teuren, die Stärkung subsidiärer Prinzipien, die Entwicklung gesellschaftlicher Mechanismen zur Konfliktbewältigung und Kompromißbildung sowie den Aufbau von sektoralen Netzwerken;

- die Stärkung der gesellschaftlichen Selbstorganisationsfähigkeit, und zwar als Bedingung für die Herausbildung tragfähiger gesellschaftlicher Organisationsmuster und komplexer Steuerungsmuster;
- die Einbindung des Marktes in leistungsfähige Institutionensysteme zwecks Optimierung der ökonomischen Entwicklungspotentiale und Korrektur der sozial und ökologisch destruktiv wirkenden Tendenzen der Marktwirtschaft;
- eine neue Balance zwischen Wettbewerb und Kooperation sowie individueller Eigenverantwortlichkeit und gesellschaftlicher Solidarität (Kenworthy 1995; Humphrey/Schmitz 1996, Messner 1995).

Vor diesem Hintergrund erscheinen die Konturen einer aktiven Gesellschaft, einer durch Wettbewerb, Diskurs, Verbund- und Netzbildung korrigierten und potenzierten Marktwirtschaft. Der Markt wirkt als Rationalisierungs- und Entwicklungsmotor, der Staat als wirtschaftlicher und gesamtgesellschaftlicher Verbundmotor, die gesellschaftlichen Akteure interagieren in Netzwerken, um ihre eigenen Interessen zu verfolgen, konfligierende Interessen auszutragen und gemeinsame Interessen mit anderen Akteuren durch Bündelung der Kräfte umzusetzen.

### **Die gesellschaftlichen Entwicklungsblockaden des neoliberalen Projekts in Lateinamerika**

Die neoliberalen Reformen in Lateinamerika konzentrieren sich vor allem auf makroökonomische Kurskorrekturen und den Abbau des Staates. Der Neoliberalismus stellt jedoch zugleich ein gesellschaftspolitisches Projekt dar, das das Verhältnis zwischen Staat, Markt und gesellschaftlichen Akteuren grundlegend umgestaltet und durch die Etablierung seines normativen Gerüsts die Tiefenstrukturen der Gesellschaften verändert (Azpiazu/Nochteff 1994).

Die in vielen Ländern Lateinamerikas voranschreitende Verinnerlichung des neoliberalen Paradigmas und des Dogmas des Minimalstaates führen zu großen Begründungsschwierigkeiten bei der Forderung nach einer Stärkung der planerischen und steuernden institutionellen Kapazitäten in der öffentlichen Verwaltung, einer aktiven Rolle staatlicher Institutionen beim Aufbau nationaler Wettbewerbsvorteile oder auch nach einer stärkeren Nutzung der staatlichen Kompetenz zur Normensetzung im Umwelt- und Ressourcenschutz. Und: die Verinnerlichung des "Egoismus-Prinzips" in den Köpfen der gesellschaftlichen Akteure sowie der Verlust an diskursiven öffentlichen Räumen führen dazu, daß sich komplexere Organisations- und Steuerungsmuster, in denen sich Markt, Staat, horizontale Selbstorganisation und Netzwerksteuerung ergänzen, angesichts der Vermarktlichung der iberoamerikanischen Gesellschaften kaum herausbilden können. In Gesellschaften, in denen das Primat des Eigennutzes dominiert und kollektive Handlungsorientierungen negativ besetzt sind, ist kaum zu erwarten, daß auf gemeinsame Problemlösung ausgerichtete Netzwerk-, Dialog- und Verbundstrukturen entstehen, die nur funktionieren können, wenn es den beteiligten Akteuren gelingt, Eigeninteressen, konfliktspezifische und gemein-

same Interessen in Bezug zu setzen und gemeinsame Problemlösungsorientierungen zu entwickeln (Messner 1994; Mayntz/Scharpf 1995).

Gesellschaften, in denen nur individuelle Handlungsstrategien für rational erachtet und eingeübt werden, verlieren in gesellschaftlichen Problemfeldern, die durch das Phänomen der "geteilten Souveränitäten" charakterisiert sind und in denen daher nur durch Kooperation zwischen unterschiedlichen Akteuren Lösungen erarbeitet werden können, sukzessive ihre Gestaltungs- und Zukunftsfähigkeit. Und: Eine Orientierung am Konzept der systemischen Wettbewerbsfähigkeit und die Herausbildung einer starken Mesoebene (die "Welt der Cluster- und Netzwerkformationen") zur Entwicklung nationaler Wettbewerbsvorteile ist vor diesem Hintergrund eher unwahrscheinlich. Institutionelle Unterentwicklung, soziale Desintegration, Untersteuerung in wichtigen Politikfeldern sowie schwach entwickelte Standorte sind die Folge.

#### 4 Ländererfahrungen

Einige Ländererfahrungen verdeutlichen, daß Lateinamerika weiter an Bedeutung in der Weltwirtschaft verlieren wird, wenn es nicht gelingt, die Wirtschaftspolitik weiterzuentwickeln und ein komplexeres gesellschaftspolitisches Leitbild zu etablieren. In **Bolivien** ist es bereits Mitte der 80er Jahre gelungen, durch eine durchgreifende restriktive Haushalts- und Geldpolitik die Hyperinflation zu stoppen und weitreichende Liberalisierungsmaßnahmen umzusetzen. Bolivien galt daher lange als erfolgreicher Strukturanpassungsfall. Die Exporte haben sich jedoch seitdem nicht etwa erhöht (wie von den Protagonisten der Strukturanpassung vermutet), sie sind vielmehr gesunken. Anzeichen für eine tief-

greifende Modernisierung der Wirtschaft fehlen; die Investitionsquote liegt um die 10 %. Aktive Politiken zur Verbesserung des Standortes wurden kaum entwickelt; die institutionellen Kapazitäten des Landes sind weiterhin schwach. Bolivien stellt einen Fall "**erfolgreicher Stabilisierung ohne Entwicklung**" dar. Positive Impulse in Richtung auf eine Stärkung der institutionellen Leistungsfähigkeit Boliviens könnten sich aus einem seit Mitte der 90er Jahre laufenden Dezentralisierungsprogramm ergeben, durch das die Kommunen erstmals in die politische Verantwortung und Mitgestaltung eingebunden werden.

In den meisten Ländern der Region zeigen sich ähnliche Problemlagen: (prekäre, aber unabweisbare) Erfolge in der Stabilisierungspolitik, schwache Export-performance, nur langsam vorankommende institutionelle Modernisierungen, Deindustrialisierung und starke Trends in Richtung ressourcenbasierter Entwicklung. Anzeichen dafür, daß wertschöpfungs-, technologie- und wissensintensive Branchen an Bedeutung gewinnen könnten, fehlen.

**Argentinien** ist es Anfang der 80er Jahre gelungen, seine Inflation durch eine Politik der Überbewertung nachhaltig zurückzuführen und (bis 1994) einen beachtlichen Wachstumsschub in Gang zu setzen. Die Wirtschaft wurde rasch zur Weltwirtschaft geöffnet und weitreichende Liberalisierungsmaßnahmen eingeleitet. Viele interne wie externe Beobachter verleiteten die Anfangserfolge zu der Einschätzung, der Strukturanpassungsprozeß sei abgeschlossen. Diese Interpretation geht fehl (Kosacoff 1996; Messner 1996): Die Importe explodierten infolge der Importliberalisierung, die Exporte stiegen nur langsam, der Exportquotient fiel sogar im Verlauf der 90er Jahre. Exporterfolge stellen sich nur im Rohstoffbereich (z.B. Öl,

Gas) und bei ressourcennahen Produkten (Speiseöl, Obst, Gemüse) ein. Auch in Argentinien gelingt es vorerst nicht, auf der Basis der makroökonomischen Kurskorrekturen Wettbewerbsvorteile in wertschöpfungs- und wissensintensiven Branchen zu entwickeln. Aktive Strategien zur Stärkung systemischer Wettbewerbsfähigkeit und institutionelle Reformen zur Neuordnung des Verhältnisses zwischen öffentlichen und privaten Akteuren blieben bisher aus; die "Staatsreform" beschränkt sich auf die Schließung staatlicher Institutionen. Die realwirtschaftliche Schwäche macht die Ökonomie anfällig für Schwankungen auf den internationalen Finanzmärkten, wie der Kapitalabfluß von etwa 9 Milliarden Dollar zwischen Januar und April 1995 infolge der Mexiko-Krise verdeutlicht. Eine "heiße Verschuldungssituation" konnte nur durch etwa gleich hohe Anpassungskredite vom IWF vermieden werden.

Ähnlich läßt sich auch die Situation in **Mexiko** charakterisieren. Auch hier steht nach der Finanzkrise von Ende 1994 und der kostspieligen, durch US-Kredite finanzierten Stabilisierung die Entwicklung und Umsetzung einer langfristigen Strategie zur Entwicklung eines Wirtschaftsstandortes noch aus. In **Peru** setzte die Regierung Fujimori seit Anfang der 90er Jahre tiefgreifende Stabilisierungs-, Liberalisierungs- und Außenöffnungspolitiken durch. Es gelang die Hyperinflation drastisch zu senken, die Privatisierung voranzutreiben und bürokratische Hemmnisse zu beseitigen und infolgedessen bis 1995 beachtliche Wachstumsprozesse auszulösen. Seit Anfang 1996 wird deutlich, daß sich das Land noch lange nicht auf einem sicheren Konsolidierungspfad befindet: das Wachstum der 90er Jahre basierte im wesentlichen auf einer höheren Auslastung bereits bestehender Produktionskapazitäten, die Investitionsquote liegt

unter 20 %, die zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit notwendigen Modernisierungen der Unternehmen stehen noch aus. Die Exporte steigen nur langsam, die Importe rasch, Handelsbilanzprobleme sind die Folge; nur 80 Unternehmen waren 1995 in der Lage, Exporte in der Größenordnung ab 10 Mio. US-\$ zu tätigen. Aus der Sicht des peruanischen Wirtschafts- und Finanzministeriums verstoßen aktive Standortpolitiken gegen das wirtschaftsliberale Credo der Regierung, so daß mit einer Verbesserung des Umfeldes der Unternehmen vorerst nicht zu rechnen ist; die Ausgaben für F&E sowie die Berufsausbildung sind im Prozeß der Außenöffnung gar reduziert worden. Die Regierung vertraut auf die Selbstheilungskräfte des Marktes und vernachlässigt den Ausbau des nationalen Wirtschaftsstandortes (Abugattas 1996; Távara 1994).

Auch in **Uruguay** steht bisher die Stabilisierungspolitik im Vordergrund. Eine Ergänzung der Außenöffnung durch aktive Standortpolitiken findet kaum statt; die institutionelle Struktur des Landes ist in den wirtschaftsrelevanten Bereichen (z.B. Forschung und Entwicklung, Technologie, Bildung) durch Fragmentierung und geringe Benutzerorientierung gekennzeichnet. Infolgedessen sind die Importe stark gestiegen, die Exporte dagegen nur langsam (Handelsbilanzdefizit 1994 etwa 900 Mio.US-\$) und die Wertschöpfung der Exporte sinkt (Eßer 1995)!

Ein ähnliches Bild zeigt sich auch in **Kolumbien**. Seit Mitte der 80er Jahre und beschleunigt seit 1991 wird eine weitreichende Politik wirtschaftlicher Außenöffnung und Liberalisierung verfolgt. Die Hoffnung, durch die neoliberale Struktur Anpassung die Wettbewerbsfähigkeit der Ökonomie "automatisch" zu steigern, hat sich in dem Andenland nicht erfüllt. Die

Importe wurden zwischen 1990 und 1995 von 5 auf 11 Mrd. US-\$ mehr als verdoppelt, die Exporte konnten nur von 7 auf 8 Mrd. US-\$ erhöht werden. Die Exportquote ist im Prozeß der Außenorientierung gar von gut 20 auf 15 % gefallen. Innovative Standortstrategien und die Herausbildung leistungsfähiger Organisationsstrukturen, die den Markt durch staatliche Steuerung und Netzwerkstrukturen ergänzen könnten, sind in Kolumbien aufgrund der weitverbreiteten Korruption, völlig blockierter staatlicher Institutionen, fehlender, vom Staat unabhängiger Organisationen und einem verallgemeinerten Mißtrauen, das interinstitutionelle Kontakte sowie das Verhältnis von Individuen zu Institutionen prägt, besonders schwer und in mittelfristiger Perspektive unwahrscheinlich (Anzola 1996).

**Brasilien** unterscheidet sich durch seinen gradualistischen Weg in die Weltwirtschaft von den radikalen Außenöffnungs- und Liberalisierungsprojekten von den meisten anderen lateinamerikanischen Ländern (Meyer-Stamer 1995). Zudem verfügt das Land über die bedeutendsten Industriepotentiale des Kontinents. Auch Brasilien steckt gerade in einer schwierigen Situation: Überbewertung und hohe Zinsen drücken die Inflation, beeinflussen jedoch Exporte und Investitionen negativ. Hier steht eine vorsichtige Lockerung der restriktiven Geld- und Finanzpolitik sowie eine glaubhafte Strategie zur Reduzierung der öffentlichen Verschuldung an, um den Übergang von der Stabilisierung zu einer Modernisierungs- und Wachstumspolitik einzuleiten. Von der Entwicklung in Brasilien hängt die zukünftige wirtschaftliche Gesamtdynamik Lateinamerikas entscheidend ab. Empirische Arbeiten zeigen, daß die Mehrzahl der Unternehmen noch nicht

auf den internationalen Wettbewerb vorbereitet ist und die Bedingungen zur institutionellen Modernisierung des Landes sowie der Entwicklung systemischer Wettbewerbsfähigkeit schwierig sind (Meyer-Stamer 1996): klientelistische Strukturen prägen das Verhältnis zwischen Staat und privaten Akteursgruppen (insbesondere der Unternehmerverbände), die öffentlichen Institutionen sind schwach und desartikuliert, ein leistungsfähiges nationales Innovationssystem besteht nicht und die sozialen Akteure (Organisationen wie Unternehmen) konnten bisher keine gemeinsamen Problemlösungsmechanismen entwickeln. Auch hier zeigt sich, daß die wirtschaftspolitische Neuorientierung Anforderungen auslöst, die weit über die makroökonomischen Korrekturen hinausreichen. Die wesentlichen Entwicklungshemmnisse sind in den institutionell-organisatorischen Strukturen des Landes verankert.

### **Der "Modellfall" Chile - Eine kritische Perspektive**

Die hohen Wachstumsraten in Chile verschleiern, daß der chilenische Erfolg vor allem auf der Einspeisung von immer mehr Arbeitskräften und Primärgütern in den Verwertungsprozeß - mit begrenzten qualitativen Veränderungen - basiert. Die Zuwachsraten im Obst-, Fisch- und Holzexport verweisen auf eine "extensive Wachstumsdynamik", während in der Weltwirtschaft und insbesondere in den neuen asiatischen Industrieländern, mit denen Chile oft verglichen wird, tiefgreifende technologisch-organisatorische Veränderungen Produktivitäts"revolutionen" einleiten. In Chile hingegen ist die durchschnittliche Arbeitsproduktivität in der Industrie in den vergangenen 15 Jahren - trotz des hohen Wachstums - nur um jahresdurchschnittlich

2,5 % gestiegen. Paul Krugman hat zu Recht darauf hingewiesen, daß sich die Ökonomen schon oft von schieren Wachstumsraten - "der Tyrannei der Zahlen" - haben täuschen lassen: auf den hohen Wachstumsraten in den ehemaligen sozialistischen Ländern in den 50er und 60er Jahren wurde die Konvergenztheorie von der Annäherung zwischen den östlichen und den westlichen Wirtschaftssystemen begründet; Brasiliens Wachstumsschübe in den 60er und 70er Jahren wurden vornehmlich als Indikatoren eines wirtschaftlichen Durchbruchs interpretiert und auch Argentinien galt - aufgrund hoher Wachstumsraten zwischen 1940 und 1960, die der abgeschottete Markt erlaubte, lange als sicherer Kandidat für erfolgreiche aufholende Entwicklung.

Einen Ausweg aus der "Sackgasse des Erfolges" des extensiven Wachstumsmodells bestünde in der Weiterentwicklung der Wirtschaftspolitik und neuen Investitionsstrategien, um dynamische nationale Wettbewerbsvorteile aufzubauen und Elemente systemischer Wettbewerbsfähigkeit zu entwickeln.

Hierfür gibt es jedoch in der "vermarktwirtschaftlichten" chilenischen Gesellschaft wenige Anzeichen. Vielmehr blockiert die einseitige Orientierung am neoliberalen Projekt wichtige Reformen (Montero/Munoz 1993). Der Liberalismus mobilisiert eine Reihe von Entwicklungsressourcen, die unter den etatistischen Paradigmen der Vergangenheit blockiert waren: Eigeninitiative, Eigenverantwortlichkeit, Kreativität, Wettbewerb. Zugleich entstehen durch den einseitigen Liberalismus neue Probleme. Dies läßt sich am chilenischen Fall besonders gut illustrieren, weil hier die Vermarktwirtschaftlichung von Wirtschaft und Gesellschaft so weit vorangeschritten ist, wie in nur wenigen

Ländern der Weltgesellschaft (Imbusch 1995; Koch 1996).

Die immer wiederkehrende Grundstruktur der politischen Diskurse in Chile - ob über die Zukunft der Universitäten, Stadtplanung, Regionalentwicklung, Umweltpolitik, Gesundheitsreformen oder Armut - liest sich wie ein Lehrbuchaufsatz der Ökonomischen Theorie der Politik, in der die Grundsätze neoliberaler Wirtschaftstheorie auf die Funktionsweisen von Gesellschaften übertragen werden (Buchanan/Tollison 1972; Coleman 1990): Der Mensch agiert in zwei Bereichen, dem öffentlichen und dem privaten. Im öffentlichen Bereich handelt er als ökonomisches, ausschließlich an seinen Eigeninteressen orientiertes Subjekt; Gesellschaft wird hier zum Marktplatz, auf dem die Individuen mit ihren jeweiligen Präferenzen aufeinandertreffen und - wenn die Voraussetzungen der vollständigen Information und des störungsfreien, d.h. wettbewerbsorientierten Funktionierens des Marktmechanismus erfüllt sind - zu einem für beide Seiten befriedigenden Transaktionsergebnis gelangen. Es gibt keine anderen Ebenen, auf denen sich Menschen in der Öffentlichkeit begegnen würden, keine kollektiven Interessen, die die staatliche Instanz als Gegenüber und Initiator von Veränderungen im Sinne des Allgemeinwohls benötigen würden oder ein öffentliches Forum, eine *Agora*, um über Präferenzen zu debattieren. Dem-gegenüber steht der private Raum, die Familie.

"Dem Staat" bzw. den in ihm agierenden Individuen werden diesem Gesellschaftsbild entsprechend ebenfalls Eigennutz und Egoismus unterstellt. Die Vorstellung, daß Regierende und demokratische Mehrheiten im Prinzip zu gemeinwohlorientiertem Handeln fähig und bereit wären, ist aus marktorthodoxer Perspektive schwer ver-

ständiglich: "*Opportunistic behavior, i.e. the exploitation of any opportunity to the maximum of one's own advantage has been a center piece of much work in modern economics ...*" (Frey 1994, S. 28). Aus dieser als naturwüchsig unterstellten Handlungsorientierung staatlicher Entscheidungsträger wird das Staatsversagen und das Minimalstaatskonzept abgeleitet. Der Staat hat die Aufgabe, das Funktionieren des Marktes abzusichern und von störenden Einflüssen freizuhalten: Effizienz zur Sicherung des Allgemeinwohls (als Ergebnis der einfachen Aggregation individueller Präferenzen) wird mit dem Markt, dem Menschen in der Idealform des "freien Unternehmers" assoziiert, ein genuines Feld für aktives staatliches Handeln im Interesse des Allgemeinwohls gibt es nicht.

Das Öffentliche, das Gesellschaftliche wird zu Restkategorie; im Denken und zunehmend auch in der gesellschaftlichen Realität: Gewerkschaften als kollektive Interessenvertretungsorganisationen werden als überholte Projekte wahrgenommen; Forschungsinstitutionen verwandeln sich in Consulting-Unternehmen, weil es für nicht marktfähige Produkte kaum mehr Finanzierung gibt; öffentliche Parkanlagen gelten wegen zunehmender Kriminalität oft als gefährlich, private shopping malls werden gut geschützt, sind sicher - jedoch nur für zahlungskräftige Kunden (nicht Bürger) zugänglich; öffentliche Parks werden verkleinert, kommerzielle Freizeitparks haben Konjunktur.

Die Verinnerlichung des Marktprinzips und dessen Übertragung auf Gesellschaft und Politik hat Folgen für die Entwicklung der Lern- und Problemlösungsmechanismen der chilenischen Gesellschaft. Zunächst ist problematisch, daß sich auf dem "Markt der Politik" und in der "Markt-Gesellschaft" schwache Akteure nur schwer Gehör ver-

schaffen können; außerdem bleiben Zukunftsprobleme (z.B. Umwelt oder auch der Aufbau eines Berufsbildungssystems) unterbelichtet. Die Wissenschaft, die nicht unmittelbar verwertbare Tätigkeiten hervorbringt, erscheint als weniger leistungsfähig und "nützlich" als z.B. Beratungsunternehmen die ad hoc Probleme bearbeiten, mit der Folge, daß die Institutionen geschwächt werden, die in Gesellschaften für Langfristorientierung und kritische Reflexion zuständig sind.

Der chilenischen Administration, deren Mitarbeiter und vor allem Führungskräfte selbst an die grundsätzlich höhere Effizienz von Marktmechanismen glauben und meinen, daß diese Mechanismen im Prinzip auf alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens angewendet werden können, fällt es zudem schwer, sich gegenüber realen Marktsubjekten - den privatwirtschaftlichen Akteuren und ihrer Einflußnahme - durchzusetzen. Im Ergebnis werden rasch ökonomische Partikularinteressen und darauf basierende Lösungsstrategien als gesamtgesellschaftlich vernünftig fehlinterpretiert. Dies kann am Beispiel des chilenischen Fischereigesetzes verdeutlicht werden, mit dem beabsichtigt war, ein System handelbarer Lizenzen zur Bewirtschaftung der Fischressourcen einzuführen. Ursprünglich sollten diese Lizenzen von der Fischereibehörde vergeben werden, die auch die zu schützenden Arten festlegen sollte. Dagegen setzten die großen Fischfangunternehmen ihren Vorschlag der Bildung regionaler Räte aus Unternehmen und Vertretern der Behörden mit diesen Entscheidungs- und Vergabekompetenzen durch, um ihre traditionellen Fangzonen gegenüber Expansionsbestrebungen der Konkurrenten zu verteidigen. Ein angesichts dieser Interessenlage umweltpolitisch sinnvollerer Vorschlag, nämlich die Definition der zu

schützenden Arten von der Frage der besten Bewirtschaftungsmethode zu trennen, war im Rahmen der von vornherein mit Marktmechanismen argumentierenden Schutzmaßnahme nicht vorgesehen.

Das chilenische Beispiel zeigt, daß eine weitgehende Verinnerlichung neoliberaler Prinzipien in den Köpfen der Menschen zu einer Aushöhlung der Gesellschaft und abnehmender politischer Gestaltungsfähigkeit führt. Dies allein wäre schon bedenklich genug, weil die Geschichte des Kapitalismus lehrt, daß der Markt der Regulierung bedarf, um seine destruktiven Potentiale zu begrenzen und um sozialen Ausgleich herzustellen. Unter den Bedingungen des dominanten technologisch-organisatorischen Produktionsparadigmas sind die skizzierten gesellschaftlichen Strukturen und Funktionsmechanismen, die ein ungezügelter Neoliberalismus hervorbringt, jedoch auch untauglich, wenn es um die Entwicklung wettbewerbsfähiger Wirtschaftsstrukturen geht.

Chile ist mit fünf Kernproblemen konfrontiert:

1. Die einseitige Orientierung am Minimalstaatskonzept und das generalisierte und überzogene Marktvertrauen der chilenischen Eliten könnte zu einer **institutionellen Unterentwicklung** im Bereich privater wie öffentlicher wirtschaftsrelevanter Organisationen des Unternehmensumfeldes (Berufsbildung, Technologie, MNPQ u.a.), der Umweltpolitik oder auch der Wissenschaft führen. Ein **untersteuerter Wirtschafts-, Sozial- und Umweltstandort** und eine Perpetuierung des langfristig, aus umweltpolitischen wie wirtschaftlichen Gesichtspunkten, nicht tragfähigen extensiven Wachstumsmodells wären die Folge.
2. Die existierenden **gesellschaftlichen Organisations- und Steuerungsmechanismen** (Markt, Eliteverbund,

schwache zivilgesellschaftliche Strukturen, unterentwickelte intermediäre Institutionensysteme) sind **zu wenig ausdifferenziert**, um mittelfristig komplexer werdende Anforderungen in einer Vielzahl politischer Problemfelder gerecht zu werden. Es mangelt an horizontalen Koordinations- und Korrekturmechanismen sowie einem pluralistischen Set von Institutionen, die sicherstellen könnten, zukünftige Probleme frühzeitig zu antizipieren, unterschiedliche Lösungsstrategien zu entwickeln und Fehlentwicklungen zu kritisieren. Zudem wären intermediäre Institutionen als Partner für staatliche Institutionen im Prozeß der Problembearbeitung bedeutend, um in Bereichen, in denen das Phänomen der "geteilten Souveränitäten" wirkt, überhaupt noch Gestaltungspotentiale mobilisieren zu können. Komplexere Organisations- und Steuerungsmuster sind Bedingung für die Entwicklung von Langfristorientierungen, die es erleichtern, Zukunfts- gegen Gegenwartsinteressen durchzusetzen.

3. Die Dominanz des einseitigen "Egoismus-Prinzips" (Etzioni) kann einerseits dazu beitragen, **soziale Spaltungs- und Fragmentierungstendenzen** zu vertiefen, Desintegrationsprozesse zu beschleunigen sowie gesellschaftliche Solidaritätspotentiale zu unterminieren - insbesondere, wenn der zur Zeit über hohes Wachstum alimentierte trickle-down-Effekt versiegt. Andererseits blockiert und schwächt das hegemoniale "Egoismus-Prinzip" die Reproduktion von spezifischen **Handlungsorientierungen der Akteure**, ohne die insbesondere Netzwerkstrukturen kaum entstehen bzw. zur Problemlösung beitragen können: Vertrauen, Reziprozität, Kompromißfähigkeit, Fähigkeit zur Herausbildung gemeinsamer Problemlösungsorientierungen. Länder, in denen sich das stets prekäre Spannungsverhältnis zwischen

Wettbewerb und Kooperation, Individualismus und Gemeinwohlverträglichkeit einseitig zugunsten des Egoismus-Prinzips verschiebt, sind nicht dazu in der Lage, die Problemlösungspotentiale ihrer Gesellschaften optimal zu mobilisieren. Infolgedessen verliert die Politik Gestaltungsspielräume gegenüber sich verselbstständigenden systemischen Abläufen (z.B. Märkte, Technologieentwicklungen) und mächtigen Gesellschaftsgruppen, die ihre Interessen eigenständig durchzusetzen vermögen. An dieser Stelle wird ein Grundwiderspruch neoliberaler Theorie und Praxis deutlich: der propagierte egoistische Individualismus (als Gegensatz zur Vorstellung eines "gemeinwohlverträglichen" Individualismus) wird - als prinzipielle Norm menschlichen Verhaltens - zum Problem für die Entwicklung der Gesamtgesellschaft. Versuche diese Problemkonstellation durch den Rekurs auf traditionelle Werte oder Konzepte der Eliteherrschaft zu lösen, scheitern an zunehmend komplexeren Anforderungen, mit denen Gesellschaften im Prozeß der Eingliederung in die Weltwirtschaft konfrontiert werden.

4. Die Kombination aus Minimalstaatsideologie und der a priori unterstellten subalternen Rolle des Staates, der Vermarktlichung der Köpfe und der überzogenen (Eigen-) Perzeption der Unternehmer als den alleinigen Protagonisten von Entwicklung, bereiten einen fruchtbaren Boden für eine künftige **"Kolonialisierung" des Staates** (und der Gesellschaft) durch die gut organisierte Unternehmerschaft. Die zur Sicherung politischer Steuerungsfähigkeit notwendige relative Autonomie des Staates gegenüber den gesellschaftlichen Akteuren ist nicht gesichert.

5. Die schwache Steuerungs- und Kontrollkapazität des Staates, fehlende horizontale

Strukturen der Politikbearbeitung sowie die Überhöhung des Eigennutz-Prinzips begünstigen Strategien der **Externalisierung von Kosten** und *beggar my neighbour*-Politiken gut organisierter Interessengruppen: z.B. in der Umwelt- oder auch der Regionalpolitik.

Die sozio-ökonomische Modernisierungsdynamik Chiles relativiert sich vor dem Hintergrund dieser Argumentation.

## 5 Ein kurzer Ausblick

Für Lateinamerika gilt: Die kurzfristige Stabilisierungsperspektive kann nur überwunden werden, wenn es gelingt den Blick für mittel- und langfristige Leitbilder jenseits des kruden Neoliberalismus zu öffnen und die Wirtschaftspolitiken rasch weiterzuentwickeln. Eine aktivere Standortpolitik ist ebenso bedeutend, wie die Entwicklung tragfähiger gesellschaftlicher Organisations- und Steuerungsmuster, mit denen die anstehenden Probleme am Ende des 20. Jahrhunderts und angesichts der Globalisierung von Politik und Ökonomie bewältigt werden können. Politischer Gestaltungsverzicht und überzogener Wirtschaftsliberalismus führen in der Welt-Marktwirtschaft zu sozialer Desintegration, politischer Instabilität, Umweltzerstörung und ökonomischer Auszehrung nationaler Wirtschaftsstandorte. Hier stehen Grundsatzentscheidungen an. Die Suche nach einer neuen Architektur von Gesellschaft und Wirtschaft, die im globalen Kontext wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, soziale Gerechtigkeit und ökologische Verträglichkeit miteinander zu verbinden vermag, beginnt gerade erst - auch in den OECD-Ländern.

## Literatur

- Abugattas, L., 1996: Estabilización, reforma estructural e industrial en el Peru 1990-1995, in: *socialismo y participación*, Nr. 74, Lima.
- Agosin, M.R./French-Davis, R., 1995: Trade Liberalization and Growth: Recent Experiences in Latin America, in: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 37, Nr. 3.
- Albert, M., 1992: *Kapitalismus contra Kapitalismus*, Frankfurt a.M.
- Altwater, E./Mahnkopf, B., 1996: *Grenzen der Globalisierung*, Münster.
- Anzola, L.S., 1996: La cuestión social y la crisis de Estado en Colombia, in: *Revista Síntesis*, Nr. 1, Bogotá.
- Azpiazu, D./Nochteff, H., 1994: El desarrollo ausente - restricciones al desarrollo, neo-conservadorismo y elite económica en la Argentina, Buenos Aires.
- Bacigalupo, F., 1995: Desafíos de la industria exportadora - una visión empresarial, in: Meller, P./Sáez, R.E. (Hrsg.): *Auge Exportador chileno*, Santiago.
- Betz, J. (Hrsg.), 1995: *Politische Restriktionen der Strukturanpassung in Entwicklungsländern*, Hamburg.
- Brücker, H./Hillebrand, W., 1995: *Privatisierung in Entwicklungs- und Transformationsländern, Konzepte, Erfahrungen und Anforderungen an die Entwicklungszusammenarbeit*, DIE, Berlin.
- Buchanan, J.M./Tollison, R.D. (Hrsg.), 1972: *Theory of Public Choice*, Ann Arbor.
- Bultmann, I. et al. (Hrsg.), 1995: *Democracia sin movimiento social*, Caracas.
- Calderón, H./Ensignia, J./Rivera, E., 1982: *Der Monetarismus an der Macht*, Hamburg.
- Cardoso, F./Faletto, E., 1976: *Abhängigkeit und Entwicklung in Lateinamerika*, Frankfurt a.M..
- CEPAL, *Economic Panorama of Latin America*, versch. Jahrgänge.
- CEPAL, 1990: *Reconstrucción productiva con equidad*, Santiago.
- CEPAL/UNESCO, 1992: *Educación y conocimiento*, Santiago.
- CEPAL, 1995: *Economic Panorama of Latin America 1995*, Santiago.
- CEPAL, 1995: *Social Panorama of Latin America*, Santiago.
- CEPAL, 1995: *Economic Survey of Latin America and the Caribbean 1994-1995*, Santiago.
- CEPAL, 1996: *1980-1995, 15 años de desempeño económico*, Santiago.
- Coleman, J.S., 1990: *Foundations of Social Theory*, London.
- Contreras, C., 1994: *El Desarrollo Social, Tarea para todos*, Santiago.
- Economist*, 9.12.1995: *Latin American Finance*.
- Ensignia, J./Nolte, D. (Hrsg.), 1991: *Modellfall Chile?*, Hamburg.
- Eßer, K., 1989: *Europäische Einflüsse auf Lateinamerika und Formen der wirtschaftlichen Entwicklung*, in: *Institut für Auslandsbeziehungen (Hrsg.): Wirtschaft, Kultur und Entwicklung*, Stuttgart.
- Eßer, K., 1994: *Wirtschaftspolitische Neuorientierung in Lateinamerika*, in: *BMZ, Materialien*, Nr. 89, *Lateinamerika und Europa in den 90er Jahren*, Bonn.
- Eßer, K., 1996: *Weltmarktcompetenz der Länder Lateinamerikas? Wachsende Anforderungen, schwierige Antworten*, DIE, unveröffentl. MS, Berlin.

- Eßer, K. (Hrsg.), 1997: Weltmarktkompetenz - Anforderungen an Unternehmen, Staat und Gesellschaft in Industrie- und Entwicklungsländern, Köln.
- Eßer, K./Hillebrand, W./Messner, D./Meyer-Stamer, J., 1993: International Competitiveness in Latin America and East Asia, London.
- Eßer, K. et al., 1995: Neue Tendenzen in der Exportförderung - Beispiel Uruguay, DIE, Berlin.
- Eßer, K./Hillebrand, W./Messner, D./Meyer-Stamer, J., 1996: Systemic Competitiveness, New Governance Patterns for Industrial Development, London.
- Eßer, K. et al., 1996: Guatemala. Elemente de una estrategia para un crecimiento basado en las exportaciones, DIE, Berlin.
- Fajnzylber, F., 1983: América Latina: La industrialización trunca, Mexico City.
- Frey, S.B., 1994: Moral and Institutional Constraints, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Nr. 150.
- Griffith-Jones, S./Stallings, B., 1995: Nuevas tendencias financieras globales: implicaciones para el desarrollo, in: Pensamiento Iberoamericano, Nr. 27.
- Helwege, A., 1995: Poverty in Latin America: Back to Abyss, in: Journal of Interamerican Studies and World Affairs, Vol. 37, Nr. 3.
- Hillebrand, W., 1991: Industrielle und technologische Anschlußstrategien in teilindustrialisierten Ländern - Die Fallstudie Republik Korea, Berlin.
- Hillebrand, W./Messner, D./Meyer-Stamer, J.; 1993: Stärkung technologischer Kompetenz in Entwicklungsländern, Berlin.
- Humphrey, J./Schmitz, H., 1996: Trust and Economic Development, Discussion Paper, IDS, Sussex 1996.
- Hurtienne, T./ Mármora, L./Messner, D./Müller-Plantzenberg, U./Töpfer, B., 1994: Cambio de rumbo en el Cono Sur - Crisis y oportunidades, Caracas.
- Imbusch, P., 1995: Unternehmer und Politik, Frankfurt a.M..
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y social, 1995: Reforma y Modernización del Estado, Santiago.
- Katz, J., 1996: América Latina-Estabilidad macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial, Buenos Aires.
- Kenworthy, L., 1995: In Search of National Economic Success. Balancing Competition and Cooperation, London.
- Koch, M., 1996: Unternehmen Transformation. Eine empirische Studie zum Strukturwandel in Chile, nicht veröffentl. Forschungsbericht DFG, Berlin.
- Kosacoff, B., 1993: El desafío de la competitividad - La industria argentina en transformación, Buenos Aires.
- Kosacoff, B., 1995: Argentine Industry: Looking for a new Strategy after Import-Substitution, CEPAL, Working Paper, Nr. 53, Buenos Aires.
- Kosacoff, B., 1996: Estrategias empresariales en la transformación industrial Argentina, CEPAL, Documento de Trabajo, Nr. 47, Buenos Aires.
- Lechner, N., 1991: The Search for Lost Community. Challenges to Democracy in Latin America, in: International Social Science Journal, Nr. 129.
- Lechner, N., 1994: Marktgesellschaft und die Veränderung von Politikmustern, in: PROKLA-Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, Nr. 97.
- Maceira, D.A., 1995: Reconversión industrial y cambio estratégico en la Argentina, CEPAL, Publikationsreihe CAN/93/S41, Santiago.

- Mármora, L./Messner, D., 1991: Chile im lateinamerikanischen Kontext. Ein Modell für Demokratisierung und Entwicklung?, in: Ensignia, J./Nolte, D. (Hrsg.): Modellfall Chile?, Hamburg.
- Mármora, L./Messner, D., 1991: Der Abstieg Argentiniens und der Aufstieg Südkoreas, in Zeitschrift für Lateinamerika, Nr. 40/41, Wien.
- Mayntz, R./Scharpf, F. (Hrsg.), 1995: Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung, Frankfurt a.M./ New York.
- Messner, D., 1990: Uruguay: El sector industrial ante la apertura externa, DIE, Berlin.
- Messner, D. et al., 1992: Hacia la competitividad industrial en Chile, DIE, Berlin.
- Messner, D., 1993: Búsqueda de competitividad en la industria maderera chilena, in: Revista de la CEPAL, Nr. 49, Santiago.
- Messner, D., 1993: Der schwierige Weg aus der Krise des binnenmarktorientierten Industrialisierungsmodells - Das Beispiel Uruguay, in: Bodemer, K. et al., (Hrsg.): Uruguay zwischen Tradition und Moderne, Hamburg.
- Messner, D., 1994: Südkorea, in: Nohlen, D./Nuscheler, F. (Hrsg.): Handbuch Dritte Welt, Band 8, Bonn.
- Messner, D., 1994: Die Fallstricke der Netzwerksteuerung, in: Prokla - Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, Nr. 97.
- Messner, D., 1995: Die Netzwerkgesellschaft, Köln.
- Messner, D., 1995: Entwicklungs- und Industrieländer in der Weltwirtschaft - Zum Spannungsfeld von internationaler Wettbewerbsfähigkeit und Gerechtigkeit, herausgegeben im Rahmen der "Kempfenhausener Gespräche" der Hypo-Bank, Heft 9425, München.
- Messner, D., 1996: Argentinien - Wirtschaftsstrategie im Umbruch, in: Nolte, D./Werz, N. (Hrsg.): Argentinien - Politik, Wirtschaft und Kultur, Frankfurt a.M.
- Messner, D., 1997: Schwellenländer, in: Nohlen, D. (Hrsg.): Lexikon der Politik, Band 5, München.
- Messner, D./Meyer-Stamer, J., 1994: Systemic Competitiveness: Lessons from Latin America and beyond - Perspectives for Eastern Europe, in: Journal of Development Research, Nr. 1
- Meyer-Krahmer, F., 1995: Industrielle Leitbilder, in: Devi, H.W./Danzer, B. (Hrsg.): Umweltverträgliches Wirtschaften, Stuttgart.
- Meyer-Stamer, J. et al., 1991: Comprehensive Modernization on the Shop Floor: A Case Study on the Brazilian Machinery Industry, DIE, Berlin.
- Meyer-Stamer, J., 1995: Technology, Competitiveness, and Radical Policy Change - The Case of Brazil, London.
- Meyer-Stamer, J. et al., 1994: Industrielle Netzwerke und Wettbewerbsfähigkeit. Das Beispiel Santa Catarina/ Brasilien, DIE, Berlin.
- Montero, C./Munoz, O., 1993: Hacia donde va la sociedad chilena,? Mesa redonda, in: Colección Estudios CIEPLAN, Nr. 38, Santiago.
- Müller-Plantenberg, U. 1991: Markt und Demokratie in Lateinamerika, in: PROKLA-Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, Nr. 82.
- Narr, W.D./Schubert, A., 1994: Weltökonomie - Die Misere der Politik, Frankfurt a.M.
- Porter, M., 1990: The Competitive Advantage of Nations, New York.
- Porter, M.E./Linde, C van der, 1995: Toward a new Conception of the Environment-Competitiveness Relationship, in: Journal of Economic Perspective, Nr. 4.

- Portella de Castro/Wachendorfer, A., 1995: Sindicalismo latinoamericano, Caracas.
- Prebisch, R., 1968: Für eine bessere Zukunft der Entwicklungsländer, Berlin.
- Reed, D. (Hrsg.), 1996: Structural Adjustment, the Environment, and Sustainable Development, London.
- Rodriguez, J., 1995: Crisis y renovación de las izquirdas, Santiago.
- Root, H.L., 1995: Small Countries: Big Lessons - Governance and Development in East Asia, Asian Development Bank, Manila.
- Ros, J., 1995: La crisis mexicana y la reforma de la política macroeconómica, in: Pensamiento Iberoamericano, Nr. 27.
- Scholz, I. et al., 1995: Ökologische Produktaufgaben in der EU als Herausforderung für Entwicklungsländerexporte - Beispiel Chile, DIE, Berlin.
- Siebold, T., 1996: Armutsbekämpfung oder Strukturanpassung? Kontinuität und Wandel der Weltbank-Programmatik für Afrika, in: Messner, D./Nuscheler, F (Hrsg.): Weltkonferenzen und Weltberichte, Bonn.
- Sautter, H. (Hrsg.), 1993: Economic Reforms in Latin America, Frankfurt a.M..
- Sunkel, O., 1994: La crisis social in América Latina, in: Contreras, C. (Hrsg.): El Desarrollo Social, Tarea para todos, Santiago.
- Sunkel, O. (Hrsg.), 1996: Sustentabilidad del crecimiento economico chileno, Santiago.
- Távora, J. I., 1994: Peru: La política industrial 1990-1993, Documento de Trabajo, Universidad Católica de Lima, DESCO, Lima.
- Weizsäcker, Ernst U., 1994: Umweltstandort Deutschland, Berlin, Basel.
- Weltbank, Weltentwicklungsbericht, versch. Jahrgänge.
- Womack, J. et al., 1990: The Machine that changed the World, New York.
- World Bank, 1988: Adjustment Lending. An Evaluation of Ten Years of Experience, Washigton.
- World Bank, 1990: Adjustment Lending Policies for Sustainable Growth, Washington.
- World Bank 1993: The East Asian Miracle, Washington.
- World Bank 1995: Monitoring Environmental Progress - A Report on Work in Progress, Washington.
- World Trade Organization 1995: International Trade - Trends and Statistics 1995, Genf.
- Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie 1996: Zukunftsfähiges Deutschland, Basel.

## **II Wirtschaftliche Entwicklungsdynamik und gesellschaftliche Modernisierungsblockaden in Chile**

### **1 Wirtschaftlicher Aufbruch und die Schwächen des extensiven Wachstumsmodells**

Die chilenischen Wirtschaftsindikatoren sind beeindruckend. Seit über einer Dekade wächst das Brutto Sozialprodukt um ca. 6%, die Exporteinnahmen haben sich von 3,7 Mrd. US-\$ (1985) auf 16 Mrd. US-\$ (1996) erhöht, die Investitionsquote konnte von 15,8 % (1985) auf 27 % (1995) gesteigert werden und die offizielle Arbeitslosigkeit lag 1995 bei 5,5 %. Diese Daten verweisen auf Erfolge in der Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie beachtliche Investitions- und Modernisierungsanstrengungen des privaten Sektors. Während sich die Mehrzahl der lateinamerikanischen Länder noch in der Stabilisierungsphase befindet, hat sich in Chile ein exportgestützter Wachstumspfad konsolidiert. Die Erfolgsbilanz beruht auf einem vom öffentlichen und privaten Sektor geteilten Grundkonsens hinsichtlich der allgemeinen Wettbewerbs- und Außenorientierung des Entwicklungsmodells, einer klaren Ausrichtung an marktwirtschaftlichen Prinzipien sowie einer Strategie der Begrenzung der Staatstätigkeit.

Die spezifischen klimatischen und geographischen Bedingungen und die reiche Ausstattung des Landes mit natürlichen Ressourcen begünstigten im Zuge der Eingliederung der Ökonomie in die Weltwirtschaft seit Mitte der 70er Jahre eine ressourcenbasierte

Exportspezialisierung in Branchen mit niedrigem Weiterverarbeitungsgrad (Fischerei- und Holzwirtschaft, Obst- und Gemüseanbau). Hier verfügt Chile über absolute Wettbewerbsvorteile und - aufgrund der reichen natürlichen Faktorausstattung - über hohe Wachstumspotentiale. Die Kehrseite der radikalliberalen Außenöffnung durch das Pinochet-Regime war ein weitgehender Deindustrialisierungsprozeß (French-Davis 1988; Munoz 1988; Messner 1993; Messner et al. 1991; Scholz et al. 1994). In den vergangenen Jahren konnte das neue Muster der Weltmarktspezialisierung vertieft werden: die Palette der ressourcenbasierten Ausfuhr Güter wurde diversifizierte und die traditionelle Abhängigkeit des Landes vom Kupferexport verringert; neue Absatzmärkte wurden erschlossen.<sup>6</sup>

Viel spricht dafür, daß Chile sein ressourcenbasiertes Wachstumsmodell fortsetzen wird: Im Kupferbergbau werden derzeit hohe Investitionen getätigt; die Erschließung weiterer Agrarregionen zur Ausweitung des Obst- und Gemüseanbaus wird vorangetrieben; auch die Holzwirtschaft kann angesichts der großen Spielräume für Aufforstungsmaßnahmen gelassen in die Zukunft sehen. Die extensive Ausweitung der Erschließung und Ausbeutung der natürlichen Ressourcen, ergänzt um eine aktive Integration in

<sup>6</sup> Der Anteil der Kupferausfuhren am Gesamtexport sank zwischen 1970 und 1990 von 70 % auf 37 %, vgl. Calderón (1991), S. 103; Deutsch-Südamerikanische Bank, Kurzbericht über Lateinamerika, Februar 1996, S. 53. Laut Angaben der staatlichen Exportförderungsagentur ProChile, stiegen zwischen 1975 und 1994 die Zahl der Exportunternehmen von 200 auf 5621, die Anzahl der Zielmärkte chilenischer Ausfuhr Güter von 50 auf 147 und die Anzahl der exportierten Güter von 500 auf 3550.

regionale Handels- und Wirtschaftsräume (Nafta/ MERCOSUR) sowie die Fortsetzung des stabilitätsorientierten makroökonomischen Managements dürften für einen überschaubaren Zeitraum relativ hohe Wachstumsraten sicherstellen. Diese "soft option"-Strategie birgt indes mittel- und langfristig eine Reihe von Risiken:

- Eine Studie der chilenischen Regierung von 1995 belegt, daß sich die chilenischen Mineralienvorkommen in etwa 20 Jahren zu erschöpfen beginnen, wenn die aktuellen Wachstumsraten in diesem Sektor gehalten werden können. Ab dem Jahr 2015 ist daher mit sinkenden Deviseneinnahmen im Bergbau zu rechnen (Informe latinoamericano, 1. Feb. 1996).
- Eine Vielzahl von Entwicklungs- und Transformationsländern bemüht sich um eine Eingliederung in die Weltwirtschaft und setzt hierbei zunächst auf die Steigerung von rohstoff- und argrarbasierten Exporten. Damit wächst das entsprechende Angebot, und der Preiswettbewerb in den Segmenten des Welthandels, in denen Chile als Pionier bisher erfolgreich agiert, erhöht sich.
- Geht man von einem durchschnittlichen Wachstum der Produktion und der Exporte von etwa 7 % über einen Zeitraum von 25 Jahren aus, würde eine rein extensive Entwicklung große ökologische Probleme aufwerfen: Die Kapazitäten der Häfen müßten versechsfacht werden, die Belastung der Straßen würde entsprechend steigen, die Anzahl bzw. Größe der Betriebsgebäude und -gelände müßten ebenso um den Faktor sechs gesteigert werden, wie die Forst- und die Obst- und Gemüseanbauflächen.
- Chile läuft Gefahr, mit seiner Spezialisierung auf relativ anspruchslose

Produktionssegmente den Anschluß an die organisatorisch-technologischen Umbrüche in der Weltwirtschaft zu verlieren und damit - trotz hoher Wachstumsdynamik - in der Hierarchie der globalen Ökonomie weiter zurückfallen. Der Übergang von der Produktion wenig komplexer zu technologie- und wissensintensiver Produktion ist schwierig, wie z.B. die Tatsache verdeutlicht, daß es in Chile, trotz preislich und qualitativ exzeptioneller Holzvorkommen, nicht gelingt, nennenswerte Erfolge im Bereich der technologie- und wertschöpfungsintensiven Möbelproduktion zu erzielen.

Die hohen Wachstumsraten verschleiern also, daß der chilenische Erfolg auf der Einspeisung von immer mehr Arbeitskräften und Primärgütern in den Verwertungsprozeß - mit begrenzten qualitativen Veränderungen - basiert, während in der Weltwirtschaft und insbesondere in den neuen asiatischen Industrieländern, mit denen Chile oft verglichen wird, tiefgreifende technologisch-organisatorische Veränderungen Produktivitäts"revolutionen" einleiten. In Chile hingegen ist die durchschnittliche Arbeitsproduktivität in der Industrie in den vergangenen 15 Jahren - trotz des hohen Wachstums - nur um jahresdurchschnittlich etwa 2,5 % gestiegen. Paul Krugman hat zu Recht darauf hingewiesen, daß sich die Ökonomen schon oft von schieren Wachstumsraten - "der Tyrannei der Zahlen" - haben täuschen lassen: Auf den hohen Zuwachsraten in den ehemaligen sozialistischen Ländern in den 50er und 60er Jahren wurde die Konvergenztheorie von der Annäherung zwischen den östlichen und den westlichen

Wirtschaftssystemen begründet; Brasiliens Wachstumsschübe in den 60er und 70er Jahren wurden vorschnell als Indikatoren eines wirtschaftlichen Durchbruchs interpretiert und auch Argentinien galt - aufgrund hoher Wachstumsraten zwischen 1940 und 1960, die der geschlossene Markt erlaubte - als sicherer Kandidat für aufholende Entwicklung.

Einen Ausweg aus der "Sackgasse des Erfolges" des extensiven Wachstumsmodells bestünde in der Weiterentwicklung der Wirtschaftspolitik und neuen Investitionsstrategien in Richtung auf ein intensives, technologie- und wissensbasiertes Wachstumsmuster, mit dem Ziel, die nationale Wertschöpfung der Produktion zu steigern (Sáez 1995; Castillo et al. 1994). Eine Doppelstrategie bietet sich an: Wesentlich ist es zum einen, in den bisherigen Exportbranchen die Wertschöpfung, die Qualität der Produkte und die Technologieintensität zu erhöhen sowie die Produktdiversifizierung voranzutreiben (*marching within the sectors; aktive up-grading-Strategie*). Insbesondere in der Holzwirtschaft könnten enorme Potentiale erschlossen werden. Ein waldarmes Land wie Taiwan exportiert immerhin Möbel im Wert von über einer Mrd. US-\$; die Möbelexporte des "Holzlandes" Chile liegen um etwa 100 Mio. US- \$. Zum anderen geht es um den Aufbau neuer Dienstleistungs- und Industriesektoren und damit um eine Ergänzung des derzeitigen Wirtschaftsprofils. Ansätze gibt es im Softwarebereich, den Druckereien und der Papierindustrie oder auch der Herstellung einfacher Maschinen für den Bergbau sowie die Holzindustrie. In diesen Bereichen könnten sich neue Unternehmen entwickeln, die aufgrund ihrer Nähe zu anderen Exportbranchen zur Herausbildung

eigenständiger technologischer Kompetenz und der Stärkung nationaler Wettbewerbsvorteile führen könnten (*cluster building*).

Zaghafte Initiativen der Regierung, durch aktive Berufsbildungs-, Technologie- und Sektorpolitiken Beiträge zum Aufbau von nationalen Wettbewerbsvorteilen und technologischer Kompetenz im verarbeitenden Bereich zu leisten, werden jedoch bisher von den Unternehmen nicht aufgegriffen oder gar als verfehlte staatliche Interventionen in den Marktprozess zurückgewiesen. Aktive Standortpolitiken jenseits der Gestaltung des makroökonomischen Rahmens stellen den bisherigen Konsens hinsichtlich der Arbeitsteilung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor in Frage.

### **Strategien zur Entwicklung leistungsfähiger Industriestandorte - institutionelle Dimensionen von Wettbewerbsfähigkeit**

Die Diskussion der institutionellen und organisatorischen Determinanten industrieller Wettbewerbsfähigkeit und die Konzeptualisierung der Herausforderung des Aufbaus nationaler Wettbewerbsvorteile als Steuerungsproblem von Gesellschaften (s. Kap. I) haben veranschaulicht, daß der Übergang von einem rohstoffbasierten Exportmodell zu einer auf dynamische, technologiebasierte Wettbewerbsvorteile setzenden Entwicklungsstrategie nicht auf einem Automatismus basieren kann. Vielmehr würden die ökonomischen, politischen und sozialen Akteure in Chile mit einer Reihe von Herausforderungen konfrontiert, die vor allem die gegenüber der wirtschaftlichen Modernisierung

zurückgebliebenen Sphären der Politik und der Kultur betreffen.

Wettbewerbsfähigkeit basiert nicht nur auf der Leistungsfähigkeit von Unternehmen, sondern auch auf der Existenz eines stimulierenden Unternehmensumfeldes. Die Entwicklung und Umsetzung einer aktiven Strategie zur Entwicklung eines leistungsfähigen Industriestandortes sowie nationaler technologischer Kompetenz in wertschöpfungsintensiven Bereichen kann - im Gegensatz zu den etatistischen Visionen der vergangenen Jahrzehnte - nicht allein von staatlichen Institutionen geleistet werden. Diese verfügen in einer Vielzahl von Politikfeldern, wie der Bildungs- und Forschungspolitik, der Industrie- und Technologiepolitik sowie der Regional- oder auch der Umweltpolitik längst nicht mehr über die notwendigen Steuerungsressourcen (z.B. Fähigkeit frühzeitiger Problemerkennung, Wissen über komplexe Wirkungszusammenhänge in den jeweiligen Bereichen, Implementierungs- und Kontrollkapazität), um, unabhängig von den gesellschaftlichen Ressourcen, Politikgestaltung betreiben zu können. Es dominiert das Phänomen der "geteilten Souveränitäten" zwischen Unternehmen, Staat und intermediären Institutionen, die zur Erreichung ihrer jeweiligen Ziele wechselseitig auf die Steuerungsressourcen der anderen Akteure angewiesen sind: z.B. sind staatliche Initiativen zur Entwicklung adäquater Berufsbildungsangebote oder Technologiepolitiken ohne die enge Kooperation mit Unternehmen sinnlos; Unternehmen wiederum sind auf stabile politische Bedingungen und leistungsfähige öffentliche Institutionensysteme angewiesen; anwendungsorientierte Technologieforschung ist nur im engen

Verbund zwischen Forschungseinrichtungen und dem privaten Sektor möglich und viele Standortproblemen können nur durch die Bündelung der Problemlösungskapazitäten unterschiedlicher Akteure erfolgreich bearbeitet werden.

Die Entwicklung von Wirtschaftsstandorten und Reformanstrengungen im mesopolitischen Bereich basieren daher auf dem engen Verbund öffentlicher Institutionen (von der lokalen bis zur nationalen Ebene), privater und staatlicher intermediären Organisationen (wie Technologie-, Beratungs- und Ausbildungseinrichtungen) sowie von Interessengruppen (Verbände, Kammern, Gewerkschaften); Gestaltungsaufgaben zur Stärkung der wirtschaftlichen Mesoebene werden von Netzwerkformationen übernommen. Systemische Wettbewerbsfähigkeit setzt demnach

- die Optimierung der Leistungsfähigkeit der genannten strategisch relevanten Akteure voraus sowie
- deren Fähigkeit und Willen zur Zusammenarbeit, um Synergieeffekte zu erzeugen und breit gestreute Steuerungsressourcen zu bündeln, ohne die Kreativität und relative Eigenständigkeit der Beteiligten zu unterminieren,
- wobei Eigeninteressen, konfliktive und gemeinsame Interessen ausbalanciert werden müssen.

Hierarchische Steuerung und Politikformulierung durch den Staat, gesellschaftliche Selbstkoordinierung und Problemlösung in Netzwerkformationen sowie Marktsteuerung ergänzen sich. Neben Recht, Macht und Geld als den klassischen Steuerungsmedien gewinnen der Informationsfluß, die Fähigkeit zur

Kommunikation und zur Entwicklung einer gemeinsamen Problemlösungsorientierung zwischen den gesellschaftlichen Akteursgruppen und Politikarenen sowie die Fähigkeit, kontinuierliche gesellschaftliche Such- und Lernprozesse zu organisieren, für die Steuerungsfähigkeit von Gesellschaften und den Aufbau von dauerhafter Wettbewerbsfähigkeit an Bedeutung.

Wettbewerbsfähigkeit basiert demnach auf einem Organisations- und Steuerungspluralismus jenseits der schlichten Dichotomie von "Staat versus Markt" sowie auf spezifischen Handlungsorientierungen und Wertemustern der Akteure. Die Wettbewerbsdynamik des Marktes fördert innovative Konkurrenz, Kreativität und Eigenverantwortlichkeit, aber auch Egoismus und die Erosion gesellschaftlicher Solidarität. Die soziale Funktionslogik von Netzwerken, ohne deren Existenz eine aktive Standortgestaltung, die Entwicklung nationaler Wettbewerbsvorteile und technologischer Kompetenz nicht gelingen kann, basiert auf Reziprozität, Vertrauen, der Kompromiß- und Kooperationsfähigkeit von Akteuren, freiwilliger Beschränkung der eigenen Handlungsfreiheit und fairem Austausch. Diese Handlungsorientierungen stehen in einem unauflösbaren Spannungsverhältnis zueinander, dessen Balance stets neu erarbeitet werden muß.

Vor dem Hintergrund dieser institutionell-organisatorischen Herausforderungen, die sich im Prozeß des Aufbaus systemischer Wettbewerbsfähigkeit stellen, ist das Zögern der chilenischen Regierungskoalition, die Anfang der 90er Jahre viel zitierte "zweite,

wertschöpfungsintensive Phase des exportorientierten Entwicklungsmodells" anzugehen (Madrid/Ominami 1989; Mármora/Messner 1991), nicht auf eine zufällige Entscheidungsschwäche zurückzuführen.

Vielmehr stellen sich zwei fundamentale Probleme: Erstens, sind die Unternehmer bisher nicht interessiert, sich an einer mittel- und langfristig orientierten Strategie der Standortentwicklung zu beteiligen, entweder weil sie dies aus ordnungspolitischen Überzeugungen für falsch halten oder weil sie angesichts der hohen Wachstumsdynamik keine Notwendigkeit für eine solche Anstrengung sehen. Damit bleiben die Möglichkeiten des Staates in diesem Politikfeld eng begrenzt. Zweitens, stellt das pluralistische Organisations- und Steuerungsmuster, auf dessen Grundlage - unter den Bedingungen der "geteilten Souveränitäten" - Standortpolitiken möglich wären, eine Reihe fundamentaler Grundüberzeugungen in Frage, die von einem breiten Block der wirtschaftlichen und politischen Elite Chiles hinsichtlich der Erfolgsfaktoren für wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung geteilt werden:

- die Orientierung an einem Minimalstaatskonzept und der Vorstellung der a priori geringen Leistungsfähigkeit nicht-privater und nicht profit-orientierter Institutionen;
- die Vorstellung vom autonom agierenden Privatunternehmer als dem einzigen Protagonisten wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklung;
- eine Perzeption des "Marktes", die sich nicht auf dessen Funktion als Allokationsinstrument für wirtschaftliche Faktoren beschränkt, sondern - weit darüber hinausgehend - Marktlösungen auch für

gesellschaftliche Probleme (z.B. Armut, Jugendarbeitslosigkeit, Umwelt) oder zur Gestaltung von gesellschaftlichen Räumen (z.B. Kultur, Sport) für a priori superior gegenüber politischen Lösungen hält;

- die Verinnerlichung des normativen Leitbildes des homo oeconomicus, die zur Folge hat, daß Kooperation, Formen gemeinsamer Problemlösung oder die Organisation kollektiver Interessen (z.B. von Gewerkschaften) oft als vormodern oder synonym für "sozialistische Traditionen" interpretiert werden.

Im folgenden werden die politisch-gesellschaftlichen Dimensionen des chilenischen Entwicklungsmodells ausgeleuchtet, um zu prüfen, ob es Anzeichen für die Herausbildung von Organisations- und Steuerungsmuster gibt, die geeignet wären, zukünftige, komplexere wirtschaftliche und politische Herausforderungen zu bewältigen. Die drei tragenden Säulen der post-diktatorischen chilenischen Gesellschaftsformation werden herausgearbeitet: a) das elitedemokratische Politikkonzept und das damit korrespondierende schwache zivilgesellschaftliche Institutionensystem, b) der Trend zur Verinnerlichung neoliberaler Konzeptionen von Staat und Gesellschaft, c) der Rückzug auf traditionelle Wertemuster und kulturelle Binnenorientierung als Gegengewicht zur ökonomischen Außenorientierung.

## **2 Politische und gesellschaftliche Modernisierungsdefizite**

Die Fähigkeit der ökonomischen Akteure zu Dialog, Kooperation und der Herausbildung von Verbundsystemen und Netzwerken ist eine zentrale

Voraussetzung für die langfristige Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft. Welche Akteure in diese Netzwerke eingebunden sind, welches Gewicht ihnen zukommt und ob Netzwerkformationen zu gemeinsamer Problemlösung in der Lage sind, ist eine Frage der politischen Institutionen, gesellschaftlicher Herrschaftsverhältnisse sowie der spezifischen Bündnisse und Machtkonstellationen, der dominanten Auffassung von den Funktionen und der Arbeitsteilung zwischen Staat, Markt und Gesellschaft und der diese Sichtweisen abstützenden politischen Kultur.

### **Die Rückkehr zur Demokratie: Elitébündnisse und Konsensprinzip**

Der Übergang zur Demokratie war in Chile von einem Konsens zwischen der demokratischen und der Pinochet-orientierten Elite gekennzeichnet. Dieser Konsens bestand darin, die Demokratisierung auf der Basis eines verrechtlichten Prozesses durchzuführen, ohne die darin vorgesehenen Verfahren und die ökonomischen Reformen, die seit 1973 durchgeführt worden waren, grundsätzlich infragezustellen. Im Verlauf der Objektivierung der Demokratisierung als Vollzug eines von der Verfassung der Militärdiktatur vorgesehenen Rechtes auf die Ablösung Pinochets von der Staatsführung verlor die Demokratisierungsbewegung ihren unmittelbaren Einfluß auf die Träger der politischen Verhandlungen. Letztere schwächten ihren kritischen Impetus ab, gaben sich schließlich mit der Auswechslung des politischen Personals zufrieden und verschoben die Einlösung substantieller Demokratisierungsforderungen auf einen späteren Zeitpunkt.

Die Logik der politischen Entscheidungsprozesse in Chile ist stark durch eine konsensorientierte Kompromißfindung zwischen den wirtschaftlichen und politischen Eliten des Pinochet-Regimes sowie den "neuen" demokratischen Eliten gekennzeichnet. Um die positive Bewertung dieser Eliten-Konzertierung zu verstehen, muß auf die spezifischen Umstände der Ablösung des Militärregimes zurückgegangen werden.

Tomás Moulián bezeichnet die Durchsetzung der Demokratie von 1990 zu Recht als *"Ergebnis der Niederlage der demokratischen Bewegung zwischen 1980 und 1986 und des Sieges einer ganz anderen demokratischen Bewegung, die sich 1987 an die Bedingungen des Übergangs anpaßte, wie sie von der Militärregierung durchgesetzt worden waren"* (Moulián 1993, S. 108 f., Übersetzung durch D.M./ I.S.). Die Anpassung der Strategie der demokratischen Opposition an die Verfahrensregeln der Verfassung von 1980 - die in der zweiten Phase der 80er Jahre einsetzte - ermöglichte zwar, das Plebiszit von 1988 über den Verbleib Pinochets an der Macht zu gewinnen und ein Jahr später auch aus den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen siegreich hervorzugehen; sie hatte aber schwerwiegende Folgen in zweierlei Hinsicht: a) der von der autoritären Verfassung von 1980 vorgegebene institutionelle Rahmen wurde fast ohne Abstriche übernommen<sup>7</sup> und

damit die zukünftige politische und ökonomische Handlungs- und Reformfähigkeit der demokratischen Regierung sehr stark eingeschränkt,<sup>8</sup> b) die

---

Einschränkung der Zuständigkeitsbereiche des Nationalen Sicherheitsrats; Verringerung des Gewichts der ernannten Senatoren (statt 10 von 26 sind es nun 10 von 36); Reduktion der Amtszeit des ersten demokratisch gewählten Präsidenten von acht auf vier Jahre (dies wurde durch ein Plebiszit im Juli 1989 ratifiziert; mit einer weiteren Verfassungsänderung gegen Ende der Amtszeit Aylwin wurde die Amtsdauer des Präsidenten definitiv auf sechs Jahre begrenzt. 2) Im Streitkräftegesetz wurde die Budgetautonomie der Streitkräfte festgeschrieben und die Frage der Mitwirkung der Regierung an der Beförderung von Angehörigen der Streitkräfte geregelt. 3) Die demokratische Opposition konnte ihre Kandidaten bei der Ernennung des Zentralbankrates durchsetzen. Vgl. Huneus (1995), S. 11-13. Angesichts der verbliebenen konstitutionellen Beschränkungen (vgl. Anm. 8) sowie des Amnestiegesetzes und anderer sogenannter "Fesselungsgesetze", die das Militärregime zur Sicherung der eigenen Interessen und der seiner Verbündeten erließ, fällt es schwer, die gängige Sicht eines "verhandelten Übergangs" zur Demokratie zu teilen.

<sup>8</sup> Die Verfassung sieht u.a. vor, daß General Pinochet bis 1997 das Amt des Oberbefehlshabers der Streitkräfte innehat; der Oberbefehlshaber kann von der Regierung nicht abgesetzt werden. Weitere Einschränkungen der demokratischen Mitbestimmung sind u.a. 1) die Wahlgesetzgebung zugunsten der zweitstärksten Kraft, durch die die politische Rechte überproportional im Parlament und Senat vertreten ist, 2) die Institution der (von Pinochet) ernannten Senatoren im Oberhaus, die mit den gewählten Senatoren der politischen Rechten über eine Sperrminorität verfügt, 3) die Ernennung der regionalen Gouverneure und lokalen Bürgermeister durch den Staatspräsidenten. Die Unabhängigkeit der Justiz ist dadurch eingeschränkt, daß Pinochet neun der 16 Positionen im obersten Gerichtshof mit loyal zu ihm stehenden, jüngeren Richtern besetzt hat, die ihr Amt bis zum Alter von 75 Jahren ausüben können. Vgl. dazu Nolte (1991).

---

<sup>7</sup> Die Verhandlungen zwischen der Opposition und dem Militärregime zwischen 1988 und 1989 ergaben folgende Veränderungen: 1) Verfassungsänderungen: Streichung des Art. 8 der Verfassung, der politische Parteien aus ideologischen Gründen verbot (gegen die Kommunistische Partei gerichtet); Veränderung der Zusammensetzung des Nationalen Sicherheitsrats: Stimmenparität zwischen Zivilen und Militärs sowie

Militärregierung errang einen Sieg auf symbolischem Terrain, indem sie die Opposition dazu zwang, sich ihren Regeln (und damit auch ihrer Legalität) zu beugen.

Im Vergleich zu anderen lateinamerikanischen Militärregimen schied die Pinochet-Regierung in dem festen Bewußtsein aus dem Amt, das Land politisch stabilisiert und wirtschaftlich modernisiert zu haben. Die Grundpfeiler des neuen Wirtschaftsmodells (Marktwirtschaft und Weltmarktorientierung) wurden seit Ende der 80er Jahre auch von den demokratischen Kräften akzeptiert, während die Oppositionsbewegung bis Mitte der 80er Jahre mehrheitlich für ein binnenmarktorientiertes und stärkerer etatistisches Wirtschaftskonzept eingetreten war. Aus dieser Situation relativer Schwäche heraus sah sich die demokratische Opposition Ende der 80er Jahre dazu gezwungen, die Kompromißlinien und Anpassungen an den von der Militärdiktatur vorbereiteten Rahmen, die mit dem Übergang zur Demokratie akzeptiert werden mußten, in eine modellhafte Demokratisierungsstrategie umzudeuten und darüber hinaus die Orientierung an dem Konsensprinzip (mit der rechten Elite) zu einer zentralen Norm ihres politischen Handelns zu erklären.

Diese Darstellung widerspricht der gängigen Interpretation des chilenischen Demokratisierungsprozesses, in der die Entscheidung der demokratischen Oppositionsparteien, die Ablösung des Militärregimes innerhalb der von dieser aufgestellten, restriktiven Regeln durchzusetzen, überwiegend als Lernprozeß und Zeichen der politischen Reife beschrieben wird (Nolte 1990, 1991; Huneus 1990 sowie Garretón 1991).

Überzeugend ist die "Lernprozeß-Interpretation" allerdings hinsichtlich der Überwindung der ideologischen Konfliktlinien innerhalb der Opposition (Christdemokraten, Sozialisten und Sozialdemokraten sowie Kommunisten und die extreme Linke). In den frühen achtziger Jahren war der erste Versuch einer Demokratisierung auf der Basis einer breiten sozialen Mobilisierung auch deswegen fehlgeschlagen, weil sich die Opposition auf keine gemeinsame politische Strategie für den Übergang und einen Kernbestand an gemeinsamen, demokratischen Überzeugungen einigen konnte.<sup>9</sup>

Auch für die Funktionsfähigkeit und die Integrationskraft der Regierungskoalition aus Parteien der Mitte und der Linken, die 1994 eine zweite Legislaturperiode antrat, war die Fähigkeit, untereinander Kompromisse zu formulieren und durchzusetzen sowie die erfolgreiche Einbindung der Gewerkschaften über diverse Sozialpakte, grundlegend. Eine wichtige Voraussetzung dafür war, daß Chile traditionell über im lateinamerikanischen Vergleich relativ starke, stabile und ausdifferenzierte Mechanismen der sozialen und politischen Interessenvertretung verfügte (Parteien, Verbände, Kammern, Gewerkschaften), die für die Artikulation der sozio-ökonomischen Interessen im politischen System sorgten. An diese Tradition der Interessenaushandlung konnte die Elite der

---

<sup>9</sup> vgl. Mámora/ Messner (1991). In der gewachsenen Kompromißfähigkeit der politischen Akteure des demokratischen Spektrums schlägt sich auch die wichtige Einsicht nieder, daß u.a. der fehlende "Konsens der Demokraten" das Machtvakuum geschaffen hatte, das 1973 durch die Gewaltherrschaft der Militärs gefüllt wurde. Vgl. dazu Huneus (1980).

Demokratiebewegung einerseits anknüpfen. Dabei muß allerdings andererseits berücksichtigt werden, daß sich die Strukturen der Interessenvertretung, aufgrund der Repression des Militärregimes und des tiefgreifenden sozialen und ökonomischen Strukturwandels, den die neoliberale Wirtschaftspolitik seit Mitte der 70er Jahre zur Folge hatte, stark veränderten und das ideologische und politische Gewicht insbesondere der Unternehmer gegenüber den Gewerkschaften enorm zugenommen hat.

*"Large entrepreneurs have acquired an ideological presence that is more consistent and aggressive than ever before. They have moved from a defensive posture that concentrated on narrow corporate and short-term political interests to one that supports decisive intervention in larger political, economic and social matters. Today, entrepreneurs offer an ideology that is designed to compete with the developmentalist and socialist ideologies of previous years. Entrepreneurs no longer view themselves as subordinated to a "social ethic" that questioned their financial motives and viewed their activity as detrimental to the common good. They now believe that the pursuit of profit and wealth is the engine of progress and that all of society benefits from this pursuit. This ideological confidence provides entrepreneurs with a high level of organizational consistency and strength."*<sup>10</sup>

Diese Begründungsmuster für gesellschaftlichen Fortschritt und die immer

noch nicht vollständig ausgebaute und abgesicherte Tarifautonomie schwächen die Gewerkschaften, die sich noch nicht von der Verfolgung während der Diktatur erholen konnten. Von den in Chile traditionell ausdifferenzierten zivilgesellschaftlichen Strukturen sind letztlich nur die Führungsspitzen übriggeblieben; eine breitenwirksame Wiederbelebung der Institutionen ist bisher nicht gelungen. Die Kompromißfähigkeit innerhalb des Lagers der demokratischen Kräfte basiert daher auf einem Lern- und Verständigungsprozeß innerhalb der demokratischen Elite.

Die "Konsensdemokratie der Eliten" und die Revitalisierung von auf die bedeutenden Machtgruppen der Gesellschaft konzentrierte Verfahrensmodelle war durchaus funktional, um den Übergang zur Demokratie abzusichern<sup>11</sup>: Zum einen schaffte die Einigung zwischen der demokratischen und der Pinochet-verpflichteten Elite auf ein Konzept "geordneter und kontrollierter Demokratisierung" das nötige wechselseitige Vertrauen, um Übereinkünfte treffen und Unsicherheiten verringern zu können; zum anderen wurde der Kreis derjenigen, die die Verhandlungen über die Modalitäten der Machtübergabe führten, definiert, ohne daß die Frage der Zusammensetzung dieses Kreises über demokratische Verfahren hätte geklärt werden müssen (z.B. durch die

<sup>10</sup> Campero (1991), S. 152. Mit der Ausdifferenzierung der Parteien der politischen Rechten in die autoritär orientierte Unión Demócrata Independiente (UDI) und die demokratisch zuverlässigere Renovación Nacional (RN) haben diese Unternehmer auch eine angemessene Repräsentanz im politischen System gefunden.

<sup>11</sup> Die Zugehörigkeit zur Elite ist definiert über die Mitgliedschaft in einer der traditionellen, alten Familien des politischen Establishments, durch Bewährung und Aufstieg im Staatsapparat oder im Militär und durch Kooptation (z.B. von Experten). Die großen, renommierten Universitäten in Santiago und die Hochschulpolitik waren die traditionellen Räume, in denen Nachwuchspolitiker erste Erfahrungen sammeln und ein Profil ausbilden konnten.

Wahl einer verfassunggebenden Versammlung, eine Forderung der ersten demokratischen Bewegung). Damit wurde ein relativ rascher Übergang zur Demokratie möglich.

Die Transition in Richtung Demokratie im Rahmen der institutionellen Grenzen der Verfassung von 1980 sowie auf der Grundlage des stabilisierten Elitenkonsenses schwächte die Funktionen des neuen demokratischen Parlaments und verlagerte wichtige politische Entscheidungsprozesse in exklusive Verhandlungsgremien der Parteispitzen bzw. der Exekutive mit führenden Vertretern der Wirtschaft. Die Betonung des breiten gesellschaftlichen Konsenses und der "Schulterschuß" der Eliten waren in der Phase der demokratischen Konsolidierung gewiß hilfreich, um Anhängern autoritärer Lösungen keinen Vorwand für einen erneuten Staatsstreich zu geben, das Vertrauen der Bevölkerung und der Privatwirtschaft in die Handlungsfähigkeit der neuen politischen Akteure zu stärken und ökonomische Erosionsprozesse zu vermeiden. Außerdem konnte die Betonung der Notwendigkeit eines solchen Konsenses die politischen Kosten der stabilitätsorientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik der demokratischen Regierungskoalition niedrig halten. Damit wurde ein klassischer Zug der chilenischen Politik, der ihre demokratische Tradition seit Ende des 19. Jahrhunderts prägt, wiederbelebt, nämlich der Elitekonsens der "alten Familien" im Rahmen eines begrenzt repräsentativen Systems; modifiziert wurde dieses Arrangement durch die neoliberale Auffassung von Staat und Gesellschaft.

Für die Beurteilung der weiteren politischen Entwicklung in Chile ist bedeutsam, daß das Streben nach dem Elitekonsens als Grundlage für politische

Entscheidungen auch nach dem Ende der Amtszeit der ersten demokratisch gewählten Regierung nicht nachgelassen hat. Die Perpetuierung eines exklusiven (und nicht integrativen) Modells der Entscheidungsfindung und Regulierung der politischen Teilhabe, das zunächst für die Phase des Übergangs zur Demokratie als legitim angesehen wurde, ist aus normativen und demokratietheoretischen Überlegungen heraus kritisch zu beurteilen. Moulián sieht in der Überhöhung der ursprünglich erzwungenen Konsensorientierung zu einem demokratischen Ideal die Gefahr, *"einen Moment in der Geschichte dieser Gesellschaft mit einem ständigen Zustand zu verwechseln (...) und so der Illusion aufzusitzen, daß die Vorherrschaft demokratischer Regeln in einer kapitalistischen Marktwirtschaft die strukturellen Ursachen von sozialen Konflikten versiegen läßt. (...) Mit dem Begriff der Konsensdemokratie schmuggelt sich eine neue Form der Substantivierung der Demokratie ein. Wir ersetzen den Glauben daran, daß die Verwirklichung der Demokratie nur durch die Vergesellschaftung der Produktionsmittel möglich sei, durch den Glauben daran, daß die radikale Expansion des Marktes und die Reduktion des Staates auf ein Minimum entscheidend seien."* (Moulián 1993, S. 112, Übersetzung D.M./ I.S.)

Demokratie sollte nicht dauerhaft auf der Grundlage eines Elitekonsenses über gesellschaftliche Prioritäten und die Ausgestaltung sozio-ökonomischer Institutionen funktionieren, der dem demokratischen Meinungsstreit vorgelagert ist. Demokratische Regeln müssen sich in der Auseinandersetzung über normativ begründete Vorstellungen über gesellschaftliche Entwicklungsziele und

Präferenzen, die Frage der Verteilung der Kosten und Nutzen zur Umsetzung dieser Ziele auf verschiedene gesellschaftliche Gruppen etc. bewähren. Die Elitedemokratie chilenischer Prägung zeichnet sich aber nun dadurch aus, daß sie mit der Überbetonung des Konsenses und der Verengung der Entscheidungsfindungsmechanismen auf eine kleine Elite Gefahr läuft, Demokratie nicht als Forum für Auseinandersetzungen im Rahmen gemeinsamer Regeln zu verstehen, sondern als Ort der Verteidigung einer vorgefundenen Ordnung und bereits durch Elitediskurse abgestimmte Entwicklungsorientierungen. Die demokratische Regierungskoalition reagiert deshalb zuweilen selbst auf inkrementelle und völlig legitime Infragestellungen von Bausteinen dieser Ordnung (z.B. auf die Forderung der Gewerkschaften nach einer Reform der Arbeitsgesetzgebung und minimalen Formen der Mitbestimmung) abwehrend, weil sie sich als deren Sachwalterin versteht.

Die Konsolidierung der Elitedemokratie, im chilenischen Kontext oft mißverständlich als "Konsensdemokratie" umschrieben, provoziert jedoch nicht nur demokratietheoretisch-normativ begründete Kritik, sondern hat zudem gravierende Auswirkungen auf die zukünftige Entwicklung der gesellschaftlichen Lern- und Problemlösungskapazitäten des Landes:

- Eine politische Kultur, die einseitig auf Verhandlungen und Vereinbarungen zwischen den Eliten setzt, fördert Führungspersönlichkeiten, die den Diskurs in ihren Verbänden bzw. Organisationen kontrollieren, die Folgebereitschaft der Verbandsmitglieder einfordern und deren Kreativität unterschätzen und

unterfordern. Dadurch wird die Konsolidierung, Demokratisierung, Verbreiterung und Modernisierung der durch die Diktatur geschwächten Parteien sowie der intermediären und zivilgesellschaftlichen Institutionen, die für eine Artikulation zwischen sozialen Gruppen und der Politik zuständig sind, verzögert. Der Aufbau von Strukturen innerparteilicher Diskussion und Mitbestimmung sowie zur Stärkung ihrer Repräsentanz vor Ort kommt aufgrund der hierarchischen Steuerung der Organisationen nur langsam voran.

- Die starke Betonung des parteiübergreifenden Konsenses als Grundlage von Regierungshandeln schränkt die Debatten über unterschiedliche politische Prioritäten und die offene Suche nach alternative Lösungswegen innerhalb der Regierungskoalition ein. Das Profil der Parteien verwischt. Eingeschränkte Problemwahrnehmungen und die Unfähigkeit, auch die Interessen von randständigen bzw. sozial schwachen Wählergruppen offensiv zu vertreten, sind die Folge.
- Die Verknüpfung sehr hierarchischer und elitärer Strukturen politischer Steuerung mit kaum regulierten Marktmechanismen umschreibt die institutionell-organisatorische Unterentwicklung des chilenischen Gesellschaftsmodells.

Dieses politische Elitemodell, das in seinen Grundzügen an die elitedemokratischen Vorstellungen Schumpeters erinnert, wird von externen Beobachtern nicht selten als effektive Sozialtechnik interpretiert, um zu politischen, administrativen und legislativen Entscheidungen zu gelangen. Dabei basiert es auf einer obsoleten und unrealistischen Vorstellung eines durch die Eliten

gesteuerten, uneigennütigen, an Gemeinwohlinteressen orientierten, umfassend informierten und handlungsmächtigen Leviathan. Der von der Gesellschaft weitgehend abgekoppelte und abgeschirmte Elitestaat chilenischer Provenienz war in der Phase des Umbruchs zur Demokratie erfolgreich, er wird jedoch weniger effektiv sein, wenn es um alltägliche Früherkennung komplexer Problemlagen und die Erarbeitung realitätsnaher Problemlösungen geht - dazu mangelt es an seiner Verankerung in der Lebenswelt, die notwendig wäre, um gesellschaftliche Lern- und Problemverarbeitungspotentiale zu aktivieren. Zudem wird er sich seine Massenloyalität, auf die er aufgrund schwacher Vermittlungsinstanzen zwischen Staat und Gesellschaft angewiesen bleibt, in Phasen wirtschaftlicher Krisen nur schwer sichern können. Der scheinbar starke, von der Gesellschaft unabhängige und schlanke Elitestaat ist bei Licht besehen ein instabiles, unterkomplexes, mit zu geringen Problemverarbeitungskapazitäten ausgestattetes und daher nicht zukunftsfähiges Projekt.

Die überzogene Konsensorientierung innerhalb der chilenischen Elite vernachlässigt zudem, daß in modernen Gesellschaften demokratisch vermittelter Konflikt ein wesentlicher Sozialisationsfaktor und ein eminent wichtiger und effektiver Mechanismus zur Herstellung von sozialer Kohärenz, Integration und gesellschaftlicher Problemlösung ist. Die Vitalität und Innovationsfähigkeit von marktwirtschaftlich-pluralistischen Gesellschaften basiert nicht zuletzt auf ihrer Fähigkeit, den kontinuierlichen Strom von unvermeidlichen Konflikten friedlich zu verarbeiten. Im Ergebnis werden

permanente gesellschaftliche Such- und Lernprozesse stimuliert. Albert O. Hirschman sieht in dieser Verfähigkeit zum produktiven Umgang mit Konflikten und dem permanenten Spannungsverhältnis von Konflikt und Konsens in demokratischen Gesellschaften einen der wesentlichen Erfolgsdeterminanten für dynamische Entwicklung, während entsprechend die Ursache *"für den Verfall und den Verlust an Lebensfähigkeit der kommunistisch regierten Gesellschaften in dem "Erfolg" liegen, mit dem offene gesellschaftliche Konflikte unterdrückt wurden"* (Hirschman 1994, S. 300). In Chile droht dieses Innovationsreservoir auszutrocknen.

### **Verinnerlichung neoliberaler Konzepte von Gesellschaft und Staat**

Nach den christdemokratischen Reformen der 60er Jahre, die einhergingen mit der Modernisierung und dem Aufbau des "Entwicklungsstaates" und dem kurzen Traum vom "chilenischen Weg zum Sozialismus" über demokratische Wahlen, hat sich bei einem Großteil der Träger der demokratischen Koalition ein verkürztes technokratisches Denken durchgesetzt, das darauf vertraut, mit der höheren Effizienz des marktwirtschaftlichen Allokationsmechanismus sowie der Reduktion von staatlichem Handeln auf wenige Basisfunktionen und die Sicherung stabiler makroökonomischer Rahmenbedingungen, die substantielle Verwirklichung demokratischer Verhältnisse und ihres Gleichheitsversprechens erreichen zu können (Nolte 1991, S. 21). Dieses Denken spiegelt die Verinnerlichung neoliberaler Konzepte von Gesellschaft und Staat wieder, die nur in wenigen Ländern der

Weltgesellschaft so weit fortgeschritten ist wie in Chile.

Der radikale Liberalismus in den Köpfen mobilisiert eine Reihe von Entwicklungsressourcen, die unter den estatistischen Paradigmen der Vergangenheit blockiert waren: Eigeninitiative, Eigenverantwortlichkeit, Kreativität, Wettbewerb. Zugleich entstehen in Chile durch den einseitigen Liberalismus neue Probleme. Die immer wiederkehrende Grundstruktur der politischen Diskurse - ob über die Zukunft der Universitäten, Stadtplanung, Regionalentwicklung, Umweltpolitik, Gesundheitsreformen oder Armut - liest sich wie ein Lehrbuchaufsatz der Ökonomischen Theorie der Politik, in der die Grundsätze neoliberaler Wirtschaftstheorie auf die Funktionsweisen von Gesellschaften übertragen werden (Buchanan/Tollison 1972; Cao-Garcia 1983; Coleman 1990). Der Mensch agiert in zwei Bereichen, dem öffentlichen und dem privaten. Im öffentlichen Bereich handelt er als ökonomisches, ausschließlich an seinen Eigeninteressen orientiertes Subjekt; Gesellschaft wird hier zum Marktplatz, auf dem die Individuen mit ihren jeweiligen Präferenzen aufeinandertreffen und - wenn die Voraussetzungen der vollständigen Information und des störungsfreien, d.h. wettbewerbsorientierten Funktionierens des Marktmechanismus erfüllt sind - zu einem für beide Seiten befriedigenden Transaktionsergebnis gelangen. Es gibt keine anderen Ebenen, auf denen sich Menschen in der Öffentlichkeit begegnen würden, keine kollektiven Interessen, die die staatliche Instanz als Gegenüber und Initiator von Veränderungen im Sinne des Allgemeinwohls benötigen würden oder eine *Agora*, ein öffentliches Forum, um über Präferenzen zu debattieren.

Demgegenüber steht der private Raum, die Familie.

"Dem Staat" bzw. den in ihm agierenden Individuen werden, diesem Gesellschaftsbild entsprechend, ebenfalls Eigennutz und Egoismus unterstellt. Die Vorstellung, daß Regierende und demokratische Mehrheiten im Prinzip zu gemeinwohlorientiertem Handeln fähig und bereit wären, ist aus marktorthodoxer Perspektive schwer verständlich: "*Opportunistic behavior, i.e. the exploitation of any opportunity to the maximum of one's own advantage has been a center piece of much work in modern economics ...*" (Frey 1994). Aus dieser als naturwüchsig unterstellten Handlungsorientierung staatlicher Entscheidungsträger wird das Staatsversagen und das Minimalstaatskonzept abgeleitet. Der Staat hat die Aufgabe, das Funktionieren des Marktes abzusichern und von störenden Einflüssen freizuhalten: Effizienz zur Sicherung des Allgemeinwohls (als Ergebnis der einfachen Aggregation individueller Präferenzen) wird mit dem Markt, dem Menschen in der Idealform des "freien Unternehmers" assoziiert, ein genuines Feld für aktives staatliches Handeln im Interesse des Allgemeinwohls gibt es nicht.

Das Öffentliche, das Gesellschaftliche wird zu Restkategorie; im Denken und zunehmend auch in der gesellschaftlichen Realität: Gewerkschaften als kollektive Interessenvertretungsorganisationen werden als überholte Projekte wahrgenommen; Forschungsinstitutionen verwandeln sich in Consulting-Unternehmen, weil es für nicht marktfähige Produkte kaum mehr Finanzierung gibt; öffentliche Anlagen gelten wegen zunehmender Kriminalität oft als gefährlich,

private shopping malls werden gut geschützt, sind sicher - jedoch nur für zahlungskräftige Kunden (nicht Bürger) zugänglich; öffentliche Parks werden verkleinert, kommerzielle Freizeitparks haben Konjunktur.

Der konservative Charakter der unkritischen Auffassung des Marktes als zentraler Vergesellschaftungsinstanz hängt mit der scheinbaren Wertneutralität des Neoliberalismus zusammen, nach der individuelle Präferenzen als gegeben hingenommen werden und so von den Bedingungen ihrer Entstehung abstrahiert wird. Dies bedeutet, daß eine theoretische Prämisse (Ziel und Ergebnis des Austausches ist die Realisierung von individuell optimalen Kosten-Nutzen-Kalkülen) mit empirisch beobachtbaren Ergebnissen verwechselt wird.

Die Wertneutralität eines Ansatzes, der nur den Markt als eine das Soziale objektivierende Institution zuläßt, weil sich hier die individuellen Präferenzen frei von normativen Einflüssen gegenüberstehen, ist nur vorgeblich, weil sie das soziale "Zwangssystem" vernachlässigt, innerhalb dessen soziales, also auch individuelles Handeln geschieht, d.h. die sozialen, ökonomischen und kulturellen Strukturen, in denen Präferenzen gebildet werden. Dem entspricht die Ausblendung der strukturellen Benachteiligung von Akteuren auf dem Markt, die ihre Interessen normativ begründen können, jedoch nicht über die notwendigen Macht- oder finanziellen Mittel verfügen, um diese auch durchsetzen zu können. Schließlich sprengt die Vorstellung einer kollektiven Willensbildung zur Beeinflussung ökonomischer Prozesse die Annahme, daß das volkswirtschaftliche Optimum das Ergebnis von Vorgängen sei, die ihre höhere Effizienz gerade aus der

Abwesenheit einer überindividuellen, der Willensbildung unmittelbar zugänglichen Steuerungsinstanz ableiten.

Die Verinnerlichung des Marktprinzips und dessen Übertragung auf Gesellschaft und Politik hat Folgen für die Entwicklung der Lern- und Problemlösungsmechanismen der chilenischen Gesellschaft. Zunächst ist problematisch, daß sich auf dem "Markt der Politik" und in der "Markt-Gesellschaft" schwache Akteure nur schwer Gehör verschaffen können; außerdem bleiben Zukunftsprobleme (z.B. Umwelt oder auch der Aufbau eines Berufsbildungssystems) unterbelichtet. Die Wissenschaft, die nicht unmittelbar verwertbare Tätigkeiten hervorbringt, erscheint als weniger leistungsfähig und "nützlich" als z.B. Beratungsunternehmen die ad hoc Probleme bearbeiten, mit der Folge, daß die Institutionen geschwächt werden, die in Gesellschaften für Langfristorientierung und kritische Reflektion zuständig sind.

Einer Administration, die selbst an die grundsätzlich höhere Effizienz von Marktmechanismen glaubt und meint, daß diese Mechanismen im Prinzip auf alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens angewendet werden können, fällt es zudem schwer, sich gegenüber realen Marktsubjekten - den privatwirtschaftlichen Akteuren und ihrer Einflußnahme - durchzusetzen. Im Ergebnis werden rasch ökonomische Partikularinteressen und darauf basierende Lösungsstrategien als gesamtgesellschaftlich vernünftig fehlinterpretiert. Dies kann am Beispiel des Fischereigesetzes verdeutlicht werden, mit dem beabsichtigt war, ein System handelbarer Lizenzen zur Bewirtschaftung der Fischressourcen einzuführen. Ursprünglich sollten diese Lizenzen von der Fischereibehörde vergeben werden, die auch die zu schützenden Arten festlegen

sollte. Dagegen setzten die großen Fischfangunternehmen ihren Vorschlag der Bildung regionaler Räte aus Unternehmen und Vertretern der Behörden mit diesen Entscheidungs- und Vergabekompetenzen durch, um ihre traditionellen Fangzonen gegenüber Expansionsbestrebungen der Konkurrenten zu verteidigen. Ein angesichts dieser Interessenlage umweltpolitisch sinnvollerer Vorschlag, nämlich die Definition der zu schützenden Arten von der Frage der besten Bewirtschaftungsmethode zu trennen, war im Rahmen der von vornherein mit Marktmechanismen argumentierenden Schutzmaßnahme nicht vorgesehen (Gómez-Lobo/Jiles 1993).

Die Verinnerlichung des neoliberalen Paradigmas und des Dogmas des Minimalstaates führen zu großen Begründungsschwierigkeiten bei der Forderung nach einer Stärkung der planerischen und steuernden institutionellen Kapazitäten in der öffentlichen Verwaltung, einer aktiven Rolle staatlicher Institutionen beim Aufbau nationaler Wettbewerbsvorteile oder auch nach einer stärkeren Nutzung der staatlichen Kompetenz zur Normensetzung im Umwelt- und Ressourcenschutz.

Und letztlich: die Verinnerlichung des "Egoismus-Prinzips" (Etzioni 1994) in den Köpfen der gesellschaftlichen Akteure sowie des Verlustes an diskursiven öffentlichen Räume führen dazu, daß komplexere Organisations- und Steuerungsmuster, in denen sich Markt, Staat, horizontale Selbstorganisation und Netzwerksteuerung ergänzen, angesichts der Vermarktwirtschaftlichung der chilenischen Gesellschaft kaum herausbilden können. In einer Gesellschaft in der das Primat des Eigennutzes dominiert und kollektive

Handlungsorientierungen negativ besetzt sind, ist kaum zu erwarten, daß auf gemeinsame Problemlösung ausgerichtete Netzwerk-, Dialog- und Verbundstrukturen entstehen, die nur funktionieren können, wenn es den beteiligten Akteuren gelingt, Eigeninteressen, konfliktspezifische und gemeinsame Interessen in Bezug zu setzen und gemeinsame Problemlösungsorientierungen zu entwickeln.

Eine Gesellschaft, in der nur individuelle Handlungsstrategien für rational erachtet und eingeübt werden, verliert in gesellschaftlichen Problemfeldern, die durch das Phänomen der "geteilten Souveränitäten" charakterisiert sind und in denen daher nur durch Kooperation zwischen unterschiedlichen Akteuren Lösungen erarbeitet werden können, sukzessive ihre Gestaltungs- und Zukunftsfähigkeit. Und: Eine Orientierung am Konzept der systemischen Wettbewerbsfähigkeit und die Herausbildung einer starken Mesoebene (die "Welt der *cluster* und Netzwerkformationen") zur Entwicklung nationaler Wettbewerbsvorteile ist vor diesem Hintergrund eher unwahrscheinlich.

### **Kulturelle Stagnation und Orientierung an traditionellen Werttemustern**

Für ausländische Beobachter ist frappierend, wie das chilenische Kulturleben auch einige Jahre nach dem Ende der Diktatur - jenseits der "Amerikanisierung" von Konsummustern der Mittelschichten, der Dominanz der US-amerikanischen Filmindustrie in Kinos und Fernsehen und der Orientierung der Jugend an den transnationalen Standards, die MTV für den Musik- und Kleidungs geschmack setzt - durch einen eigenartigen Gegensatz

zur Radikalität der ökonomischen Außenorientierung geprägt ist: Charakteristisch ist die eindeutige Binnenorientierung des kulturellen Schaffens und der dieses Schaffen begleitenden Debatte. Für die Literatur spricht Jorge Edwards von einer Rückbesinnung auf chilenische Autoren als Bezugspunkt gegenwärtigen schriftstellerischen Schaffens, der in der Vergangenheit der chilenischen Literatur keine Vorgänger hat. Im Gegenteil, immer waren das Ausland, die Literatur des alten Kontinents der künstlerische Maßstab und Referenzrahmen chilenischer Schriftsteller.<sup>12</sup>

Dieses Fragen nach dem Eigenen, der Rückzug auf die historische Identität kann als eine Reaktion auf den schnellen ökonomischen Wandel interpretiert werden, in dem bis dahin bewährte Koordinaten des politischen Denkens, der Deutung gesellschaftlicher Prozesse ins Wanken geraten und hinfällig geworden sind. Die brutale Unterbrechung der Kontinuität und Stabilität der demokratischen Institutionen des Landes durch das Militärregime war in der Tat eine Erschütterung, dem eine Phase der intensiven Debatte über die gesellschaftliche Erneuerung und eine weitgehende Mobilisierung bis dahin marginaler Bevölkerungsgruppen vorangegangen war. Die Kulturpolitik in den sechziger und siebziger Jahren, in der Amtszeit des reformorientierten Christdemokraten Eduardo Frei und des demokratischen Sozialisten Salvador Allende, hatte zwar auch die Wiederentdeckung und Bewahrung des eigenen kulturellen Erbes, der "*cultura popular*" (Volkskultur) gefördert, jedoch vor allem ermöglicht, kulturelle Formen zu

nutzen, um das Anliegen der Selbstbestimmung sowie die Suche nach eigenständigen ökonomischen, politischen und kulturellen Entwicklungswegen auszudrücken und deren Umsetzung im künstlerischen Schaffen vorwegzunehmen. So erlebten z.B. der Gesang, die Malerei, die Dichtung eine Blüte in der Auseinandersetzung mit diesen gesellschaftlichen Projekten. Die kulturelle Emanzipation und die Förderung des eigenen kulturellen Erbes waren jedoch nicht auf Abgrenzung nach außen orientiert, sondern vielmehr ein Versuch eigenständige Beiträge zur universellen Weltkultur zu erbringen.

Gleichzeitig wurden auch traditionelle Normen in Frage gestellt. Ein wichtiges Beispiel ist die Frauenbewegung, die die soziale, rechtliche und ökonomische Gleichberechtigung der Frau forderte und damit die zwischenmenschlichen Beziehungen politisierte. An Bedeutung gewannen zudem die demokratische Gewerkschaftsbewegung oder auch Studentenorganisationen. Die traditionellen oligarchisch-konservativen Strukturen der chilenischen Gesellschaft waren unter beachtlichen Druck geraten; zivilgesellschaftliche Strukturen entstanden; Elitebündnisse erodierten.

Das Militärregime, das mit dem Anspruch antrat, die "kranke Gesellschaft" umzuerziehen, verfolgte neben dem neoliberal inspirierten Programm der Heranbildung autonomer, in Kosten-Nutzen-Kalkülen denkender wirtschaftlicher Akteure auch das Ziel, den traditionellen Vorstellungen von der patriarchal organisierten Familie wieder Geltung zu verschaffen sowie die Autorität der (katholischen) Kirche in Fragen der Moral wiederherzustellen. Der Trend zur Säkularisierung und Liberalisierung der chilenischen Gesellschaft wurde während

<sup>12</sup> Vgl. Edwards (1993).

der Militärdiktatur zurückgedrängt. Die Verfolgung, Ermordung und Vertreibung der aktiven Träger des säkularen Trends, die Einschränkungen der Meinungsfreiheit und des öffentlichen Lebens waren ausreichend, um eine Konsolidierung und Verbreiterung des kulturellen Wandels zu verhindern.

Die *"Schizophrenie zwischen der Durchsetzung der Marktwirtschaft (einerseits) und einer moralischen Regression"* auf der ethisch-kulturellen Ebene andererseits, die der Philosoph Martin Hopenhayn (Hopenhayn 1993, S. 143) im post-diktatorischen Chile beobachtet, kann als spezifische chilenische Reaktion auf die dennoch nicht aufzuhaltende Auflösung traditioneller Milieus, sozialer Bindungen und Solidaritäten interpretiert werden. Die Verunsicherung über den Verlust traditioneller handlungsleitender Strukturen führt, unter dem Eindruck der Niederlage des säkularen Modernisierungsprojekts der Unidad Popular und der Stabilität des autoritären Regimes, zu defensiven und fundamentalistischen Reaktionen: Teile der Mittel- und Oberschichten greifen auf die Sinnangebote eines konservativen bis reaktionären Katholizismus zurück, um der Liberalisierung der Sitten, die die Durchsetzung der Marktwirtschaft eben auch mit sich bringt, etwas entgegenzuhalten. Die politischen Parteien der Mitte gewähren der Kirche und ihrem Diskurs großen Einfluß auf die Formulierung von politischen Programmen und fallen damit hinter einen historisch bereits erreichten Stand des laizistischen Staates zurück. *"Hirtenbriefe und Enzykliken sind mehr als Meinungs-äußerungen einer kirchlichen Institution: Sie setzen Normen, die die Regierung und die Bürger aufnehmen und verinnerlichen sollen"*

(Hopenhayn 1993, S. 140). Der Rekurs auf die Tradition, auf die vermeintlich höhere Verbindlichkeit religiös begründeter Verhaltensnormen dient als Gegengewicht zur beschleunigten wirtschaftlichen Außenöffnung, überall spürbarem Wettbewerbsdruck und politischen Liberalisierungstendenzen. Das heißt z.B., daß der wachsenden Integration der Frau ins Erwerbsleben keine Aktualisierung ihres Rollenmusters als Ehefrau und Mutter folgt, sondern sie mit der Bewältigung von Konflikten, die sich aus den Widersprüchen zwischen ihren öffentlichen und privaten Funktionen ergeben, alleingelassen wird.

Das Spannungsfeld zwischen den ökonomischen Leitbildern und den moralischen Idealen, an denen sich die gesellschaftliche Entwicklung orientieren soll, wird deutlich, wenn man sich die Metaphern vor Augen führt, mit denen die chilenische Gegenwart und ihre Zukunftsaussichten beschrieben werden. In wirtschaftlicher Hinsicht wird das Bild des "sprungbereiten Jaguars" gebraucht, um anzudeuten, daß sich Chile anschickt, die erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung der südostasiatischen Länder - der "vier kleinen Tiger" - nachzuahmen und zu einem wichtigen Handelspartner auf dem Weltmarkt zu werden. *So "entwickelt sich im Symbol des jungen siegreichen Unternehmers, der völlig neue Profit Chancen entdeckt, auch eine neue ökonomische Kultur. (Die Kultur) eines Landes der Gewinner, das selbstbewußt und furchtlos in die Zukunft schaut, im Schutze einer Konsensdemokratie, die abweichenden Meinungen keinen Raum zu gewähren scheint. So öffnet sich Chile der Welt, um seinen Reichtum anzubieten und die Moderne hereinzuholen."* (Montero/Muñoz 1993, S. 96)

Dieses Bild des Selbstbewußtseins auf der Basis einer Zukunftsstrategie, die die aktive Nutzung der eigenen Ressourcen, des Inneren der Vision von der Eroberung der Welt, dem Äußeren unterordnet, steht in eigentümlichem Kontrast zu dem Unwohlsein in der Moderne, das weite Teile der chilenischen Gesellschaft befallen hat. Dieses Unwohlsein äußert sich in der Kritik an der Konsumgesellschaft, dem Verlust kollektiver Werte und kultureller Identitäten: *"eine Moderne, die das Gesicht des technologischen Fortschritts im internationalen Maßstab trägt, aber auch das Gesicht der Gleichförmigkeit und deshalb der Zerstörung unserer Wurzeln, unserer Identitäten und unserer Eigenheiten."* (Montero/Muñoz 1993, S. 9)

Der kulturelle Konservatismus und die Re-Orientierung auf traditionelle Wertemustern können als Kehrseite der weitgehenden Verinnerlichung neoliberaler Weltbilder interpretiert werden. Die Reduktion der Individuen auf Marktteilnehmer und isolierte Nutzenoptimierer im ökonomischen Bereich sowie dem politischen Raum der "Markt-Gesellschaft" schafft eine atomisierte "Gesellschaft der Individuen" und erschwert die Entwicklung von Integrations- und Gemeinschaftskonzepten, die aus der demokratischen Gesellschaften selbst heraus entstehen könnten. Dieses Vakuum wird kompensiert durch den Rückgriff auf tradierte, vormoderne Gemeinschaftskonzepte. Offensichtlich reicht den Menschen auch oder gerade in der vermarktwirtschaftlichten chilenischen Gesellschaft der Glaube an den Markt als einzigem sozialen Integrationsmechanismen dann doch nicht aus, um sich als gesellschaftliches Individuum zu definieren.

Diese kulturelle Dynamik hemmt die Herausbildung demokratischer Leitbilder,

die Restrukturierung zivilgesellschaftlicher Strukturen und die Entwicklung einer "offenen Gesellschaft" (Karl Popper); sie stärkt die Mechanismen der Eliteherrschaft. Zudem werden wegen der kulturellen Introspektion nur wenige Impulse von außen aufgenommen. Die Öffnung der chilenischen Gesellschaft zur Weltgesellschaft beschränkt sich weitgehend auf die Gruppe der "dynamischen Unternehmer".

### **3 Strukturen der chilenischen Gesellschaftsformation und Herausforderungen für die Zukunft**

Resümiert man die bisherigen Überlegungen, so ergibt sich folgendes Strukturbild: Die chilenische Gesellschafts- und Wirtschaftsformation ist geprägt durch weitgehend deregulierte Märkte, stabile makroökonomische Rahmenbedingungen, eine aufgrund des Erfolges des extensiven Wachstumsmodells in weiten Teilen der Bevölkerung verbreitete Verinnerlichung des Markt- und radikalliberalen Modells als generelles Vergesellschaftungsprinzip und einer damit korrespondierenden Orientierung am Konzept des Minimalstaats. Zudem hat sich in der Transformationsphase zur Demokratie ein spezifischer Typus von Elitedemokratie etabliert, der auf Konsensentscheidungen zwischen wirtschaftlichen Spitzen der Gesellschaft sowie den Pinochet-verbundenen und den demokratischen Eliten basiert. Parlamentarische Entscheidungsmechanismen sowie zivilgesellschaftliche Strukturen werden so geschwächt bzw. an ihrer Entfaltung gehindert. Der Eliteverbund wird durch konservative Rückbesinnung auf traditionelle Gemeinschaftskonzepte gestärkt und legitimiert.

Diese spezifische Konstellation könnte die Faktoren, die in Chile die politisch-institutionelle Modernisierung positiv beeinflussen (politische Stabilität, gut qualifizierte Technokraten, relativ leistungsfähige öffentliche Institutionen, keine überbordenden Korruptionsphänomene), überkompensieren. Fünf Problemfelder lassen sich lokalisieren:

1. Die einseitige Orientierung am Minimalstaatskonzept und das generalisierte und überzogene Marktvertrauen der chilenischen Eliten könnte zu einer **institutionellen Unterentwicklung** im Bereich privater wie öffentlicher wirtschaftsrelevanter Organisationen des Unternehmensumfeldes (Berufsbildung, Technologie, MNPQ u.a.), der Umweltpolitik oder auch der Wissenschaft führen. Ein **untersteuerter Wirtschafts-, Sozial- und Umweltstandort** und eine Perpetuierung des langfristig aus umweltpolitischen wie wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht tragfähigen extensiven Wachstumsmodells wären die Folge.

2. Die existierenden **gesellschaftlichen Organisations- und Steuerungsmechanismen** (Markt, Eliteverbund, schwache zivilgesellschaftliche Strukturen, unterentwickelte intermediäre Institutionensystem) sind **zu wenig ausdifferenziert**, um mittelfristig komplexer werdende Anforderungen in einer Vielzahl politischer Problemfelder gerecht zu werden. Es mangelt an horizontalen Koordinations- und Korrekturmechanismen sowie einem pluralistischen Set von Institutionen, die sicherstellen könnten, zukünftige Probleme frühzeitig zu antizipieren, unterschiedliche Lösungsstrategien zu entwickeln und Fehlentwicklungen zu kritisieren. Zudem

wären intermediäre Institutionen als Partner für staatliche Institutionen im Prozeß der Problembearbeitung bedeutend, um in Bereichen, in denen das Phänomen der "geteilten Souveränitäten" wirkt, überhaupt noch Gestaltungspotentiale mobilisieren zu können. Komplexere Organisations- und Steuerungsmuster sind Bedingung für die Entwicklung von Langfristorientierungen, die es erleichtern, Zukunfts- gegen Gegenwartsinteressen durchzusetzen.

3. Die Dominanz des einseitigen "*Egoismus-Prinzips*" (Etzioni) kann einerseits dazu beitragen, **soziale Spaltungs- und Fragmentierungstendenzen** zu vertiefen, Desintegrationsprozesse zu beschleunigen sowie gesellschaftliche Solidaritätspotentiale zu unterminieren - insbesondere, wenn der zur Zeit über hohes Wachstum alimentierte trickle-down-Effekt versiegt. Andererseits blockiert und schwächt das hegemoniale "Egoismus-Prinzip" die Reproduktion von spezifischen **Handlungsorientierungen der Akteure**, ohne die insbesondere Netzwerkstrukturen kaum entstehen bzw. zur Problemlösung beitragen können: Vertrauen, Reziprozität, Kompromißfähigkeit, Fähigkeit zur Herausbildung gemeinsamer Problemlösungsorientierungen. Länder, in denen sich das stets prekäre Spannungsverhältnis zwischen Wettbewerb und Kooperation, Individualismus und Gemeinwohlverträglichkeit einseitig zugunsten des Egoismus-Prinzips verschiebt, sind nicht dazu in der Lage, die Problemlösungspotentiale ihrer Gesellschaften optimal zu mobilisieren. Infolgedessen verliert die Politik Gestaltungsspielräume gegenüber sich verselbstständigenden systemischen Abläufen (z.B. Märkte, Technologieentwicklungen) und mächtigen

Gesellschaftsgruppen, die ihre Interessen eigenständig durchzusetzen vermögen. An dieser Stelle wird ein Grundwiderspruch neoliberaler Theorie und Praxis deutlich: der propagierte egoistische Individualismus (als Gegensatz zur Vorstellung eines "gemeinwohlverträglichen"

Individualismus) wird - als prinzipielle Norm menschlichen Verhaltens - zum Problem für die Entwicklung der Gesamtgesellschaft. Versuche diese Problemkonstellation durch den Rekurs auf traditionelle Werte oder Konzepte der Eliteherrschaft zu lösen, scheitern an zunehmend komplexeren Anforderungen, mit denen Gesellschaften im Prozeß der Eingliederung in die Weltwirtschaft konfrontiert werden.

4. Die Kombination aus Minimalstaatsideologie und der a priori unterstellten subalternen Rolle des Staates, der Vermarktwirtschaftlichung der Köpfe und der überzogenen (Eigen-) Perzeption der Unternehmer als den alleinigen Protagonisten von Entwicklung, bereiten einen fruchtbaren Boden für eine künftige "**Kolonialisierung**" des Staates (und der Gesellschaft) durch die gut organisierte Unternehmerschaft. Die zur Sicherung politischer Steuerungsfähigkeit notwendige relative Autonomie des Staates gegenüber den gesellschaftlichen Akteuren ist nicht gesichert.

5. Die schwache Steuerungs- und Kontrollkapazität des Staates, fehlende horizontale Strukturen der Politikbearbeitung sowie die Überhöhung des Eigennutz-Prinzips begünstigen Strategien der **Externalisierung von Kosten** und "beggar my neighbour"-Politiken gut organisierter Interessengruppen: z.B. in der Umwelt- oder auch der Regionalpolitik.

Die Rekonstruktion der drei gesellschaftsbildenden Säulen verdeutlicht, daß die kulturelle und soziale Modernisierung der chilenischen Gesellschaft hinter der Entwicklungsdynamik der Wirtschaft zurückbleibt. Diese Ungleichzeitigkeiten sind zwar funktional, um das gegenwärtige extensive Wachstums- und Entwicklungsmodell aufrechtzuerhalten, stellen jedoch Modernisierungsdefizite und Fallstricke für die zukünftige Entwicklung des Landes dar.

Chile verfügt über interessante Entwicklungspotentiale. Zugleich befindet sich das Land in einer Phase, in der wichtige wirtschaftliche und gesellschaftspolitische Weichenstellungen vorgenommen werden müßten, um beschleunigte Such-, Lern- und Reformprozesse zu durchlaufen und den Anschluß an die dynamischen Länder in der Weltwirtschaft zu finden. In der Debatte um das "Modelland Chile" und insbesondere der lateinamerikanischen Diskussion werden diese Herausforderungen und Zukunftsaufgaben oft unterbelichtet.

**Literatur**

- Buchanan, J.M./ Tollison, R.D. (Hrsg.), 1972: Theory of Public Choice, Ann Arbor.
- Calderón, H., 1991: Chile setzt auf den Weltmarkt, in: J. Ensignia/Nolte, D. (Hrsg.): Modellfall Chile? Ein Jahr nach dem demokratischen Neuanfang, Schriftenreihe des Instituts für Iberoamerika-Kunde, Bd. 34, Münster/Hamburg.
- Campero, G., 1991: Entrepreneurs under the Military Regime, in: Drake, P.W./Jaksic, I. (Hrsg.): The Struggle for Democracy in Chile 1982-1990, Lincoln/London.
- Cao-Garcia, R.J., 1983: Explorations Towards an Economic Theory of Political Systems, London.
- Castillo, M./Dini, M./Maggi, C., 1994: Reorganización industrial y estrategias competitivas en Chile, CEPAL, Nr. LC/R. 1467, Santiago.
- CEPAL, 1989: Apertura y Crecimiento en Chile y Uruguay: Hacia in analisis comparativo, Nr. LC/R. 1589, Santiago.
- Coleman, J.S., 1990: Foundations of Social Theory, London.
- Deutsch-Südamerikanische Bank, 1996: Kurzbericht über Lateinamerika, Hamburg.
- Drake, P.W./Jaksic, I. (Hrsg.), 1991: The Struggle for Democracy in Chile 1982-1990, Lincoln/London.
- Edwards, J., 1993: Literatura e identidad nacional, in: Montero, C./Muñoz, O. (Hrsg.): Hacia dónde va la sociedad chilena? Mesa redonda, in: Colección Estudios Cieplan, Nr. 38, Dezember 1993, S. 95-154l.
- Etzioni, A., 1994: Jenseits des Egoismus-Prinzips, Stuttgart.
- Ffrench-Davis, R., 1988: Desarrollo Económico y reconstrucción democrática, in: Guzmuri, J. (Hrsg.): Chile en el umbral de los noventa, Santiago.
- Frey, S.B., 1994: Moral and Institutional Constraints, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Nr. 150.
- Garretón, M.A., 1991: The Political Opposition and the Party System under the Military Regime, in: Drake, P.W./Jaksic, I. (Hrsg.): The Struggle for Democracy in Chile 1982-1990, Lincoln/London.
- Gómez-Lobo, A./Jiles, J., 1993: La experiencia chilena en regulación pesquera, in: Muñoz, O. (Hrsg.): Después de las privatizaciones: Hacia el estado regulador, CIEPLAN, Santiago de Chile.
- Hirschman, A.O., 1994: Wieviel Gemeinsinn braucht die liberale Gesellschaft?, in: Leviathan, Nr. 2.
- Hopenhayn, M., 1993: Moral y secularización en el Chile finisecular: Especulaciones para el debate, in: Montero, C./Muñoz, A. (Hrsg.): Hacia dónde va la sociedad chilena? Mesa redonda, in: Colección Estudios Cieplan, Nr. 38, Dezember 1993, S. 95-154.
- Huneus, C., 1980: Der Zusammenbruch der Demokratie in Chile. Eine vergleichende Analyse, Heidelberg.
- Huneus, C., 1988: Ein Schlüsselereignis für den Übergang zur Demokratie: Die Niederlage General Pinochets im Plebiszit vom 5. Oktober 1988, in: Lateinamerika - Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 15, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg 1990.
- Huneus, C., 1995: En defensa de la transición: El primer gobierno de la democracia en Chile, Arbeitspapier Nr. 18, Universität Heidelberg, Institut für politische Wissenschaft, Heidelberg.
- Madrid, R./Ominami, C., 1989: Lineamientos estratégicos para una inserción activa en

- los mercados internacionales, Instituto Latinoamericano de Estudios Internacionales, Santiago de Chile.
- Maggi, C., 1994: Decentralización territorial y competitividad, El caso de Chile, DIE, Berlin.
- Mármora, L./Messner, D., 1991: Chile im lateinamerikanischen Kontext - Ein Modell für Demokratisierung und Entwicklung in der gesamten Region?, in: Ensignia, J./Nolte, D. (Hrsg.): Modellfall Chile? Ein Jahr nach dem demokratischen Neuanfang, Schriftenreihe des Instituts für Iberoamerika-Kunde, Bd. 34, Münster/Hamburg.
- Messner, D., 1992: Weltmarktorientierung, Wettbewerbsfähigkeit und die Grenzen des Neoliberalismus - Überlegungen am Beispiel der chilenischen Holzwirtschaft, in: Nord - Süd - aktuell, Nr. 2.
- Messner, D., 1993: Búsqueda de competitividad en la industria maderera chilena, in: Revista de la CEPAL, Nr. 49.
- Messner, D., 1993: New Directions in Chilean Economic Policy - From Authoritarian Neoliberalism to a Strategy of active World-Market Integration, in: Economics, Vol. 48, Tübingen.
- Messner, D., 1995: Staat und Entwicklung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Nr. 11, Bonn.
- Messner, D., 1995: Die Netzwerkgesellschaft, Köln.
- Messner, D. et al., 1991: Weltmarktorientierung und Aufbau von Wettbewerbsvorteilen in Chile - Das Beispiel der Holzwirtschaft, DIE, Berlin.
- Montero, C./Muñoz, O., 1993: Hacia dónde va la sociedad chilena? Mesa redonda, in: Colección Estudios Cieplan, Nr. 38, Dezember 1993, S. 95-154.
- Moulián, T., 1993: Democracia de consensos o democracia de conflictos?, in: Montero, C./Muñoz, O. (Hrsg.): Hacia dónde va la sociedad chilena? Mesa redonda, in: Colección Estudios Cieplan, Nr. 38, Dezember 1993, S. 95-154.
- Muñoz, O., 1988: Crisis y reorganización industrial en Chile, in: CIEPLAN - Notas Técnicas, Nr. 123, Santiago.
- Nolte, D., 1990: Chancen und Risiken der demokratischen Konsolidierung in Chile: Ausblick nach den ersten 100 Tagen der Präsidentschaft von Patricio Aylwin, in: Lateinamerika - Analysen, Daten, Dokumentation, Nr. 15, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg.
- Nolte, D., 1991: Modellfall Chile? Die Bilanz nach einem Regierungsjahr, in: Ensignia, J./Nolte, D. (Hrsg.): Modellfall Chile? Ein Jahr nach dem demokratischen Neuanfang, Schriftenreihe des Instituts für Iberoamerika-Kunde, Bd. 34, Münster/ Hamburg.
- Sáez, R., 1995: Estrategia comercial chilena: Qué hacer en los noventa?, in: Colección Estudios Cieplan, Nr. 40, März 1995, S. 21-38.
- Scholz, I. et al., 1994: Ökologische Produktaufgaben in der EU als Herausforderung für Entwicklungsländerexporte - Beispiel Chile.
- Schumpeter, J.A., 1950: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Bern.

### **III Wirtschaft und Entwicklung in Argentinien in den 90er Jahren: Ein schwieriger Neuanfang**

Die internationale Wirtschaftspresse hat Lateinamerika wiederentdeckt. Nach der "verlorenen Dekade" und der tiefen Verschuldungskrise der 80er Jahre wird der Kontinent Mitte der 90er Jahre als neuer Wachstumspol in der Weltwirtschaft gehandelt. Viele Beobachter sehen Lateinamerika auf den Spuren der asiatischen Schwellenländer wandeln. Einen solch radikalen Perspektivwechsel kann man auch in der Berichterstattung und den wissenschaftlichen Publikationen zu Argentinien beobachten. Nicht selten ist vom "argentinischen Wunder" die Rede, womit gemeint ist, daß es unter der Regierung Menem gelang, die chronische Inflation, die in den 80er Jahren durchschnittlich über 400 % betrug, ab Anfang der 90er Jahre auf einstellige Preissteigerungsraten zu reduzieren, zwischen 1991 und 1996 ein durchschnittliches Wachstum um die 5 % zu erreichen und nach der Kapitalflucht der 80er Jahre, die auf 50 Mrd. US-\$ geschätzt wird, ausländisches Kapital in Höhe von gut 30 Mrd. US-\$ anzuziehen.

Diese Erfolgsdaten suggerieren vielen Beobachtern, daß in Argentinien das Kunststück gelungen sei, eine erfolgreiche Stabilisierungspolitik mit einer Wachstumsstrategie zu verbinden. Das "Wirtschaftswunder" hat jedoch auch seine Schattenseiten: 1995 sank das BIP nach vier Wachstumsjahren um 4,6 % und die Arbeitslosigkeit schnellte auf beinahe 20 %; das Finanzsystem geriet in Folge der Mexiko-Krise in große Bedrängnis und konnte nur durch hohe Kredite von IWF

und Weltbank stabilisiert werden. Auch wenn sich die wirtschaftliche Situation 1996 wieder entspannte und das BIP um 4,4 % wuchs, kann festgehalten werden, daß der schwierige sozio-ökonomische Reformprozeß in Argentinien noch längst nicht abgeschlossen ist.

Eine Beurteilung der ökonomischen Entwicklungsdynamik Argentiniens oder gar Prognosen sind jedoch schwierig, da sich das Land in einem komplexen Umbruch von der jahrzehntlang verfolgten binnenmarktorientierten Importsubstitution hin zur Weltmarktorientierung befindet. Dieser Wechsel geht weit über die Umsetzung neuer Wirtschaftspolitiken hinaus: Eine geschlossene, durch Protektionismus und überzogenen Staatsinterventionsmus geprägte Wirtschaft und Gesellschaft versucht den Anschluß an die Weltwirtschaft zu finden: Staat, Wirtschaft und Gesellschaft müssen reorganisiert werden. Eine der großen Herausforderungen besteht darin, wettbewerbsfähige Wirtschaftsstrukturen aufzubauen.

Die neoliberal geprägten Wirtschaftspolitiken, die seit Anfang der 90er Jahre konsequent umgesetzt werden, geben der Entwicklung eine neue Richtung und lösen vielfältige Anpassungsprozesse in Unternehmen, staatlichen Institutionen und gesellschaftlichen Organisationen aus: im Liberalisierungs- und Deregulierungsprozeß werden Entwicklungshemmnisse abgebaut, zugleich entstehen jedoch auch neue Regulierungsdefizite; tradierte Privilegien fallen politischen Reformen zum Opfer, neue Begünstigungen entstehen; politische und institutionelle Routinen der vergangenen Jahrzehnte werden überwunden und dennoch sind viele Strukturen und Werte weiterhin durch die

lange Phase der Binnenorientierung geprägt; veraltete (z.B. technologisch-organisatorische) Wissensbestände werden radikal entwertet und das Land steht vor der Herausforderung, sich rasch an die internationalen Informationspole - und flüsse anzudocken, um in einer Weltwirtschaft bestehen zu können, in der neben Kapital und Arbeit die Verfügbarkeit über Informationen und Wissen zu entscheidenden Ressourcen ökonomischer Entwicklung wird.

Aufgrund eines einseitigen wirtschaftsliberalen Leitbildes werden bisher institutionelle Modernisierungen vernachlässigt, und es mangelt an sozialen und umweltpolitischen Flankierungen des Reformprozesses. Argentinien befindet sich also in einem tiefgreifenden Transformationsprozeß, in dem vielfältige Übergangsphänomene auftauchen.

Die Kategorien der auf kurze Zeiträume orientierten Konjunkturanalyse taugen nicht für die Erfassung dieser Umbrüche, weil

- kurzfristige Krisenerscheinungen von längerfristigen Trends unterschieden sowie deren Zusammenwirken thematisiert werden müssen,
- ein Analyseinstrumentarium notwendig ist, um Übergangsphänomene und Formen neuer Strukturbildung differenzieren zu können,
- es oft schwierig ist, festzustellen, ob sozio-ökonomische Probleme auf die aktuellen Wirtschaftspolitiken, externe Effekte oder noch auf die nachwirkenden Kosten bzw. Strukturen des gescheiterten Entwicklungsmodells zurückzuführen sind.

Die aktuellen Bestandsaufnahmen zu Lateinamerika im allgemeinen und zu Argentinien im speziellen vernachlässigen häufig diesen spezifischen Hintergrund, bedienen sich der Beschreibung quantitativ

leicht meßbarer Indikatoren (Wachstum, Inflation, Beschäftigung usw.) und konzentrieren sich auf kurze Beobachtungszeiträume. Diese Methodik führt dann auch zu eigentümlich verzerrten Interpretationen: kurze Wachstumsphasen werden häufig ebenso wie die folgenden Einbrüche überbewertet. Der Feststellung, daß die lateinamerikanische Krise nun endlich überwunden sei, folgt zugleich die Einschätzung, daß sich eigentlich noch gar nichts verändert habe: "*The past years have changed expectations more than reality.*" (Economist, 9.12.1995)

Im folgenden soll kein umfassendes und schon gar kein abschließendes Bild des argentinischen Umbruchs gezeichnet werden. Vielmehr werden einige Dimensionen des ökonomischen Transformationsprozesses ausgeleuchtet, wobei die Fragestellung grundlegend ist, ob die Reformen und in Gang gesetzten Strukturveränderungen mittel- und langfristig zur Herausbildung trag- und entwicklungsfähiger Strukturen und Akteure beitragen können.

## 1 Chaotische Wirtschaftsentwicklung in den 80er Jahren

Die einschneidenden Reformen der 90er Jahre können nur vor dem Hintergrund der Entwicklungen in den 80er Jahren verstanden werden. Die von galoppierender Inflation begleitete Verschuldungskrise, die in Argentinien 1981 virulent wurde, war Ausgangspunkt einer Dekade chaotischer Anpassungsversuche in Politik und Wirtschaft. In nur 10 Jahren, zwischen April 1981 und April 1991, versuchten fünf Präsidenten und nicht weniger als 10 Wirtschaftsminister die ökonomische Krise in den Griff zu bekommen. Die Wirtschaftspolitik konzentrierte sich vor

allem auf das Management der monetären Ungleichgewichte. Immer kurzfristigere Lösungsansätze wurden ausprobiert: Preise für bestimmte Güter wurden eingefroren - und bald wieder freigegeben; Einkommenserhöhungen zur Stärkung des Binnenmarktes wurden anvisiert, durch Lohnstops abgelöst, die dann ebenfalls alsbald wieder aufgegeben wurden; Wechselkurse wurden zur Bekämpfung der Inflation aufgewertet und dann wieder zur Dynamisierung des Wachstums und der Exporte abgewertet; ein dreigeteiltes Wechselkurssystem wurde eingeführt und rasch wieder verworfen; öffentliche Konsolidierungs- und Nachtragshaushalte lagen im Monatsrhythmus vor (als Überblick Bodemer 1991).

Die zig-zag-Wirtschaftspolitiken verfehlten ihre Ziele und trugen nicht unwesentlich zum ökonomischen Niedergang bei (Schwarzer 1996): Die Verschuldung stieg weiter, und die Inflation lag seit Mitte der 70er Jahre bei durchschnittlich rund 400 %, mit Phasen vierstelliger Preissteigerungen (1989: 3700 %). Im Ergebnis kam es zu einem tiefen Einbruch der Investitionen: Die Investitionsquote, die in den 70er Jahren noch bei 20 % lag, schwankte in der zweiten Hälfte der 80er Jahre um die 10 %. Der Kapitalstock der argentinischen Wirtschaft verfiel aufgrund ausbleibender Ersatz- und Neuinvestitionen.

Das BIP pro Kopf sank im Verlauf der 80er Jahre um insgesamt 23,5 %. Die Berg- und Talfahrt in der Wirtschaftspolitik spiegelte sich auch in der Entwicklung der Industrieproduktion wieder. Immer kürzer werdende Zyklen kennzeichnen die Dekade: Die Industrieproduktion sank 1981-82, erholte sich 1983-84 leicht, um 1985 erneut zu schrumpfen. Der Plan Austral führte 1986 und 1987 zu einer kurzen Erholung in der Industrie, die ab

1988 durch einen erneuten Rückgang der Produktion abgelöst wurde. Im Ergebnis lag die Industrieproduktion 1990 16 % unter dem Niveau von 1974 (Schwarzer 1996). Die Reallöhne in der Industrie halbierten sich zwischen 1975 und 1990.

Am Ende der 80er Jahre kristallisierten sich zwei Achsen eines neuen wirtschaftspolitischen Konsenses heraus: (1) Die Stabilisierung der Ökonomie und die radikale Reduzierung der Inflation sind eine notwendige Bedingung, um einen Ausweg aus der tiefen Krise zu finden. Es gibt daher keine Spielräume für eine einseitig nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik, auf die die Regierung Alfonsín ab 1983 zunächst gesetzt hatte. (2) Die 80er Jahre waren durch eine Blockade des entwicklungsstrategischen Diskurses gekennzeichnet: Kernpunkt dieser Auseinandersetzung war die Frage, ob der Weg aus der ökonomischen Krise über eine Modernisierung des existierenden Modells der industriellen Importsubstitution oder eine Überwindung der einseitigen Binnenmarktorientierung und eine rasche Weltmarktintegration führen sollte. Seit Anfang der 90er Jahre besteht breite Übereinstimmung darin, daß die Kernelemente des alten Entwicklungsmodells der nachholenden Industrialisierung jenseits des Referenzrahmens Weltmarkt sich bereits seit Mitte der 70er Jahre entwicklungs- und modernisierungshemmend auswirkten. Angesteuert wird nun die Integration in die Weltwirtschaft. Strittig bleibt, welche wirtschaftspolitische Strategie zur Schaffung wettbewerbsfähiger Wirtschaftsstrukturen beitragen kann.

## **2 Zielsystem der wirtschaftsliberalen**

## Strukturanpassung der 90er Jahre

Die argentinische Regierung Menem orientiert sich in der Umbruchphase seit Anfang der 90er Jahre, wie die Regierungen der meisten lateinamerikanischen Länder, an neoliberal inspirierten Wirtschaftspolitiken. Die Stabilisierungsanstrengungen sowie die Außenöffnungs-, Deregulierungs- und Liberalisierungsmaßnahmen eröffnen vielfältige Chancen und können Beiträge zur Überwindung der langandauernden Stagnation leisten:

- Erfolgreiche Stabilisierungsmaßnahmen (z.B. Sanierung der Staatshaushalte, Abbau interner Verschuldung, stabilitätsorientierte Geldpolitik, langfristige Umschuldungsprogramme mit privaten Banken und bi- sowie multilateralen Gebern) sind notwendige Bedingung für die Reduzierung der hohen Inflation, die in den 70er und 80er Jahren zu sozialen und ökonomischen Verwerfungen führte, Kapitalbildung und Investitionen behinderte und massive Kapitalflucht induzierte.
- Die Außenöffnung zielt auf die Stärkung der Exportfähigkeit und die Erschließung neuer Märkte und Wachstumspotentiale ab. Dies ist angesichts einer außerordentlich niedrigen Exportquote von 8% (1995) wichtig, um nach jahrzehntelanger Stagnation (Wachstum des BIP 1950-1990: 0,5 % p.a.) Wachstumsblockaden zu überwinden. Die einseitige Binnenmarktorientierung der Vergangenheit war in einer Stagnationsfalle gemündet.
- Die Außenöffnung erhöht den Wettbewerbsdruck auf die Unternehmen und trägt dazu bei,

oligarchische Unternehmensstrukturen aufzubrechen. Damit wird ein produktivitätsgetriebenes Wachstum, das Spielräume für Realloohnerhöhungen eröffnet, überhaupt erst möglich. Während die Reallöhne in der argentinischen Industrie seit Anfang der 80er Jahre kontinuierlich gesunken sind, wurden sie in den exportstarken ostasiatischen Ökonomien (Südkorea, Taiwan, Hongkong, Singapur) auf der Grundlage hoher Produktivitätssteigerungen im Verlauf der vergangenen 15 Jahre um über 170 % erhöht.

- Die Orientierung am Referenzrahmen Weltmarkt kann organisatorisch-technologische Lernprozesse in Unternehmen und Organisationen, die während der Binnenorientierung langsam ausfielen, beschleunigen. Dies ist für die wirtschaftliche und ökologische Modernisierung der Region bedeutend.
- In den Jahrzehnten der Importsubstitution herrschte in Argentinien eine politische und wirtschaftliche Pattsituation zwischen der traditionellen Agraroligarchie und den binnenorientierten Industrieunternehmern, was die Gestaltung kohärenter und langfristig verlässlicher Wirtschaftspolitiken erschwerte. In den 80er Jahren blockierten sich die Kräfte, die auf eine Modernisierung des alten Entwicklungsmodells setzten, und diejenigen, die eine Außenöffnung anstrebten, wechselseitig. Der wirtschaftliche Umbruch könnte zur Entblockierung gesellschaftlicher Verkrustungen führen.
- Privatisierung und Deregulierung können zum Abbau hypertropher

staatlicher Bürokratien beitragen, die Marktkräfte stärken und die Bedingungen für den Aufbau leistungsfähiger staatlicher Institutionen und tragfähiger Steuerungskonzepte verbessern.

- Liberalisierung und Außenöffnung unterminieren entwicklungsblockierende klientelistische Strukturen. Ein Beispiel: Im Rahmen der abgeschotteten Ökonomien war es für Unternehmer wichtiger, "gute Beziehungen" zu den Verantwortlichen in den Ministerien für Zollpolitik zu pflegen, um so das eigene Unternehmen vor Wettbewerb zu schützen, als betriebliche Modernisierungsstrategien zu entwickeln.

Das Zielsystem der neoliberalen Strukturanpassung zielt demnach durchaus auf die Überwindung wichtiger Entwicklungsblockaden ab. Die wirtschaftspolitische Umorientierung greift jedoch erstens aufgrund ihrer einseitig und nahezu ausschließlich makroökonomischen Orientierung zu kurz und vernachlässigt die Komplexität der neuen Herausforderungen. Zudem schafft sie zweitens neue Probleme. Beide Punkte werden im Verlauf der Argumentation vertieft.

### **3 Sozio-ökonomische Ausgangsbedingungen im Umbruch zur Weltwirtschaft**

#### **Wirtschafts- und Sozialindikatoren 1976 - 1995**

Bereits ein Vergleich einiger zentraler Wirtschafts- und Sozialdaten der 70er Jahre und 1995 veranschaulicht, daß die argentinische Wirtschaft und Gesellschaft einen langen und schwierigen Weg vor sich haben, um ihre Stellung in der Weltwirtschaft zu verbessern und in den

60er Jahren bereits einmal erreichte soziale Entwicklungsniveaus wieder zu erreichen (Nochteff 1996, S. 121).

- \* Das BIP pro Kopf lag 1995 12,7 % unter dem Niveau von 1974. Der durchschnittliche Reallohn sank im gleichen Zeitraum um über 50 %. Die Arbeitslosenquote stieg von 3,4 % auf 17,4 %, die Unterbeschäftigungsquote von 5,4 % auf 12 %.
- \* Die Einkommensverteilung verschlechterte sich zwischen 1975 und 1995 nachhaltig. Die Anteil der unter 40 % der Einkommenspyramide am Volkseinkommen sank um 28 %, der der unteren 10 % gar um 42 %; der Anteil der oberen 20 % stieg um 24,4 %.
- \* Der Anteil der offiziell Armen an der Gesamtbevölkerung stieg von 1974 bis 1992/93 von 4 % auf 20 %.
- \* Die Exportquote sank zwischen 1973 und 1995 von 9,6 % auf 8 %.

#### **Das Erbe der Importsubstitution**

In der Theorie war die Strategie der binnenmarktorientierten Importsubstitution als Prozeß nach- und aufholender Industrialisierung gedacht. Dem Aufbau kohärenter nationaler Industriestrukturen sollte eine sukzessive Integration in die Weltwirtschaft folgen. Die jahrzehntelange Abschottung der Industrien vor der internationalen Konkurrenz durch exzessiv hohe Zölle führte jedoch zu einer Abkopplung von organisatorisch-technologischen Lernprozessen in der Weltwirtschaft, zunehmenden Konzentrationsprozessen, abnehmendem Wettbewerb und niedriger Innovationsdynamik. Statt sich den internationalen Produktivitätsstandards anzunähern, wurde die Kluft zwischen dem

argentinischen und dem weltwirtschaftlichen Effizienzniveau immer größer. Die in den 80er Jahren in Argentinien noch weit verbreitete Hoffnung, der Übergang von der Binnen- zur Weltmarktorientierung könnte relativ linear und krisenfrei bewältigt werden, mußte sich daher als Irrtum erweisen. Auch die sich seit 1993 wiederholenden Ankündigungen des argentinischen Präsidenten Menem, nach der Reduzierung der Inflation sei das Reformprogramm zur Überwindung der Wirtschaftskrise quasi abgeschlossen, man befinde sich auf dem direkten Weg in Richtung der Entwicklung einer modernen Ökonomie, verdeutlichen, daß die Dimensionen und die Reichweite des Umbruchs unterschätzt werden. Die Öffnung zur Weltwirtschaft und die Notwendigkeit, international wettbewerbsfähige Wirtschaftsstrukturen aufbauen zu müssen, konfrontiert die argentinische Gesellschaft mit großen Herausforderungen.

Der Versuch eines wirtschaftlichen Neuanfangs findet also vor dem Hintergrund des spezifischen Erbes der einseitig binnenmarktorientierten Importsubstitution statt. Es stellt sich daher die Frage nach den sozio-ökonomischen Ausgangsbedingungen im Prozeß der Eingliederung in die internationale Arbeitsteilung. Die Dynamik des Umbruchprozesses und die Bedingungen, unter denen die ökonomische Neuorientierung umgesetzt werden, lassen sich in sieben Problemfeldern zusammenfassen:

1. Die **Arbeitsproduktivität** ist in Argentinien in den vergangenen Dekaden nur langsam gewachsen; die **Innovationsfähigkeit** des Importsubstitutionsmodells war gering. Im Kontext der Verschuldungskrise und

niedriger Investitionsquoten in den 80er Jahren ist die technologisch-organisatorische Kompetenz der Unternehmen im Vergleich zu den weltwirtschaftlichen Niveaus weiter gesunken. Den Kontrastfall bieten vor allem die ostasiatischen Tigerökonomien (Südkorea, Taiwan, Hongkong, Singapur), in denen das Produktivitätsniveau Anfang der 60er Jahre weit unter dem argentinischen lag. Die Arbeitsproduktivität wächst in den ostasiatischen Neuen Industrieländern seit drei Dekaden um jahresdurchschnittlich etwa 10 %. In Argentinien sind demnach enorme Produktivitätssprünge notwendig, um die Wettbewerbsfähigkeit nachhaltig zu steigern. Währenddessen schickt sich in Asien bereits die zweite Generation der Schwellenländer an (Indonesien, Malaysia, Thailand; China), sich in der Weltwirtschaft zu etablieren.

2. Seit den 80er Jahre verändern sich infolge weitreichender technologischer **Umbrüche die weltwirtschaftlichen Strukturen** und die Determinanten internationaler Wettbewerbsfähigkeit. Ein **neues organisations- und wissensbasiertes Produktionsparadigma** setzt sich durch (Eßer et al. 1996). In dieser Phase raschen technologischen Wandels schwankten die Investitionsquoten in Argentinien (1982-89) zwischen 9,9 % und 15 %; in Südkorea und Taiwan hingegen bei über 30 %. Daraus folgt, daß die argentinische Ökonomie über einen weitgehend veralteten Produktionsapparat verfügt. Zugleich sind auch die Ausgaben für Forschung und Entwicklung (F&E), als einem wichtigen Indikator für Investitionen in den Aufbau technologischer Kompetenz, seit Jahrzehnten niedrig. Der Anteil der F&E-Ausgaben am BSP liegt in Argentinien seit Anfang der 80er Jahre bei etwa 0,4 %. In Ländern wie Taiwan und

Südkorea, mit denen sich die fortgeschrittenen lateinamerikanischen Länder gern vergleichen, liegt der Anteil der F&E-Investitionen am BSP seit zwei Dekaden bei etwa 3 %. Vor diesem Hintergrund wird zum einen deutlich, daß und weshalb im Prozeß der Außenöffnung Bereinigungs- und Deindustrialisierungsprozesse stattfinden: der Abstand zum internationalen technologischen Niveau ist oft so groß, daß eine Modernisierung der veralteten Unternehmen kostspieliger ausfiele als Investitionen in neue Produktionsanlagen. In Argentinien muß also ein beschleunigter Aufholprozeß und eine tiefgreifende Modernisierung des Produktionsapparates einsetzen, wenn die Ökonomie nicht weiter an Bedeutung in der Weltwirtschaft verlieren will. Dazu sind vor allem deutlich höhere (interne) Spar- und Investitionsquoten als in der Vergangenheit notwendig.

3. Das Importsubstitutionsmodell war auf den Aufbau geschlossener Industrieapparate (*complete industrialization*) ausgerichtet. Argentinien verfügte vor der radikalen Außenöffnung über beachtlich diversifizierte Industriestrukturen, die in der Vergangenheit fälschlicherweise als Indikator für gelungene nachholende Modernisierung galten. Das Problem besteht - ähnlich wie in den ehemaligen sozialistischen Ländern - darin, daß die aufgebauten Industrien (im Regelfall) ineffizient sind und in der Weltwirtschaft nicht bestehen können. Die Restrukturierung und Weltmarktorientierung der Industrie mündet notwendigerweise in **Spezialisierungsstrategien**; daher sind in der Umbruchphase **Deindustrialisierungsprozesse**

unvermeidlich und der **Abbau von Arbeitsplätzen** die Folge. Ein instruktives Beispiel sind die Entwicklungen in der argentinischen Automobilindustrie. Dort sind die Wachstumsdynamik und die Produktivitätssteigerungen seit 1990 spektakulär. Die Zahl der produzierten Autos konnte von etwa 100.000 (1990) auf über 400.000 (1995) gesteigert werden. Die Beschäftigungseffekte sind zwar positiv, jedoch aufgrund hoher Produktivitätssteigerungen gering (Beschäftigungszuwachs 10 %). Negative Beschäftigungseffekte entstehen in der Zuliefererindustrie: Typisch ist der Fall von Ciadea, eines Unternehmens, das auf Lizenzbasis Renault-Fahrzeuge herstellt. Ciadea geht seit Ende 1994 daran, die Modernisierung seiner etwa 200 Zulieferer voranzutreiben. Nur sieben der Zuliefererunternehmen waren auf Anhieb in der Lage, die neuen Qualitätsanforderungen, die sich an den ISO 9000-Normen orientieren, zu erfüllen. Infolgedessen werden nun zunehmend Vorprodukte aus Brasilien oder anderen Ländern importiert. Insgesamt zeichnet sich ein neues Arbeitsteilungsmodell zwischen der argentinischen und der brasilianischen Automobilindustrie ab: argentinische Unternehmen könnten sich als Produzenten einiger strategischer Vorprodukte zu wichtigen Zulieferern brasilianischer Fertigungsstätten entwickeln.

Die entscheidende Frage ist demnach, ob es zukünftig gelingt, in dem neuen wirtschaftspolitischen Rahmen ausreichende Beschäftigung zu generieren. Die Erfahrungen der ostasiatischen Länder, die derzeit eher mit zu knappen Arbeitskräfteangeboten zu tun haben, zeigen, daß dies im Prinzip möglich ist. In Südkorea und Taiwan sorgten eine aktive Beschäftigungspolitik, eine weitsichtige

Modernisierungsstrategie für ländliche Räume und die Landwirtschaft sowie insbesondere Wachstumsraten des BSP von gut 7 % über einen Zeitraum von drei Dekaden dafür, daß trotz hoher Produktivitätssteigerungen keine hohe Arbeitslosigkeit entstand. Gerade letzteres ist für Argentinien kaum realistisch, so daß die erfolgreiche Modernisierung der Wirtschaft mit steigender Arbeitslosigkeit einhergehen wird.

4. Nach jahrzehntelanger industrieller Imports substitution besteht das **Exportpaket** Argentiniens überwiegend aus Agrargütern, Rohstoffen sowie kaum verarbeiteten Produkten mit geringer Wertschöpfung; der Anteil technologieintensiver Exportprodukte ist gering. Die Exportfähigkeit steht also auf äußerst schwachen Füßen; die Unternehmen sind nicht in den weltwirtschaftlichen Wachstumssektoren präsent und verfügen überwiegend nur in einfachen, preis-sensitiven Produktionsbereichen über Wettbewerbsvorteile. Diese Exportschwäche gilt nicht nur für Argentinien, sondern für gesamt Lateinamerika: Das Exportvolumen des Kontinents (1996: 250 Mrd. US-\$) ist nicht größer als die (addierten) Exporte Südkoreas und Taiwans. Allein Südkorea exportiert mehr Industriegüter als alle lateinamerikanischen Länder zusammen.

5. Umfassende Anpassungsleistungen stehen auf der **Unternehmensebene** an. Erstens sind die argentinischen Unternehmen im internationalen Vergleich in ihrer Mehrzahl klein, mit entsprechenden negativen Auswirkungen auf ihre Fähigkeit, massiv in F&E zu investieren oder eigenständig in die Weltwirtschaft vordringen zu können. So betragen in Argentinien die Betriebsgrößen (gemessen

am Umsatz) Anfang der 90er Jahre nur etwa ein Zehntel der international üblichen Niveaus (Kosacoff 1993). Zweitens verfügen die Klein- und Mittelindustriunternehmen - oft als Hoffnungsträger in Sachen Beschäftigung gehandelt - in ihrer großen Mehrheit über wenig Entwicklungs- und Exportpotential. Die CEPAL in Buenos Aires schätzt, daß von den 65.000 argentinischen Klein- und Mittelunternehmen nur einige hundert in der Lage sein werden, Exportpotentiale aufzubauen (Kosacoff 1995b). Drittens sind die Mehrzahl der argentinischen Betriebe vertikal integrierte, isoliert agierende Unternehmen (Eßer et al. 1995, Kosacoff 1993). In der Weltwirtschaft dominieren statt dessen Unternehmens-Netzwerke oder Industrie-Cluster; die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen basiert zunehmend auf der Leistungsfähigkeit seiner Zulieferer und dem institutionellen Unternehmensumfeld (Porter 1990; Eßer et al. 1996). Letzteres ist in Argentinien schwach entwickelt, da in den vergangenen Jahren kaum in die Verbesserung der Wirtschaftsstandorte investiert wurde. Viertens ist das Export-Know how der argentinischen Unternehmer nach jahrzehntelanger Binnenmarktorientierung gering. Es braucht - wie z.B. auch die chilenischen, guatemalteckischen und uruguayischen Erfahrungen zeigen - Zeit, um Wissen über technische u.a. Normen, Qualitätsstandards und jeweilige Märkte und Marktsegmente im Welthandel zu kumulieren und tragfähige Kommerzialisierungsstrategien zu entwickeln.

6. Der traditionelle argentinische **Entwicklungsstaat** war überzogen interventionistisch, bürokratisch, zentralistisch organisiert, allgegenwärtig und daher überfordert und leistungsschwach. Die institutionellen

Strukturen des Landes werden sich grundlegend verändern müssen, um den neuen Anforderungen gerecht zu werden. Dabei ist es mit einer rein quantitativen Reduzierung des Staatsapparates nicht getan. Es geht um tiefgreifende Verwaltungsreformen, eine Neudefinition der Rolle des Staates, die Herausbildung neuer Formen der Arbeitsteilung zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor sowie intermediären Institutionen und den Organisationen der Zivilgesellschaft. Die **institutionell-organisatorische Krise** Argentiniens beschränkt sich bei weitem nicht nur auf den Staat. Die Unternehmerverbände - die sich sehr lange an dem für sie durchaus vorteilhaften Modell der "geschützten Industrialisierung" orientierten - sind schwach entwickelt und verfügen über wenig konzeptionelles und technisches Potential, um durch eigene Anstrengungen (z.B. im Berufsbildungsbereich) zur Modernisierung der Wirtschaftsstandorte beizutragen. Zivilgesellschaftliche Kräfte konnten sich im Verlauf der jahrzehntelangen Dominanz des Entwicklungsstaates kaum entfalten, und auch die Gewerkschaften stecken in einer tiefen Orientierungskrise (Portella de Castro/ Wachendorfer 1995). Sie haben sich lange gegen die wirtschaftspolitische Neuorientierung gewehrt, müssen nun die sozialen Anpassungskosten verarbeiten und zugleich ihre neue Rolle als kooperationsfähige Gegenmacht im neuen wirtschaftspolitischen Rahmen definieren. Der Umbruch findet also mit **schwachen gesellschaftlichen Akteuren** und auf der Grundlage **instabiler institutioneller Strukturen** sowie einem **wenig entwickelten Markt** statt. Es besteht die Gefahr, daß nach dem einseitig etatistischen Entwicklungsmodell der vergangenen Jahrzehnte auf ebenso überzogene

marktreduktionistische Konzepte gesetzt wird. Zugleich ist deutlich, daß die wirtschaftliche Umstrukturierung ohne gesellschaftliche Strukturbildung nicht gelingen kann und in sozialer Desintegration mündet (Messner 1995).

7. In der Phase des Umbruchs zur Weltwirtschaft werden sich die **sozialen Probleme** zunächst verschärfen. Hohe Produktivitätszuwächse sind Bedingung für den Aufbau von Wettbewerbsfähigkeit; sie produzieren zugleich Beschäftigungsabbau, der nur durch hohe Wachstumsraten überkompensiert werden kann. Dies lehrt auch die chilenische Erfahrung. Chile, dessen Außenöffnung schon Mitte der 70er Jahre begann, hatte über eine Dekade (1974-1986) mit massiver Arbeitslosigkeit zu kämpfen. Erst ab Ende der 80er Jahre entschärft sich das Beschäftigungsproblem infolge langandauernder hoher Wachstumsraten. In Argentinien stieg die offizielle Arbeitslosigkeit seit Anfang 1993 von 10 % auf knapp 20 %. Die Arbeitslosigkeit in der Gruppe der Bevölkerung, die über die geringsten Einkommen verfügt (das untere Quintel), liegt gar bei etwa 30 %.

Die soziale Schieflage ist allein durch Wachstum nicht zu glätten. Auf die Ärmsten orientierte Sozialpolitiken und Umverteilung sind notwendig; dies ist weniger ein ökonomisches als ein politisches Problem. Anlaß zu vorsichtigem Optimismus (in der mittelfristigen Perspektive) geben durchaus die Erfahrungen der ersten und der zweiten Schwellenländergeneration Asiens. Hier erfolgte die Außenöffnung sukzessive, nationale Industrien wurden und werden in der Phase des Aufbaus von Weltmarktcompetenz durch langfristig orientierte Industrie-, Technologie- und Innovationspolitiken gestärkt und (zeitlich

befristet) vor der internationalen Konkurrenz geschützt - die Weltmarktorientierung folgt hier also keineswegs neoliberalen Politikempfehlungen. Außerdem wird im Bereich der Bildungspolitik die Grundbildung stark gefördert, und die Sozialpolitik ist auf Armutgruppen ausgerichtet. In Argentinien stehen ähnliche Weichenstellungen aus.

Die soziale Krise stellt nicht nur eine ethische Herausforderung dar, sondern wirkt auch als Modernisierungshemmnis und ökonomisches Problem. Armut und Arbeitslosigkeit untergraben mittelfristig die Legitimität und damit die Handlungsfähigkeit des Staates und den Reformprozeß insgesamt. Solange die chaotischen wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse sowie die Hyperinflation der letzten Phase des alten Entwicklungsmodells noch im Gedächtnis der Menschen verankert sind, werden in der Übergangsphase selbst hohe soziale Kosten akzeptiert, wie die Wiederwahl der Regierung Menem trotz hoher sozialer Kosten des Umbruchs verdeutlicht. Mittelfristig werden die sozialen Verwerfungen jedoch erneut zu einem Dauerproblem, das den wirtschaftlichen Reformprozeß sowie die Demokratie gefährden könnten.

Darüber hinaus ist ein Abbau der Armut Bedingung für die Mobilisierung der Kreativität der Bevölkerung und insofern ein Baustein für die Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Länder. Daß außerdem sozialer Friede eine ökonomische Produktivkraft darstellt, sollte aus der Erfolgsgeschichte der westeuropäischen Nachkriegsgeschichte gelernt werden.

Die Skizzierung der sieben Problemfelder verdeutlicht, daß in

Argentinien im Prozeß der entwicklungsstrategischen Neuorientierung alle Sektoren der Gesellschaften unter hohem Reformdruck stehen. Die Herausforderungen gehen weit über die Frage wirtschaftlicher Stabilisierung und makroökonomischer Strukturanpassung hinaus, die in den aktuellen Diskussionen noch immer im Vordergrund steht. Auch die auf die Verkleinerung des Staatsapparates reduzierte good governance-Diskussion wird den gesellschaftlichen und institutionellen Reformerfordernissen nicht gerecht. Ohne einen unnötigen Entwicklungspessimismus nähren zu wollen, sollte die Dynamik des Umbruchs und der Stand des Reformprozesses klar geworden sein: dieser ist keineswegs abgeschlossen, vielmehr beginnt er gerade erst.

#### **4 Das Konvertibilitätsgesetz von 1991 und die Konturen der Wirtschaftspolitik seit 1991: Stabilisierung, Liberalisierung, Privatisierung und Deregulierung**

Ende März 1991 wird im argentinischen Parlament das Konvertibilitätsgesetz verabschiedet, das primär darauf ausgerichtet ist, die Hyperinflation, die das politische System und die argentinische Volkswirtschaft nachhaltig destabilisierte, zu stoppen (vgl. Mármora 1992; Broda 1993; Schvarzer 1994; IRELA 1995, S. 12 ff.). Das Programm basiert auf drei Kernelementen: **Erstens** wird der argentinische Peso fest im Verhältnis 1:1 an den US-Dollar gebunden; eine Modifizierung des Wechselkurses ist nur durch Gesetzesänderung möglich. Die Regierung garantiert die volle Konvertibilität des Peso in den US-Dollar. **Zweitens** ist die Zentralbank verpflichtet,

die monetäre Basis (Bargeldumlauf, Kassenbestände der Geschäftsbanken, und Einlagen der Geschäftsbanken bei der Zentralbank in Landeswährung) durch Devisenreserven und Goldbestände (im Verhältnis ein Peso pro US-Dollar) zu decken, so daß die früher übliche, beliebig hohe Geldschöpfung zur Finanzierung von staatlichen Haushaltsdefiziten unmöglich wird. Die Zentralbank darf Emissionen nur dann tätigen, wenn diese mit einer äquivalenten Zunahme ihrer Reserven verbunden ist. Zugleich werden alle Kapitalverkehrskontrollen abgeschafft. **Drittens** wird die Indexierung von Löhnen gesetzlich untersagt, die in der Vergangenheit zu einer Verstetigung der Inflation beigetragen hatte. Die Lohnentwicklung soll sich künftig an der Produktivitätsentwicklung orientieren.

Dieses Stabilitätspaket wird ergänzt durch wichtige Strukturreformen: (1) Die breit angelegte **Privatisierung** von Staatsunternehmen soll zur Effizienzsteigerung der Unternehmen beitragen und stellt eine wichtige Finanzierungsquelle für die Sanierung der Staatsfinanzen dar. Zwischen 1991 und 1994 wurden Staatsbetriebe im Wert von 24 Mrd. US-\$ verkauft. (2) Die Importzölle werden von durchschnittlich etwa 50 % auf einheitliche 10 % gesenkt, und die nicht-tarifären **Handelshemmnisse** weitgehend **abgebaut**. (3) Der Regierung gelingt 1993 eine **Refinanzierung der Außenverschuldung** im Rahmen des Brady Plans. Durch die Umschuldung kurz- und mittelfristiger in langfristige Kredite, die Vereinbarung tilgungsfreier Phasen und eine Senkung der Zinsen auf LIBOR-Niveau können die jährlichen Zins- und Tilgungsbelastungen für den Staatshaushalt erheblich reduziert werden (World Bank 1994, S. 19). Die Schuldendienstquote

(Zins plus Tilgung/ Exporte) sinkt von etwa 37 % (1993) auf gut 20 % (1994). (4) Eine Erhöhung der Mehrwertsteuer sowie verschärfte Steuerkontrollen verbessern die **Einkommenseite des Staates**; eine umfassende Steuerreform wird vorbereitet (Gerchunoff/ Machinea 1995, S. 87 ff.).<sup>13</sup> Die **Arbeitsgesetzgebung** wird flexibilisiert. Tarifverhandlungen finden nicht mehr auf Branchenebene, sondern mit einzelnen Betriebsgewerkschaften statt.

Die Reformanstrengungen wurden zudem durch die Stabilisierung und Reaktivierung der Ökonomien der Nachbarländer (insbesondere der MERCOSUR-Region) sowie relativ niedrige Zinsen auf den internationalen Finanzmärkten begünstigt.

## 5 Makroökonomische Entwicklung im Kontext der Stabilisierung: 1991 - 1994

Bis Ende 1994 induziert das Reformprogramm erstaunliche Veränderungen der makroökonomischen Grundlagen. Sichtbarster Erfolg ist die radikale Reduzierung der Preissteigerung, die 1990 noch vierstellig ausfiel. Die **Inflation** sinkt ab 1991 auf Werte unter 10 %; 1994 liegt sie bei 4 %. Die realwirtschaftlichen und psychologischen Wirkungen dieser Entwicklung können nicht hoch genug eingeschätzt werden. Nach jahrzehntelanger Hoch- und Hyperinflation, mit all den damit

<sup>13</sup> Verlässliche Daten liegen zur Entwicklung der Steuereinnahmen der jüngsten Vergangenheit liegen nicht vor. Die Steuerquote (Steueraufkommen/BIP) lag Anfang der 90er Jahre bei etwa 12 % und ist bis Mitte der 90er Jahre auf etwa 15 - 18 % gestiegen. Damit liegt die Steuerquote etwa auf dem Niveau von Ländern wie Brasilien, Chile und Mexiko und beträgt etwa die Hälfte der in Industrieländern üblichen Steuerquoten.

verbundenen Unsicherheiten für Unternehmen, die Bürger als Wirtschaftsakteure und private Konsumenten, sowie allein acht gescheiterten Stabilisierungsprogrammen zwischen Juli 1989 und März 1991 (unter dem Präsidenten Menem), zeigen argentinische Meinungsumfragen seit 1991, daß makroökonomische Stabilität und niedrige Inflation zu den wichtigsten politischen Prioritäten der Argentinier zählen.

Das BIP wächst zwischen 1991 und 1994 um etwa 7 % p.a.; die industrielle Produktion expandiert mit einer vergleichbaren Dynamik. Insbesondere die **Binnennachfrage** nach Konsumgütern erhöht sich, da erstens infolge der drastisch sinkenden Inflationsrate die "Inflationssteuer" verschwindet, die insbesondere die Bezieher unterer Einkommensschichten betraf, die sich nicht durch die Flucht in Sachwerte oder Hartwährungen gegen die Inflation wehren konnten. Zweitens steigen die Reallöhne in der Industrie zwischen 1991 und 1994 um gut 30 % (Kosacoff 1995b, S. 5).

Die **Steuereinnahmen** des Staates verdoppeln sich als Ergebnis der wirtschaftlichen Erholung, aber auch der Anhebung der Mehrwertsteuer und verbesserten Kontrollmaßnahmen. Die Regierung beweist zudem **Haushaltsdisziplin** und erwirtschaftet zwischen 1991 und 1994 Überschüsse, aus denen die Zinsen für interne und externe Verschuldung finanziert werden können. In den 80er Jahren lag das durchschnittliche Haushaltsdefizit bei etwa 9 % des BSP. Die Erfolge in der Haushaltspolitik speisen sich aus drei Quellen: den Einnahmen aus der Privatisierung (die Mitte der 90er Jahre weitgehend abgeschlossen sind), den gestiegenen Steuereinnahmen und

Einsparungen infolge der Reduzierung der Beschäftigtenzahlen im öffentlichen Sektor: Zwischen November 1990 und Ende 1993 wurde die Zahl der öffentlichen Angestellten auf der Bundesstaatlichen Ebene von 671.000 auf 284.000 reduziert. Dabei kam es zu 103.000 Entlassungen. 284.000 ehemalige Lehrer und Angestellte aus dem Gesundheitswesen des Nationalstaates wurden auf die Provinzen verteilt (World Bank 1993b, S. 18).

Die **Investitionsquote**, die 1990 bei etwa 13 % gelegen hatte, erreicht 1993 und 1994 immerhin ein Niveau um die 19 %. Bemerkenswert sind auch beachtliche **externe Kapitalzuflüsse**; 1991 fließen etwa 3,2 Mrd. US-\$ in die argentinische Volkswirtschaft, 1992 11 Mrd. US-\$, 1993 10,7 Mrd. US-\$ und 1994 etwa 8 Mrd. US-\$. Die Kapitalzuflüsse basieren vor allem auf den massiven Privatisierungen, an denen sich ausländische Unternehmen beteiligen, sowie eher kurzfristigen, spekulativen Kapitalanlagen (Portfolioinvestitionen in zweistelliger Milliardenhöhe), die einerseits die relative makroökonomische Stabilität reflektieren und andererseits Folge des im Vergleich zu den internationalen Finanzmärkten hohen Zinsniveaus in Argentinien sind.

Alles in allem kann festgestellt werden, daß die Stabilisierungspolitik in den ersten vier Jahren nach dem Cavallo-Plan bemerkenswerte Resultate erzielte; ein erstaunlicher Erfolg, den im Frühjahr 1991, dem Zeitpunkt der Implementierung des Konvertibilitätsprogrammes, nur wenige Beobachter für möglich hielten. Nicht unterschätzt werden dürfen zudem die Verhaltens- und Orientierungsveränderungen insbesondere der Unternehmer. Letztere waren jahrzehntelang gewohnt, zur Durchsetzung ihrer Interessen und Schutz vor lästiger

Importkonkurrenz vom Staat die Manipulation von Nominalwerten (Preisen, Löhnen, Wechselkursen, Zöllen) zu fordern. Sie waren zudem angesichts des Außenschutzes und der oligopolen Angebotsstrukturen in vielen Binnenmärkten in der bequemen Lage, ihre Kosten problemlos auf die Preise abwälzen zu können. Das Festhalten an dem festen Wechselkurs und die konsequente liberale Außenhandelspolitik zwingen die Unternehmen nun, aktiv ihre unternehmensinternen Angebotsbedingungen durch Strategien zur Steigerung der Produktivität und den Aufbau von Wettbewerbsvorteilen zu verbessern (Mármora 1992).

Das "Wirtschaftswunder" hat jedoch auch eine gewaltige Schlagseite. Zwar stiegen die Exporte seit 1990 leicht an (von etwa 14 Mrd. US-\$ in den Jahren 1990-1992 auf immerhin 15,7 Mrd. und dann knapp 17 Mrd. US-\$ 1993 bzw. 1994), die Importe vervierfachten sich jedoch im gleichen Zeitraum und zwar von 6,4 Mrd. US-\$ (1990) auf 23,5 Mrd. US-\$ (1994). Damit verwandelte sich ein Handelsbilanzüberschuß von über 8 Mrd. US-\$ im Jahr 1990 in ein Handelsbilanzdefizit von gut 6 Mrd. US-\$ im Jahr 1994. Das Leistungsbilanzdefizit beträgt 1994 gar 10 Mrd. US-\$. Dies ist die Kehrseite der Strategie der Inflationsbekämpfung durch Überbewertung der Währung bei gleichzeitiger radikaler Außenhandelsliberalisierung.

## **6 Das Krisenjahr 1995: Reaktionen auf die Mexiko- Krise und Fallstricke der Reformstrategie**

Die Mexiko-Krise beendete in der ersten Hälfte 1995 den kurzen Traum von der

"schmerzfreien" Strukturanpassung. Der "Tequila-Effekt", ausgelöst durch die Krise des mexikanischen Währungssystems, verunsichert - nicht zuletzt angesichts der stark defizitären argentinischen Leistungsbilanz - auch die ausländischen Anleger am Rio de la Plata. Zwischen Januar und April 1995 werden 8,7 Mrd. US-\$ aus Argentinien transferiert. Die Einlagen im Bankensystem sinken zwischen Dezember 1994 und Mai 1995 von 46 Mrd. US-\$ auf 37, 5 Mrd. US-\$. Die Devisenreserven der argentinischen Zentralbank sinken zwischen dem Dezember 1994 und Mai 1995 um 6 Mrd. US-\$ auf 11 Mrd. US-\$.<sup>14</sup> Aufgrund des Konvertibilitätsgesetzes verringert sich damit auch die nationale Geldbasis. Die Kapitalflucht mündet in explodierenden Zinsen auf dem argentinischen Finanzmarkt. Die Zinssätze für Kredite mit einer Laufzeit von 6 Monaten an Großunternehmen (für kleine und mittlere Unternehmen ist es kaum möglich, überhaupt Kapital aufzunehmen) verdreifachen sich zwischen November 1994 bis April 1995 von 8 % auf 24 %. Die massiven Liquiditätsprobleme innerhalb des argentinischen Finanzsystems führen zu einer Pleitewelle im Bankensystem: Die Zahl der am Markt operierenden Banken sinkt von 205 (1994) auf etwa 150 (Mitte 1995).

<sup>14</sup> Trotz der unverkennbaren Parallelen zwischen der Krise in Argentinien und der Mexiko-Krise, zeigen folgende Daten (von Ende 1994), daß die Situation in Argentinien noch keine mexikanischen Ausmaße angenommen hatte: Daß Verhältnis zwischen den Devisenreserven und der Außenverschuldung betrug in Argentinien 18 %, in Mexiko 5 %; die argentinischen Devisenreserven reichten aus, um die Importe von 8 Monaten zu finanzieren, die mexikanischen Devisenreserven deckten nur die Importe eines Monats.

Die Krise wird überwiegend als extern verursacht wahrgenommen. Tatsächlich reflektiert sie zugleich die Fragilität des argentinischen Weges aus der Krise. Die Stabilisierungspolitik der Regierung Menem destabilisiert sich ab 1994 selbst. Die Deviseneinnahmen aus der Privatisierung versiegen, nachdem nahezu alle Staatsunternehmen veräußert sind, und den Kapitalanlegern müssen, angesichts explodierender Importe, nur langsam ansteigender Exporte und steigendem externen Kapitalbedarf sowie zunehmender Unsicherheit hinsichtlich möglicher Modifizierungen der Stabilitäts- und insbesondere der Wechselkurspolitik, immer höhere Zinsen geboten werden, um Kapitalexporte zu vermeiden. Die steigenden Zinsen unterminieren die Investitionsdynamik und die Wettbewerbsfähigkeit der argentinischen Unternehmen; Versuche, durch sinkende Zinsen die Konjunktur zu stabilisieren, hätten ohne Zweifel einen massiven Kapitalabfluß und in dessen Folge ebenfalls Investitionseinbrüche und eine Infragestellung der Parität zwischen Dollar und Peso zur Folge gehabt.

Der IWF stellt der argentinischen Regierung in dieser bedrohlichen Situation des ersten Quartals 1995 einen 7 Mrd. Dollar-Kredit zur Verfügung, um das argentinische Finanzsystem zu stabilisieren, die drohende Zahlungsfähigkeit weiterer Banken abzuwenden und einen Domino-Effekt in Lateinamerika - infolge der Mexiko-Krise - zu verhindern. Die Regierung stützt mit etwa 3 Mrd. US-\$ ausländischen Krediten, die der argentinische Steuerzahler zurückzahlen müssen, vom Konkurs bedrohte und z.T. marode Banken. Die Nettoauslandsverschuldung Argentiniens steigt allein im ersten Halbjahr 1995 um 2,5

Mrd. US-\$. Kommt es nicht zu erneuten Umschuldungsmaßnahmen, wird Argentinien 1997 Schuldendienstzahlungen (Zinsen plus Tilgung) in Höhe von 9,4 Mrd. US-\$ leisten müssen. Die Außenverschuldung erreicht 1995 ein Niveau von 99,5 Mrd. US-\$ und liegt 1996 bei 110 Mrd. US-\$. 1998 und 1999 werden die jährlichen Schuldendienstzahlungen 11 Mrd. US-\$ betragen. Das südamerikanische Land droht demnach, trotz der erfolgreichen Umschuldung im Rahmen des Brady-Plans und der massiven externen Kapitalzuflüsse im Kontext der Privatisierungen, in eine erneute Schuldenspirale hineinzugeraten: "*... es como si una empresa hubiese aumentado su deuda al tiempo que vendía sus activos.*" (Nochteff 1996, S. 123)

Die ökonomischen Turbulenzen beschränken sich nicht nur auf den Finanzmarkt. Die steigenden Zinsen drosseln die Investitionen und den Konsum; für viele argentinische Unternehmen verschließt sich der Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten, Investitionsvorhaben müssen aufgegeben werden. Zwar sinken die Zinsen ab Mitte 1995 wieder; sie liegen jedoch noch immer weit über den internationalen Zinsniveaus. Zudem sind die sinkenden Zinsen weniger ein Indikator für eine Stabilisierung des Finanzsektors als vielmehr eine Konsequenz sinkender Investitionen und geringer Kreditnachfrage infolge unsicherer Zukunftserwartungen. Das BIP sinkt 1995 um 4,6 %.

Der Wachstumseinbruch verschärft die Situation auf dem Arbeitsmarkt: die offizielle Arbeitslosenquote steigt von 9,4 % im Mai 1994 auf 18,6 % Ende 1995. Eine solch hohe und in der jüngeren Geschichte Argentiniens nie erreichte Arbeitslosigkeit ist nicht nur ein

ökonomisches Datum; sie bedroht die politische Stabilität und den Fortgang des Strukturanpassungsprozesses.

## 7 Konsolidierung 1996

Dank der massiven Unterstützungsmaßnahmen durch die internationalen Finanzinstitutionen gelingt 1996 die Stabilisierung des argentinischen Finanzsystems. Die Devisenreserven steigen zwischen Mitte 1995 und Ende 1996 um 7 Mrd. US-\$ auf 18 Mrd. US-\$ (Importdeckung 18 Monate). Die Beruhigung der Kapitalmärkte ist Grundlage für eine Steigerung des BIP um 4,4 %. Besonders günstig entwickeln sich die Exporte (Wachstum 13 %; Volumen: 23,7 Mrd. US-\$), die bereits 1995, u.a. als Reaktion auf die interne Rezession, um gut 20 % gestiegen waren. Das Wachstum trägt jedoch kaum zur Entlastung des Arbeitsmarktes bei. Die Arbeitslosenquote liegt Ende 1996 bei gut 17 %; die Unterbeschäftigung steigt im Verlauf von 1996 gar von 10,4 % auf 13,6 %. Die Unternehmen versuchen durch die Steigerung der Arbeitsproduktivität und Beschäftigungsabbau die Krise zu meistern. Einiges, z.B. der in vielen Sektoren noch immer große Abstand zwischen den international und in argentinischen Unternehmen üblichen Effizienzniveaus, spricht dafür, daß sich dieser Prozeß fortsetzen wird.

Die Exportentwicklung der Jahre 1995/96 mündet in Handelsbilanzüberschüssen von 2,2 bzw. 1,7 Mrd. US-\$. Für den positiven Exporttrend lassen sich vier Ursachen benennen: (1) Die argentinische Ernte fällt 1995/96 aufgrund günstiger klimatischer Bedingungen in nahezu allen Agrarsektoren außerordentlich günstig aus. (2) Die Preise für wichtige argentinische Exportprodukte

steigen seit 1995 und liegen auf einem Niveau, das sich mittelfristig sicher nicht stabilisieren wird. Dies gilt z.B. für Rindfleisch, Ölsaaten, Erdöl, Weizen und Wolle. Insgesamt entfielen 1996 auf den Agrarbereich 60 % der Exporte. (3) Die Exporte nach Brasilien steigen 1995 um etwa 30 % auf 4,5 Mrd. US-\$ an (etwa 25 % der Gesamtexporte). Dies ist erstens eine Folge der Aufwertung der brasilianischen Währung gegenüber dem Dollar und dem argentinischen Peso, zweitens Ergebnis des relativ hohen Wachstums in der großen Nachbarökonomie und drittens eine Konsequenz steigender Zölle bzw. der Einrichtung von Quoten durch die brasilianische Regierung gegenüber Importen aus nicht-MERCOSUR-Ländern in Produktbereichen, in denen Argentinien als Anbieter auftritt und somit Wettbewerbsvorteile in Form von *windfall profits* erhält. Etwa 50 % des argentinischen Exportwachstums und 75 % des Wachstums der industriellen Exporte von 1995 lassen sich auf die steigenden Ausfuhren nach Brasilien zurückführen. Dieser Trend setzt sich 1996 fort. (4) In einigen ressourcennahen Branchen, insbesondere der Nahrungsmittelindustrie, konnten die Arbeitsproduktivität und die Produktqualität in den vergangenen Jahren nachhaltig gesteigert werden.

## 8 Argentinien bleibt abhängig von kontinuierlichen externen Kapitalzuflüssen

Auch die wirtschaftliche Erholung von 1996 kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß das Stabilisierungsprogramm nur der Anfang und nicht das Ende des wirtschaftspolitischen Kurswechsels nach dem endgültigen Bruch mit der Strategie der etatistischen und einseitig

binnenorientierten Importsubstitution darstellen kann. Nach dem Stabilitätspaket bedarf es nun eines Modernisierungsprojektes und damit einer qualitativen Weiterentwicklung der Wirtschaftspolitik, um die Stellung der argentinischen Ökonomie in der Weltwirtschaft nachhaltig zu verbessern, den nationalen Wirtschaftsstandort zu optimieren und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu steigern. Daß die argentinische Wirtschaft noch auf sehr fragilen Beinen steht und die bisherige Wirtschaftspolitik nur zu einer prekären Stabilisierung führte, verdeutlicht der Hinweis auf drei Kernprobleme, die Mitte der 90er Jahre offensichtlich sind:

**Erstens** lagen die argentinischen Inflationsraten seit der Einführung des Konvertibilitätsplanes im Schnitt (Ausnahme 1996) über den internationalen und insbesondere den US-amerikanischen Preissteigerungsraten. Das Festhalten an der Parität zwischen Peso und Dollar impliziert daher eine Überbewertung der argentinischen Währung. Die faktische **Überbewertung** wird Mitte der 90er Jahre auf etwa 30 % geschätzt.<sup>15</sup> Dieser Trend

wirkt sich zwar - durch die Verbilligung der Importe - positiv auf die Inflationsrate aus, jedoch negativ auf die Entwicklung des produktiven Sektors. Billige Importe bedrohen, in der nun offenen argentinischen Volkswirtschaft, die Produktion nationaler Unternehmen, und die Erfolgchancen der (potentiellen) Exporteure verringern sich. Damit gerät zunehmend die stabilitätsorientierte Wechselkurspolitik mit der Notwendigkeit in Konflikt, eine Modernisierungspolitik zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu formulieren. Diese Problematik reflektiert sich in dem folgenden Punkt.

**Zweitens** verweisen die mit der Mexiko-Krise erneut in Gang gesetzte Verschuldungsdynamik und das trotz der seit 1995 relativ günstigen Entwicklung der Handelsbilanz steigende Leistungsbilanzdefizit (1995: -2,4 Mrd. US- $\text{\$}$ ; 1996: -4,3 Mrd. US- $\text{\$}$ ; Schätzung für 1997 -6,5 Mrd. US- $\text{\$}$ , 1998: -7,8 Mrd. US- $\text{\$}$ ), auf zwei zentrale Problemfelder: erstens bleibt das argentinische Wachstumsmodell auf permanente externe Kapitalzuflüsse angewiesen, um die steigenden Leistungsdefizite auszugleichen; zweitens wird durch das Leistungsbilanzproblem auch sukzessive die Stabilitätspolitik gefährdet, da die Parität zwischen Peso und Dollar durch gesetzlich fixierte entsprechende Devisenreserven abgesichert ist. Zu Beginn des Konvertibilitätsprogramms waren ein hoher Handelsbilanzüberschuß sowie die massiven Devisenzuflüsse im Rahmen der Privatisierung Garantien für solide Devisenreserven der Zentralbank. Mitte der 90er Jahre sind diese Stabilitätsanker des

<sup>15</sup> In die (methodisch schwierige) Bestimmung eines "gleichgewichtigen Wechselkurses" und Aussagen über das Niveau der Überbewertung gehen natürlich noch andere Faktoren ein, als die Entwicklung der nationalen sowie der US-Inflationsraten. Bedeutend ist, inwieweit die Differenz zwischen der nationalen und der US-Inflationsrate durch Produktivitätssteigerungen der argentinischen Unternehmen und Kostensenkungen für nicht handelbare Konsumgüter kompensiert werden können. Doch auch von dieser Seite verschlechtert sich die Wettbewerbs- und Kostenposition der argentinischen Unternehmen. Einerseits stiegen generell die Kosten für Dienstleistungen, da Subventionen im Bereich Telekommunikation, Transport und Energie entfielen. Andererseits stieg zwar die Arbeitsproduktivität in der Industrie zwischen 1990 und 1993 um durchschnittlich

(kumulierte) 40 %, die Arbeitskosten jedoch (gemessen in US- $\text{\$}$ ) um 83 %, so daß sich die Lohnstückkosten um gut 30 % erhöhten (Kosacoff 1995b, S. 5).

Konvertibilitätsplanes erodiert. Stabilität muß zukünftig vor allem durch eine wachsende Exportdynamik gesichert werden. Auch die Exporterfolge ab 1995 können jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Exportquote (Exporte/BIP) 1995 mit 8 % noch sehr niedrig lag. Erstaunlich ist auch die Feststellung, daß die Außenhandelsquote (Exporte plus Importe/BIP) 1991-1995, also in der Phase der Außenhandelsliberalisierung und des expliziten Versuches der Öffnung der Ökonomie zur Weltwirtschaft, um die 14 % schwankte und damit niedriger lag als 1969-1973 (16,8 %), in der Hochphase der Importsubstitution. Der Prozeß des Aufbaus dynamischer Exportpotentiale steht demnach noch ganz am Anfang.

**Drittens** stieg zwar in den vergangenen Jahren die Investitionsquote (von unter 15 % in der zweiten Hälfte der 80er Jahre, auf nun etwa 19 %), die nationale Sparrate sank jedoch zwischen 1990 und Mitte der 90er Jahre von 18,4 % auf etwa 17 %. Die Investitionsdynamik bleibt entsprechend von kompensatorischen externen Kapitalzuflüssen abhängig.

Die Kapitalimporte werden somit zu einer kritischen Größe, sowohl für die Investitionsdynamik, als auch für die Stabilitätspolitik. In der ersten Phase nach dem Konvertibilitätsplan wurden die Kapitalzuflüsse - nach der Dekade der Kapitalflucht - zu Recht als Zeichen einer einsetzenden Stabilisierung der argentinischen Ökonomie interpretiert. Noch so hohe Zinsen konnten in den 80er Jahren, der Phase der Hyperinflation, keine ausländischen Anleger dazu bewegen, Kapital nach Argentinien zu transferieren. Die Argumentation der argentinischen Regierung war, daß mit steigenden Zuflüssen die internen Zinsen sinken

würden, was die Investitionsdynamik stärken könnte. Eine zunächst plausibel klingende Argumentation. Die Prognose hat sich jedoch nicht bewahrheitet. Das Stabilisierungspaket aus festem (und überbewertetem) Wechselkurs, hohen Zinsen, Privatisierung und radikaler Außenöffnung führt, wie das Leistungsbilanzdefizit und die niedrige Sparquote zeigen, weiterhin zu einem hohen externen Kapitalbedarf, damit zu potentieller Unsicherheit für Kapitalanleger und infolgedessen hohen Zinsen. Die monetäre Stabilität steht auf tönernen Füßen; der Sprung von der Stabilisierungszur offensiven Modernisierungspolitik steht noch aus.

## **9 Veränderungen in der Wirtschaftsstruktur im Verlauf der 90er Jahre**

Im Verlauf des Reformprozesses verändert sich die argentinische Wirtschaftsstruktur nachhaltig. Ein Beispiel: Von den 20 größten Exporteuren aus dem Industriesektor, auf die Mitte der 70er Jahre 35 % der gesamten Industriegüterausfuhren entfielen, sind Mitte der 90er Jahre acht Unternehmen nicht mehr auf dem Markt, sieben sind durch sinkende Exporte charakterisiert und nur fünf weisen erfolversprechende Wachstumsprozesse auf (Schvarzer 1996, S. 324). Eine Untersuchung der 200 größten Unternehmen des Jahres 1995 verweist ebenfalls auf beachtliche Strukturveränderungen; etwa die Hälfte dieser Unternehmen gehörte 1991 noch nicht zu der Gruppe der 200 größten Betriebe (Azpiazu 1997). Die Ökonomie befindet sich also im Umbruch. Doch in welche Richtung treibt der Strukturwandel? Empirische Untersuchungen zu den im Verlauf der 90er Jahre getätigten nationalen

und ausländischen Investitionen vermitteln folgendes Bild: Der weit überwiegende Teil der Investitionen fließt in den Kauf bzw. die Restrukturierung bereits existierender Unternehmen; Investitionen in neue Unternehmen sind eine seltene Ausnahme. Eine 1993 durchgeführte Untersuchung der 591 größten Industrieunternehmen ergab, daß 2200 Investitionsprojekte gerade abgeschlossen waren oder sich in der Implementierungsphase befanden. Nur 30 Investitionsvorhaben waren auf den Aufbau neuer Unternehmen ausgerichtet.

Die Investitionen der 90er Jahre fließen vor allem in Privatisierungsprojekte, also in ehemals öffentliche Dienstleistungen, in Unternehmen, die primär nicht handelbare Güter für den Binnenmarkt produzieren (z.B. Dienstleistungen, Handwerk) und damit nicht dem harten internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, sowie in Projekte, die auf eine neue Arbeitsteilung innerhalb des MERCOSUR ausgerichtet sind (z.B. Autoindustrie). Neuinvestitionen in den Aufbau von Exportkapazitäten spielen erstens nur eine untergeordnete Rolle und konzentrieren sich zweitens auf den Bergbau, Gas, Erdöl sowie den Agrarbereich; neue industrielle, wertschöpfungsintensivere Exportkapazitäten entstehen kaum (Nochteff 1996).

### **Verlauf und Wirkungen der Privatisierung: Neue wettbewerbsfreie Räume entstehen**

Im Verlauf von nur vier Jahren wurden nahezu alle ehemals staatlichen Unternehmen privatisiert. Die argentinischen Ökonomen Azpiazu, Bang und Nochteff (Azpiazu/ Nochteff 1994, S. 157 ff.; Azpiazu/ Bang/ Nochteff 1994) arbeiten detailliert die Schwächen des

Privatisierungsprozesses heraus. Sie zeigen, daß, aufgrund mangelhafter ordnungspolitischer Vorgaben (z.B. fehlende Monopolgesetzgebung; nicht existierende verbindliche Regeln für den Privatisierungsprozeß) und der mangelnden Berücksichtigung industriepolitischer sowie gesamtwirtschaftlicher Effekte der Privatisierung, in vielen Fällen aus staatlichen Monopolen private Mono- oder Oligopole wurden. Die Privatisierung folgte der kurzfristigen Logik der makroökonomischen Stabilisierung: das Haushalts- sowie das Leistungsbilanzdefizit mußten ausgeglichen werden, und ausländische Kapitalzuflüsse waren notwendig, um den Wechselkurs zu stabilisieren.

Auch ein beachtlicher Teil der Direktinvestitionen fließt im Kontext der Privatisierung in Dienstleistungssegmente, in denen auch nach der Privatisierung kaum Wettbewerb herrscht, so daß die Preise von den Unternehmen festgesetzt werden können und daher in vielen Fällen weit über den international üblichen Preisniveaus liegen. Azpiazu und Nochteff weisen diesen Sachverhalt unter anderem für die Bereiche Telekommunikation, Gas sowie Straßen- und Verkehrssysteme nach. Die überhöhten Preise für diese und andere Dienstleistungen gehen in die Kosten der exportorientierten Unternehmen ein und schwächen deren Wettbewerbsfähigkeit. Die Privatisierung führt also nicht generell zu der anvisierten und angenommenen Effizienzsteigerung, sondern perpetuiert in vielen Fällen Marktverzerrungen. Die Monopolstellung des Staates wird in einigen Bereichen demnach nicht etwa durch Marktmechanismen aufgebrochen, sondern auf private Akteure übertragen; neue "*cuasi rentas de privilegio*" (Azpiazu 1997, S. 24) sind entstanden.

Die im Vergleich zu anderen Unternehmen privilegierte Position der privatisierten Betriebe und Anzeichen für neue "*cuasi rentas de privilegio*" manifestieren sich auch im Krisenjahr 1995. Von den 200 größten Unternehmen Argentiniens partizipierte etwa ein Drittel an den Privatisierungen. Diese in quasi wettbewerbsfreien Räumen agierenden Unternehmen konnten trotz der schwierigen Wirtschaftslage hohe Rentabilitätsraten (*tasa de rentabilidad sobre ventas*) zwischen 8,9 % und 20,7 % (im Durchschnitt 12,5 %) erwirtschaften, während die nicht am Privatisierungsprozeß beteiligten Großunternehmen nur durchschnittliche Rentabilitätsraten von 1,7 % erzielten (Azpiazu 1997).

### **Anpassungsstrategien in der argentinischen Industrie**

Die argentinische Industrie hat bereits seit Anfang der 70er Jahre ihre Rolle als Wachstumsmotor eingebüßt. Seitdem befand sie sich in einer Dauerstagnationsphase (Katz/ Kosacoff 1989; Kosacoff 1995c). Der wirtschaftspolitische Kurswechsel Anfang der 90er Jahre hat industrielle Wachstumsprozesse ausgelöst und weitreichende Restrukturierungsprozesse in der Industrie eingeleitet. Zwischen 1990 und Mitte der 90er Jahre wuchs die Industrieproduktion etwa 38 %, nachdem sie zwischen 1986 und 1990 um 14 % gesunken war. Vergleicht man das Produktionsniveau von 1995 mit dem von 1987, stellt man fest, daß dieses um kumulierte 16 % angestiegen ist; diese Entwicklung entspricht einer jährlichen Wachstumsrate in dem genannten Zeitraum von etwa 2 % (Kosacoff 1995b, S. 3). Das relativ hohe Wachstum seit Anfang der

90er Jahre darf also nicht überbewertet werden. Es reflektiert vor allem eine Wiederauslastung bereits existierender Kapazitäten nach einer tiefen Krise.

Dennoch verbergen sich hinter den Wachstumswerten wichtige qualitative Veränderungen innerhalb der argentinischen Industrie: Immerhin ist die Arbeitsproduktivität in der Industrie zwischen 1990 und 1994 um etwa 40 % angestiegen. Dieser Wert indiziert jedoch keinen einheitlichen Erholungsprozeß der Industrie, sondern eine äußerst disparate Entwicklung (Bisang 1994). Bernado Kosacoff unterscheidet zwei Unternehmensgruppen, in denen divergierende Anpassungsstrategien umgesetzt wurden: Unternehmen die durch "offensive Anpassungsstrategien" charakterisiert sind und andere, in denen "passive Anpassungsmaßnahmen" dominieren.

Die "**offensiven Restrukturierungsmaßnahmen**" sind charakterisiert durch radikale Veränderungen in der Organisation des Produktionsprozesses, massive Investitionen in neue Anlagen und Technologien, hohe Produktivitätssteigerung und eine Verbesserung der Stellung auf den internationalen Märkten. Neben einigen Ausnahmefällen konzentrieren sich erfolgreiche Unternehmen auf drei Industriesegmente, und zwar auf

- Unternehmen, in denen auf (oder nahe) dem internationalen Effizienz- und Technologieniveau kapitalintensive Zwischenprodukte gefertigt werden; hierbei handelt es sich um Eisenhütten- und Stahlerzeugnisse, petrochemische Unternehmen, Aluminiumproduzenten, Zementhersteller und Ölraffinerien;

- einige Bereiche der Nahrungsmittelindustrie (Fleisch, Fisch, Früchte), wobei insbesondere die Entwicklung der Speiseölexporte ins Auge fallen, die zwischen 1975 und Anfang der 90er Jahre von etwa 200 Mio. US-\$ auf über 2,4 Mrd. US-\$ gestiegen sind und damit nahezu 50 % der agarindustriellen Exporte ausmachen (Fleischverarbeitung: etwa 15 %); wichtig ist die Beobachtung, daß gerade in diesem Segment neue Unternehmen entstehen;
- den Automobilssektor, der sich in Richtung Produktion und Export von Autoteilen spezialisiert.

Die Restrukturierungstrends in den skizzierten Industriebereichen verweisen auf zukünftige dynamische Pole in der argentinischen Ökonomie. Die Investitions- und Modernisierungsdynamik in diesen Segmenten reicht jedoch nicht aus, um breitenwirksame Effekte auszulösen, die es erlauben, von einer Konsolidierung der Industrie zu sprechen. In diesen dynamischen Industriepolen werden, nach Schätzungen von Kosacoff, von etwa 400 um die 40 % der industriellen Wertschöpfung der argentinischen Industrie im Jahr 1995 erwirtschaftet.

Der Großteil der Unternehmen (etwa 25.000; ohne Berücksichtigung von Kleinstbetrieben) ist nur dazu in der Lage, **"defensive Anpassungsstrategien"** umzusetzen. Auch hier lassen sich auf der Unternehmensebene inkrementelle, punktuelle Modernisierungsanstrengungen und Produktivitätserhöhungen beobachten, dennoch konnten bisher die Kernprobleme aus der Phase der Importsubstitution nicht überwunden werden. Die Unternehmen sind in der Regel durch eine hohe Fertigungstiefe, kaum existierende Zuliefererstrukturen und eine breite

Angebotspalette charakterisiert. Die in den Unternehmen erreichten Produktivitätserhöhungen sind im Vergleich zu der Entwicklungsdynamik dieser Unternehmen in den 60er und 70er Jahren beachtlich, reichen jedoch bei weitem nicht aus, um Anschluß an die internationalen Produktivitäts- und Qualitätsstandards zu gewährleisten. In vielen Unternehmen ist zudem zu beobachten, daß eigene Produktion durch Importe ersetzt wird, sich die Industrieunternehmen also partiell in Handelsunternehmen verwandeln. Es ist sehr wahrscheinlich, daß ein nicht unwesentlicher Teil dieser Industriesegmente in den kommenden Jahren verschwinden wird.

Die Restrukturierungsprozesse auf Unternehmensebene sind also auch Mitte der 90er Jahre bei weitem noch nicht abgeschlossen. Der Umbau von der ehemals hochintegrierten, "kompletten" Industriestruktur zu einem tragfähigen Spezialisierungsmuster hält an. Die bisherige Dynamik verweist darauf, daß nur eine Minderheit der Unternehmen zu aktiven Restrukturierungsprozessen in der Lage ist; ein weiterer Bereinigungsprozeß steht noch bevor. Dieser ist insofern notwendig, als es unmöglich ist, die hochintegrierte Industriestruktur aus der Zeit der Importsubstitution wettbewerbsfähig umzubauen. Die notwendigen Spezialisierungsprozesse implizieren (selbst für den Fall eines erfolgreichen Prozesses des Aufbaus nationaler Wettbewerbsvorteile) zunächst Deindustrialisierung. Die Frage ist, ob genügend neue Industriebereiche entstehen, die zukünftiges Wachstum und steigende Beschäftigung erlauben. Dafür gibt es bisher in Argentinien keine vielversprechenden Hinweise.

### **Neue Spezialisierungsmuster im Export: Argentinien geht den ressourcenbasierten "chilenischen Weg"**

Ziel der Importsubstitutionsstrategie war der Aufbau möglichst technologie- und wertschöpfungsintensiver Industriesektoren hinter hohen Zollmauern. Deren Entwicklung wurde im wesentlichen über Agrar- und Ressourcenexporte finanziert. Tatsächlich verfügte Argentinien seit Mitte der 70er Jahre über eine außerordentlich diversifizierte Industriestruktur, bis hin zu einer nationalen Kapitalgüterindustrie. Die Hoffnung vieler argentinischer Ökonomen basierte darauf, nach einer Reorganisation der makroökonomischen Rahmenbedingungen und der Beseitigung von exporthinderlichen Strukturen, die während der Phase der Importsubstitution kumulierte technologische Kompetenz mobilisieren und in eine dynamische, weltmarktorientierte Industrialisierung überführen zu können. Hinter den Wachstumsraten in der Industrie seit 1991 verbirgt sich jedoch keineswegs eine allgemeine Erholung der Industrie. Vielmehr verlieren im Trend gerade die technologie-intensiven Branchen, wie die Kapitalgüter- oder die Elektronikindustrie, rapide an Bedeutung, während wertschöpfungsschwache und ressourcennahe Industriezweige boomen.

Die Hoffnung, sich auf der Grundlage der jahrzehntelangen Industrialisierungserfahrungen im Rahmen der Importsubstitution - anders als z.B. das Nachbarland Chile (Messner 1992 und 1993a; Scholz 1994) - nicht als Ressourcen- sondern als Industriegüterexporteur in die Weltwirtschaft integrieren zu können, werden enttäuscht.

Mitte der 90er Jahre zeichnet sich im Export folgendes Spezialisierungsprofil ab, das deutlich zeigt, wie es um die internationale Wettbewerbsfähigkeit des argentinischen Wirtschaftsstandortes und die zukünftige Stellung der Ökonomie im weltwirtschaftlichen Kontext bestellt ist:

- Die Exporte bestehen (nach Dekaden industrieller Importsubstitution) noch immer zu 70 % aus Rohstoffen und Agrarprodukten, also Primärgütern.
- Von den Industriegüterexporten entfallen beinahe 70 % auf ressourcennahe Produkte mit geringer Wertschöpfung (Öl; Gas; Nahrungsmittel). Die Wachstumsraten sind gerade in diesen Segmenten besonders hoch. Die "nicht-traditionellen" argentinischen Exporte sind in diesem Bereich angesiedelt (wie Speiseöl, Fisch, Obst und Gemüse).
- 20 % der Industriegüterexporte entfallen auf industrielle Basisprodukte wie Stahl, Zellulose und Papier sowie einige petrochemische Güter. In diesen Industriesektoren sind im Verlauf der 80er Jahre international wettbewerbsfähige Unternehmen entstanden. Diese Segmente sind durch wenig komplexe, ausgereifte Produktionstechnologien und - was für eine verschuldete Ökonomie, in der Kapital ein knappes Gut ist, paradox erscheint - außerordentlich kapitalintensiv (Chudnovsky/ López 1994).
- Weniger als 10 % der Industriegüterexporte entfallen auf Produkte, die man als technologieintensiv bezeichnen könnte. Hier sind zweierlei Beobachtungen wichtig: Einerseits werden diese komplexeren Exportprodukte im wesentlichen innerhalb des

- MERCOSUR, also unter Präferenzbedingungen gehandelt (dies gilt z.B. für einige Autoteile); andererseits bilden sich in diesem Segment keine Industriekomplexe heraus (wie im Fall der Nahrungsmittelindustrie), sondern es handelt sich im wesentlichen um einzelne, besonders innovative Unternehmen, von denen - zumindest bisher - wenige Ausstrahlungseffekte ausgehen.
- Insgesamt ist die Exportquote der argentinischen Wirtschaft mit etwa 8 % (1995/96) weiterhin sehr niedrig (zum Vergleich: Chile 35 %).

Dieses Exportprofil verdeutlicht, daß die argentinische Industrie bisher nicht in der Lage ist, dynamische, technologiebasierte Wettbewerbsvorteile aufzubauen. Nach jahrzehntelanger Industrialisierung und dem Versuch der "nachholenden Industrialisierung" jenseits des Referenzrahmens Weltmarkt, befindet sich Argentinien Mitte der 90er Jahre auf dem Stand eines agrar- und ressourcenbasierten Entwicklungsmodells, das sich um eine Exportsteigerung von niedrigem Niveau aus bemüht (Bisang/ Kosacoff 1995). Das neue Spezialisierungsmuster gruppiert sich um drei Achsen: ressourcennahe Produkte, technologisch ausgereifte Produktionszweige mit niedriger und mittlerer Wertschöpfung sowie kapital- und energieintensive Segmente.

Hinsichtlich der Auswirkungen des neuen Spezialisierungsmusters auf die Beschäftigung läßt sich folgendes festhalten:

- Die Löhne verlieren als Determinanten der Wettbewerbsfähigkeit an Bedeutung. Entscheidend für die Exportdynamik sind vielmehr die Entwicklung der Rohstoff- und

Agrargüterpreise sowie die Kosten für Kapital (Zinsniveau).

- Von den kapital- bzw. ressourcennahen Exportsektoren gehen nur geringe Impulse für das Beschäftigungsniveau aus.
- Die Spezialisierungstendenzen deuten bisher nicht darauf hin, daß der Produktionsfaktor zu einer wichtigen Säule der Wettbewerbsfähigkeit werden könnte, auf den Argentinien immer besonders stolz war: die - vor allem im lateinamerikanischen Vergleich - gut qualifizierten Arbeitskräfte.

Sollte sich das abzeichnende Spezialisierungsmuster konsolidieren, so ist davon auszugehen, daß sich selbst bei relativ hohem Exportwachstum die strukturelle Arbeitslosigkeit des Landes verfestigt.

## 10 Ausblick

Trotz dieser ernüchternden Zahlen und Trends ist es nicht einfach, die zukünftige Entwicklung der argentinischen Wirtschaft abzuschätzen. Wie schwierig Prognosen in einer Umbruchphase sind, lehrt der chilenische Fall. Nach der tiefen Krise in Chile, Anfang der 80er Jahre, mit zweistelligen Einbrüchen des BIP und dem Kollaps des Finanzsektors, war die Regierung gezwungen, den Kurs der Überbewertung zur Inflationsbekämpfung aufzugeben und die nationale Währung stark abzuwerten. Viele Beobachter fürchteten damals eine erneute Inflationsspirale und massive Kapitalflucht. Statt dessen setzte der bis heute andauernde Aufschwung ein; die in der Phase davor eingeleiteten mikroökonomischen Anpassungsprozesse hatten zur Herausbildung einer tragfähigen produktiven Basis beigetragen, die nach der Abwertung mobilisiert werden konnte. Ob

die derzeitige Reformdynamik in Argentinien ausreicht, um mittelfristig einen ähnlichen Entwicklungsprozeß in Gang zu setzen, kann heute niemand mit Gewißheit sagen.

Zu beobachten ist eine **Patchwork-Modernisierung**, die sich noch nicht zu einem genauen Bild verdichtet. Konstatiert werden kann, daß Argentinien, ähnlich wie Chile seit den 80er Jahren, den Einstieg in das neue weltmarktorientierte Wachstumsmodell als Ressourcen- und Argarökonomie beginnt. Zu der Patchworkmodernisierung gehört, daß die Importe an **Investitionsgütern** (wenn auch von einem niedrigen Niveau) seit 1992 stark angestiegen sind und zwar um 116 % (1992), 33 % (1993) und etwa 60 % (1994). 1994 wurden Investitionsgüter im Wert von 6 Mrd US-\$ eingeführt. Nach dem Einbruch von 1995 setzt sich dieser Trend 1996 fort. Ob die Investitionen, die in der ersten Phase der Stabilisierung und im Rahmen der Privatisierung überwiegend in oligopolistische, wettbewerbsfreie Segmente und "passive Modernisierungsmaßnahmen" der Unternehmen flossen, zukünftig in den Aufbau wertschöpfungsintensiverer Produktion fließen, ist offen.

Zugleich darf nicht vergessen werden, daß es in Argentinien in den 80er Jahren - also der Phase radikaler organisatorisch-technologischer Veränderungen in den dynamischen Ökonomien der Weltwirtschaft - kaum Erweiterungs- oder Modernisierungsinvestitionen gab, der Modernisierungsdruck und -nachholbedarf also sehr hoch ist. Die bisher realisierte Investitionsquote von unter 20 % wird sicher nicht ausreichen, um die notwendigen Aufholprozesse umzusetzen; auch die geringen Aufwendungen von nur etwa 0,3 % des BSP für Forschung und

Entwicklung (zum Vergleich: Südkorea etwa 3 %) stimmen nicht gerade optimistisch.

Wichtig ist der Trend, daß sich in den letzten Jahren einige **Großunternehmen** herausgebildet haben, die Betriebsgrößen erreichen, die in der Weltwirtschaft üblich sind. Im Schnitt betragen die Betriebsgrößen (gemessen am Umsatz) in den 80er Jahren in Argentinien nur etwa ein Zehntel der international üblichen Niveaus. Entscheidend wird sein, ob es den Großunternehmen gelingt, sich intern zu reorganisieren sowie Angebotsstärken und leistungsfähige Zuliefererstrukturen aufzubauen (Finkman/ Montenegro 1995). Der Aufbau leistungsfähiger Zuliefererstrukturen wird durch die Schwäche der argentinischen Klein- und Mittelindustrie, die kaum über einen Zugang zu den Finanzmärkten verfügt und daher noch keine interessante Investitionsdynamik entfalten konnte, erschwert.

Interessant ist ein Trend zu **ökonomischer Dezentralisierung**, der von den dynamischen ressourcennahen Wirtschaftszweigen ausgeht. Während in der Phase der Importsubstitution die Industrie im wesentlichen um Buenos Aires herum entstand, entwickeln sich nun exportorientierte Pole in den Agrarregionen des Landes (z.B. Mendoza: Wein, Nahrungsmittel; Misiones: Holzverarbeitung, Papier u.a.). Diese Entwicklung könnte zukünftig breitenwirksamere Wachstumsprozesse als in der Vergangenheit ermöglichen. Zugleich erwächst hieraus jedoch auch die Notwendigkeit, die Infrastruktur dieser bisher im Vergleich zu Buenos Aires und seinem Umland nur wenig erschlossenen Regionen zu verbessern sowie die politische Struktur des Landes zu

dezentralisieren. Die Neuordnung zwischen dem Nationalstaat und den Regionen stellt eine der großen Herausforderungen dar.

Bedeutend für die Zukunft der argentinischen Wirtschaft ist, wie sich der **Mercosur** entwickelt. Insgesamt ist festzustellen, daß sich der Handel Argentiniens mit der Region sehr dynamisch entfaltet (Chudnovsky/ Porta 1995). Der Anteil der intraregionalen Exporte (in den Mercosur-Raum) an den Gesamtexporten ist zwischen 1990 und Mitte der 90er Jahre von etwa 25 % auf über 40 % gestiegen. 1995 gingen 25 % der Exporte nach Brasilien. Das Nachbarland ist damit zum wichtigsten Handelspartner geworden.

Bedeutend ist folgende Beobachtung: Zwischen 1990 und 1994 sind 90 % der Zuwächse der argentinischen Industrieexporte auf Ausfuhren in den MERCOSUR (und überwiegend nach Brasilien) zurückzuführen. Eine ernsthafte Chance, in wertschöpfungsintensivere Exportbereiche hineinzuwachsen gibt es demnach in einer ersten Phase nur im Rahmen des regionalen Marktes, der Marktdimensionen eröffnet, die für die in Argentinien agierenden Unternehmen interessant sein könnte. Zudem stellt die enge Kooperation innerhalb des MERCOSUR eine Chance dar, den subregionalen Wirtschaftsstandort durch gemeinsame Standortpolitiken zu stärken und innerhalb der Weltwirtschaft zu verankern.

Als Faustregel kann gelten: Wächst Brasilien, werden sich die Energie- und Nahrungsmittelexporte Argentiniens gut entwickeln und sich Chancen für Industriegüterexporte eröffnen; gerät Brasilien im Prozeß der Liberalisierung und Außenöffnung in eine ernsthafte

Anpassungskrise, verlängert sich auch in Argentinien der mühsame Weg aus Krise.

Ein tragbarer Weg in die Zukunft verlangt zudem erstens große Anstrengungen zur Bewältigung der **sozialen Krise**, die durch die explodierende Arbeitslosigkeit entstanden ist. Zweitens ist eine **Modernisierung des Staates** wesentliche Bedingung für die notwendige Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, die generelle Stärkung der Problemlösungskompetenz der Politik und die Bekämpfung der in den vergangenen Jahren erneut grassierenden Korruption.

Ein Kernproblem bleibt bestehen: Das "Argentinien-Syndrom" (Eßer 1996, S. 400) der Vergangenheit bestand in einer nicht entwicklungsbezogenen Verwendung der mit geringer Mühe erzielten Deviseneinnahmen aus Agrarexporten. Die "neuen" Exportsegmente und Wettbewerbsvorteile des Landes basieren heute im wesentlichen wiederum auf Rohstoffen und ressourcenbasierten Industriegütern. Es droht somit die Gefahr einer Verlängerung oder Neuauflage der traditionellen Rentenorientierung der vermögenden Gruppen des Landes, die - unter veränderten Rahmenbedingungen - weiter auf "*soft options*", spekulative und wenig entwicklungsorientierte Kapitalverwendung setzen: "*Die neuen Entwicklungsvorteile (können) ... leicht zu Entwicklungshemmnissen werden.*" (Eßer 1996, S. 401)

## Literatur

- Amsden, A., 1989: Asia's next Giant: South Korea and Late Industrialization, New York.
- Azpiazu, D., 1997: El nuevo perfil de la elite empresarial, in: realidad económica, Nr. 145, Buenos Aires.
- Azpiazu, D./Bang, J.H./Nochteff, H., 1995: Cambios en los precios relativos en un marco de estabilidad, La privatización de los servicios públicos y la economía de la Provincia de Buenos Aires, unveröffentlichtes Manuskript, FLACSO, Buenos Aires.
- Azpiazu, D./Nochteff, H., 1994: El desarrollo ausente - Restricciones al desarrollo, neoconservadorismo y elite económica en la Argentina, Buenos Aires.
- Beccaria, L./López, N., 1995: Reconversión productiva y empleo en Argentina, in: Bustos, P. (Hrsg.): Más allá de la estabilidad, Buenos Aires.
- Bisang, R., 1994: Perfil techno-productivo de los grupos económicos en la industria argentina, CEPAL, Publikationsreihe CAN/93/S41, Santiago.
- Bisang, R./Kosacoff, B., 1995: Tres etapas en la búsqueda de una especialización sustentable - Exportaciones industriales argentinas (1974-1993), CEPAL, Documento de Trabajo, Nr. 59, Buenos Aires.
- Bodemer, K., 1991: Von Alfonsín zu Menem - Argentinische Wirtschaftspolitik im Wechselbad kontroverser Strategien, in: Nolte, D. (Hrsg.): Lateinamerika im Umbruch, Hamburg.
- Bustos, P. (Hrsg.), 1995: Más allá de la estabilidad, Buenos Aires
- Chudnovsky, D./López, A., 1994: Del capitalismo asistido al capitalismo incierto - El cas de la industria petroquímica argentina, CEPAL, Publikationsreihe CAN/93/S41, Santiago de Chile
- Chudnovsky, D./Porta, F., 1995: Antes y después de la Unión Aduanera del Mercosur - Prioridades de la política, in: Bustos, P. (Hrsg.): Más allá de la estabilidad, Buenos Aires.
- Eßer, K., 1996: Die wirtschaftlichen Perspektiven Lateinamerikas, in: Internationale Politik und Gesellschaft, Nr. 4.
- Eßer, K./Hillebrand, W./Messner, D./Meyer-Stamer, J., 1996: Systemic Competitiveness, London.
- Gerchunoff, P./Machinea, J.L., 1995: Un ensayo sobre la política económica después de la estabilización, in: Bustos, P. (Hrsg.): Argentina: Más allá de la Estabilidad, Buenos Aires.
- IRELA ,1995: Argentina en los 90: Avances y perspectivas durante el gobierno de Menem, Dossier 54/95, Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, Madrid.
- Kosacoff, B., 1993: El desafío de la competitividad - La industria argentina en transformación, Buenos Aires.
- Kosacoff, B., 1995a: La industria argentina, un proceso de reestructuración desarticulada, in: Bustos, P. (Hrsg.): Más allá de la estabilidad - Argentina en la época de la globalización y la regionalización, Buenos Aires.
- Kosacoff, B., 1995b: Argentina: El desafío industrial, unveröffentlichtes Manuskript, CEPAL, Buenos Aires.
- Kosacoff, B., 1995c: Argentine Industry: Looking for a New Strategy after Import-Substitution, Working Paper, Nr. 53, CEPAL, Buenos Aires.
- Katz, J./Kosacoff, B., 1989: El proceso de industrialización en la Argentina:

evolución, retroceso y prospectivas,  
CEPAL, Buenos Aires.

Mármora, L., 1992: Argentinien - Vom Plan Cavallo zum "emerging market"?, in: Vierteljahresberichte, Nr. 128.

Mármora, L./Messner, D., 1992: Jenseits von Etatismus und Neoliberalismus - Zur aktuellen Steuerungsdiskussion am Beispiel Argentinien und Südkorea, Hamburg.

Messner, D., 1995: Die Netzwerkgesellschaft - Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung, Köln.

Nochteff, H., 1996: La experiencia argentina: desarrollo a sucesión de burbujas?, in: Revista de la CEPAL, Nr. 59.

Schvarzer, J., 1996: La industria que supimos conseguir, Una historia político-social de la industria argentina, Buenos Aires.

World Bank, 1993a: Argentina: From Insolvency to Growth, Washington.

World Bank, 1993b: Argentina's Privatization Program: Experience, Issues, and Lessons, Washington.

#### **IV Entwicklungstrends in der Weltwirtschaft - Anmerkungen zu neuen Herausforderungen in der Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Lateinamerika**

Die Veränderungen in der Weltwirtschaft stellen neue und hohe Anforderungen an alle Gesellschaften und Ökonomien. Standortdebatten haben daher rund um den Globus Hochkonjunktur. Im folgenden werden qualitativ bedeutende Veränderungen in der globalen Ökonomie der 90er Jahre und deren Auswirkungen auf die Wirtschaftsstandorte und die wirtschaftspolitischen Diskussionen in Deutschland und Lateinamerika dargestellt. Darauf aufbauend werden die deutsch-lateinamerikanischen Wirtschaftsbeziehungen charakterisiert und Perspektiven der entwicklungs- und wirtschaftspolitischen Kooperation ausgeleuchtet. Über die traditionelle entwicklungspolitische Zusammenarbeit hinaus, werden neue Formen und Themenfelder der wirtschaftspolitischen Kooperation skizziert, die einen Beitrag zur Herausbildung einer tragfähigen ökonomischen Weltwirtschaftsordnung leisten könnten. Angesichts der ökonomischen Globalisierung sollten die Entwicklungszusammenarbeit und die Mechanismen wirtschaftspolitischer Koordination zwischen Ländern und Regionen weiterentwickelt werden.

##### **1 Die Weltwirtschaft der 90er Jahre: Neue Herausforderungen für Deutschland und Lateinamerika**

Die Internationalisierung der Marktwirtschaft ist kein neues Phänomen. Bereits zu Beginn dieses Jahrhunderts hatten der Welthandel und die Direktinvestitionen (in Relation zum damaligen Weltsozialprodukt) ein ähnlich hohes Niveau erreicht wie Mitte der 90er Jahre. Dennoch hat die ökonomische Globalisierung, verstanden als Verdichtung weltweiter Beziehungen, welche die gegenseitige Einwirkung lokaler und weit entfernter Ereignisse zur Folge haben, am Ende des 20. Jahrhunderts eine neue Qualität gewonnen. Die Globalisierung geht einher mit einer zunehmenden Vernetzung über immer durchlässiger werdende Grenzen hinweg, die nicht nur Güter und Kapital umfaßt, sondern vor allem Informationen, Wissen, Kenntnisse und Fertigkeiten. Während die "alte Weltwirtschaft" vor allem durch Austauschbeziehungen zwischen den Volkswirtschaften und überwiegend nationalstaatlich orientierte und verfaßte Unternehmen charakterisiert war, bilden sich in der "neuen Weltwirtschaft" zunehmend global vernetzte Produktionsstrukturen heraus.

##### **2 Standortprobleme in Deutschland und Lateinamerika**

**Deutschland** hat lange auf der Grundlage hoher technologischer Kompetenz und Innovationsfähigkeit, leistungsstarker Bildungs-, Berufsbildungs- und Forschungsinstitutionen und weltweit führendes Unternehmen in wichtigen Branchen der "fordistischen Phase" (z.B. in der Automobil-, Chemie- und Werkzeugmaschinenindustrie) von der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung profitiert. Der technologische, institutionelle und soziale

Innovationsvorsprung Deutschlands schrumpft in den 90er Jahren. Schlüsseltechnologien werden in Deutschland zu wenig eigenständig vorangetrieben, während die Anwendung von Hochtechnologieprodukten in Sektoren "mittlerer Technologie" gut entwickelt ist. Die traditionelle Industriestruktur wird mit hohem Aufwand konserviert und perfektioniert, aber zu langsam verändert (Priewe 1996; Härtel 1996; Soskice 1996). Japan und die USA sind in vielen neuen Industrie- und Dienstleistungsbranchen erfolgreicher als Deutschland. Zudem kann eine wachsende Gruppe asiatischer Schwellenländer zunehmend zu den "alten Industrieländern" aufschließen und macht diesen (und eben auch Deutschland) gerade in den Industrien "mittlerer Komplexität" erfolgreich Konkurrenz. Aus dieser Konstellation ergibt sich die relative Schwäche des deutschen Standortes.

Die **lateinamerikanischen Ökonomien** sind auch Mitte der 90er Jahre weiterhin stark von der traditionellen Weltarbeitsteilung zwischen Nord und Süd und der jahrzehntlang verfolgten Strategie der importsubstituierenden Industrialisierung hinter hohen Zollmauern geprägt. Acht Kernprobleme sind zu bewältigen, um den Anschluß an die Entwicklungsdynamik der Weltwirtschaft zu finden: (1) die *Innovationsfähigkeit* des Importsubstitutionsmodells war gering, enorme Steigerungen der *Arbeitsproduktivität* sind notwendig, um die Wettbewerbsfähigkeit nachhaltig zu steigern; (2) in der Weltwirtschaft setzt sich ein neues *organisations- und wissensbasiertes Produktionsparadigma* durch (Eßer 1997a; Gerybadze et al. 1997), an das Lateinamerika noch lange keinen Anschluß gefunden hat (der Anteil von F&E-Investitionen am BSP liegt in

Lateinamerika bei 0,4 %; Deutschland 2,4 %, Südkorea 3,0 %); (3) die Importsubstitution führte in Lateinamerika in vielen Ländern zum Aufbau einer breiten, aber ineffizienten Industriestruktur (*complete industrialization*); nun sind *Spezialisierungsstrategien* notwendig, die *Deindustrialisierungsprozesse* und damit auch den *Abbau von Arbeitsplätzen* nach sich ziehen; (4) das *Exportpaket* der Region besteht noch immer zu 80 % aus Agrargütern, Rohstoffen und ressourcennahen Produkten mit geringer Wertschöpfung; allein Südkorea exportiert mehr Industriegüter als alle lateinamerikanischen Ökonomien zusammen; (5) auf *Unternehmensebene* stehen umfassende Restrukturierungsprozesse an, da die Betriebe im internationalen Vergleich in ihrer Mehrzahl zu klein sind, nur wenige Unternehmen über Exportpotential verfügen (1994 entfallen auf nur 200 Unternehmen gut 50 % der Industriegüterexporte des Kontinents) und moderne Organisationsmuster (Cluster-Strukturen; Zulieferernetzwerke) die absolute Ausnahme darstellen; (6) der bürokratische Entwicklungsstaat steht zur Disposition, aber ein neues *Leitbild* für die Aufgabenteilung zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft steht noch aus; die *institutionelle Modernisierung* ist ein schwieriges und mittel- bis langfristiges Projekt, es sei denn, man verlasse sich auf die neoliberale Minimalstaatslösung, die rascher umzusetzen ist, aber kaum Erfolg verspricht (Lechner 1997; Messner 1995); (7) der Umbruch zur Weltwirtschaft geht mit einer Verschärfung der *sozialen Krise* und z.T. *gravierenden Beschäftigungseinbrüchen* einher, die schon im Kontext des alten Entwicklungsmodells nicht gelöst werden

konnten; dies hängt jedoch nicht unabwendbar und kausal mit der Weltmarktintegration zusammen: von Südkorea und Taiwan ist bekannt, daß die Integration in die globale Ökonomie mit einer relativ ausgewogenen Einkommensverteilung einherging; aber auch in Thailand, Indonesien und Malaysia haben sich im Prozeß der Außenorientierung seit Ende der 70er Jahre - dank tragfähiger Sozial-, Grundbildungs- und Gesundheitspolitiken, an denen es in Lateinamerika mangelt - die Einkommensverhältnisse für die unteren 20% der Einkommenspyramide absolut wie relativ (in Relation zum oberen Quintel) beachtlich verbessert; (8) letztlich muß der Kontinent seine *ökologischen Hausaufgaben* machen, die angesichts der ökonomischen und sozialen Probleme stark vernachlässigt werden.

Die ökonomischen, institutionellen und politischen Anforderungen an die lateinamerikanischen Gesellschaften, sich in der neuen Weltwirtschaft zu positionieren, sind also hoch. Die asiatischen Schwellenländer der ersten, aber auch der zweiten Generation verfügen gegenüber den lateinamerikanischen "late comers" bereits über Startvorteile in die neue Weltwirtschaft an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Aber die seit Ende der 80er Jahre irreversible Außenöffnung des Kontinents eröffnet die Chance, in die intraindustrielle und -sektorale Weltarbeitsteilung hineinzuwachsen und die Entwicklungsblockaden des binnenmarktorientierten Entwicklungsmodells zu überwinden. Auch die Ökonomien der Industrieländer stehen angesichts der weltwirtschaftlichen Umbrüche vor komplizierten Such- und Lernprozessen, wie das Beispiel Deutschlands zeigt. Vor diesem

Hintergrund könnten sich durchaus "*windows of opportunity*" für "Neueinsteiger" ergeben.

### 3 Die Herausbildung der Weltmarktwirtschaft: Sechs globale Trends

Ein zunehmender Teil der Wertschöpfung und der Vermögen wird weltweit durch ein System eng verflochtener privater Netzwerke produziert und verteilt. Große multinationale Unternehmen, die innerhalb konzentrierter Angebotsstrukturen operieren und die Vorteile finanzieller Globalisierung voll ausschöpfen können, stehen im Zentrum dieses Prozesses. Länder, denen es nicht gelingt, sich an die globalen Produktionsnetzwerke anzudocken, werden in der weltwirtschaftlichen Hierarchie zurückfallen. Der Weltmarkt wird infolge der weitgehenden Liberalisierung des Handels und der Finanzmärkte weltweit zum Referenzrahmen für Unternehmen sowie für nationale Wirtschaftspolitiken. Die deutsche Standortdebatte und die lateinamerikanischen Strukturanpassungsdiskussionen reflektieren diesen Sachverhalt.

Im Verlauf der letzten Dekade lassen sich sechs wesentliche Entwicklungstrends ausmachen, die die Dynamik der Globalisierung am Ende des 20. Jahrhunderts charakterisieren:

**Erstens** setzten sich infolge des Zusammenbruchs der sozialistischen Ökonomien und der marktorientierten Reformen in China marktwirtschaftliche Prinzipien in nahezu allen Ländern der Welt durch. Während seit der russischen Revolution von 1917/18 in der Weltwirtschaft zwei konkurrierende Wirtschaftssysteme existierten, kann nun von der einen Weltmarktwirtschaft

gesprochen werden (**weltweite Durchsetzung der marktwirtschaftlichen Entwicklungslogik, geographische Ausdehnung der Marktwirtschaft**).

**Zweitens** verfolgten Lateinamerika und die meisten Entwicklungsländer Afrikas und Asiens nach 1945 nationale Projekte nachholender (industrieller) Entwicklung hinter hohen Zollmauern und jenseits des Referenzrahmens Weltmarkt (Importsubstitution). Nach dem Scheitern der einseitig binnenmarktorientierten Entwicklungsstrategien versuchen seit Ende der 80er Jahre nahezu alle lateinamerikanischen Ökonomien (aber auch Indien, andere asiatische sowie einige afrikanische Länder), sich aktiv in die Weltwirtschaft zu integrieren, wettbewerbsfähige Wirtschaftsstrukturen herauszubilden und aus den Entwicklungserfolgen der exportorientierten ostasiatischen Schwellenländer (seit den 60er Jahren: Südkorea, Taiwan, Honkong, Singapur; seit den 80er Jahren: Indonesien, Malaysia, Thailand) zu lernen (**Verbreiterung und Vertiefung weltwirtschaftlicher Arbeitsteilung**).

Während die weltwirtschaftlichen Verflechtungen bis Ende der 80er Jahre im wesentlichen auf die OECD-Länder und wenige asiatische Schwellenländer konzentriert blieben und die übrigen Länder auf sozialistische oder "staatskapitalistische", binnenmarktorientierte Entwicklungsprojekte setzten, führen diese beiden Umbrüche zu einer Öffnung bisher verschlossener Märkte, einer enormen geographischen Ausdehnung der Marktwirtschaft und der weltweiten Durchsetzung der Prinzipien der Marktökonomie. Die Auswirkungen dieser gewaltigen Umbrüche auf die zukünftige

Struktur der Weltwirtschaft können noch nicht seriös prognostiziert werden.

**Drittens** entstehen in allen Weltregionen seit einigen Jahren sich beschleunigende und vertiefende Projekte regionaler Integration und Kooperation. Aus der unizentrischen Weltwirtschaft der Vergangenheit (Gravitationszentrum USA) entwickelt sich eine polyzentrische globale Ökonomie mit zunächst drei Kernregionen (USA/ NAFTA; Japan/ asiatische Schwellenländer; Europäische Union). Der MERCOSUR ist eine aktive Reaktion darauf, daß die Globalisierung gerade in den starken Ökonomien mit Regionalisierungstendenzen einhergeht. (**Trend zur Regionalisierung und Herausbildung einer polyzentrischen Weltwirtschaft**).

**Viertens** sinken die Kosten für den Transport von Menschen, Gütern, Geld und Informationen kontinuierlich, so daß geographische und zeitliche Distanzen an Bedeutung verlieren. Dieser Prozeß des Zusammenwachsens der Welt durch technologische Veränderungen wird durch die jüngsten dynamischen Entwicklungen in der Informationstechnik und der Telekommunikation, also die integrierte Nutzung von Texten, Daten, Graphiken, Audio, Bildern und Video in digitaler Verarbeitung und deren Transport über immer leistungsfähigere Computersysteme, nachhaltig beschleunigt. Es bilden sich nicht nur neue Wachstumssektoren (z.B. Multimedia) und handelbare Produkte (z.B. informationsbasierte Dienstleistungen) sowie sich verändernde Produktionsmethoden heraus - die technologischen Umbrüche stimulieren vielmehr die Globalisierungs- und Vernetzungsprozesse in der Ökonomie (aber auch in der Politik, Wissenschaft und Kultur) unmittelbar: Informationen und

Know how lassen sich am Ende des 20. Jahrhunderts ähnlich schnell um den Globus transportieren wie Geldkapital. Die entscheidenden "Rohstoffe" der Ökonomie des 21. Jahrhunderts (Kapital, Informationen und Wissen) sind damit in einem nie dagewesenen Maße weltweit mobil. Deutschland gehört in diesen Zukunftsbranchen bisher nicht zu den Spitzenreitern; Lateinamerika muß sich den neuen Herausforderungen stellen. Ob die steigende internationale Mobilität von Informationen und Wissen die Chancen für aufholende Entwicklungsprozesse der Entwicklungs- und Schwellenländer verbessern könnten, bleibt bisher umstritten (**beschleunigte Globalisierung durch Informations- und Kommunikationstechnologien; Trend in Richtung Wissens- und Informationsökonomie**).

**Fünftens** ist in den vergangenen Jahren eine weltumspannende Infrastruktur (Flughäfen, Häfen, Straßen- und Bahnsysteme, Telekommunikation) entstanden, die die zunehmende grenzüberschreitende Mobilität von Gütern, Kapital, Personen und Informationen erlaubt (Plehwé 1997). Nicht zuletzt länderübergreifende Infrastrukturprojekte der EU oder auch des MERCOSUR tragen zu dieser Entwicklung bei (**Herausbildung einer Infrastruktur der Weltmarktwirtschaft**).

**Sechstens** setzt sich die Internationalisierung des Handels, der Direktinvestitionen sowie der Finanzmärkte mit unvermindert hoher Geschwindigkeit fort. Seit den 70er Jahren ist der Welthandel anderthalbmal schneller gewachsen als das Weltsozialprodukt. Die ausländischen Direktinvestitionen, deren Zuwachsraten zwischen 1975 und 1985 mit denen der Weltexporte vergleichbar waren,

begannen Mitte der 80er Jahre einen Höhenflug mit jährlichen Wachstumsraten von 23 %. Die Internationalisierung der Finanzmärkte, die in den 70er Jahren einsetzte, überflügelte in den vergangenen 25 Jahren die Dynamik der grenzüberschreitenden Gütern- und Direktinvestitionsströme bei weitem: grenzüberschreitende Bankkredite wuchsen seit Mitte der 60er Jahre um durchschnittlich 23 %; die Umsätze auf den Weltdevisenmärkten stiegen zwischen 1989 und 1995 um jährlich 13 %. Besonders dynamisch entwickelt sich der grenzüberschreitende Handel mit Anleihen und Aktien (Bruttokäufe und -verkäufe zwischen Gebietsansässigen und Gebietsfremden) im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt. Diese Relation sprang zwischen 1975 und 1993 in Deutschland von 5 % auf 170 % und in den USA von 4 % auf 134 % (Bank für Internationalen Zahlungsausgleich 1997). Bedeutend ist, daß ein immer geringerer Anteil der internationalen Zahlungsströme mit dem Welthandel in Beziehung steht (1996 etwa 2-5 %).

Die skizzierte globale Verdichtung der ökonomischen Interdependenzen verschärft zum einen den Wettbewerb zwischen den Unternehmen. Die Fähigkeit von Kapitalanlegern und Konzernen, nationale Grenzen zu überspringen und sich weltweit die günstigsten Standorte zu suchen, lösen zum anderen einen Wettbewerb unter den potentiellen Gastländern aus. Im Standortwettbewerb bemühen sich Regierungen durch attraktive Bedingungen, z.B. bei den Steuern, den Lohnnebenkosten, der Arbeitsflexibilität, aber auch durch dauerhaft verlässliche Rahmenbedingungen, Investitionen in Bildung, Berufsbildungssysteme und Wissenschaft, Unternehmen anzuziehen. Im

globalen Wettbewerb wird Kreativität stimuliert, Produktivitäts- und Qualitätssprünge sind möglich, und viele Länder können die neuen Entwicklungschancen nutzen und ihren Wohlstand nachhaltig steigern. Es entsteht jedoch auch die Gefahr, daß bereits erreichte nationale Sozial- und Umweltstandards in einem ungezügelter globalen Wettbewerb ausgehebelt werden oder ein nichtregulierter Steuersenkungswettbewerb zwischen den Staaten die weltweiten Finanzkrisen der öffentlichen Haushalte weiter verschärft, während die Besteuerung global agierender Unternehmen immer schwieriger wird. In den vergangenen Dekaden war es den Nationalstaaten in den entwickelten Ökonomien gelungen, den Markt mit sozialen (und auch einigen ökologischen) Leitplanken zu begrenzen und so die ökonomische Effizienz der Marktallokation mit sozialen Zielen auf Zeit zu versöhnen. Die nationalen Leitplanken werden durch die Globalisierung der Ökonomie immer poröser; neue Regulierungsmuster müssen entwickelt werden. Vor dieser Herausforderung stehen Industrie- wie Entwicklungsländer gleichermaßen (**Verdichtung ökonomischer Interdependenzen, Weltmarkt als Referenzrahmen für nationale Wirtschafts- und Gesellschaftspolitiken, Gefahr der "Kolonialisierung der Politik" durch den Markt**).

Globalisierung und die Herausbildung der Weltmarktwirtschaft basieren nicht nur auf technologischen Veränderungen und den Eigengesetzlichkeiten der Marktlogik, sondern auch auf umfassenden und seit den 80er Jahren forcierten (wirtschafts-)politischen Reformen in Richtung Liberalisierung der internationalen Transaktionen (GATT-Verhandlungen,

Beitritt nahezu alle Länder zur WTO; Abbau der Regulierung der internationalen Finanzmärkte seit dem Zusammenbruch des Bretton Woods Systems 1973) und Deregulierungen auf nationaler Ebene in einer Vielzahl von Ländern, nicht zuletzt in Deutschland und Lateinamerika.

Der Prozeß der Globalisierung im Sinne zunehmender Verdichtung ökonomischer, aber auch politischer, sozialer und kultureller Interdependenzen und die Universalisierung des Marktprinzips tendieren einerseits zur **Vereinheitlichung** unterschiedlicher gesellschaftlicher Organisationsmuster, Regulierungsmechanismen, Rechts- und Sozialsysteme sowie Institutionenlandschaften, die sich alle an der einen Rationalität der Weltmarktwirtschaft messen lassen müssen. Der sich intensivierende Wettbewerb "... in Künsten und Medienprodukten, ... in fast allen Bereichen der Wissenschaft, ... in fast sämtlichen Wirtschaftszweigen, ... um Investitionen und Arbeitsplätze, ... um die Gunst der Käufer auf weltweit immer offeneren Märkten, ... sogar im politischen, rechtlichen und fiskalischen System" (Markl 1996), produziert andererseits innerhalb des Referenzrahmens Weltmarkt eine größere **Vielfalt** von Lösungsansätzen sowie wirtschaftliche, politische und soziale Innovationen und wird zur Herausbildung unterschiedlicher Wirtschafts- und Gesellschaftstile beitragen (Messner 1998). Diese Vielfalt basiert vor allem darauf, daß die globalen Marktgesetze auch weiterhin durch historisch unterschiedlich geprägte Institutionen, Normensysteme und kulturelle Eigenheiten "gebrochen" werden. Die Globalisierung führt also nicht zur Herausbildung einer Weltmarktwirtschaft, die auch nur durch ein annähernd hohes Maß an Homogenität charakterisiert wäre,

wie die nationalen Volkswirtschaften der Vergangenheit.

### 3 **Multinationale Konzerne: Global Players in der Weltmarktwirtschaft**

Die Rahmenbedingungen für Direktinvestitionen (und für Handel) verändern sich seit Mitte der 80er Jahre nachhaltig. Auf der einen Seite haben die technologischen Entwicklungen die Barrieren für die grenzüberschreitende Mobilität von Gütern, Kapital, Informationen, Arbeitskräften und Unternehmen gesenkt und insbesondere die Informationstechnologien die Bedingungen für die Organisation und das Management zwischenbetrieblicher Abläufe über größere Distanzen vereinfacht. Auf der anderen Seite haben politische Liberalisierungen in den Bereichen Handel, Direktinvestition und Technologietransfer Freiräume geschaffen, um die neuen technologischen Möglichkeiten zu nutzen. Im Ergebnis beschleunigt sich die Internationalisierung der Produktion. Für nationale Ökonomien sind multinationale Unternehmen wichtige Bindeglieder zur Weltwirtschaft. Ohne sie ist eine aktive Eingliederung in die internationalen Produktions- und Handelsnetzwerke kaum möglich.

Die multinationalen Unternehmen beeinflussen die Umstrukturierungen in der Weltmarktwirtschaft und den nationalen Ökonomien signifikant: Multinationale Unternehmen

- transferieren Technologien, Managementfähigkeiten und Finanzkapital;
- beeinflussen die internationale Arbeitsteilung durch ihre Produktions-, Produkt-, Marketing- und Beschaffungsstrategien,

- tragen mit ihren Standortentscheidungen zur Restrukturierung nationaler Ökonomien bei,
- kontrollieren 80 % der privaten weltweiten technologischen Kapazitäten (Dunning 1993) und verfügen
- vor dem Hintergrund zunehmenden Wettbewerbs von Ländern um Direktinvestitionszuflüsse gegenüber nationalen Regierungen (insbesondere schwächerer Ökonomien) über großes Verhandlungspotential zur Durchsetzung ihrer Interessen.

Der weltweite Bestand an internationalen Direktinvestitionen stieg zwischen 1980 und 1995 von 500 Mrd. US-\$ auf 2700 Mrd. US-\$. Die durchschnittliche jährliche Zuwachsrates der Direktinvestitionsflüsse beschleunigte sich von knapp 1 % in der ersten Hälfte der 80er Jahre auf 34 % zwischen 1985 und 1990. Zwischen 1990 und 1994 betrug die Wachstumsrate 12,7 %, 1995 gar 40 % (Gesamtvolumen 1995: 315 Mrd. US-\$). Direktinvestitionen sind damit in der vergangenen Dekade schneller gewachsen als alle anderen internationalen Aktivitäten. Während der internationale Handel lange der entscheidende Mechanismus und Motor war, der nationale Ökonomien miteinander verband, verstärkt seit Mitte der 80er Jahre insbesondere die Dynamik der Direktinvestitionen die wechselseitigen Interdependenzen zwischen den nationalen Ökonomien: Zwischen 1980 und 1994 hat sich die Relation zwischen jährlichen Direktinvestitionsflüssen und den weltweit getätigten Investitionen von 2 % auf 4 % erhöht; das Verhältnis zwischen dem weltweiten Bestand an Direktinvestitionen und dem Weltsozialprodukt verdoppelte sich im gleichen Zeitraum von 5 % auf 10 %. Der Beitrag der multinationalen

Unternehmen zur globalen Wertschöpfung stieg von 1982 bis 1994 von 2 % auf 6 % (UNCTAD 1996).

Die Zahl multinationaler Unternehmen wächst stetig und mit zunehmender Geschwindigkeit. Allein die Zahl derer, die in den größten 14 Industrieländern beheimatet sind, stieg von 1970 bis 1990 von 7000 auf 24000; 1993 waren es bereits mindestens 38000. Rund die Hälfte aller multinationalen Konzerne stammen aus nur fünf Heimatländern (Frankreich, Deutschland, Japan, Großbritannien, USA).

Weltweit agieren etwa 40.000 Konzerne, die zusammen mit ihren 250.000 Tochtergesellschaften 1993 einen Gesamtumsatz von 5500 Mrd. US-\$ erwirtschafteten (zum Vergleich: Weltexporte 1993 etwa 4000 Mrd. US-\$). Die multinationalen Unternehmen sind zudem die wesentlichen Akteure und Motoren im Welthandel: Der überwiegende Teil der Weltexporte wird seit Dekaden von ihnen getätigt (z.B. in den USA etwa 80 %). Ein neuer Trend ist seit den 90er Jahren zu beobachten. Die Bedeutung des konzerninternen Handels am Welthandel steigt; Mitte der 90er Jahre entfällt ein Drittel des Weltexportes auf Interfirmenhandel. Diese Entwicklung deutet auf die Internationalisierung von Wertschöpfungsketten hin.

Die sektorale Struktur der Direktinvestitionen hat sich seit den 70er Jahren grundlegend verändert. 1973 entfielen noch etwa ein Viertel des Gesamtbestandes auf Rohstoffe und etwa 30 % auf Dienstleistungen. Bis Mitte der 90er Jahre ging der Anteil des Direktinvestitionsbestandes im Rohstoffbereich auf etwa 10 % zurück, während derjenige in den Dienstleistungssektoren auf gut 50 % anstieg. Diese Veränderungen reflektieren

den stattfindenden Strukturwandel in der internationalen Produktion. Schon diese Trends verdeutlichen: Gelingt in Lateinamerika die Modernisierung und Restrukturierung der Industrie nicht, werden die Ökonomien kaum nachhaltig von dem weltweiten Direktinvestitionsboom profitieren können.

### **Direktinvestitionen in Deutschland und Lateinamerika**

Einfließende Direktinvestitionen reflektieren Standortvorteile der jeweiligen Länder, während ausfließende Direktinvestitionen besondere Stärken der einzelnen Unternehmen aufzeigen. Die Direktinvestitionen konzentrieren sich auf sehr wenige Länder. 1995 entfielen zwei Drittel der Direktinvestitionen auf die zehn wichtigsten Anlageländer, auf die 100 "unwichtigsten" Standorte hingegen nur 1%. **Deutschland** spielt als Zielland für Direktinvestitionen nur eine unbedeutende Rolle - mit einem Weltanteil von 2,0 % zwischen 1986-1995 (zum Vergleich: Großbritannien und Frankreich etwa 8 %; Spanien ca. 5 %). Das geringe Engagement multinationaler Unternehmen in Deutschland wird sehr unterschiedlich interpretiert; sicher ist, daß der Standort an Attraktivität verloren hat. Alteingesessene ausländische Unternehmen (Opel, Ford) erhalten ihre deutschen Produktionsstätten, Konzerne, die in neuen Technologiefeldern zu Hause sind, finden selten den Weg hierher. Diese Entwicklung reflektiert Strukturschwächen; insbesondere die deutsche Forschungs- und Universitätslandschaft, die lange als absolute internationale Spitze galt, hat an Prestige verloren - die deutsche "Lohnkostendebatte" und die reale Standortpolitik gehen an diesen qualitativen

Strukturproblemen vorbei, wie die im Vergleich zu anderen Industrieländern sinkenden öffentlichen Investitionen in Bildung, Forschung und Entwicklung zeigen. Es scheint, als ob das deutsche Innovationssystem inkrementelle Innovationen gut hervorbringen und bewältigen kann, jedoch mit den derzeit in der Weltwirtschaft, in vielen Branchen stattfindenden grundlegenden Innovationsprozesse Probleme hat (Matraves 1997).

Der Anteil der Direktinvestitionen, der in Entwicklungsländern getätigt wurde, liegt in den 90er Jahre im Durchschnitt über 30 % und ist im Vergleich zu den 80er Jahren deutlich angestiegen. Etwa 25 % dieser Investitionen fließen nach **Lateinamerika**, davon etwa zwei Drittel nach Argentinien, Brasilien, Chile und Mexiko. Die Investitionen ausländischer Unternehmen in Lateinamerika steigen demnach in den 90er Jahren stark an. Allein 1995 flossen 27 Mrd. US-\$ in die Region. Es wäre jedoch verfrüht, diese Entwicklung als stabilen Trend zu deuten, da ein hoher Anteil der Direktinvestitionen unmittelbar mit den lukrativen Privatisierungsprogrammen (Telekommunikation, Infrastruktur, Bergbau), die derzeit in (nahezu) allen lateinamerikanischen Ländern umgesetzt werden, zusammenhängen. Diese werden bald abgeschlossen sein. Argentinien ist ein Beispiel für die großen Schwankungen der Direktinvestitionsströme: 1993 flossen (wegen der Privatisierung der staatlichen Luftfahrtgesellschaft, von Erdölunternehmen und der Telekommunikation) 6,3 Mrd. US-\$ in das Land am Rio de la Plata, 1994 waren es nur noch 1,2 Mrd. US-\$.

Erst mittelfristig wird sich zeigen, ob die Neuorientierung in der Wirtschaftspolitik

die Standortattraktivität der Region - oder besser: der größeren Länder der Region - dauerhaft erhöht. Interessant ist, daß die Eliten Lateinamerikas hinsichtlich der Bedeutung von Direktinvestitionen für den Entwicklungsprozeß radikal umdenken. Dabei droht die Diskussion von einem Extrem ins andere zu kippen. Lange galten ausländische Unternehmen als generell schädlich für die nationale Entwicklung, viele Unternehmen wurden in den 60er und 70er Jahren verstaatlicht oder durch vielfältige staatliche Auflagen (über)reguliert. Heute übertreffen sich die Länder wechselseitig mit wiederum überzogenen Deregulierungs- und kontraproduktiven Steuersenkungsprogrammen zur Förderung von Direktinvestitionen. Oft gelten sie als der Schlüssel zur Modernisierung der Wirtschaft und zur Integration der nationalen Ökonomien in die Weltwirtschaft. Diese Sichtweise ist ebenfalls völlig realitätsfern. Multinationale Unternehmen können nationale Anstrengungen zur Stärkung technologischer Kompetenz und systemischer Wettbewerbsfähigkeit nicht ersetzen. In der Regel gilt, daß ausländische Unternehmen erst dann Interesse an langfristige Investitionen in fortgeschrittenen Entwicklungsländern bekommen, wenn sich eine erfolgversprechende Modernisierung abzeichnet.

### **Direktinvestitionen: Chancen und Risiken für Lateinamerika**

Die dynamische Entwicklung der Direktinvestitionen und die sich abzeichnenden, neuen internationalen Produktionsstrukturen implizieren für die lateinamerikanischen Gesellschaften sowohl

Chancen als auch Risiken. Generell lassen sich zwei Entwicklungstrends unterscheiden:

**Statische Effekte** von Direktinvestitionen: Länder, denen es gelingt Direktinvestitionen anzuziehen, profitieren zunächst von entsprechenden Beschäftigungseffekten und den Handelsaktivitäten der Konzerne. Sie werden Teil der sich herausbildenden internationalen Produktionsstrukturen. Auch Entwicklungsländer können sich spezialisieren und darum bemühen, (zunächst arbeits- und ressourcenintensive, technologisch wenig anspruchsvolle) Teile der Produktionsketten multinationaler Unternehmen in ihren Ländern anzusiedeln. Diese Form der Einbindung in die internationale Arbeitsteilung bringt natürlich auch Risiken mit sich: Gerade in den Produktionssegmenten, in denen Entwicklungsländer Direktinvestitionen anziehen können, ist der (Preis-)Wettbewerb besonders hoch. Die Länder lassen sich demnach auf einen permanent hohen Wettbewerbsdruck ein, und ihr Verhandlungspotential gegenüber den ausländischen Konzernen, die gerade arbeitsintensive, technologisch anspruchsvolle Produktion in einer Vielzahl anderer Standorte ansiedeln können, ist gering.

**Dynamische Effekte** von Direktinvestitionen: Standorte, die Investitionen multinationaler Konzerne anziehen, profitieren von deren Innovationspotential und partizipieren an den weltweiten technologisch-organisatorischen Lernprozessen. Da multinationale Unternehmen in der Regel an den jeweiligen Standorten nationale Zulieferernetzwerke aufbauen, findet eine Diffusion des Innovationspotentials statt. Für Entwicklungsländer können diese

positiven dynamischen Effekte jedoch nicht a priori vorausgesetzt werden. Da multinationale Unternehmen vor allem arbeitsintensive, technologisch nicht anspruchsvolle und kaum mit den nationalen Strukturen der Standorte verflochtene Produktionsprozesse in schwächeren Ökonomien ansiedeln, leisten sie oft nur geringe Beiträge zur Weiterentwicklung der produktiven Strukturen der jeweiligen Ökonomien. Die lateinamerikanischen Länder können also nur dann von den Innovationspotentialen der Konzerne profitieren, wenn es ihnen gelingt, leistungsfähige nationale Unternehmen und Wirtschaftsstandorte aufzubauen und so wertschöpfungs- und technologieintensivere Investitionen anzuziehen. Direktinvestitionen sind kein Ersatz für nationale Eigenanstrengungen zur Entwicklung von Wettbewerbsfähigkeit, sie können aber komplementäre Beiträge leisten. Südkorea und Singapur sind lehrreiche Beispiele für eine solche Strategie.

Zu bedenken ist eine weitere wichtige Dimension: Der Umsatz der zehn größten Konzerne der Welt (1994: 1400 Mrd. US-\$) entspricht dem Bruttosozialprodukt Lateinamerikas. Das Verhandlungspotential der Konzerne - gerade gegenüber kleinen und/ schwachen Ländern - ist entsprechend hoch. Großunternehmen sind daher nicht nur Wirtschaftseinheiten, sondern Akteure der internationalen Politik. So dürften beispielsweise für die argentinische Regierung Verhandlungen mit General Motors und Volkswagen über die Ansiedlung von Unternehmen ebenso bedeutend für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes sein, wie Verhandlungen mit der Europäischen Union über Handelsfragen. Die lateinamerikanischen Länder müssen vor

diesem Hintergrund ein großes Interesse an der Weiterentwicklung von überprüfbar internationalen Verhaltenskodices für multinationale Unternehmen haben. Sie sollten in diese Richtung konzertierte Aktivitäten in den internationalen Organisationen entfalten, um ein Verhandlungsgleichgewicht mit den finanzstarken Konzernen anzusteuern.

### **Zur Relativierung des Mythos der Multinationalen Unternehmen**

#### **Der Anteil der Direktinvestitionen an den weltweiten Investitionen**

Die Konzerne sind zweifelsohne wesentliche Träger technologischer Umbrüche und die Motoren des Welthandels, also wichtige Akteure der Internationalisierung der Wirtschaft, die die Strukturveränderungen der Weltwirtschaft maßgeblich beeinflussen. Die zunehmende Bedeutung des Intrafirmenhandels im Welthandel deutet zudem darauf hin, daß Länder und Unternehmen, denen es nicht gelingt, sich in die internationalen Wertschöpfungsketten der multinationalen Unternehmen zu integrieren, in der Weltwirtschaft zurückzufallen drohen.

Trotz der skizzierten Dynamik von Direktinvestitionen in der Weltwirtschaft, darf aber die Bedeutung der multinationalen Unternehmen für die wirtschaftliche Entwicklung nationaler Ökonomien auch nicht überschätzt werden. Der Anteil der Direktinvestitionen an den weltweit getätigten Investitionen liegt Mitte der 90er Jahre bei knapp 4 %. In den Industrieländern ist der Anteil der Direktinvestitionen an den Gesamtinvestitionen in den 90er Jahren im Vergleich zu 1984-89 sogar leicht von 3,9 % auf etwa 3,5 % gesunken.

Andersherum heißt dies: Noch immer werden trotz der Internationalisierung der Märkte und der dynamischen Entwicklung der Direktinvestitionen etwa 95 % der weltweit getätigten Investitionen von nationalen Unternehmen in ihren jeweiligen Heimatstandorten realisiert (UNCTAD 1996).

### **Unternehmen als neue "vaterlandslose Gesellen"?**

Die genannten Relationen sind nicht nur wichtig, um den Stellenwert zwischen nationalen und multinationalen Unternehmen quantitativ richtig ins Bild zu setzen. Bedeutender ist, wie mobil und damit unabhängig von jeweiligen Standorten Unternehmen in der globalen Ökonomie tatsächlich sind. Hiervon hängt entscheidend ab, wie sich die Verhandlungsmacht von Nationalstaaten gegenüber den multinationalen Unternehmen verändert. Je höher die Mobilität der Unternehmen, desto geringer die Chance, im nationalstaatlichen Rahmen politisch soziale oder auch ökologische Standards gegen den Willen der Wirtschaft durchzusetzen - die Kolonialisierung der Politik durch die Ökonomie drohte. Grundprinzipien der Demokratie kommen hier ins Spiel.

Ein differenzierter Blick zeigt folgendes Bild: Noch immer erwirtschaften die international agierenden Unternehmen 75 % ihrer Wertschöpfung in ihren "Heimatstand-orten" (Hirst/ Thompson 1996, S. 96 f.). Trotz zunehmender Internationalisierung der Produktion bleibt selbst für multinationale Konzerne der "Heimatstandort" zentral. Entgegen der öffentlichen Wahrnehmung und der von den Unternehmen zuweilen als politisches Instrument eingesetzten Drohung mit Standortverlagerungen, kann von

"heimatlosen", global und losgelöst von ihren Kernstandorten agierenden Unternehmen bisher kaum die Rede sein.

International orientierte Unternehmen agieren demnach auch in der zusammenwachsenden Weltmarktwirtschaft eher multi- als transnational (UNCTAD 1996). Und: Die relativ kleine Zahl der Konzerne, die sich besonders stark von ihren "Heimatstandorten" lösen, einen bedeutenden Anteil ihrer Wertschöpfung und Unternehmensaktivitäten im Ausland realisieren und zu transnationalen Unternehmensstrategien tendieren, neigen dazu, sich in den Ländern, in denen sie besonders stark engagiert sind, quasi zu "nationalisieren". Beispiel: Ford und General Motors in Deutschland, die relativ unabhängig von den Mutterunternehmen und dem alten "Heimatstandort" USA agieren, aber sich stark in den deutschen Standort eingebettet haben.

Auch in der Weltmarktwirtschaft werden nationale Standorte also keineswegs bedeutungslos und damit auch nationale Wirtschaftspolitiken nicht überflüssig (Eßer et al. 1996). Das Bild der "staatenlosen" Unternehmen, die flexibel rund um den Erdball agieren, ist eine verzerrte Wahrnehmung. Vielmehr zeichnet sich folgendes Panorama ab:

1. Die Heimatstandorte bleiben für die überwiegende Zahl der Konzerne Mittelpunkt ihrer Unternehmensstrategien.
2. Nationale und regionale Verflechtungen (z.B. innerhalb der EU) sind auch Mitte der 90er Jahre in den meisten Sektoren (Ausnahme: z.B. Chemie) typischer, als in Weltbinnenmärkten operierende "staatenlose" Unternehmen. Hieraus ergibt sich für Lateinamerika und insbesondere den MERCOSUR, daß

eine Vertiefung und Verbreiterung der regionalen Kooperation bedeutend ist.

3. Direktinvestitionen konzentrieren sich auf relativ wenige, technologisch und institutionell weit entwickelte Standorte, so daß der Standortwettbewerb um Direktinvestitionen im wesentlichen zwischen den OECD-Ländern und einigen rasch aufholenden asiatischen neuen Industrieländern stattfindet. Für Deutschland ist das im Prinzip eine gute Nachricht - wenn überfällige institutionelle Strukturreformen zur Stärkung der Innovationskraft in Wirtschaft und Gesellschaft umgesetzt werden. Die populäre Warnung vor der "Billiglohnkonkurrenz" ist völlig überzogen.
4. In Entwicklungsländer werden i.d.R. nur technologisch wenig anspruchsvolle Arbeitsprozesse mit geringer Wertschöpfung ausgelagert oder ressourcenorientierte Produktionsanlagen (z.B. Bergbau) aufgebaut; so entfallen Mitte der 90er Jahre z.B. nur 6 % der industriellen Auslandproduktion deutscher multinationaler Unternehmen auf Niedriglohnländer. Für Lateinamerika bedeutet dies, daß nur eine Orientierung der Ökonomien in Richtung höhere Wertschöpfung eine erfolgsversprechende Integration in den weltwirtschaftlichen Kontext verspricht. Der Weg in diese Richtung ist, wie empirische Studien zeigen, steinig und lang (Eßer 1995 und 1997; Meyer-Stamer 1996a; Meyer-Stamer et al. 1996; Garcia/Messner 1997).

## 5 Neoliberalismus als alternativloses Konzept im Standortwettbewerb?

In Deutschland und Lateinamerika werden Standortdebatten geführt. In Deutschland geht es um die Frage, wie das hohe technologische Niveau der Wirtschaft erhalten bzw. wiedergewonnen werden kann, um als Hochlohnland in der Weltwirtschaft bestehen zu können. In der deutschen Standortdebatte haben neoliberale Konzepte Konjunktur.

Lateinamerika steht nach jahrzehntelanger einseitiger Binnenmarktorientierung und des Versuches nachholender Industrialisierung jenseits des Referenzrahmens Weltmarkt in einer schwierigen Phase des Umbruchs, in der die Integration in die Weltwirtschaft und der Aufbau wettbewerbsfähiger Wirtschaftsstrukturen gelingen muß. In nahezu allen Ländern der Region werden seit Anfang der 90er Jahre einseitig wirtschaftsliberale Strategien umgesetzt. Es zeigt sich, daß neoliberale Politiken zwar zur monetären Stabilisierung der Ökonomien beitragen, der Aufbau nationaler technologischer Kompetenz und industrieller Wettbewerbsfähigkeit jedoch kaum vorankommt.

Die neoliberale Antwort auf die Globalisierung lautet (Edwards 1995):

- Die global wirkende Marktdynamik sowie (multinationale) Unternehmen sind die beiden Kräfte, die die weltwirtschaftliche Dynamik bestimmen und für Wohlfahrt sorgen; politische Eingriffe sollten vermieden werden. In der globalisierten Ökonomie ist wirtschaftspolitische Steuerung weitgehend unwirksam (World Bank 1993).
- Nationale Ökonomien müssen sich durch weitgehende Liberalisierung, Deregulierung und Flexibilisierung an die neuen weltwirtschaftlichen Realitäten anpassen.

- Wettbewerbsfähigkeit entsteht quasi automatisch durch die Stärkung der Marktkräfte und den Abbau staatlicher Regulierungen.

Hinter diesem Programm steckt mehr als nur die (oft sinnvolle) Aufforderung des Abbaus wachstums- und beschäftigungshinderlicher bürokratischer Hürden und der Durchsetzung von Zukunftsinteressen gegen gut organisierte, besitzstandswahrende und strukturkonservative Gegenwartsinteressen. Das "neoliberale Zukunftsprojekt" ist ersten durch ein umfassendes Marktvertrauen geprägt. Zweitens wird mit dem Hinweis auf die Globalisierung das Primat der Politik und die Notwendigkeit der sozialen und ökologischen Gestaltung von Märkten generell in Frage gestellt (z.B. Ohmae 1990). Die Lehre der vergangenen Dekaden, daß die Demokratie nicht zuletzt auf dem Schutz der Bürger vor destruktiven Marktprozessen und dem Ausgleich zwischen den Gewinnern und Verlierern am Markt basiert, wird aufgegeben.

## **6 Strategien zur Stärkung systemischer Wettbewerbsfähigkeit**

Das wirtschaftsliberale Konzept wird den neuen Anforderungen in der Weltwirtschaft nicht gerecht - diese gilt sowohl für Deutschland als auch für Lateinamerika. Am wettbewerbsstärksten sind vielmehr jene Länder, die nicht allein auf den Wettbewerb zwischen isoliert operierenden Unternehmen und einen lediglich regelsetzenden und überwachenden Staat vertrauen, sondern aktiv Standort- und Wettbewerbsvorteile schaffen (OECD 1992, Porter 1990; Meyer-Stamer 1996;

Foray/ Lundvall 1996). In der Weltwirtschaft erweisen sich solche Länder als am leistungsfähigsten, deren Institutionen es gelingt, schnelle und effektive Lern- und Entscheidungsprozesse zu organisieren und den Wirtschaftsstandort neuen Anforderungen entsprechend zu gestalten.

Während sich makroökonomische Handlungsspielräume in der Weltwirtschaft verengen, gewinnen Politiken der aktiven Standortgestaltung an Bedeutung. Wettbewerbsfähigkeit basiert nicht nur auf der Leistungsfähigkeit von Unternehmen, sondern auch auf national unterschiedlichen Institutionen und dem spezifischen Umfeld von Unternehmen (der Mesoebene) - Wettbewerbsfähigkeit hat einen systemischen Charakter (Eßer et al. 1996 und 1997; Messner 1995). Grundlegend sind: die Ausgestaltung der physischen Infrastruktur (Verkehrs-, Kommunikations- und Energiesysteme), Bildungs-, Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitiken, die Entwicklung branchenspezifischer Infrastrukturen sowie die aktive Gestaltung der Handelspolitik (z.B. Umwelt- und Sicherheitsnormen). An Bedeutung gewinnen die regionale und die kommunale Dimension innerhalb von Ländern, da durch enge Kooperation zwischen Regional- und Kommunalverwaltungen, Forschungseinrichtungen und lokal ansässigen Unternehmensgruppen die Qualität von Wirtschaftsstandorten deutlich verbessert werden kann. Aktive nationale Wirtschaftspolitik zum Aufbau tragfähiger Wirtschaftsstrukturen ist demnach auch im Kontext der Weltwirtschaft möglich und notwendig. Die Alternative zu dieser aktiven wirtschaftspolitischen Option sind passive Anpassungsstrategien (Lohnsenkung, Abbau sozialer

Sicherungssysteme, Steuersenkungswettbewerb).

Da in vielen Feldern Standortpolitiken ohne aktive Mitwirkung von Unternehmen oder auch Wissenschaft und Gewerkschaften wenig effektiv ausfallen (z.B. berufliche Bildung, Innovationspolitik), müssen traditionelle staatliche Steuerungsmuster (Entscheidungsprozesse von oben, planungsstaatliche Ansätze) verändert werden. Der Staat agiert in der Standortpolitik vor allem als Impulsgeber und Moderator, zwischen Unternehmen, ihren Verbänden, Wissenschaft und intermediären Institutionen, um im Dialog Schwachstellen zu ermitteln, Handlungsspielräume auszuleuchten sowie mittelfristige Visionen zu erarbeiten, die als Orientierungshilfe für staatliche Standortpolitiken und private Initiativen dienen.

Da Wettbewerbsvorteile immer stärker auf Technologie, Wissen und raschem Informationsfluß basieren, muß Standortpolitik ein kontinuierlicher Prozeß sein, der darauf ausgerichtet ist, Leistungs- und Kreativitätspotentiale auf unterschiedlichen Systemebenen der Gesellschaft (z.B. in Unternehmen, öffentlichen Institutionen, Bildungseinrichtungen, Universitäten) zu mobilisieren und weiterzuentwickeln. Der umweltverträgliche Umbau der Wirtschaft sollte Kernbestandteil einer solchen Innovationsstrategie sein (Stärkung der Energie- und Ressourceneffizienz). Diese vielschichtigen institutionellen, organisatorischen und sozialen Herausforderungen sind durch Marktsteuerung allein nicht zu bewältigen.

Die Stärke des **deutschen Standortes** basierte in den vergangenen Dekaden auf einem spezifischen institutionellen Design

(z.B. dem dualen Berufsbildungssystem, leistungsfähigen Universitäten, engen Netzwerken von Technologieinstitutionen, kooperative Beziehungen zwischen Unternehmen und Gewerkschaften) und einem gut entwickelten Unternehmensumfeld in Branchen, die seit den 80er Jahren an Bedeutung verlieren (z.B. Stahlindustrie). Neue Technologien, neu entstehende Industrie- und Dienstleistungssektoren (z.B. Multimedia, Elektronikbranchen), sich verändernde Organisationsmuster in den Unternehmen und Verkrustungen in den öffentlichen Institutionen machen umfassende Anpassungsprozesse in der "Mesodimension" der deutschen Wirtschaft erforderlich (Meyer-Stamer 1996). Institutionelle Innovationen und Modernisierungen (z.B. im öffentlichen Sektor, den Universitäten, den Forschungs- und Bildungseinrichtungen, den Beziehungen zwischen Staat, Wirtschaft, Wissenschaft und Gewerkschaften) stehen aus.

In **Lateinamerika** steht eine wichtige Weichenstellung an. Wird der Umbau der Ökonomien wirtschaftspolitisch weiterhin nur durch makroökonomisches Management begleitet und auf aktive Strategien zum Aufbau nationaler Wettbewerbsvorteile weitgehend verzichtet, ist es wahrscheinlich, daß der Kontinent einen stark ressourcenbasierten Entwicklungspfad einschlägt und keine wertschöpfungsintensiven Branchen etabliert werden können. Chile befindet sich auf diesem Weg, der durchaus Wachstum erlaubt, aber zu einer prekären Integration in die Weltwirtschaft führt. Um es plakativ auszudrücken: Südkorea, Taiwan und demnächst auch Thailand, Malaysia und Indonesien exportieren Computer, mikroelektronische Geräte und Kapitalgüter - Chile guten Wein,

wohlschmeckende Trauben und Äpfel sowie Zellulose: *"Die Entwicklungsvorteile, die Lateinamerika nutzt (hohe Devisenerlöse aus dem Export von Rohstoffen und rohstoffbasierten Industriegütern ...), können leicht zu Entwicklungshemmnissen werden, indem sie den Akteuren Chancen einräumen, auf soft options, ineffiziente Formen der Kapitalverwendung und spekulative Bewegungen als Kapitalanleger, zu setzen. ... Es ist nicht unwichtig, welche Leitbilder die Akteure wählen: Die Akteure in Ost- und Südostasien orientieren sich am Industrialisierungsmuster Japans, viele Akteure in Lateinamerika am Konsummuster Kaliforniens oder Miamis sowie an Varianten neoliberaler Makrotheorie von US-Universitäten."* (Eßer 1996, S. 520/521)

## **7 Wirtschaftsbeziehungen zwischen Deutschland, der EU und Lateinamerika**

### **Deutsche und europäische Unternehmen in Lateinamerika**

Das Engagement der deutschen und europäischen Unternehmen in Lateinamerika sowie dem MERCOSUR läßt sich durch folgende Strukturmerkmale beschreiben:

1. Die deutschen und europäischen Unternehmen sind - z.B. im Gegensatz zu den US-Unternehmen - nahezu ausschließlich im Industriesektor tätig. Das Interesse der europäischen Unternehmen am Standort Lateinamerika korreliert entsprechend mit Industrialisierungsfortschritten in der Region - die sich derzeit kaum abzeichnen.

2. Zwischen 1990-1994 stiegen die europäischen Direktinvestitionen nach Lateinamerika im Vergleich zu 1985-89

von 6,3 Mrd. US-\$ auf 10,4 Mrd. US-\$ (jeweils kumuliert). Ihr Anteil an den Gesamtinvestitionen sank jedoch von 53,7 % auf 22,6 %, während der der USA von 39,9 % auf 73,2 % anstieg. 80 % der europäischen Direktinvestitionen kommen aus fünf EU-Ländern (Spanien, Großbritannien, Frankreich, Italien und Deutschland; die Reihenfolge entspricht der Bedeutung als Herkunftsländer der Direktinvestitionen); der Anteil Deutschlands an den europäischen Investitionen liegt bei 20 % (IRELA 1996). Europäische und insbesondere deutsche Unternehmen partizipieren demnach nur unterproportional am Direktinvestitionsboom der 90er Jahre in Lateinamerika. Insgesamt verliert Lateinamerika als Standort für deutsche Investitionen an Bedeutung. Zwar entfällt das Gros der deutschen Direktinvestitionen in Entwicklungs- und Schwellenländern noch immer auf Lateinamerika, der Anteil der Investitionen in Lateinamerika an den gesamten deutschen Direktinvestitionen sank jedoch von Anfang bis Ende der 80er Jahre von 10% auf etwa 2% (Nunnenkamp/Agarwal 1993).

3. Über die Hälfte der 60 europäischen Unternehmen mit dem höchsten Umsatz in Lateinamerika sind in Brasilien konzentriert (34 Unternehmen), 18 in Argentinien, aber nur fünf in Mexiko und drei in Chile. Von den genannten 60 Tochtergesellschaften stammen ein Drittel aus Deutschland, zehn aus Großbritannien und acht aus Italien. Die europäischen Unternehmen sind damit überwiegend in den fortgeschrittenen lateinamerikanischen Ländern präsent. Die europäischen Unternehmen sind, angesichts ihres großen Engagements in Brasilien, einem Land, das sich noch in einer schwierigen Transitionsphase befindet, und Argentinien, einer Ökonomie, in der die

aktuelle Wirtschaftspolitik noch wenig dazu beiträgt, die Dynamik der Industrieproduktion und von Industrieexporten zu erhöhen, mit beachtlichen Anpassungsproblemen konfrontiert.

4. Von den 100 umsatzstärksten in- und ausländischen Unternehmen in Lateinamerika waren Anfang der 90er Jahre nur 16 europäische Tochterunternehmen.

5. Zu den 100 exportstärksten lateinamerikanischen Unternehmen gehörten Anfang der 90er Jahre nur sieben europäische Konzerne; auf sie entfielen weniger als 5 % der Exporte dieser Gruppe.

6. Im Rahmen der laufenden Privatisierungen in Lateinamerika wurden insbesondere Dienstleistungsunternehmen (Flug-gesellschaften, Telekommunikations- und Energieunternehmen, Banken, Verkehr) an in- und ausländische Unternehmen verkauft. Insgesamt haben sich die europäischen Konzerne nur wenig an den Privatisierungen beteiligt; dies gilt insbesondere für deutsche Unternehmen (Bundesstelle für Außenhandelsinformation 1997). Dieses fehlende Engagement könnte sich aus zwei Gründen ungünstig auf die Position der europäischen Unternehmen in Lateinamerika auswirken: Einerseits entwickeln sich gerade die Dienstleistungssektoren sehr dynamisch; andererseits intensivieren sich die Verflechtungen zwischen Dienstleistungs- und Industriesektor. Da die europäischen Aktivitäten stark industrieorientiert sind, hätten hier Synergieeffekte genutzt werden können.

Als **Gesamteindruck** wird deutlich, daß die deutschen und europäischen Investoren nicht zu den bedeutendsten global players in Lateinamerika gehören. Die Größennachteile, die Exportschwächen

sowie geringe Partizipation an den Privatisierungsmaßnahmen verweisen darauf, daß die in Lateinamerika tätigen europäischen Unternehmen stark durch das einseitig binnenorientierte Industrialisierungsmodell geprägt sind und daher vor entsprechenden Anpassungsprozessen stehen. Zugleich darf nicht übersehen werden, daß das Engagement der europäischen Unternehmen durch Investitionsmotive beeinflusst wird, die sich an weltweiten Veränderungen und globalen Unternehmensstrategien ausrichten. Folgende Aspekte sind für viele europäische Großunternehmen zentral:

1. Die Veränderungen in Europa wirken sich auf die Investitionsstrategien der europäischen Unternehmen aus. Die Vollendung des europäischen Binnenmarktes hat die Investitionsbedingungen im EU-Raum verbessert, die bevorstehende Währungsunion erhöht die Attraktivität des gemeinsamen Marktes weiter. Außerdem nehmen die Bemühungen europäischer und insbesondere deutscher Unternehmen zu, zukunftsfähige Formen der Arbeitsteilung mit den mittel- und osteuropäischen Ländern zu entwickeln. Auch wenn dieser Prozeß noch am Anfang steht, wird deutlich, daß die ost- und mitteleuropäischen Länder als Rohstoffexporteure und Zulieferer für einfache Chemikalien, Stahl und andere schwerindustrielle Produkte an Bedeutung gewinnen. Mittelosteuropäische Länder können als Standorte für Lohnveredelungsaktivitäten (ähnlich wie Mexiko für US-Unternehmen) in Frage kommen.

2. Die Standortqualität der ost- und südostasiatischen Länder ist gegenwärtig größer als die Lateinamerikas. Die

asiatischen Länder haben seit den 80er Jahren in großem Stil in F&E, Bildung und technische Ausbildung investiert. In Lateinamerika fielen und fallen die Investitionen in wirtschaftsrelevante Forschungs- und Bildungsbereiche sowie die materielle und immaterielle Infrastruktur insgesamt gering aus. Die Standortattraktivität der asiatischen Länder ist zudem aufgrund der hohen Wachstumsdynamik in der gesamten Region groß.

3. Die europäische Integrationsdynamik, die neuen Möglichkeiten in den ost- und mitteleuropäischen Ländern sowie die Attraktivität der asiatischen Wachstumsregion könnten zu einer Reduzierung der europäischen Investitionen in Lateinamerika führen. Entscheidend für das zukünftige Interesse europäischer Unternehmen in Lateinamerika werden jedoch die Dynamik des wirtschaftlichen Umbruchs und die Charakteristika des neuen Entwicklungspfades in Lateinamerika selbst sein. Derzeit deutet sich in der Mehrzahl der Länder die Konsolidierung eines stark ressourcenbasierten

Spezialisierungsmusters ab (z.B. in Argentinien, auch Chile). Sollte sich dieser Trend fortsetzen, dürfte Lateinamerika als Standort für europäische Konzerne eher an Bedeutung verlieren. Entscheidend wird sein, ob sich in Brasilien ein stärker industrie- und technologiebasiertes Wachstumsmuster durchsetzt und dieses auf die Nachbarländer, also die Agglomerationszentren zweiter und dritter Ordnung ausstrahlen kann. Europäische Unternehmen werden wenig Interesse an Lohnveredelungsaktivitäten in Lateinamerika zeigen. Wichtiger wird - auf der Nachfrageseite - die Dynamik der Binnennachfrage (also die Größe der

Märkte und deren Wachstum) sein; aus diesem Grund ist die Herausbildung des MERCOSUR ein wichtiger Investitionsanreiz. Auf der Angebotsseite wächst das Interesse an Direktinvestitionen mit der Modernisierung der Industriestandorte und zunehmender Wertschöpfungsorientierung der lateinamerikanischen Wirtschaft.

### **Strukturmerkmale der Handelsbeziehungen zwischen Deutschland, der EU und Lateinamerika**

1. Die Exporte der lateinamerikanischen Länder sind weiterhin durch Produkte mit relativ geringer Wertschöpfung geprägt. Die Industriegüterexporte Lateinamerikas betragen Mitte der 90er Jahre etwa 80 Mrd. US-\$ und damit ca. 2,5 % der Weltindustriegüterexporte (dies entspricht ziemlich exakt dem Volumen der Industriegüterexporte Südkoreas). Darüber hinaus bleibt festzuhalten, daß es sich bei den Industriegüterexporten überwiegend um Produkte niedriger Technologieintensität handelt. Augenscheinlich ist jedoch auch, daß sich die europäischen Ausfuhren nach Lateinamerika auf die "klassischen Industriegüter" konzentrieren. Japanische und US-amerikanische Exporteure sind im iberio-amerikanischen Raum stärker mit Hoch-technologieprodukten präsent und die asiatischen Schwellenländer machen deutschen Unternehmen in ihren "angestammten" Bereichen Konkurrenz (Beispiel: Textilmaschinen aus Taiwan). D.h., in Lateinamerika und den EU-Ländern bestehen offensichtlich Angebotsschwächen. Aus deutscher Perspektive wäre es bedeutend, in welchem Umfang deutsche (Maschinenbau)-Unternehmen an dem derzeit stattfindenden

Modernisierungsprozeß partizipieren können, der große Teile der lateinamerikanischen Industrie umfaßt. Hier werden die Kooperationspartner für die Zukunft festgelegt.

2. Zwar wuchsen die Exporte der EU (Deutschlands) nach Lateinamerika zwischen 1990 und 1995 um etwa 13 % p.a. (8 %), die Ausfuhren Japans, der asiatischen neuen Industrieländer und der USA jedoch um über 20 % (WTO 1996). Die EU und Deutschland verlieren also Marktanteile in Lateinamerika. Beide Seiten müßten an einer Intensivierung und qualitativen Vertiefung der Handelsbeziehungen interessiert sein. Dies gilt insbesondere auch für die EU, die seit Anfang der 90er Jahre erkennt, daß die starke europäische Binnenorientierung auch im Handelsbereich ergänzt werden muß um aktive Strategien, um auf allen dynamischen Märkten der Weltwirtschaft präsent zu sein.

3. Die EU-Agrarmarktordnung bleibt ein Exporthindernis für lateinamerikanische Exporteure (Stichworte: Nahrungs- und Futtermittel, Bananen- und Äpfelprotektionsimus). Hierunter leidet das europäische Image in der Region, und dies in einer Phase, in der sich der Kontinent zur Weltwirtschaft öffnet und seine Partner der Zukunft auswählt. Deutlich ist, daß sich viele lateinamerikanische Wirtschaftsakteure stärker in Richtung USA und Asien orientieren - einer beispiellosen Wachstumsregion, die allerdings auch nicht unbedingt als Musterbeispiel für Freihandelsorientierungen steht.

4. Verschiedene Untersuchungen zeigen, daß die Vollendung des europäischen Binnenmarktes insgesamt weder zu größeren Vorteilen noch zu größeren Nachteilen für lateinamerikanische Länder führt. Ein Nachteil für Lateinamerika ergibt

sich ohne Zweifel daraus, daß die Länder Mittel-osteuropas, die eine ähnliche Produktionsstruktur wie die fortgeschrittenen lateinamerikanischen Ökonomien aufweisen, in der EU-Präferenzordnung weiter nach vorn gerückt sind. Die mittelosteuropäischen Länder konkurrieren mit den lateinamerikanischen Exporteuren in den Bereichen Textil, Stahl und Agrargüter und verfügen aus politischen Gründen sowie wegen der niedrigeren Transportkosten über Wettbewerbsvorteile. Diese Konstellation drückt sich darin aus, daß der Anteil Lateinamerikas an den EU-Importen Mitte der 90er Jahre bei etwa 5 % stagniert, derjenige der östlichen Reformländer jedoch allein zwischen 1990 und 1992 von 2,7 % auf 7,5 % anstieg.

5. Den Handelsbeziehungen mit dem MERCOSUR kommen aus EU-Perspektive besondere Bedeutung in den europäisch-lateinamerikanischen Beziehungen zu: Mitte der 90er Jahre gehen 45 % der EU-Exporte nach Lateinamerika in den MERCOSUR und 53 % der EU-Importe aus Lateinamerika kommen aus dem MERCOSUR. 27 % der Importe des MERCOSUR entfallen auf die EU (USA 23 %). Die EU-Kommission hat beschlossen, mit den MERCOSUR-Ländern ein Rahmenabkommen über Handel und Wirtschaftskooperation anzustreben, das bis zum Jahr 2001 in Kraft treten soll. Nach Berechnungen der Kommission könnte der Anteil der EU am Außenhandel des MERCOSUR von derzeit 27 % ohne den Abschluß auf etwa 22 % sinken, bei Abschluß jedoch auf 36 % ansteigen (European Commission 1994).

Aus einer deutschen handelspolitischen Perspektive wird deutlich, daß Lateinamerika (z.B. im Vergleich zu Asien) keinen absolut prioritären Exportmarkt

darstellt. Dennoch: Gerade, weil in Lateinamerika derzeit ein weitreichendes Modernisierungsprogramm umgesetzt wird und eine Erneuerung der gesamten Infrastruktur ansteht, sollte sich die deutsche Wirtschaft auf ihre alten Stärken - insbesondere im Kapitalgüterbereich - besinnen. Wird hier der Anschluß verpaßt, werden auch zukünftige Aufträge (Erweiterungs- und Ersatzinvestitionen, Wartungs- und Dienstleistung) an deutschen Anbietern vorbeigehen.

## 8 Felder zukünftiger Zusammenarbeit zwischen Deutschland, der EU und den lateinamerikanischen Ländern

Die beiden Regionen haben nicht nur gemeinsame Interessen und Ziele (z.B. Demokratie, Menschenrechte, Ausgestaltung der Weltwirtschaft), sondern stehen auch vor gemeinsamen Problemen und Herausforderungen (Eßer 1994).

1. Die Staaten Lateinamerikas stehen nach ihrer Importliberalisierung ebenso wie die Länder Europas im Wettbewerb mit Asien und den USA. In Lateinamerika und in Europa hat sich die **Sektorstruktur der Wirtschaft**, damit auch die Exportstruktur, im Vergleich zu Ostasien und den USA zu langsam verändert.

2. Beide Regionen müssen **Innovationsstrategien** in den Mittelpunkt ihrer Wirtschafts-, Sozial-, Umwelt- und Integrationspolitik stellen, um nicht in eine Wachstums- und Außenwirtschaftsfalle zu laufen. In Europa und Lateinamerika ist ein offensives Vorgehen zur Einordnung in die internationale Wachstums- und Standortkonkurrenz sowie zur Gestaltung der Wirtschaftsbeziehungen zu den anderen Weltregionen erforderlich - nicht ein sich angesichts **unzureichender Innovationsdynamik verschärfender Protektionismus**. Beide Regionen stehen

also vor dem schwierigen Problem, eine tragfähige technologisch-industrielle Vision für die nächsten Jahrzehnte zu entwerfen und die Wirtschafts- und Strukturpolitik so weiterzuentwickeln, daß ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit in zukunftsorientierten Industrie- und Dienstleistungssektoren schnell wächst.

3. Beide Regionen sind gezwungen, die **neuen Technologien** (Informations- und Kommunikationstechnologien, Biotechnik, neue Werkstoffe, Energiesysteme) in ihre wirtschaftliche und gesamtgesellschaftliche Entwicklung einzuordnen und sich den **umweltpolitischen Herausforderungen** (Stichworte: Stoffstromreduzierung, Umwelt-Effizienzrevolution) zu stellen. Erst dadurch entstehen zukunftssträchtige Entwicklungspfade und ausreichende Wettbewerbspotentiale.

4. In beiden Regionen gibt es bisher keine ausreichende Klarheit über den politisch-institutionellen Mechanismus, um die neuen Anforderungen durch eine Bündelung der regionalen Kräfte zu bewältigen. Auch für die mittelgroßen EU-Länder besteht ein im nationalen Rahmen allein immer weniger überwindbares Problem darin, daß Verstöße in verschiedenen hochtechnologischen Feldern überaus hohe finanzielle Mittel erfordern. Hier liegt eine wichtige Begründung der europäischen Integration. Um wieviel wichtiger ist die Bedeutung der Integration in Lateinamerika.

Aus diesen gemeinsamen Orientierungen und Problemen könnten sich für die deutsche und europäische Entwicklungszusammenarbeit folgende wichtige Felder ergeben (Eßer 1994):

1. **Gestaltung der neuen Wirtschaftsordnung:** Die Entwicklung der neuen Wirtschaftsordnung ist in Lateinamerika noch keineswegs

abgeschlossen. Zwar werden die wichtigsten wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen von den Regierungen der Länder Lateinamerikas selbst, nicht selten allerdings mit Unterstützung durch IWF, Weltbank, IDB und UNDP gestaltet; in einigen Politikfeldern, etwa der Wettbewerbs-, Lohn- und Arbeitsmarktpolitik und der Verbraucherschutzgesetze können sich jedoch deutsche und europäische Beiträge als nützlich erweisen.

2. **Staatsreform:** Die Staatsreform wird sich in Lateinamerika über einen längeren Zeitraum hinziehen: In fast allen Ländern steht die institutionelle Reform erst am Anfang. Die Entbürokratisierung, die Verwaltungsreform und ganz besonders die Dezentralisierung stoßen auf erhebliche Hemmnisse. Ein tragfähiges neues Verhältnis zwischen dem Zentralstaat und den nachgeordneten Politik- und Verwaltungsebenen kann nur langfristig eingeübt werden. Die positiven wie negativen Erfahrungen mit dem deutschen föderalen System sind angesichts der Dezentralisierungsanstrengungen in Lateinamerika besonders interessant.

3. Auch die Entwicklung einer **neuen Gesellschaftsordnung** befindet sich in der ersten Phase. Dies gilt insbesondere für die gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen (Grundrechte, Rechtssicherheit, rechtsstaatliche Justiz, Partizipation intermediärer Organisationen an Entscheidungsprozessen auf den verschiedenen politisch-administrativen Ebenen, Meinungs- und Informationsfreiheit). In beiden Reformbereichen, der Staats- und Gesellschaftsreform, ist deutsche und europäische Unterstützung wichtig. Dies gilt vor allem für die Verwaltungsreform, die Dezentralisierung

und den Aufbau einer rechtsstaatlichen Justiz.

**4. Strukturierung der Meso-Dimension:** Engagement der deutschen und europäischen EZ zur Strukturierung des Meso-Raums in den Ländern Lateinamerikas ist aus drei Gründen wichtig: Die Länder Europas besitzen erstens in diesem Bereich eine große Erfahrung und damit Angebotsstärken. Der Meso-Raum wird dagegen von manchen anderen Gebern vernachlässigt. In Lateinamerika kommt es zweitens wie in Europa zu einer (sub-)regionalen Kooperation in Bildung und Forschung sowie einer Bündelung des regionalen Know-how im Bereich der neuen Technologien in regionalen "*centres of excellence*". Die Tochtergesellschaften europäischer Industrieunternehmen in Lateinamerika besitzen drittens großes Interesse an einer schnellen Entwicklung der Meso-Institutionen; sie würden die Erfolgchancen ihrer Umstrukturierungsprozesse erhöhen.

**5. Entwicklung der sozialen Dimension der Marktwirtschaft:** Die deutsche und europäische EZ sollte zur Gestaltung und Umsetzung des komplexen Sets von Politiken beitragen, die auf eine schnelle soziale Basissicherung und eine wachsende Beschäftigung gerichtet sind. Auch im sozialen Sektor kann sie die eigenen Angebotsstärken nutzen, z.B. zwecks Entwicklung einer modernen Alterssicherung oder zum Aufbau einer Sozialpartnerschaft zwischen Lohnarbeit und Kapital. Darüber hinaus sind Anstöße zur Organisation der armen Bevölkerung, um die intermediären Organisationen (politische Parteien, Gewerkschaften, Genossenschaften, Vereine), damit die organisatorische Basis der Demokratie, zu stärken, wichtig.

**6. Entwicklung der ökologischen Dimension der Marktwirtschaft:** Die deutsche und europäische EZ sollte die Entwicklung einer möglichst vorsorgeorientierten Umweltpolitik und den Aufbau staatlicher Umweltbehörden unterstützen sowie leistungsfähige gesellschaftliche Akteure in diesem Bereich (Institutionen der Wirtschaft, Verbraucherorganisationen und private Umweltverbände) zeitlich begrenzt fördern.

**7. Regionale Kooperation und Integration:** Die deutsche und die europäische EZ sollte die (sub-)regionale Kooperation und Integration auch im Interesse der EU-Länder selbst fördern: Ein offener, konstruktiver Regionalismus - im Norden und im Süden - kann zu einem Abbau der Störungen im multilateralen Handelssystem sowie zur Stabilisierung und politischen Ausgestaltung der Weltmarktwirtschaft beitragen. Aus der Sicht Lateinamerikas sind die Erfahrungen der EU, als dem fortgeschrittensten und ambitioniertesten regionalen Integrationsprojekt in der globalen Ökonomie, bedeutend. Die EU kann als Laboratorium für den Versuch gelten, angesichts der Globalisierung der Ökonomie auch die Reichweite der Politik über eng gewordene nationale Grenzen hinaus zu erweitern. Die EU verdeutlicht jedoch auch alle Probleme und Fallstricke eines solchen Projekts: Bürokratisierung, Koordinationsschwierigkeiten zwischen lokaler, nationaler und EU-basierter Politik, Verlust nationaler Identitäten.

Die Skizzierung potentieller Felder der Zusammenarbeit darf nicht als Aufforderung zu einer wirkungslosen "Bauchlanden-EZ" mißverstanden werden. Sinnvoll wäre es vielmehr, die existierende Vielzahl isolierter Projekte der Entwicklungszusammenarbeit zu

überwinden, **Schwerpunktbildung** voranzutreiben und **signifikante Beiträge zur Strukturbildung** in den lateinamerikanischen Ländern zu leisten (Hillebrand/Messner/Meyer-Stamer 1993).

Gerade, weil Lateinamerika für Deutschland und die EU kein prioritärer Raum ist und auch Lateinamerika nicht ausschließlich auf privilegierte Beziehungen zu der EU setzen kann, kann ein ernsthafter Politikdialog, der die Auseinandersetzung über wirtschafts- und gesellschaftspolitische Leitbilder einschließt, von gemeinsamen Interessen ausgeht und gemeinsame Stärken und Schwächen berücksichtigt, erfolgreich und dynamisch verlaufen. Hier sind Politik, Wissenschaft, gesellschaftliche Organisationen und Kulturinstitutionen gefragt. Ein solch zukunftsgerichteter Dialog wäre - nach dem Zusammenbruch der sozialistischen Systemalternative - für beide Seiten ein interessanter Beitrag zu der notwendigen Auseinandersetzung über unterschiedliche Typen von Marktwirtschaft und tragfähige gesellschaftliche Organisations- und Steuerungsmuster, mit denen die Probleme des nächsten Jahrhunderts bewältigt werden können

Die Diskussionen im Rahmen des G-8 Gipfels in Denver (im Sommer 1997), zwischen den USA, die die Wachstumserfolge der vergangenen Jahre feierten und ihr liberales Marktwirtschaftskonzept als weltweites Vorbild vorschlugen, und den Europäern, die auf die massiven Prozesse sozialer Exklusion in den USA verwiesen, aber auch vor der Notwendigkeit einer schwierigen Umstrukturierung ihrer Wohlfahrtsstaaten stehen, zeigen, daß die Auseinandersetzungen über die Zukunft der Marktwirtschaft(en) erst begonnen haben. Patentlösungen gibt es nicht;

Handlungsoptionen müssen unter den Bedingungen der Veränderungen in der Weltwirtschaft und der weltweiten tiefgreifenden technologisch-organisatorischen Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft neu ausgelotet werden. Der oft eher einer "Belehrenskultur" verhaftete Politikdialog im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit könnte in Richtung einer Herausbildung von "Lerngemeinschaften" weiterentwickelt werden.

## **9 Gestaltung der Weltwirtschaft als Zukunftsaufgabe internationaler Zusammenarbeit: Der globale Markt braucht ordnungspolitische Leitplanken und mehr wirtschaftspolitische Koordination**

### **Das Institutionengeflecht der Weltmarktwirtschaft - Die untersteuerte Weltmarktwirtschaft**

Angesichts der Globalisierung der Ökonomie kann und darf Wirtschaftspolitik nicht mehr auf den nationalstaatlichen Rahmen reduziert bleiben. Der Weltmarkt ist längst nicht mehr nur ein Ort des grenzüberschreitenden Austausches von Gütern, Kapital und Personen, sondern umfaßt auch ein Ensemble von Institutionen, die in ihrer Mehrzahl in der Phase nach dem zweiten Weltkrieg entstanden sind. Ihnen wird zuweilen zugetraut, die erodierende nationalstaatliche Souveränität - z.B. zur sozial- und umweltpolitischen Einbettung der Marktwirtschaft - durch globale "Staatlichkeit" kompensieren zu können.

Wichtig ist jedoch, daß es sich bei den bedeutenden und einflußreichen

internationalen Regulierungsinstanzen der Weltwirtschaft (insbesondere IWF, Weltbank, GATT/WTO) erstens um "Markt"institutionen handelt, die vor allem darauf ausgerichtet sind, die weltweiten Liberalisierungsprozesse weiter voranzutreiben, also politische Regulierungen abzubauen. Zweitens unterliegen diese Institutionen kaum demokratischer Kontrolle, so daß sie - im Gegensatz zu politischen Regulierungsinstanzen demokratischer Nationalstaaten - keinem öffentlichen Legitimationsdruck unterliegen. Aus diesen Gründen können die existierenden internationalen Institutionen derzeit die sich verengenden Spielräume für nationalstaatliche Steuerung nicht kompensieren. Während demokratisch legitimierte Institutionen in den westlichen Nationalstaaten auf die Gestaltung und zuweilen auch Begrenzung der Marktwirtschaft ausgerichtet waren und sind (z.B. wohlfahrtstaatliche Sicherungssysteme zur Abfederung der Instabilitäten der Marktwirtschaft; Korrektur nicht erwünschter Verteilungseffekte der Marktallokation; Umweltregulierungen), fungieren die wichtigen internationalen Institutionen eher als Motor universeller Liberalisierung (Altvater/Mahnkopf 1996).

Das heißt: Der Globalisierungsprozeß führt zur Verengung nationaler politischer Gestaltungsspielräume, zugleich sind im Rahmen wirtschaftsliberaler Strategien in vielen Ländern auf nationalstaatlicher, regionaler und lokaler Ebene Regulierungsmechanismen abgebaut worden (dies gilt ausgeprägt für Lateinamerika in den 90er



Jahren; weniger ausgeprägt, aber im Trend auch für Deutschland), ohne daß auf internationaler Ebene regulierende Institutionen mit angemessenen Monitoring-, Kontroll- und Regulierungsmechanismen ausgestattet worden wären. Dabei ist unstrittig, daß Privatisierungen und der Abbau von Bürokratie und Überregulierung Beiträge zur Überwindung der Wirtschafts- und Beschäftigungskrisen in vielen Ländern leisten können. Entscheidend ist jedoch die Frage, ob der Gestaltungsanspruch der Politik gegenüber der Ökonomie aufrechterhalten bleibt oder - wie aus neoliberaler Perspektive - der Markt zum möglichst wenig regulierten Motor weltweiter ökonomischer und gesellschaftlicher Entwicklung erklärt wird.

#### Schaubild

Die Liberalisierungsprozesse der vergangenen Dekaden haben die Weltwirtschaft bereits grundlegend verändert. Die Nachkriegszeit war - als Lehre aus der Weltwirtschaftskrise der 30er Jahre und dem nachfolgenden Faschismus in Deutschland und Europa - durch eine enge internationale wirtschaftspolitische Kooperation der Industrieländer unter der Führung der USA gekennzeichnet. Ziel war es, die Vollbeschäftigung zu sichern und durch den Aufbau von sozialstaatlichen Sicherungssystemen zur Entwicklung der sozialen Dimension der Marktwirtschaft beizutragen. An die Stelle dieses Projekts einer "gesteuerten sozialen Marktwirtschaft" und internationaler Koordination zwischen den OECD-Ländern ist heute ein zuvor nie erreichtes Maß an weitgehend unregulierten internationalen Interdependenzen getreten, die nationale Institutionen und Politiken unter enormen internationalen Wettbewerbsdruck setzen. Die

internationalen Institutionen und Regime, die zur sozialen und umweltpolitischen Ausgestaltung der Weltwirtschaft beitragen könnten (wie z.B. die ILO im Bereich sozialer Rechte; die Umweltkonventionen, die durch die Rio-Prozeß angestoßen wurden), verfügen entweder über zu geringe Handlungskompetenzen und Sanktionsmechanismen oder werden von den wichtigen Akteuren der Weltwirtschaft (z.B. der G 8; multinationale Konzerne) weder ernst genommen, noch gestärkt (vgl. soziale Dimension: Kapstein 1996; vgl. Umwelt: Loske 1996). Die Weltmarktwirtschaft ist untersteuert und institutionell unterentwickelt.

In der institutionell unterentwickelten Weltmarktwirtschaft entstehen eine Reihe von Problemen, die Nationalstaaten im Alleingang nicht lösen können:

- Die Steuerungsfähigkeit der Nationalstaaten wird in wichtigen Feldern zunehmend eingeschränkt. Öko- und Sozialdumping drohen und selbst der IWF verweist auf die Gefahr unkontrollierbarer Steuersenkungswettläufe zwischen den Staaten, mit der Folge chronischer öffentlicher Fiskalkrisen. Die Besteuerung von Unternehmensgewinnen und Kapitaleinkommen wird aufgrund der Internationalisierung der Finanzmärkte und fehlender Kooperation zwischen den Nationen immer schwieriger (Tanzi 1996). Das Beispiel Deutschland: der Anteil der Einkommens- und Körperschaftssteuer am BSP ist zwischen 1990 und 1994 von 2,8 auf 1,4 % gesunken (1950: 3,6 %). Der Anteil der Lohnsteuer der abhängig Beschäftigten am BSP dagegen stieg seit 1950 von 1,8 % auf heute 7-8 %.

- Die internationalen Finanzmärkte sind - worauf auch die Bank für Internationalen Zahlungsverkehr aufmerksam macht - durch hohe Instabilitäten und zunehmende Risikotransaktionen gekennzeichnet; die Regulierungskapazitäten der nationalen Zentralbanken zur Stabilisierung der Weltfinanzmärkte sind beschränkt (BIZ 1996). Die Mexiko-Krise 1994/95 und der Zusammenbruch der Baring-Bank 1996 infolge mißglückter Spekulationsaktivitäten eines Bankangestellten waren hierfür eindringliche Beispiele.
- In der seit den 80er Jahren weitgehend deregulierten Weltwirtschaft muß das Primat der Politik wieder durchgesetzt und verankert werden. Ob und inwieweit soziale und ökologische Dimensionen des Welthandels in der WTO Berücksichtigung finden, ist eine der Fragen, die in diesem Kontext von großer Bedeutung ist (Kulesa 1995/1997; Braun 1995).

Diese Problemkonstellationen verweisen auf die zentrale Frage der Handlungsfähigkeit der Wirtschaftspolitik. "Politikwettbewerb" in einem weltwirtschaftlichen System, in dem die Staaten ohne ordnungspolitischen Rahmen gegeneinander antreten und "*beggar-my-neighbor*"-Strategien, wie kompetitive Währungsabwertungen oder auch Steuersenkungswettläufe, die Oberhand gewinnen, erhöhen die Gefahr protektionistischer Reaktionen und einer Desintegration der Weltwirtschaft. Sie können nur durch Politikkoordination in der globalen Ökonomie verhindert werden: wirtschaftlicher Wettbewerb muß mit wirtschaftspolitischer Koordination, verlässlichen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und

ordnungspolitischen Grund- und Mindestnormen verknüpft werden (Bergsten 1995; Nowotny 1997).

### **Stärkung wirtschaftspolitischer Koordination: Ein neues Feld für den Politikdialog und Ansätze für gemeinsames Handeln in der Weltwirtschaft**

Weil das Tempo der Globalisierung die Möglichkeiten der Regierungen übertrifft, notwendige ordnungspolitische Rahmenbedingungen für die Stabilisierung der (welt-) wirtschaftlichen Beziehungen im Alleingang zu schaffen, sind wirtschaftspolitische Koordination zwischen den Nationalstaaten und die Schaffung einer weltwirtschaftlichen Ordnungspolitik wichtige Zukunftsaufgaben.

Unter dem Druck des Ost-West-Konfliktes waren die OECD-Staaten durchaus in der Lage, nationalstaatliche Egoismen zu überwinden. Doch nachdem die Sowjetunion 1975 in der KSZE-Schlußakte ihre weltrevolutionären Pläne beerdigte, wurden die erfolgreichen Abstimmungsprozesse in der Währungs-, Zins- und Fiskalpolitik aufgegeben. Statt dessen setzen die G 8 - Länder zunehmend auf merkantilistische Deflationierungs-, Abwertungs-, Einkommensteuer-, Lohnsenkungs- und Sozialabbauwettläufe. Aufgrund fehlender wirtschaftlicher Koordination und Kooperation zwischen den Industrieländern droht der Standortwettbewerb soziale Standards und Löhne nach unten zu nivellieren - nicht zuletzt mit der Gefahr, konzertiert rezessive Tendenzen zu verstärken.

Vor diesem Kontext sind auch eine Ausweitung und Neuorientierung der deutsch/ europäisch-lateinamerikanischen

Beziehungen sinnvoll. Europa und Lateinamerika könnten zu Bündnispartnern werden, um die Ausgestaltung der Weltwirtschaft voranzutreiben.

### **Die Gestaltung und Steuerung von Wirtschaftsprozessen sind auch in der Weltwirtschaft möglich und notwendig**

Oft wird behauptet, daß angesichts des zunehmenden Standortwettbewerbs die Chancen für wirtschaftspolitische Kooperation und Koordination zwischen den Nationalstaaten gering seien. Der Steuerungsverzicht ist jedoch eine politische Entscheidung und kein Naturgesetz, denn es gibt gute Gründe dafür, daß aus der Verdichtung und Bewußtwerdung ökonomischer Interdependenzen auch gemeinsame Interessen und Initiativen zu ihrer institutionellen Einbettung entstehen. Die Einsicht in die

- zunehmenden und sich verdichtenden räumlichen, zeitlichen und kausalen Interdependenzen in der Weltwirtschaft, die zu wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen Ländern, Regionen und Akteursgruppen führen;
- Unvorhersehbarkeit von Erfolg oder Mißerfolg, die begrenzte Reichweite sowie die Risiken von einseitig auf Wettbewerb und die Durchsetzung von Eigeninteressen orientierte Strategien in Politik und Wirtschaft;
- generelle hohe Unsicherheit, die für alle beteiligten Akteure aus der Eigendynamik ungesteuerter Systeme - wie den internationalen Finanzmärkten, der Logik des globalen Standortwettbewerbs oder der technologischen Entwicklung - entstehen;

können neue kooperative Projekte in der Weltwirtschaft befördern. Für ärmere und schwächere Ökonomien kann der Kooperationswille durch die Chance, aktiv an der Gestaltung der Weltwirtschaft mitwirken zu können und Zugang zu den finanziellen und immateriellen Ressourcen der internationalen Gemeinschaft zu bekommen, motiviert sein. Für die reichen und handlungsmächtigeren Länder und Akteure ist Kooperation ratsam, weil viele Probleme - wie z.B. Umweltprobleme - ohne die Länder des Südens und Ostens nicht gelöst werden können. Zudem sind auch sie auf Kooperation zur Blockierung globaler Abwärtsspiralen und Dumpingprozesse angewiesen.

Wirtschaftspolitische Steuerung wird in der Weltmarktwirtschaft keineswegs unmöglich. Handlungsspielräume können auf **fünf Ebenen** mobilisiert werden (Hirst/Thompson 1996; Eßer et al. 1996). Auf all den skizzierten Ebenen der weltwirtschaftlichen Architektur ergeben sich vielfältige Kooperationsmöglichkeiten zwischen Deutschland, der EU und Lateinamerika:

1. Die **zentralen Länder der Weltwirtschaft** (G 7: USA, Kanada, Japan, England, Frankreich, Deutschland, Italien) repräsentieren weit mehr als die Hälfte des Weltsozialprodukts, drei ihrer Währungen (Dollar, DM und Yen) 80 % aller Weltfinanzumsätze und 90 % aller Weltwährungsreserven. Sie verfügen daher über gemeinsames Steuerungspotential. Deutschland gehört zu den wichtigen global players und könnte eine Vorreiterrolle im Prozeß der Etablierung einer neuen weltwirtschaftlichen Ordnungspolitik übernehmen.

2. **Internationale Regime** (wie die WTO) können in Bereichen, in denen die nationale Ordnungspolitik zu kurz greift

(z.B. Regulierungen von Direktinvestitionen, internationales Wettbewerbsrecht), zur Herausbildung einer internationalen Ordnungspolitik beitragen. Die EU könnte, außenpolitische Geschlossenheit vorausgesetzt, Initiativen in diese Richtung voranbringen; die lateinamerikanischen Länder, die als Nationalstaaten nicht zu den bedeutenden global players gehören, könnten sich im Verbund (z.B. durch den MERCOSUR) Gehör verschaffen.

3. In **regionalen Integrationsprojekten** (EU, MERCOSUR, NAFTA etc.) können wichtige Regulierungsleistungen erbracht werden, die kleine und mittlere Staaten vor dem Hintergrund des Standortwettbewerbs nur schwer durchsetzen könnten (z.B. währungspolitische Kooperation; Durchsetzung von Umweltnormen, Arbeitsschutzbestimmungen, Steuerharmonisierungen). Regionen werden zu einer entscheidenden Ebene der Ausgestaltung einer neuen Architektur und Einbettung der Weltwirtschaft. Dieser Prozeß ist in der EU weiter gediehen als z.B. im MERCOSUR; gemeinsame Lernprozesse könnten hier ansetzen. Zukünftig wird auch die Vertiefung der Kooperation zwischen den regionalen Integrationsprojekten an Bedeutung gewinnen. Die EU und der MERCOSUR könnten hier eine Pionierrolle übernehmen.

4. Auf **lokaler Ebene** können und müssen strukturpolitische Entscheidungen vorbereitet und umgesetzt werden (z.B. Modernisierung kommunaler Einrichtungen, Berufsbildungszentren, Technologieinstitutionen). Globalisierung und "Lokalisierung" ergänzen sich. In den Industrieländern und insbesondere in Deutschland sind hier bereits wichtige Erfahrungen gesammelt worden. Lateinamerika ist generell durch stark

zentralistische Strukturen gekennzeichnet; Dezentralisierung und eine Stärkung der lokalen Ebenen sind wichtige Zukunftsaufgaben. Die deutsch-europäische Entwicklungszusammenarbeit kann hier Beiträge leisten.

5. Auf **nationalstaatlicher Ebene** existieren hohe Anforderungen, aber auch Handlungsspielräume für aktive Standortpolitiken zur Stärkung nationaler Wettbewerbsvorteile (vgl. "systemische Wettbewerbsfähigkeit"). Zudem stellt der Nationalstaat das Scharnier zwischen den lokalen und supranationalen Handlungsebenen dar. Hier stehen Deutschland und die lateinamerikanischen Länder vor komplexen gesellschaftlichen Herausforderungen, denen weder mit etatistischen "Planungsstaaten", noch mit dem neoliberalen "Minimalstaat" begegnet werden kann. Das Verhältnis zwischen Staat, Markt, Gesellschaft und Individuen befindet sich im Umbruch. Die Bedeutung von und die Beziehungen zwischen hierarchischen, marktförmigen und netzwerkartigen Organisations- und Steuerungsmustern verändert sich nachhaltig. Institutionelle Innovationen sind notwendig, um den neuen Herausforderungen gerecht zu werden (Commission on Global Governance 1995; Messner 1995).

Die internationale Wirtschaftsordnung der Zukunft wird auf vielschichtigen Entscheidungssystemen, die auf Beratung, Konsensbildung und flexiblen Spielregeln basieren, beruhen. Dabei ist die grundlegende Frage, wer Regeln und Prinzipien festlegt, offen. Bisher sind die OECD-Länder und die G 7 (seit Sommer 1997 die G-8) die entscheidenden Akteure und in allen wichtigen internationalen Institutionen (z.B. Weltbank, IWF) tonangebend. Eine zukunftsweisende

Politik muß darauf ausgerichtet sein, den Stellenwert der nicht-OECD-Länder (in denen 90 % der Weltbevölkerung leben) in den internationalen Institutionen zu stärken, um die Legitimität multilateraler Vereinbarungen zu erhöhen.

**Lateinamerika** (der MERCOSUR) sollte sich, trotz der Kompliziertheit der internen Reformprozesse, in die Ausgestaltung der Weltwirtschaft aktiv einmischen. Nicht zuletzt, weil das Gelingen und die Nachhaltigkeit der internen Reformen unmittelbar von den äußeren Bedingungen abhängen. **Deutschland und die EU** sollten kooperative Lösungen von globalen Problemen ansteuern und aus den positiven Erfahrungen des Interessenausgleichs in der EU lernen. Sie sollten nicht versuchen, den hegemonialen Politikstil der USA zu kopieren. In der immer interdependenten Weltwirtschaft ist nicht weniger, sondern mehr Kooperation und Koordination zwischen den Nationen gefragt; nur so kann gemeinsame Problemlösung gelingen. Im Politikdialog zwischen Lateinamerika und der EU/Deutschland sollte eine gemeinsame Initiative zur Schaffung einer tragfähigen Weltwirtschaftsordnung erörtert werden.

### **Eine wirtschaftliche Weltordnungspolitik ist notwendig**

Eine wirtschaftliche Weltordnungspolitik ist angesichts der Verdichtung globaler ökonomischer Interdependenzen unabdingbar (Bergsten 1995). Es ist allgemein akzeptiert, daß die nationale Politik Verantwortung für "öffentliche Güter" (z.B. Polizei, Rechtsprechung, Umweltschutz) übernehmen muß, die der Markt nicht bereitstellen kann. Die gleiche Verantwortung wird jedoch bisher auf internationaler Ebene von vielen wichtigen

Akteuren nicht akzeptiert. Dabei ist es offensichtlich, daß die Globalisierung der Märkte die Entwicklung eines tragfähigen multilateralen Ordnungsrahmens erforderlich macht, um

- Marktversagen (wie z.B. die lateinamerikanische Verschuldungskrise der 80er Jahre; Umweltkrisen) zu begrenzen;
- klare Spielregeln für die weltwirtschaftlichen Akteure zu setzen, nachdem durch die Erosion der hegemonialen Führerschaft der USA und der Verteilung internationaler wirtschaftlicher Macht auf eine Reihe von Ländern ein Steuerungs- und Führungsvakuum entstanden ist;
- Gegengewichte zur zunehmenden Hinwendung einiger Länder zu unilateralen Entscheidungen zu etablieren, die die multilaterale Ordnung unterminieren (z.B. Helms-Burton Gesetz der USA, auf dessen Grundlage Unternehmen bestraft werden sollen, die in Ländern investieren, deren Verhalten den USA nicht gefällt: z.B. Kuba).

Eine zu schaffende Weltwirtschaftsordnung muß die folgenden internationalen öffentlichen Güter bereitstellen bzw. sichern und entsprechende institutionelle Säulen entwickeln:

**Globale Rechtsstaatlichkeit:** Allseitig akzeptierte Regeln, Konfliktregulierungs- und Sanktionsmechanismen bilden die Grundlage eines multilateralen Ordnungssystems.

**Finanzstabilität:** Ein stabiles Währungssystem, das die Fähigkeit besitzt, größere systembedingte Rückschläge und Krisen zu bewältigen und eine vorausschauende Regulierung internationaler Finanzmärkte zu gewährleisten, muß entwickelt werden:

- Um permanente Wechselkursinstabilitäten zu begrenzen, ist eine Stabilisierung der realen (inflationbereinigten) Wechselkurse der wichtigsten Währungen innerhalb einer Bandbreite (von etwa 10 %) sinnvoll.
- Kurzfristige Kapitalspekulationen auf den internationalen Finanzmärkten sollten durch eine Steuer auf kurzfristige Kapitalanlagen begrenzt werden (Tobinsteuer).
- Der Internationale Währungsfond muß für verbesserte Datentransparenz sorgen und mit umfangreicheren Finanzierungsmöglichkeiten ausgestattet werden, um auf Währungskrisen (wie in Mexiko 1994/95) reagieren zu können.
- Die großen multinationalen Banken müssen ihre internen Kontrollmechanismen weiterentwickeln, um Spekulationswellen zu begrenzen und Zusammenbrüche (wie den der Baring Bank von 1995) zu vermeiden.

**Handel und Investitionen:** Die WTO muß weiterentwickelt werden (Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards). Ein **Regelwerk für Direktinvestitionen**, deren Bedeutung rasch wächst, muß geschaffen werden. Ein **globales Wettbewerbsrecht** und eine internationale Wettbewerbspolitik stehen aus.

**Umwelt:** Zum Schutz globaler Umweltgüter und der Stärkung nachhaltiger Entwicklung wäre die Gründung einer "Global Environmental Organisation" sinnvoll, um bereits existierende, aber unkoordinierte Ansätze auf diesem Gebiet zusammenzuführen (Fues 1997).

**Infrastruktur und Institutionen:** Gemeinsame Standards für Maße, Gewichte, technische, ökologische Normen und einvernehmliche Regelungen zur

Gestaltung und Gewährleistung der Freiheit der Meere und gemeinsam benutzter Flugsicherungs- und Telekommunikationsnetze müssen entwickelt werden.

**Korruptionsbekämpfung:** International verbindliche Regeln und Sanktionsmechanismen könnten zur Bekämpfung grassierender Korruption beitragen.

Durch die zunehmenden Interdependenzen in der Weltwirtschaft wachsen sowohl der Nutzen dieser öffentlichen Güter als auch die bei ihrer Vernachlässigung entstehenden Nachteile.

Gelingt es nicht, eine weltwirtschaftliche Ordnungspolitik zu entwickeln, dürften die Befürchtungen des eher konservativen Landeszentralbankpräsidenten von Hannover, Helmut Hesse (1996), sich bewahrheiten: *Es bliebe "den nationalen Regierungen vielfach nichts anderes übrig, als sich nicht unwesentlich auf die Bedingungen einzulassen, die das internationale mobile Kapital erfüllt sehen möchte"*. So gesehen ist internationale wirtschaftspolitische Koordination und Kooperation auch eine notwendige Bedingung zur Stabilisierung der nationalstaatlich organisierten Demokratie.

Dennoch sind viele Staaten zur Abtretung eines Teils ihrer Souveränität und zur Stärkung multilateraler Regelsysteme bisher nicht bereit. Von der handlungsmächtigen G 8 gehen bisher kaum Initiativen zur Entwicklung eines wirksamen multilateralen Ordnungssystems aus.

## 10 Nord-Süd-Beziehungen aufwerten und weiterentwickeln

Vor diesem Hintergrund steht auch eine Neuorientierung und Vertiefung der Nord-Süd(-Ost)-Beziehungen aus. Die Ausgestaltung der Weltwirtschaft am Ende des 20. Jahrhunderts kann nicht an die konfliktiven Debatten der 70er Jahre um eine "Neue Weltwirtschaftsordnung" anknüpfen, in der es vor allem um höhere monetäre Nord-Süd-Transfers ging. Die Entwicklungsländer lernten aus diesen konfrontativen Auseinandersetzungen, daß sie mit Maximalforderungen und Stimmenmehrheit die Machtstrukturen in der Weltwirtschaft und -politik nicht verändern können. Die Industrieländer sollten gelernt haben, daß durch die machtgestützte Verweigerung von Kompromissen keine gemeinsamen Problemlösungen gefunden werden können, an denen ihnen im aufgeklärten Eigeninteresse gelegen sein muß. Ende der 90er Jahre geht es um gemeinsame Anstrengungen zur Einbettung und Ausgestaltung der globalen Ökonomie, die Vereinbarung eines allgemein akzeptierten internationalen Regelwerkes und die Herausbildung von Mechanismen gemeinsamer Problemlösung in der interdependenten Weltwirtschaft. Nur so können Bedingungen geschaffen werden, um die sozialen und ökologischen Dimensionen der Marktwirtschaft weiterzuentwickeln und einen "globalen Raubtierkapitalismus", vor dem z.B. Helmut Schmidt warnt, zu verhindern. Global Governance wird zu einer zentralen Herausforderung der Zukunft (Desai/Redfern 1995; Messner/Nuscheler 1996)

Seit der Verschuldungskrise der 80er Jahre und dem Ende des Ost-West-Konflikts, ist die Verhandlungsmacht des Südens (abgesehen von den wenigen

asiatischen Schwellenländern und China) gegenüber den OECD-Staaten gesunken. Die OECD-Länder müssen, schon aus langfristigem Eigeninteresse, den Gesprächsfaden mit den Ländern des Südens und Ostens wieder aufnehmen, um die neuen weltwirtschaftlichen Herausforderungen, mit denen eine Vielzahl weiterer Weltprobleme einhergehen (z.B. Umwelt, Migration), zu meistern (Stiftung Entwicklung und Frieden 1997). Der Abbau der Entwicklungszusammenarbeit weist in diesem Zusammenhang in die völlig falsche Richtung und dokumentiert das fehlende globale Problembewußtsein der Industrieländer. Die Länder des Südens müssen ebenfalls ihre nationalen Engstirnigkeiten überwinden. Die Blockadehaltungen vieler Länder, z.B. beim Klimaschutz, zeigen, daß auch hier Lernprozesse ausstehen.

Diese neuen Dimensionen der internationalen Kooperation, die aus der Globalisierung resultieren, sollten in den deutsch/ europäisch - lateinamerikanischen Beziehungen aufgegriffen und entwickelt werden. Internationale Koalitionen sind notwendig, um Durchbrüche in der Ausgestaltung der Weltwirtschaft zu erzielen.

## Literatur

- Altvater, E./Mahnkopf, B., 1996: Grenzen der Globalisierung, Münster.
- Bank für internationalen Zahlungsausgleich, 1997: Jahresbericht, Basel.
- Bergsten, F., 1996: Global Economic Leadership and the Group of the Seven, Washington.
- Braun, M., 1995: Arbeitnehmerrechte im Welthandel, INEF Report Nr. 14, Duisburg.
- Bundesstelle für Außenhandelsinformationen, 1997: Privatisierung in Lateinamerika, Chancen für deutsche Unternehmen, Köln.
- Commission on Global Governance, 1995: Nachbarn in einer Welt. Der Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik, Bonn.
- Desai, M./Redfern, P., 1995: Global Governance. Ethics and Economics of the World Order, London.
- Dunning, J.H., 1993: International Investment Patterns, in: Oxelheim, L. (Hrsg.): The Global Race for Direct Investment, Berlin, Heidelberg.
- Edwards, S., 1995: Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope, Oxford.
- Eßer, K., 1994: Wirtschaftspolitische Neuorientierung in Lateinamerika - Erste Reaktionen der Wirtschaft und Anforderungen an Wirtschaft und Staat in den 90er Jahren, in: BMZ (Hrsg.): Entwicklungspolitik, Materialien, Nr. 89, Lateinamerika und Europa in den 90er Jahren, Hamburg.
- Eßer, K., 1996: Weltmarktintegration und gesellschaftliche Entwicklung in Lateinamerika, in: Nord-Süd-aktuell, Nr. 3.
- Eßer, K., 1997a: Von der Industrie- zur Informationsökonomie. Nationalstaatliches Handeln zwecks Paradigmenwechsel, in: Messner, D. (Hrsg.): Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen der Politik in der Weltmarktwirtschaft und -gesellschaft, Bonn.
- Eßer, K., 1997b: Paraguay. Construyendo las ventajas competitivas, DIE, Berlin (Ms.)
- Eßer, K. et al., 1995: Uruguay: Nuevas tendencias del fomento a la exportación, DIE, Berlin.
- Eßer, K./Hillebrand, W./Messner, D./Meyer-Stamer, J., 1996: Systemic Competitiveness - New Governance Patterns for Industrial Development, London.
- Eßer, K. et al., 1996: Globaler Wettbewerb und nationaler Handlungsspielraum. Neue Anforderungen an Wirtschaft, Staat und Gesellschaft, Köln.
- European Commission, 1994: The European Community and MERCOSUR: An Enhanced Policy, Communication from the European Commission to the Council and the European Parliament (19 Okt. 1994)
- Foray, D./Lundvall, B.A. (Hrsg.), 1996: Employment and Growth in the Knowledge-Based Economy, Paris.
- Fues, T., 1997: Rio plus 10, Policy Paper Nr. 6, Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn.
- Garcia, J./Messner, D., 1997: La industria de Perú ante la economía mundial: Desafíos para las empresas y políticas requeridas más allá de la estabilización, Lima/Duisburg (Ms.).
- Gerybadze, A./Meyer-Krahmer, F./Reger, G., 1997: Globales Management von Forschung und Innovation, Stuttgart.
- Härtel, H.H. et al., 1996: Grenzüberschreitende Produktion und Strukturwandel.

- Globalisierung der deutschen Wirtschaft, HWWA, Baden-Baden.
- Hesse, H./Keppler, H., 1996: Europa-ein Ganzes?, in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, 29.2.1996.
- Hillebrand, W./Messner, D./Meyer-Stamer, J., 1993: Stärkung technologischer Kompetenz in Entwicklungsländern, DIE, Berlin.
- Hirst, P./Thompson, G., 1996: Globalization in Question, Blackwell.
- IRELA, 1996: Foreign Direct Investments in Latin America in the 1990s, Madrid.
- Kapstein, E.B., 1996: Workers in the World Economy, in: Foreign Affairs, Vol. 75, Nr. 3.
- Kulesa, M.E., 1995: Handelspolitische Sozialstandards zum Wohle der "Dritten Welt"?, INEF-Report Nr. 12., Duisburg.
- Kulesa, M.E., 1996: Die Tobinsteuer zwischen Lenkungs- und Finanzierungsfunktion, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 2.
- Lechner, N., 1997: Tres formas de coordinación social, in: Revista de la CEPAL, Nr. 61, Santiago.
- Lemper, A., 1995: Globalisierung des Wettbewerbs und Spielräume für eine nationale Wirtschaftspolitik, in: Berichte aus dem weltwirtschaftlichen Colloquium der Universität Bremen, Bremen.
- Loske, R., 1996: Klimapolitik, Marburg.
- Markl, H. (Präsident der Max-Planck-Institute), 1996: Der Globus muß auf den Prüfstand, in: Rheinischer Merkur, 10.Mai 1996.
- Matraves, C., 1997: Die deutsche Industriestruktur im internationalen Vergleich, Wissenschaftszentrum Berlin, Discussion Paper IV97-10.
- Messner, D., 1995: Die Netzwerkgesellschaft. Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung, Köln.
- Messner, D., 1997b: Wirtschaftsreformen und gesellschaftliche Neuorientierung in Lateinamerika. Die Grenzen des neoliberalen Projekts, in: Imbusch, P. et al.(Hrsg.): Neoliberalismus in Lateinamerika, Hamburg.
- Messner, D., 1997c: Globalisierung und Ökonomie, in: Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.): Globale Trends 98, Frankfurt a.M.
- Messner, D. (Hrsg.), 1998: Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen der Politik in der Weltgesellschaft, Bonn.
- Messner, D./Nuscheler, F., 1996: Global Governance - Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik, in: dies, (Hrsg.): Weltkonferenzen und Weltberichte, Bonn.
- Messner, D./Scholz, I., 1996: Wirtschaftliche Entwicklungsdynamik und gesellschaftliche Modernisierungsblockaden in Chile, in: Nord-Süd aktuell, Nr. 1.
- Meyer-Stamer, J., 1996a: Technologische Wettbewerbsfähigkeit: Allgemeine Überlegungen und Erfahrungen aus Brasilien, Köln.
- Meyer-Stamer, J., 1996b: Industriepolitik für den Innovationsstandort Deutschland, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn.
- Meyer-Stamer, J. et al., 1996: Industrielle Netzwerke und Wettbewerbsfähigkeit. Das Beispiel Santa Catarina/ Brasilien, DIE, Berlin.
- Nunnenkamp, P./Jumana A., 1993: Die Bundesrepublik Deutschland und Lateinamerika. Perspektiven für eine intensivere wirtschaftliche Zusammenarbeit im Bereich Direktinvestitionen, Kiel.
- Nowotny, E., 1997: Ein Ordnungsrahmen für den globalen Wettbewerb, in: Zeitschrift

für internationale Politik und Gesellschaft,  
Nr. 3, Bonn.

Ohmae, K., 1990: The Borderless World,  
London.

OECD, 1992: Technology and the Economy:  
The Key Relationships, Paris.

Plehwé, D., 1997: Eurologistik, europäische  
Verkehrspolitik und die Entwicklung eines  
transnationalen (Güter-)Transportsystems,  
in: PROKLA. Zeitschrift für kritische  
Sozialwissenschaft, Nr. 107.

Porter, M., 1990: The Competitive Advantage  
of Nations, New York.

Priewe, J., 1996: Die technologische  
Wettbewerbsfähigkeit der deutschen  
Wirtschaft, Wissenschaftszentrum Berlin,  
Discussion Paper, Nr. FSII 97-203.

Soskice, D., 1996: German Technology Policy,  
Innovation, and National Institutional  
Frameworks, Wissenschaftszentrum  
Berlin, Discussion Paper, Nr. FSI 96-319

Stiftung Entwicklung und Frieden, 1997:  
Globale Trends 98, Frankfurt a.M.

Tanzi, V., 1996: Globalization, Tax  
Competition and the Future of the Tax  
Systems, IMF Working Paper,  
Washington.

Future of Tax Systems, IMF Working Paper,  
Washington.

UNCTAD: World Investment Report, diverse  
Jahrgänge

World Bank, 1993: The East Asian Miracle.  
Economic Growth and Public Policy,  
Washington.

WT0, 1996: International Trade, Genf