

# **JOURNAL FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK**

herausgegeben vom Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik  
an den österreichischen Universitäten

vol. XXII 2–2006

## **REGIONALE INTEGRATION Tendenzen und Alternativen**

Schwerpunktredaktion: Joachim Becker  
Karen Imhof  
Oliver Schwank

mandelbaum *edition südwind*

**Journal für Entwicklungspolitik (JEP)**  
**Austrian Journal of Development Studies**

Herausgeber: Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik an den Österreichischen Universitäten

Redaktion: Gerald Faschingeder, Karin Fischer (verantwortlich), Margit Franz, Inge Grau, Irmi Maral-Hanak, Franziska Herdin, Karen Imhof, Johannes Jäger, Bettina Köhler, Franz Kolland, René Kuppe, Bernhard Leubolt, Barbara Nothegger, Andreas Novy, Christof Parnreiter, Petra Purkharthofer, Kunibert Raffer, Anselm Skuhra

Board of Editors: Dieter Boris (Marburg), John-ren Chen (Innsbruck), Hartmut Elsenhans (Leipzig), Jacques Forster (Genève), John Friedmann (St. Kilda), Peter Jankowitsch (Paris), Friedrich Katz (Chicago), Helmut Konrad (Graz), Ulrich Menzel (Braunschweig), Jean-Philippe Platteau (Namur), Dieter Rothermund (Heidelberg), Heribert Steinbauer (Wien), Paul Streeten (Boston), Osvaldo Sunkel (Santiago de Chile)

Produktionsleitung: Pia Lichtblau

Umschlaggestaltung: Pia Lichtblau

## Inhaltsverzeichnis

- 4 Editorial
- 11 JOACHIM BECKER  
Metamorphosen der regionalen Integration
- 45 OLIVER SCHWANK  
Regionale Integration und Polarisierung: Die *Southern African Development Community*
- 68 EDUARDO GUDYNAS  
Von weicher Integration und hartem Handel zu autonomem Regionalismus
- 90 INGRID EL MASRY  
Von der Einheit zur Zersplitterung?  
Die arabische Integration im Spannungsfeld historischer und internationaler Rahmenbedingungen
- 110 Rezension
- 114 Schwerpunktredaktion, Autorinnen und Autoren
- 117 Impressum

**JOACHIM BECKER**

## **Metamorphosen der regionalen Integration**

Regionale Integrationsprojekte haben in den letzten 20 Jahren sowohl eine Vervielfachung als auch eine Neuausrichtung erfahren. Waren sie während der Epoche des Fordismus – in seinen Varianten im Zentrum und in der (Semi-)Peripherie – als Ergänzung einer vom Binnenmarkt getragenen Entwicklung konzipiert, sollen sie heute ein Sprungbrett in den Weltmarkt darstellen. Besaßen sie in den drei Nachkriegsjahrzehnten signifikante Elemente zumindest des regionalen Ausgleiches, so steht seit den späten 1980er Jahren die Möglichkeiten der Ausnutzung von regionalen Unterschieden durch das Kapital im Vordergrund. Auch in der politischen Ausgestaltung zeigen sich neue Nuancierungen. Immer mehr rückt die Festschreibung eines kaum veränderlichen ultraliberalen Regelwerks – von Gill (2000: 43) als „neuer Konstitutionalismus“ bezeichnet – in den Vordergrund. Deutlichster Ausdruck dieses Schwenks ist die Unterzeichnung von regionalen Freihandelsabkommen, die sich von Projekten regionaler Integration u.a. durch den Verzicht auf eine dynamische Fortentwicklung der Vertragsbeziehungen sowie auf regionale Ausgleichsmechanismen unterscheiden. Regionale Integration zeichnet sich in der hier vertretenen Konzeption durch die Bildung zumindest minimaler gemeinsamer politischer Institutionen, durch die Möglichkeit der Fortentwicklung des Vertragswerkes und die Definition eines gewissen wirtschaftlichen (und politischen) Konsenses zwischen den Vertragsstaaten aus. In diesem Sinn ist regionale Integration ein politisches Projekt, in dem wirtschaftliche Interessen zum Tragen kommen. Somit ist eine enge wirtschaftliche Verflechtung zum Zeitpunkt des regionalen Zusammenschlusses einem Integrationsprojekt zwar förderlich, aber keine unabdingbare Voraussetzung. Daher ist es auch nicht möglich, von wirtschaftlichen Großregionen, die sich durch ein fortgeschrittenes Maß wirtschaftlicher Verflechtung auszeichnen, direkt auf die geographischen

Grenzen eines (möglichen) politischen Integrationsprojektes zu schließen. Wirtschaftliche Verflechtung hat allein genommen nicht die Grenzen bei der Nationalstaatenbildung definiert – und dies gilt analog auch für die Grenzen von Integrationsprojekten. Diese bilden sich in komplexen politischen Prozessen heraus und sind, wie auch die Inhalte der Integration, wandelbar.

Den Gründen für die Metamorphosen der regionalen Integration will dieser Beitrag nachgehen. Am Anfang wird er knapp ein regulationistisches Konzept der Integration skizzieren und eine grobe Klassifizierung von Integrations- und Freihandelsprojekten entwickeln. Als alternative normative Konzepte kapitalistischer Integration werde ich dann die durch den Freihandel geprägte Perspektive sowie den produktiven Fokus in der Tradition von List darstellen. Vor diesem Hintergrund diskutiere ich abschließend Metamorphosen der regionalen Integration in Europa, dem südlichen Afrika sowie dem südlichen Lateinamerika. Hierbei wird es um die Europäische Union, den *Mercado Común del Sur* sowie den Wandel der *Southern African Development Co-ordination Conference* (SADCC) zur *Southern African Development Community* (SADC) gehen. Ein zentrales Interesse gilt dabei der Frage, welchen Einfluss die unterschiedliche Stellung in der internationalen Arbeitsteilung auf die Art des Veränderungsprozesses bei den Integrationsprojekten hat.

## 1. Akkumulationsstrategien und regionale Integration

Die vorherrschenden Akkumulationsstrategien haben einen wesentlichen Einfluss auf die Ausrichtung der Projekte regionaler Integration. Sie bilden das ökonomische Substrat der Integrationspolitik. Aus regulationstheoretischer Sicht lassen sich Akkumulationsstrategien anhand von drei zentralen Merkmalen klassifizieren: Dem Vorherrschen produktiver oder finanzieller Investitionen, der Außen- oder Binnenorientierung und von intensiver oder extensiver Akkumulation (Becker 2002a: 64ff.).

Die grundlegendste Unterscheidung ist hierbei, ob die Akkumulation von produktivem oder „fiktivem Kapital“ (Marx 1979: 482ff., 510) vorherrschend ist. Bei ersterem steht die produktive Kapitalanlage im Vordergrund, speziell im unmittelbaren Produktionsbereich. Im Fall der Akkumulation

von „fiktivem Kapital“ geht um die Kapitalanlage in Form von Aktien, Wertpapieren, Immobilien und ähnlichem. Das heißt, es werden Eigentumstitel gekauft, die den Anspruch auf einen Teil des Mehrwertes in Form von Zinsen oder Dividenden verleihen. Diese Form der Kapitalanlage hat für den Investor den Vorteil einer hohen Liquidität, was speziell in Zeiten von Instabilität und Krisen geschätzt wird. Strömen große Summen in den Finanzbereich, kann es zu erheblichen Preissteigerungen der Finanzaktiva kommen. Doch vermag sich dieser zweite Kapitalkreislauf nicht völlig vom Kreislauf des produktiven Kapitals lösen, denn die produktive Verwertung des Kapitals ist die eigentliche Quelle des Gewinns und damit auch der Zinsen und Dividenden. Erweisen sich die Dividenden- und Zinserwartungen als überzogen, kann es zu einem Umschlagen der Erwartungen und einem plötzlichen Kapitalabzug kommen. Daher zeichnet sich die Akkumulation „fiktiven Kapitals“ durch ein hohes Maß an Instabilität aus. Diese Art der Akkumulation wird auch als „finanziarisierte Akkumulation“ bezeichnet.

Sind produktive Strategien vorherrschend, steht auch die Stärkung produktiver Kapazitäten im Vordergrund der Integrationspolitik. Das kann beispielsweise die Abstimmung bei sektoralen Politiken - d.h. eine aktive Struktur- und Regionalpolitik - beinhalten. Auch die Handelspolitik würde im Hinblick auf produktive Interessen formuliert. Gibt es ein starkes Element finanziarisierter Akkumulation, so kann diese einen unmittelbaren oder mittelbaren Einfluss auf die Integrationspolitik haben. Unmittelbar würde die Ausweitung von Anlagesphären des Geldkapitals (beispielsweise durch Privatisierung öffentlicher Unternehmen und/oder der sozialen Sicherheit) bzw. die Durchsetzung einer restriktiven Geld- und Fiskalpolitik im Interesse von Finanzanlegern auf regionaler Ebene eine finanziarisierte Akkumulation begünstigen. Der Zusammenhang kann aber auch stärker mittelbarer Natur sein. In Staaten der (Semi-)Peripherie basiert finanziarisierte Akkumulation vielfach auf dem Import von Kapital. Über hohe Zinsen, aber auch über Privatisierungen wird Auslandskapital angezogen. Die nationale Währung ist überbewertet. Dies führt zu einem Sog beim Warenimport und zu einer Verschlechterung der Handelsbilanz. Sofern die Partnerländer in einem regionalen Integrationsprojekt eine ähnliche Politik verfolgen, kann die regionale Integration wenigstens eine Exportalternative bilden und somit die Verschlechterung der Handelsbilanz abmildern. Die regionale Integration dient dann primär der Stützung der Leistungsbilanz, die ein labiler

Punkt der Strategie der finanziarisierten Akkumulation ist. Entwickelt sich die Leistungsbilanz zu negativ, drohen Abwertung, Kapitalabzug und Finanzkrise (Becker 2002b: 24f.).

Die zweite grundlegende Unterscheidung betrifft Extra- und Intraversion der Akkumulation. Der Schwerpunkt der Akkumulation kann auf der Binnenmarkterschließung liegen, wie dies für die meisten industrialisierten und – mit stärkeren Einschränkungen – für die teilindustrialisierten Länder in der Nachkriegszeit galt. Ex- und Import von Waren und Kapital sind dann flankierende Aktivitäten. Regionale Integration wäre in einem solchen Fall auch komplementär zur Binnenmarkterschließung. In der Phase der binnenmarktorientierten Entwicklung der Nachkriegszeit war auch nur einem Integrationsprojekt – nämlich der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft – ein realer ökonomischer Erfolg in Form einer merklichen Verdichtung der Wirtschaftsbeziehungen beschieden.

Bei einer extravertierten Entwicklung ist zwischen aktiver und passiver Extraversion zu unterscheiden. Aktive Extraversion heißt, dass der Export von Waren und Kapital einen hohen Stellenwert besitzt. Hierbei ist zwischen dem Export von produktivem Kapital, Geldkapital, Waren und Arbeitskräften zu differenzieren. Speziell der Export von Kapital konditioniert die ökonomischen Prozesse in den Anlageländern. Daher ist signifikanter Kapitalexport, speziell in Form von Direktinvestitionen, Kennzeichen dominanter Ökonomien, wie Beaud (1987: 76ff.) hervorhebt. Oft bezweckt eine Politik aktiver Extraversion die Erzielung von Überschüssen im Waren-export und eine forcierte Kapitalanlage im Ausland, die entsprechend hohe Zuflüsse von Dividenden und Zinsen bringt. Eine solche Politik ist als neo-merkantilistisch zu bewerten (vgl. zum Merkantilismus und seiner Aktualisierung Heckscher 1934). Werden regionale Integrationsprojekte aus einer neo-merkantilistischen Perspektive heraus geformt, steht die Erzielung entsprechender Überschüsse im Außenwirtschaftsverkehr im Vordergrund. Verfolgen mehrere Länder innerhalb eines regionalen Blocks diese Politik, kann die Exportkonkurrenz die innere Kohäsion des Blocks schwächen, da eine solche Strategie immer nur zu Lasten anderer erfolgreich sein kann (vgl. Becker 2005: 18; Gudynas in diesem Heft). Grundsätzlich kann aber auch die Politik des Blocks als Ganzes auf die Erzielung von Überschüssen gegenüber Dritten ausgerichtet sein, was sich dann in einer aggressiven regionalen Außenwirtschaftspolitik niederschlagen würde.

Eine passive Extraversion ist durch eine hohe Abhängigkeit vom Waren- und Kapitalimport gekennzeichnet. Sie ist vor allem – aber nicht ausschließlich – bei Staaten der (Semi-)Peripherie verbreitet (vgl. Beaud 1987: 100ff.). Diese weisen in der Regel eine strukturelle Abhängigkeit beim Import von Maschinen auf. Damit ist bei ihnen jede Wachstumsbeschleunigung zumindest zunächst mit einer Zunahme des Imports und folglich mit einer negativen Handelsbilanz verbunden, die durch andere Posten der Zahlungsbilanz ausgeglichen werden muss. Reichen die Einnahmen aus Tourismus oder Arbeitsmigration nicht aus, um diesen Ausgleich zu bewerkstelligen, werden Kapitalimporte in Form von Direktinvestitionen oder Verschuldung erforderlich. Diese ziehen wiederum spätere Zins- oder Dividendenzahlungen nach sich. Somit stößt passive oder importbasierte Extraversion immer wieder an Grenzen des Devisenmangels und ist sehr krisenanfällig. Über eine auf produktive Komplementaritäten angelegte regionale Integration kann versucht werden, diese Importabhängigkeit kollektiv zu reduzieren. Dies ist auch als Ansatz der „kollektiven Self-Reliance“ (Matthies 1982) bezeichnet worden. Es kann aber auch versucht werden, die passive Extraversion über regionale Integration oder asymmetrisch angelegte Freihandelsabkommen zu stabilisieren. Eine – real wohl illusorische – Erwartung wäre, dass eine solche untergeordnete Integration mit einem dominanten Wirtschaftspol zu einem dauerhaften Devisenzufluss führen würde (vgl. Fiori 1999: 79f.). Solche Erwartungen scheinen beispielsweise mit dem Projekt einer gesamtamerikanischen Freihandelszone verbunden zu sein. Die äußere Restriktion des Devisenmangels kann aber auch durch die Übernahme der dominanten Währung aufgehoben werden. Die Zahlungsverpflichtungen gegenüber dem dominanten Pol sind dann nicht mehr in Fremdwährung, sondern in der nunmehr eigenen Währung. Damit ist die Restriktion der Zahlungsbilanz gelockert. Allerdings bedeutet dies die Übernahme eines Geldstandards, der auf eine Ökonomie mit höherer Produktivität ausgerichtet ist. Ein relevanter Teil der Wirtschaftssektoren der nunmehr monetär integrierten peripheren Wirtschaft dürfte dem so wachsenden Konkurrenzdruck kaum standhalten (vgl. Byé/de Bernis 1987: 852ff., 870ff.). Eine so monetär integrierte Ökonomie wird zur inneren Peripherie eines regionalen Blocks. Diesen Weg beschreiten die osteuropäischen Länder mit ihrer Perspektive auf einen Eintritt in die Euro-Zone.

Auch Mischverhältnisse von aktiver und passiver Extraversion sind denkbar. Eine durchaus nicht seltene Konstellation stellt die Verbindung einer (zeitweiligen) aktiven Extraversion beim Warenhandel mit einer passiven Extraversion im Kapitalverkehr dar. In diesem Fall dient der im Warenhandel erzielte Devisenüberschuss der Zahlung der Zinsverpflichtungen der Auslandsschuld. Entsprechend zwiespältig kann dann auch die Integrationspolitik ausfallen. Einerseits geht es dabei um die Stabilisierung des Exportüberschusses, andererseits kann auch eine untergeordnete Integration ohne substanzielle Exportaussichten, aber mit dem Wunsch (oder der Illusion) einer Stabilisierung des Kapitalimports und des Zugangs zu Schlüsseldevisen im Vordergrund stehen. Entsprechend können von unterschiedlichen Interessensgruppen dann auch unterschiedliche integrationspolitische Projekte verfolgt werden. Eine solche Zwiespältigkeit ist in vielen südamerikanischen Staaten im Hinblick auf die Alternative südamerikanische Integration vs. ALCA zu sehen (vgl. Estay/Sánchez 2005, Acosta/Falconí 2005). Auch innerhalb einer Kategorie der Extraversion können Elemente der aktiven und passiven Extraversion vorliegen. Beispielsweise kann ein Land hochgradig auf den Import von Produktivkapital ausgerichtet sein, die hier ansässigen Konzerne das Land aber auch als Sprungbrett in Drittländer nutzen, die in der internationalen Arbeitsteilung weiter unten stehen. Eine solche Konstellation wäre Ausdruck einer intermediären Position in der internationalen Arbeitsteilung (Beaud 1987: 76). Hier wäre beispielsweise Österreich mit seiner starken Abhängigkeit von bundesdeutschen Konzernen und den aktiven Direktinvestitionen in Osteuropa einzuordnen.

Die dritte Achse betrifft die Art der Mehrwerterzielung. Bei der intensiven Akkumulation wird der relative Mehrwert durch eine Produktivitätssteigerung der Massengüter erhöht, die in den Konsum der Lohnabhängigen eingehen. Im Fall der extensiven Akkumulation geht es um Erhöhungen des Mehrwertes durch Arbeitszeitverlängerung, Drücken der Lohnkosten (einschließlich der Sozialabgaben) und Ähnliches. Die jeweilige Wirtschaftsdynamik und Integrationspolitik fällt nach jeweils vorherrschender Art der Mehrwertsteigerung unterschiedlich aus. Extensive Akkumulation zeichnet sich in der Tendenz durch einen Wettlauf nach unten bei zentralen Sozialstandards aus.

## 2. Sichtweisen der liberalen Ökonomie: Handels- vs. Entwicklungsfokus

Bei der Begründung regionaler Integration werden vor allem liberale Theorieansätze herangezogen. Diese haben sich mit der regionalen Integration vor allem aus normativer Sicht beschäftigt. Hierbei sind zwei Hauptströmungen zu unterscheiden: Einerseits eine handelsfokussierte Sichtweise der klassischen und neoklassischen Ökonomie, andererseits eine eher entwicklungsorientierte Sichtweise, speziell aus Sicht von List. Die erste Sichtweise lässt sich tendenziell als ultraliberal kennzeichnen. Tausch- und Marktbeziehungen zwischen Eigentümern gelten aus dieser Sicht als das zentrale ökonomische Prinzip, wobei vielfach unklar bleibt, was für die TheoretikerInnen ein Markt – schließlich ihr zentraler normativer Referenzpunkt – überhaupt ist (vgl. Pirker 2004). Komplementiert werden die Tausch- oder Marktbeziehungen juristisch durch Vertragsbeziehungen. „Der Staat wird zu einem kalkulierten Mittel zum Schutz dieses Eigentums und der Aufrechterhaltung einer geordneten Tauschbeziehung“ (Macpherson 1973: 15). Die zweite Sichtweise lässt sich als gemäßigt liberal charakterisieren. Auch für die TheoretikerInnen dieser Traditionslinie ist das Privateigentum – auch an Produktionsmitteln – zumindest implizit ein zentrales Prinzip. Allerdings ist hier die besitzindividualistische Perspektive weniger radikal, die Individuen weisen Elemente von Sozialisierung auf und der Staat hat einen Bezug zur Gewährleistung eines vorgestellten Allgemeinwohls. Der Produktionsseite wird in dieser Variante der Theoriebildung – zumindest im Vergleich zur Neoklassik und zum Neoliberalismus – ein höherer Stellenwert eingeräumt sowie dem Staat normativ eine aktive Rolle bei der Förderung produktiver Entwicklung beigemessen.

Dominant ist nach wie vor die handelsorientierte Sicht, wie sie im Text *The Customs Union Issue* des neoklassischen Ökonomen Jacob Viner aus dem Jahr 1950 formuliert wird. Darin entwickelte Viner normative Kriterien zur Bewertung regionaler Integration aus freihändlerischer Perspektive. Zentral ist für ihn, ob es durch die regionale Integration zu einer Verschiebung zugunsten einer Quelle mit niedriger bepreisten Gütern kommt. Das wäre beispielsweise dann der Fall, wenn ein Land zuvor gar nicht importiert hat, weil der Preis des im Land hergestellten Gutes niedriger als der Preis plus Zoll in anderen Ländern war und nun nach Abschaffung der Zölle innerhalb einer

Zollunion der Import lohnend wird. „Diese Verschiebung im Produktionsort zwischen beiden Ländern ist eine Verschiebung von einem Hoch- zu einem Niedrigkostenpunkt, eine Verschiebung, welcher der Freihändler zustimmen kann, zumindest als einen Schritt in die richtige Richtung, selbst wenn universeller Freihandel die Produktion zu einer Quelle mit noch niedrigeren Kosten umleiten würde“ (Viner 1950: 43). Diesen Effekt einer regionalen Integration nennt Viner (1950: 44) „handelsschaffend“. Potenziell könne es aber auch zu einer Umlenkung von einem Niedrigkostenproduzenten in einem Drittland zu einem nun durch den Zollabbau begünstigten, aber mit höheren Kosten produzierenden Anbieter in ein Land der Zollunion kommen. Dies wäre eine Bewegung zu einem höheren Kostenpunkt. Diesen Effekt nennt Viner (1950: 44) „handelsumlenkend“ und verurteilt ihn aus freihändlerischer Perspektive. Diese ist bei Viner eindeutig auf statische Handelseffekte ausgelegt: und dies gilt tendenziell, wenn auch nicht mit derselben Engführung auch für spätere Schlüsseltexte wie beispielsweise Balassas *The Theory of Economic Integration* aus dem Jahr 1961, die immerhin Probleme wie Massenproduktionsvorteile diskutieren. Balassa geht dabei auch auf die Frage regionaler Integration und regionaler Polarisierung ein. Bei einem relativ ausgeglichenen Entwicklungsstand hält er Agglomerationseffekte und damit verbundene Polarisierung für nicht sehr relevant, räumt allerdings ein, dass bei einer bereits zuvor starken Polarisierung - wie in Lateinamerika - sich diese durch einen intra-regionalen Zollabbau noch verstärken könnten (Balassa 1961: 204f.). Für Viners Unterscheidungskriterien, die in der Debatte immer noch angelegt werden, spielt die Entwicklungsdynamik keine Rolle. Seine freihändlerische Position begründet Viner in diesem Text nicht, er legt auch deren Prämissen nicht offen.

Daher ist es sinnvoll, diesen Hintergrund etwas auszuleuchten. In Adam Smith fand die Freihandelsidee einen frühen Verfechter. Politisch argumentierte Smith Ende des 18. Jahrhunderts gegen die weitgehenden Regulierungen des Außenhandels in den merkantilistischen Regimen. Im Gegensatz zur neoklassischen Sicht, wie sie beispielsweise Viner repräsentiert, spielt die Produktionsseite für klassische Ökonomen wie Smith noch eine wichtige Rolle. Smith stellte auch eine recht enge Verbindung zwischen Handel und Entwicklung her. Je größer der Markt umso größer waren aus seiner Sicht auch die Möglichkeiten einer Entfaltung der Arbeitsteilung (Smith 1991: 361ff.). Für ihn waren das Aufbrechen des Feudalismus und

die Dynamisierung der Wirtschaft sehr eng mit der Kolonisierung und der Entfaltung des internationalen Handels verbunden. Die historischen Zugänge schwächten sich bei den folgenden klassischen Ökonomen ab. Das gilt gerade auch für David Ricardo, der zentralen Referenz für den Freihandel in dieser theoretischen Schule. Während Smith auf absolute Kostenvorteile als Motiv des Handels abstellte, suchte Ricardo (1976: 135) die Vorteilhaftigkeit von Handel bei komparativen Kostenvorteilen abzuleiten. Er entwickelte ein Beispiel von zwei Ländern und zwei Gütern, Wein und Tuch. Eines der Länder weist bei beiden Gütern eine höhere Arbeitsproduktivität auf. Allerdings hat eines der Länder einen Spezialisierungsvorteil bei Tuch, das andere bei Wein. Unter der Annahme einer Reihe von restriktiven Prämissen gelangte Ricardo zu dem Schluss, dass es insgesamt vorteilhaft sei, wenn sich eines der Länder auf die Produktion von Wein, das andere auf jene von Tuch spezialisieren würde, da Arbeitsstunden eingespart werden könnten. Eine der kritischen Annahmen von Ricardo ist die Unterstellung konstanter Skalenerträge. Das heißt, die Existenz von Massenproduktionsvorteilen wird ebenso ausgeschlossen wie die mit der Produktionsmenge steigenden Kosten. Wird diese Annahme fallen gelassen, so kann es bei Freihandel und Spezialisierung entsprechend den komparativen Kosten zu einer Minderung des globalen Sozialproduktes kommen. Dieser Effekt ist als *Grahams Paradoxon* bekannt (Raffer 2002: 74ff.). Die Problematik der unterschiedlichen Entwicklungseffekte von Spezialisierungsmustern diskutierte Ricardo nicht (vgl. Dorner 1974: 86f.). So macht es für das Entwicklungsmuster einen Unterschied, ob sich ein Land auf Wein mit wenig Koppelungseffekten zu anderen Branchen oder Tuch mit weit mehr Koppelungen zu anderen Branchen spezialisiert.

In der aktuellen Diskussion wird das Theorem der komparativen Kostenvorteile Ricardos immer noch bemüht. Allerdings werden in der Regel weder seine Verankerung in einer Arbeitswerttheorie (die von den heutigen liberalen Ökonomen in der Regel abgelehnt wird) noch seine Prämissen aufgeführt. Die klassische Ökonomie wurde von liberalen Ökonomen gerade wegen ihrer Orientierung auf Arbeitswerttheoretisches in ihren zentralen Bestandteilen ad acta gelegt. Damit erfolgte auch in der Außenhandels-theorie ein Schwenk zur Neoklassik. Hier sind die zentralen theoretischen Referenzen Arbeiten von Eli F. Heckscher (1991) und Bertil Ohlin (1967, 1991) aus der Zwischenkriegszeit.

Sie stellen die unterschiedliche Faktorausstattung in den Vordergrund ihrer Theoriebildung. Unter bestimmten Prämissen kommt es aus ihrer Sicht zu einer Spezialisierung auf den Export von Gütern, die den reichhaltig vorhandenen Faktor nutzen, und auf dem Import von Gütern, die viel vom knappen Produktionsfaktor erfordern. Speziell Ohlin thematisierte auch die Grenzen seines Modells, die er trotz seines Interesses an Fragen der Wirtschaftsentwicklung in der (komparativ-)statischen Sichtweise verankert sieht. Hierin lag für ihn auch, wie er im Nachwort zur Neuauflage seines Standardwerks *Interregional and International Trade* hervorhob, eine zentrale Grenze der Handelstheorie. Im Hinblick auf „Entwicklungsländer“ hielt er selbst die konventionelle dynamische Handelstheorie für wenig aussagekräftig, da es hier primär um allgemeine Produktionsbedingungen (z.B. Verwaltung, politische Stabilität etc.) gehe. „In der Untersuchung sollte es eher um eine ‚Produktionsanalyse‘ als um eine ‚Handelstheorie‘ gehen“, postulierte Ohlin (1967: 316). Obwohl er grundsätzlich ein Befürworter des Freihandels war, sah er auch mögliche Konstellationen, in denen Zollschutz ein Vorteil sein könne. Dies gilt für die Protektionspolitik neu industrialisierender Länder, wo erst eine qualifizierte ArbeiterInnenschaft geschaffen werden müsse (ibid.: 205f.). In diesem Sinn bezog er sich explizit auf Friedrich List und seine Argumentation für einen Zollschutz zur nachholenden Industrialisierung. In bestimmten Konstellationen könne, so Ohlin (1967: 317) unter Bezug auf Keynes, Zollschutz die inländischen Investitionen anreizen und den Weg aus einer Depression erleichtern. All diese Einschränkungen sind von den späteren Adepten des Heckscher-Ohlin-Theorems ignoriert worden. Deren Einengung auf eine statische Sicht sah Ohlin ebenso kritisch wie Vorstellungen einer Konvergenz via Handel. Dynamik war für Ohlin mit Instabilität verbunden (vgl. Flam/Flanders 1991: 27f.). Auch seine differenzierte Sichtweise von Freihandel und seine zentralen Einwände gegen eine unreflektierte Freihandelsposition wurden von den späteren Adepten eingeebnet. Wird die sich aus einer Handels- und Produktionsspezialisierung potenziell ergebende Wirtschafts- und Handelsdynamik in den Mittelpunkt der Analyse gerückt, ergeben sich weitere Einwände gegen eine Freihandelspolitik (vgl. Dorner 1974, Kay 1989: 31ff.). Empirische Untersuchungen zeigen die zentrale Rolle von Protektionspolitiken im Industrialisierungsprozess sowohl europäischer als auch außereuropäischer Länder (Bairoch 2001, Chang 2002). Dennoch dient die Freihandelsdoktrin als

Hauptreferenzpunkt für die derzeit dominierende handelsorientierte Sicht der regionalen Integration. Auffällig ist zudem, dass die theoretischen Arbeiten der handelsorientierten Sicht sich nach wie vor stark auf den Warenhandel beziehen, also einen sehr engen Blickwinkel haben.

Die handelszentrierte Sicht der Integration dient vor allem zur Abstützung von extravertierter Akkumulation, speziell aus einer dominanten Position, liefert aber auch Begründungen für eine extensive Akkumulation und eine diese abstützende Wirtschaftspolitik.

Eine alternative liberale Position markiert die entwicklungsorientierte Sicht auf regionale Integration. Sie kann auf Friedrich List zurückgeführt werden, der seine Theorie in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts aus Sicht eines Landes formulierte, das sich mit der Aufgabe einer nachholenden Industrialisierung konfrontiert sah. Sein Hauptanliegen war die Produktivkraftentwicklung, „die persönlichen, gesellschaftlichen und materiellen Kräfte, wodurch Reichtümer hervorgebracht werden“ (List 1910: 65). Speziell der Industrialisierung brachte List großes Interesse entgegen. Dies bezog sich auch auf die materielle Struktur der Produktion. Hierbei verwies er auf die Wichtigkeit einer engen Verkettung zwischen den wirtschaftlichen Branchen und Sektoren für die wirtschaftliche Dynamik, die er primär binnenorientiert sah (ibid.: 243f.). Produktivkraftentwicklung und Industrialisierung bedürfen für List passender Rechtssetzung und politischer Förderung (ibid.: 66, 265). Eine entfaltete Arbeitsteilung mit vernetzter Produktion erfordert damit sowohl einen wirtschaftlichen Großraum als auch eine politisch-institutionelle Abstützung. Damit plädierte List für die Herausbildung von Großstaaten, die im Einklang mit einem damals wichtigen Strang der europäischen Diskussion war (Hobsbawm 1991: 31). Als einen Weg zur Herausbildung wirtschaftlicher Großräume mit entsprechender institutioneller Abstützung sah List (1910: 270) die Bildung von Zollunionen über freie zwischenstaatliche Verträge. Im Fall eines Industrialisierungsrückstandes plädierte er für einen Zollschatz für die jungen Industrien in einem solchen Wirtschaftsraum (ibid.: 272). Grundsätzlich sah er die Aufhebung der Großnationen in einer Universalunion als möglich an, sofern „viele Nationen eine gleichmäßige Stufe von Kultur und Macht erreichen“ (ibid.: 62). Die Universalunion sollte den Charakter einer Konföderation haben, also auch ein politisches Moment enthalten. Damit hatte die wirtschaftlich-politische Räumlichkeit für List keinen fixen Charakter. Wirtschaftli-

che Integration wurde von ihm unter dem Blickwinkel der Produktivkraftentwicklung diskutiert. Handel und Handelspolitik wurden von ihm im Hinblick auf ihren Beitrag zur Produktivkraftentwicklung thematisiert.

Eine entwicklungsorientierte Perspektive findet sich auch bei Keynes. Stand bei List die Frage des Warenhandels im Vordergrund, thematisierte Keynes auch die Frage des Kapitalverkehrs. Zur Dynamisierung der Wirtschaft hielt Keynes (1933: 5) in der Tendenz einen sehr niedrigen Zinssatz für erforderlich, der so aber bei freiem Kapitalverkehr und Konkurrenz um die Anziehung von Geldkapital nicht zustande käme. Von daher stand er Kapitalverkehrskontrollen des (hier nationalen) Wirtschaftsraums positiv gegenüber.

Aus einer entwicklungsorientierten Perspektive lassen sich im Rahmen der regionalen Integration Akkumulationsstrategien und damit einhergehende Regulierungen argumentieren, die auf eine produktive und - bezogen auf den regionalen Wirtschaftsraum - stärker binnenorientierte Strategie setzen. Sie liefern auch Argumente für eine intensive Akkumulation.

### **3. Regulation und regionale Integration**

Bei der regionalen Integration geht es nicht allein um Fragen der Akkumulation, sondern auch um deren Kehrseite, nämlich die Arbeits- und Lebensbedingungen der abhängig Beschäftigten und deren Familienangehörigen. Damit konkurrieren nicht nur potenzielle unterschiedliche Akkumulationsprojekte um die Durchsetzung ihrer Vorstellungen von regionaler Integration, sondern auch die Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen und die sonstigen Lebensverhältnisse sowie die damit verbundenen Klassenkonflikte können eine Rolle bei der Ausgestaltung der regionalen Integration spielen. Beide Komponenten haben Einfluss auf die Art der internationalen Bündnispolitik der jeweiligen Nationalstaaten. Die Stellung in der internationalen Arbeitsteilung konditioniert grundsätzlich sowohl die Optionen der nationalstaatlichen Bündnispolitik als auch die denkbaren Autonomiegrade für Projekte regionaler Integration. Damit ist das internationale Umfeld von Integrationsprojekten in wirtschaftlicher wie politischer Hinsicht immer mit zu bedenken.

Auch genuin politische Fragen sind bei regionaler Integration von Bedeutung, da sich durch die Integrationsprozesse auch die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse verschieben. Es wird eine neue territoriale Ebene von politischer Entscheidungsfindung geschaffen. Gesellschaftliche Gruppen und deren zivilgesellschaftliche Organisationen haben je nach räumlicher Ebene unterschiedliche Artikulations- und Aktionskapazitäten. Eine entscheidende Frage ist daher, wie die Institutionen des regionalen Blocks ausgestaltet sind. Einerseits geht es hierbei um die Frage des Verhältnisses von Supranationalität und Intergouvernementalität, andererseits um die Art der Entscheidungsfindung. Supranationalität heißt, dass es regionale Organe gibt, die gegenüber den nationalstaatlichen Regierungen nicht weisungspflichtig sind. Supranationale Organe haben ein institutionelles Eigeninteresse an der Verstärkung und Vertiefung der regionalen Integration (vgl. Becker 2002b: 19). Ein solches institutionelles Eigeninteresse fehlt bei rein intergouvernementalen Konstruktionen, also Entscheidungsfindung zwischen nationalstaatlichen Regierungen. Die Art der Entscheidungsfindung hat mehrere Dimensionen. Zunächst einmal ist die Frage, ob es parlamentarische Vertretungsorgane gibt oder alles rein auf der Ebene der Exekutive abläuft. Parlamente waren historisch ein zentraler Kanal für politische Einflussnahme von Massenorganisationen wie Gewerkschaften. Eine Schwächung der Parlamente bedeutet für die gesellschaftlichen Interessen auch ihre politische Schwächung. Exekutivlastigkeit wiederum begünstigt kleine Lobbygruppen – vor allem des Kapitals – bei der Durchsetzung ihrer Interessen (Apeldoorn 2000: 192f.). Tendenziell sind regionale Organisationen und deren Entscheidungsfindung deutlich exekutivlastiger als Nationalstaaten, was die Kapitaleseite gegenüber anderen gesellschaftlichen Klassen und Interessengruppen bevorteilt.

Eine zweite Dimension ist die Frage der erforderlichen Mehrheiten. Gibt es beispielsweise Einstimmigkeitserfordernisse, sind bestimmte Entscheidungsbereiche kaum offen für Abänderungen. Damit hängt drittens zusammen, wie dynamisch das Vertragswerk und der ggf. existierende regionale Rechtsbestand ist. Regionale Integration zeichnet sich gegenüber Freihandelsverträgen tendenziell dadurch aus, dass sie auf eine dynamische Weiterentwicklung des Vertragswerkes ausgerichtet ist. Hingegen streben Freihandelsverträge die statische Festschreibung liberaler Regelungen bei Warenhandel, Investitionen etc. an (Grinspun/Kreklewich 1995; Gudynas

2005: 44), wenngleich diese Unterscheidung nicht absolut zu setzen ist. Auch im Rahmen von regionalen Integrationsblöcken kann angestrebt werden, in bestimmten Bereichen eine Regelbindung einzuführen. Ein Beispiel hierfür wären die Kriterien für die öffentliche Verschuldung des sogenannten Wachstums- und Stabilitätspaktes der EU. Solche Formen der ultraliberalen Verregelung werden von Gill (2000) als „neuer Konstitutionalismus“ bezeichnet. Die Zementierung liberaler wirtschaftspolitischer Regeln, so dass sie demokratischer Entscheidungsfindung entzogen sind, geht auf neoliberale Theoretiker wie Hayek (1983: 290ff.) zurück (Sapir 2002: 174ff.). Im Gegensatz zur Neoklassik haben sie keinen primär statisch angelegten und mechanistischen Ansatz, sondern stellen die Rolle des Tausches im Rahmen einer evolutorischen Entwicklung in den Vordergrund. Damit ist bei ihnen für Wandel Platz. Ihre politischen Vorstellungen stehen allerdings in einem starken Spannungsverhältnis zur Vorstellung des wirtschaftlichen Wandels. Denn die wirtschaftspolitischen Regeln sollen angesichts des Wandels fix bleiben.

Trotz partieller Konvergenzen der wirtschaftspolitischen Konzeption unterscheiden sich Freihandelsabkommen und regionale Integrationsprojekte durch ihre Offenheit für Veränderungen. Freihandelsabkommen sind grundsätzlich sehr stark der handelszentrierten Sicht auf wirtschaftliche Abkommen verpflichtet. Damit fußen sie, wie ihr Name auch sagt, auf der Freihandelsdoktrin. Ihr Vertragswerk ist statisch angelegt und schreibt liberale Regeln fest. Diese gelten nicht nur im zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehr, sondern brechen auch nationalstaatliche Regulierungen auf. Von daher entfalten sie sehr weitreichende Wirkungen. Die in den letzten Jahren entstandenen Freihandelszonen, wie beispielsweise NAFTA, zeichnen sich durch ein hohes Maß an Asymmetrie in der Verhandlungsmacht und wirtschaftlichen Entwicklung aus (vgl. Acosta/Falconí 2005, Schilder et al. 2005). Im Vergleich zu den Freihandelszonen und –verträgen zeichnen sich regionale Integrationsblöcke durch eine dynamischere Vertragsgestaltung, ein höheres Maß der Institutionalisierung und ein stärkeres Maß der politischen Kompromissbildung aus. Damit sind sie in einem höheren Maß veränderbar. Und die konkreten Metamorphosen von EU, Mercosur und SAD(C)C werden wir im Folgenden skizzieren.

#### **4. Europäische Integration: Vom Nachkriegsfordismus zum Euro-Liberalismus**

Das Europäische Integrationsprojekt kann spezielles Interesse beanspruchen, da es schon auf ein halbes Jahrhundert Geschichte zurückblicken kann und von allen Integrationsvorhaben der Nachkriegszeit den höchsten Grad ökonomischer und politischer Integration erreicht hat. Es war ein Kind des Kalten Krieges. Über eine verstärkte westeuropäische Zusammenarbeit sollten die tiefen Spaltungslinien aus den Jahren der innereuropäischen imperialistischen Konkurrenz überwunden und ein starker Block gegenüber den staatssozialistischen Ländern geformt werden. Sowohl aus dieser politischen Perspektive als auch aus dem Interesse an einem harmonisierten westeuropäischen Aktionsraum für das US-Kapital betrieb die US-Regierung aktiv die westeuropäische Einigung. Westeuropäische Kapitalinteressen waren hingegen durchaus an einer Stärkung der eigenen Position auch gegenüber den USA interessiert, so dass das Integrationsprojekt in Kooperation und – zunächst noch sehr milder – Konkurrenz zu den USA entstand (Hardach 1994: Kap. 5; Busch 1991: 19; Ziltener 1999: 87ff.).

Die Akkumulation der westeuropäischen EWG-Gründungsländer zeichnete sich durch eine produktive Orientierung und durch eine Form intensiven Wachstums aus. In den meisten Fällen war auch eine Binnenorientierung festzustellen. Hier unterschied sich allerdings die BRD von anderen westeuropäischen Ländern durch ihre starke Exportorientierung und durch ihre neomerkantilistischen Tendenzen (vgl. Altvater et al. 1980: Kap. 7); auch im postfaschistischen Italien war die Binnenmarkterschließung zögerlicher als in anderen westeuropäischen Ländern. Das Integrationsprojekt entstand aus sektoralen Abkommen, speziell Kohle und Stahl, heraus. In diesem Schlüsselbereich wurde ein recht weitgehendes Maß der Regulierung vereinbart, das sowohl französischen als auch bundesdeutschen Interessen Rechnung trug. Die Handelsliberalisierung, die speziell den deutschen Export begünstigte, wurde mit einer Agrarpolitik kompensiert, die besonders die französische Landwirtschaft begünstigte. Die Integrationspolitik bewegte sich zwischen Liberalisierung – speziell des Handels, eingeschränkter und langsamer des Kapitalverkehrs – und abgestimmten Wirtschaftspolitiken. Das Vorhaben einer keynesianisch orientierten Programmierung wurde von der bundesdeutschen Regierung – unter der Ägide des neoliberalen Lud-

wig Erhard – Anfang der 1960er Jahre abgebogen (Ziltener 1999: 93ff.). Institutionell kombinierte das europäische Integrationsprojekt von Beginn an Elemente der Supranationalität, welche bei der Bewältigung zwischenstaatlicher Spannungen helfen sollte und ein institutionelles Eigeninteresse an der Vertiefung der Integration schuf, mit Elementen der Intergouvernementalität, welche die Einflussnahme der nationalen Regierungen gewährleistete. Damit war die EWG in den 1950er und 1960er Jahren durchaus durch Ambivalenzen auf politischer und ökonomischer Ebene gekennzeichnet, die Ausdruck von Kompromissen partiell widerstreitender Interessen waren. Letztere lassen sich auf unterschiedliche Nuancierung der nationalstaatlichen Wirtschaftspolitik und der jeweiligen nationalen Perspektiven auf die Integrationspolitik zurückführen.

Die Krise des fordistischen Entwicklungsmodells der Nachkriegszeit bedeutete ab Mitte der 1970er Jahre auch die Krise der europäischen Integration. Die Erweiterungspolitik der EWG trug zunächst weiterhin Züge, die mit einer keynesianischen Ausrichtung kompatibel waren. Den südeuropäischen Beitrittsländern wurden eher großzügige Regelungen für den Übergang geboten und ihr Entwicklungsrückstand sollte durch eine gezielte Kohäsions- und Strukturpolitik abgemildert werden. Die Abkehr von keynesianischen Orientierungen wurde zuerst auf dem Gebiet der monetären Integration deutlich. Der letztlich nicht umgesetzte „Werner-Plan“ einer Währungsunion aus den Jahren 1970/71 sah eine parallele wirtschafts- und währungspolitische Integration vor. Das - auch als Reaktion auf die Währungsinstabilitäten - 1978 vereinbarte Europäische Währungssystem (EWS) trug hingegen eine „monetaristische“ Handschrift (Busch 1991: 23). Über die Festschreibung fixer Wechselkurse sollte auch die innere Wirtschaftspolitik in Richtung Austerität diszipliniert werden. Der letzte Anlauf eines Nationalkeynesianisms in Europa, die Politik der französischen Linkregierung Anfang der 1980er Jahre, scheiterte nicht zuletzt an der externen Restriktion, die durch den Beitritt zum EWS an Rigidität gewonnen hatte (vgl. Zieburg et al. 1992: 110, Bieling/Steinhilber 2000: 112). Angesichts der Alternative einer Fortsetzung der offensiven Nachfragepolitik und einer Abwertung einerseits oder einem Abbruch der binnenwirtschaftlichen Belebung und einem Festhalten am EWS andererseits entschied sich die französische Regierung für letzteres. Insofern trug die jetzt schon erkennbar neoliberal ausgerichtete Integrationspolitik zum Scheitern einer alternativen

nationalstaatlichen Politik bei – und das war auch so intendiert. Die rechte französische Vorgängerregierung hatte dem EWS nicht zuletzt aus der Erwägung zugestimmt, einer eventuellen linken Nachfolgeregierung die Hände zu binden (Zieburá et al. 1992: 97).

Die sich abzeichnende Neuorientierung der Integrationspolitik trug einer Veränderung der Akkumulationsstrategien Rechnung. Es war eine verstärkte Orientierung auf die Akkumulation fiktiven Kapitals (speziell in Großbritannien, dann aber auch in Frankreich), eine aggressivere Exportorientierung (mit besonders scharfer Ausprägung in der BRD) und – mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung – auch ein stärker extensiv orientiertes Wachstum zu beobachten. Besonders aktiv ging die Europäische Kommission als exekutives, supranationales Organ in enger Abstimmung mit Vertretungen des europäischen Großkapitals, wie dem *European Roundtable of Industrialists*, die Dynamisierung und Neuausrichtung des Integrationsprojektes an (vgl. Apeldoorn 2000). Erster Ausfluss hiervon war das Binnenmarktprojekt aus dem Jahr 1986 (Einheitliche Europäische Akte). Die Freiheit von Kapital-, Waren-, Dienstleistungs- und Arbeitskräftebewegungen sollte einen integrierten Wirtschaftsraum fassen, der dem Kapital eine kostensenkende Standortpolitik ermöglichen und die externe preisliche Wettbewerbsfähigkeit steigern sollte. In dem Maße, wie zunehmend auf eine Harmonisierung zugunsten einer wechselseitigen Anerkennung nationalstaatlicher Standards verzichtet wurde, setzte die EU damit nationale Regulierungssysteme in der Tendenz in eine Absenkungskonkurrenz. Denn mit der wechselseitigen Anerkennung bleiben nationale Regulierungen bestehen und das Kapital kann sich die ihm jeweils am günstigsten erscheinenden Regulierungssysteme herausuchen. Dies kann leicht eine Absenkungskonkurrenz zwischen den verschiedenen Nationalstaaten auslösen. Das Binnenmarktprojekt ist in Verbindung mit restriktiver Wirtschaftspolitik eindeutig auf eine verstärkte Außenorientierung und Extensivierung der Akkumulation gerichtet.

Der nächste entscheidende Schritt war die Anbahnung einer Währungsunion. Damit sollten die Instabilitäten, die von den Wechselkursen potenziell auf den Binnenmarkt ausgehen könnten, eingedämmt und in der Währungskonkurrenz mit dem US-Dollar gepunktet werden. Speziell auf Drängen der bundesdeutschen Regierung wurde die Währungsunion mit restriktiven Beitritts- und Funktionskriterien in der Geld- und Fiskalpolitik

verbunden (Mazier 1997: 68). Das Vertragswerk entzog der Europäischen Zentralbank eine demokratische Kontrolle, schränkte die nationalen Parlamente empfindlich in ihrer fiskalpolitischen Entscheidungsfreiheit ein und schuf – ganz entsprechend der neoliberalen Rezeptur – Elemente einer Regelbindung. Das so etablierte geld- und fiskalpolitische Muster ist tendenziell rentiersfreundlich und das Projekt eines europäischen Kapitalmarktes ist auf Anlegerinteressen ausgerichtet (vgl. Kader 2006).

Da mit der Währungsunion die Möglichkeit einer (nationalen) Abwertung verschlossen ist, verlagert sich die Konkurrenzpolitik innerhalb des Blocks zunehmend auf die Lohnpolitik (einschließlich der Sozialabgaben). Durch eine besonders restriktive Lohnpolitik und -entwicklung hat sich unter den EU-15 seit 1995 die BRD ausgezeichnet, knapp gefolgt von Italien und Österreich (Musacchio 2004; Detje/König 2005: 34, Abb. 2 & 3). Einzelne Staaten – Großbritannien, Schweden, Dänemark – haben sich allerdings der Währungsunion aus unterschiedlichen Motiven nicht angeschlossen und sich damit einen größeren Spielraum in der Wirtschafts- und Sozialpolitik erhalten.

Auch die Osterweiterung der EU stand unter neoliberalen Primat. Im Einklang mit den Expansionsinteressen westeuropäischer Kapitalgruppen nutzte die Europäische Kommission die asymmetrische Verhandlungskonstellation aus, um eine rasche Übernahme des vollständigen europäischen Rechtsbestandes – besonders im Hinblick auf die Kapitalverkehrsfreiheit (mit wenigen Übergangsregelungen für die osteuropäischen Länder) – und eine rasche Privatisierung durchzusetzen (vgl. Bohle 2003; Becker 2004 sowie aus affirmativer Sicht Vachudova 2005). Damit wurden die osteuropäischen Staaten, wenngleich mit unterschiedlichen Nuancierungen, in eine Strategie abhängiger Entwicklung oder passiver Extraversion getrieben, die auf Auslandskapital als Wachstumsmotor und die Absenkung von Regulierungsstandards als zentralem Bestandteil der Konkurrenzpolitik setzt (Becker 2004). Auch aus Sicht mancher osteuropäischer BeobachterInnen droht Osteuropa in der EU die Rolle einer „inneren Peripherie“ (Jasiecki 2004: 343).

Besteht in Hinblick auf die neoliberale Ausrichtung des Integrationsprojektes unter den dominanten Kräften in den europäischen Ländern (wenn auch mit Nuancierungen wie dem skandinavischen Festhalten an budgetpolitischen Spielräumen und relativ hohen sozialpolitischen Stan-

dards) weitgehend Konsens, so gibt es unterschiedliche Interessen im Hinblick auf die globale Positionierung der EU. Während eine Kerngruppe um Frankreich und die BRD eine gewisse Eigenständigkeit gegenüber den USA erreichen will, setzen die britische Regierung und liberal-konservative Kräfte in der ost- und südeuropäischen Peripherie auf eine enge Anlehnung an die USA (Becker 2004). Hierin liegt ein erstes Moment der Spannung innerhalb der EU.

Das zweite Moment betrifft den erkennbaren Legitimationsverlust der EU in der Bevölkerung, speziell bei den abhängig Beschäftigten und den Arbeitslosen. Die dominanten Kräfte haben die Arena der EU strategisch genutzt um Projekte durchzubringen, die auf nationalstaatlicher Ebene mit ihren neokorporatistischen Arrangements, stärkeren sozialen Bewegungen und einer profilierten Rolle der Parlamente schwieriger durchzusetzen gewesen wären (Ziltener 1999: 206f.). Trotz einer allmählichen Aufwertung des Europäischen Parlaments hat die bestehende starke Exekutivlastigkeit der europäischen Institutionen diese Strategie begünstigt. Mit dem Projekt eines Verfassungsvertrages - das vorläufig gescheitert ist - hätte die ultraliberale Ausrichtung des transformierten Integrationsprojektes zementiert und legitimiert werden sollen. Die Ablehnung des Verfassungsvertrages in Volksabstimmungen in Frankreich und in den Niederlanden hat die Integrationspolitik der letzten zwei Jahrzehnte desavouiert und lässt die Grenzen der ultraliberalen Integrationspolitik erkennen.

## **5. Von Sektorabkommen zum Mercosur**

Während die Kernländer der EU zum Zentrum gehören, sind die Ökonomien der Mercosur-Länder Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay als semiperipher (bzw. im Falle Paraguays als peripher) zu kennzeichnen. In Schlüsselsektoren besteht eine mehr oder weniger ausgeprägte Importabhängigkeit, transnationales Kapital ist in zentralen Sektoren stark vertreten und periodisch ist es zu starkem Import von Geldkapital gekommen. Damit haben wirtschaftliche Akteure von außerhalb der Region einen maßgeblichen Einfluss auf die wirtschaftliche Dynamik. Die seit den 1970er Jahren stark gestiegene Verschuldung erlaubte internationalen Finanzinstitutionen und westlichen Gläubigerländern eine wesentliche Einflussnahme auf die

Ausrichtung der Wirtschaftspolitik. Somit wurde der Mercosur in einem Umfeld initiiert, das sich durch einen weit geringeren Grad an Autonomie auszeichnete als dies bei der europäischen Integration der Fall war.

Ausgangspunkt der Bestrebungen regionaler Integration im *Cono Sur* war der Abschluss bilateraler Sektorabkommen zwischen Brasilien und Argentinien ab Mitte der 1980er Jahre. Sie zielten auf die Stärkung von Produktionsketten im Rahmen einer auf Interessenausgleich bedachten Politik. Beide Länder waren durch die Verschuldungskrise zu einer exportorientierten Politik gezwungen worden. Diese Politik brachte einen starken Einbruch des Wirtschaftswachstums, große soziale Härten und einen Legitimitätsverlust der Militärregime mit sich. Die ersten Regierungen nach der Re-Demokratisierung suchten unter wirtschaftlich sehr schwierigen Bedingungen ihre Legitimität zu festigen. Ihre Strukturanpassungspolitik hatte daher auch heterodoxe Elemente. Die Stabilisierung produktiver Strukturen war eines ihrer Ziele – und hier fügten sich auch die bilateralen Sektorabkommen ein (vgl. Faria 2004: 127ff., 135).

Als ab Beginn der 1990er Jahre wieder internationale Kapitalflüsse für die Länder des *Cono Sur* verfügbar waren, ermöglichten diese eine auf Kapitalimporte gegründete Politik der monetären Stabilisierung. Sie zielte auf Legitimitätsgewinnung über Reduktion der hohen bis galoppierenden Inflation und begünstigte – u.a. über eine Hochzinspolitik – AnlegerInneninteressen (Becker/Jäger 2005). Produktive Interessen gerieten dabei in den Hintergrund, wenngleich in Brasilien nicht im selben Maße wie in Argentinien und Uruguay. Die neue Wirtschaftspolitik orientierte sich am ultraliberalen „Washington-Konsens“. „Das neue politische Umfeld, das durch die Regierungsübernahme von Collor de Mello und Menem gekennzeichnet war, und ihre Übernahme des Marktfundamentalismus des Washington-Konsenses führte zu einer Neuausrichtung der Fokussierung des Integrationsprozesses auf die Marktliberalisierung. Hiermit wurden viele Protokolle und Initiativen, die, wie auf den Gebieten der Atomenergie, der Luftfahrttechnik oder der Regulierung des Finanzmarktes, für die Gangbarkeit einer Strategie der autozentrierten Entwicklung entscheidend gewesen wären, aufgegeben oder in den Hintergrund gedrängt“ (Faria 2004: 135). Die Gründung des Mercosur zusammen mit Paraguay und Uruguay fiel bereits in diese Phase der Neuausrichtung der Integrationspolitik. Institutionell war und ist der Mercosur bis heute durch einen Intergouvernementalismus und

damit durch enge Anbindung an die jeweiligen nationalstaatlichen Regierungspolitiken gekennzeichnet. In Teilbereichen ist allerdings die Konsultation mit Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften institutionalisiert.

In den 1990er Jahren diente der Mercosur primär einer Stabilisierung der finanziarisierten Akkumulationsstrategien. Die Politik der Überbewertung der nationalen Währung führte zu einer tendenziellen Verschlechterung der Handelsbilanz. Die Nachbarländer, die ebenfalls eine Politik der Währungsüberbewertung verfolgten, gehörten zu den wenigen Exportmärkten, in die sich – erleichtert durch die Begünstigung der inkompletten Zollunion – relativ leicht exportieren ließ. Somit trugen die regionalen Exporte zur Stabilisierung der Ausfuhr und bestimmter produktiver Branchen bei (Becker 2002b: 25). Diese Unterordnung der Integrationspolitik unter das Primat der Währungsstabilisierung und Finanziarisierung war eher impliziter Natur. Im Fall Brasiliens ging es darüber hinaus ökonomisch um die Stärkung der Industrie und politisch um die Festigung der Rolle als einer regionalen Mittelmacht (Faria 1996). Entgegen den ursprünglichen Intentionen beim Abschluss der bilateralen Abkommen kam es nun auch tendenziell zur Herausbildung einer interindustriellen Arbeitsteilung zwischen Brasilien und Argentinien. Brasilien exportierte Industriegüter nach Argentinien, während der argentinische Export sich in stärkerem Maße aus agro-basierten Produkten zusammensetzte. Die brasilianischen Industriegüterexporte zeichneten sich auch durch ein höheres Maß an Stabilität als die Zusammensetzung der argentinischen Exporte aus (Saludjian 2003: 70f.).

Die finanziarisierte Akkumulation ließ sich jedoch nicht durchhalten. 1999 wertete Brasilien im Rahmen einer Wechselkurskrise ab. 2001/2002 erlitten Argentinien und Uruguay dramatische Währungs- und Finanzkrisen, die in einer schweren Rezession mündeten. In allen drei Staaten hatte die finanziarisierte Entwicklung der 1990er Jahre zu einem starken Anstieg der Außenschuld geführt. Diese zog hohe Belastungen im Schuldendienst nach sich, die selbst im Fall Argentinien mit seiner verhältnismäßig günstigen Umschuldung noch beträchtlich sind. Alle drei Staaten setzten nach der Krise auf eine exportgetriebene Wirtschaftserholung, wobei der Exportüberschuss nicht zuletzt zur Schuldenbedienung dient. Während die argentinische Regierung auf das produktive Gewerbe setzt, ist dies in Brasilien und Uruguay weit weniger erkennbar. Die Wirtschaftspolitik ist insgesamt auf kurzfristiges „Durchwursteln“ orientiert. Eine wirtschaftliche Strategie

der Mercosur-Integration ist in der Zeit nach der Krise nicht erkennbar. Die neo-merkantilistische Politik der Mitgliedsländer hat zu zahlreichen Handelskonflikten geführt (Becker 2005; Gudynas in diesem Heft). Das gilt vor allem für das Verhältnis zwischen Argentinien und Brasilien, wo die argentinische Regierung immer wieder ad hoc Schutzmaßnahmen gegen den brasilianischen Industriegüterexport trifft. Die ungleiche Arbeitsteilung wirkt sich jetzt negativ auf den ökonomischen Zusammenhalt des Blocks aus. Allerdings hat die Krise zu einer zunehmenden Distanz der Mercosur-Länder gegenüber dem US-Projekt einer kontinentweiten Freihandelszone geführt. Diese Position ist auch stärker kollektiv vertreten worden. Venezuela hat sich politisch und ökonomisch an den Block angenähert und den ersten Schritt zu einer Mitgliedschaft gemacht. In den Gremien können die venezolanischen VertreterInnen vorerst mitdiskutieren, aber noch nicht mitentscheiden (Weissheimer 2005). Auch Schritte zu einer stärkeren institutionellen Festigung und politischen Profilierung hat der Mercosur in jüngster Zeit gemacht (Caetano 2004; Malcher 2005: 161). Dies schließt eine vorsichtige und begrenzte Parlamentarisierung ein. Das vermehrte politische Interesse am Mercosur ruht mithin nicht auf einer soliden wirtschaftlichen Grundlage. Es gibt zwar kritische Fragen an die freihändlerische Ausrichtung des Mercosur, aber kaum Elemente einer realen Neuausrichtung. Die Metamorphosen der regionalen Integration im *Cono Sur* stehen im engen Zusammenhang mit dem Wandel der Art der internationalen Einbindung der Mitgliedsstaaten.

## 6. Von der SADCC zur SADC

Ende 1979 wurde die *Southern African Development Co-ordination Conference* (SADCC) angedacht, im Frühjahr 1980 dann auch tatsächlich gegründet. Sie ging aus einer Initiative der Frontstaaten hervor, welche die Befreiungsbewegungen im südlichen Afrika unterstützten und auch schon verschiedene Formen der Kooperation praktizierten (vgl. Thompson 1985: 274ff.). Mit der Unabhängigkeit Zimbabwes im April 1980 erhielten die Frontstaaten (Angola, Botswana, Moçambique, Tanzania und Zambia) eine wichtige Verstärkung, war doch Zimbabwe das nach Südafrika am stärksten industrialisierte Land der Region. Seine Unabhängigkeit markierte eine

Verschiebung der regionalen Kräfteverhältnisse zuungunsten des Apartheidstaates. In die SADCC-Initiative bezogen die Frontstaaten nicht nur das jüngst unabhängige Zimbabwe, sondern auch eine Reihe kleinerer Staaten mit sehr ambivalenten Beziehungen zu Südafrika, wie Lesotho, Swasiland und Malawi, ein.

Die SADCC setzte sich eine Minderung der kolonial ererbten wirtschaftlichen und infrastrukturellen Abhängigkeit von Südafrika mittels einer Stärkung der regionalen Zusammenarbeit aller anderen Staaten der Region zum Ziel. Allerdings sollte von der Programmatik her nicht allein die Abhängigkeit von Südafrika, sondern auch von anderen Staaten abgebaut werden. Hierbei setzte sich die SADCC bewusst von Konzepten einer handelszentrierten Integration ab. Im Vordergrund stand bei ihr die sektorale Zusammenarbeit, speziell auf dem Gebiet der Infrastruktur. Der damalige Staatspräsident Botswanas, Sir Seretse Khama, (1981: VII) formulierte dies mit den Worten: „Produktion ist das erste Ziel. Und zuverlässige Transportverbindungen müssen niedrigen Zöllen vorangehen.“ Mit dieser Herangehensweise zogen die SADCC-Staaten auch die Konsequenzen aus dem Scheitern der konventionell angelegten *East African Community*, die nicht zuletzt wegen der ungleichen Integrationsvorteile auseinander gebrochen war. Die sektorale Zusammenarbeit sollte verbindende Interessen in den Vordergrund stellen und so Konflikte zwischen den wirtschaftspolitisch sehr unterschiedlich orientierten Mitgliedsstaaten gering halten. So verfolgten Angola und Moçambique sozialistisch orientierte Entwicklungswege, während Malawis Regierung beispielsweise liberalen wirtschaftspolitischen Doktrinen anhing. Diese Spannweite hätte sich in einem konventionell angelegten, handelszentrierten Integrationsprojekt nicht unter einen Hut bringen lassen. Auch die organisatorische Struktur hatte stark intergouvernementalen Charakter. Die SADCC erhielt zwar ein eigenes Sekretariat, doch für die Koordination der Sektoren waren jeweils bestimmte Mitgliedsstaaten zuständig.

Die Umsetzung der gemeinsamen Sektorpolitiken war allerdings hochgradig von externer Finanzierung abhängig – Mitte der 1980er Jahre lag der auswärtige Finanzierungsanteil bei den SADCC-Projekten bei 81,3% (Mkandawire 1985: 8, Tab. III). Damit implizierte der Abbau der infrastrukturellen Abhängigkeit von Südafrika eine zementierte finanzielle Abhängigkeit von westlichen Industrieländern. Die westlichen Länder ak-

zeptierten – mit Vorbehalten – zunächst den heterodoxen Charakter des Integrationsprojektes und trugen zur Finanzierung bestimmter SADCC-Projekte wesentlich bei. Viele westliche Länder suchten mit der Unterstützung der SADCC-Projekte Kritik an ihrer Kollusion mit dem südafrikanischen Apartheidregime den Wind aus den Segeln zu nehmen. Es war für sie eine „weiche Option“ (Mandaza 1987: 216), die im Kalten Krieg der Imagepflege diene. Über die Finanzierung vermochten die westlichen Länder bereits in den 1980er Jahren maßgeblichen Einfluss auf die reale Umsetzung des SADCC-Ansatzes zu nehmen. So waren bei der Verkehrsinfrastruktur erhebliche Aktivitäten festzustellen, bei der von westlichen Ländern wenig geschätzten industriellen Kooperation hingegen nicht. Die institutionelle Struktur der SADCC mit ihrem hohen Dezentalisierungsgrad wirkte sich auf die Verhandlungskapazität der SADCC ungünstig aus, was die Einflussmöglichkeiten der „Geberländer“ in der Tendenz stärkte (Mandaza 1987: 218ff.).

Bereits in den späten 1980er Jahren war eine stärker liberale Orientierung der SADCC festzustellen (Pallotti 2004: 516). Dies dürfte auch damit zusammenhängen, dass mehrere Mitgliedsländer unter dem Druck der Verschuldungskrise der Forderung der internationalen Finanzinstitutionen nach liberalen Strukturanpassungsprogrammen nachgeben mussten (vgl. Mkandawire 1985: 3f.; Wellmer 2000: 38f.). In mehreren Fällen, speziell im Fall Moçambiques und Angolas, wurden alternative Entwicklungswege auch durch die militärische Destabilisierungspolitik Südafrikas unterminiert. In den 1990er Jahren sollte sich die Neuorientierung der SADCC, die 1992 das „C“ für „Co-ordination“ verlor und sich in *Southern African Development Community* (SADC) umbenannte, noch beschleunigen. Handelsliberalisierung geriet immer mehr in den Vordergrund der Diskussion. Damit wandelte sich das Integrationskonzept von einer Entwicklungs- zu einer Handelszentrierung (vgl. Wellmer 2000: 71ff.).

Dies war nicht zuletzt Folge des gewandelten externen Umfeldes. Mit dem Ende des Kalten Krieges auf der globalen Ebene und der Apartheid auf regionaler Ebene gab es für die westlichen Länder keinen Grund mehr heterodoxe Elemente einer regionalen Integration zu tolerieren. Südafrika trat der SADC 1994 zwar bei, entwickelte aber kein Konzept einer ausgeglichenen Zusammenarbeit. Vielmehr war die Außenwirtschaftspolitik Pretorias gegenüber den Nachbarländern dadurch geprägt, in Verhandlungen Vortei-

le für das südafrikanische Kapital herauszuschlagen. Diese Haltung prägte auch Südafrikas Position in den Verhandlungen über ein SADC-Handelsprotokoll (vgl. Wellmer 2000: 73ff.; Pallotti 2004: 516ff.). Das von Südafrika mit der EU 1999 unterzeichnete Freihandelsabkommen ist für die Länder der Region ebenfalls ungünstig und verschärft die Unterschiede in der Region tendenziell noch (Wellmer 2000: 82; Melber 2005: 40). Insgesamt hat Südafrika seine ökonomische Dominanz in der Region festigen können (vgl. Schwank in diesem Heft). Politisch wurde allerdings Südafrika in der Region wiederholt herausgefordert, speziell durch die Regierungen Zimbabwes und Angolas. Diese Spannungen schlugen sich auch in dem der SADC angegliederten Gremium der militärischen Zusammenarbeit nieder.

Die westlichen Länder drängten nicht nur auf eine liberalere Ausrichtung der SADC, sondern nahmen auch Einfluss auf deren institutionelle Reform, die in Richtung auf eine stärkere Zentralisierung der Entscheidung ging (Adelmann 2005: 34). Allerdings stellt die Überlagerung der regionalen Integration durch Freihandelsabkommen mit Staaten des Zentrums, hier konkret der EU, die Zukunft der SADC überhaupt infrage. In diesem Kontext wird nämlich die Überlappung verschiedener regionaler Verträge (SADC, *Southern African Customs Union*, *Common Market for Eastern and Southern Africa*) zu einem Problem. Die EU stellt derzeit das globale Handels- und Kooperationsabkommen mit den AKP-Staaten auf regionale Abkommen um. Es findet das Handelsabkommen zwischen der EU und Südafrika im Hinblick auf den Warenhandel auch Anwendung auf die Mitgliedsstaaten der *Southern African Customs Union* (SACU) – nämlich Namibia, Botswana, Lesotho und Swaziland. Der EU-Entwicklungskommissar Poul Nielson erklärte zu Beginn der EU-SADC-Verhandlungen: „[...] ein einzelner Staat kann nur Mitglied eines einzigen Handelsarrangements mit der EU sein“ (zit. nach Goodison/Stoneman 2005: 29). Im Hinblick auf die enge institutionelle Anbindung der SACU-Staaten an Südafrika scheint es durchaus denkbar, dass diese in das Abkommen zwischen Südafrika und der EU eingegliedert werden, während der Rest der SADC in anderen regionalen Zusammenhängen, beispielsweise die *Comesa* (*Common Market for Eastern and Southern Africa*), verhandelt. Für ein Großteil der SADC-Staaten ist das Freihandelsabkommen zwischen Südafrika und der EU aufgrund seines Zuschnitts auf den relativ industrialisierten Charakter der südafrikanischen Ökonomie ungünstig (vgl. Goodison/Stoneman 2005: 29ff.; Well-

mer i.E.). Derzeit verhandeln nur sieben Mitgliedsstaaten der SADC als Teil dieser Gruppierung mit der EU, während sich der Rest im Rahmen anderer regionaler Strukturen in die Verhandlungen begeben hat. Die Zerspaltung der SADC ist zwar nicht explizites Verhandlungsziel der EU, wird möglicherweise aber Ergebnis der Verhandlungen sein. Auf jeden Fall würde ein „wirtschaftliches Partnerschaftsabkommen“ mit der EU, hinter dessen Namen sich real ein Freihandelsabkommen verbirgt, die wirtschaftspolitischen Handlungsspielräume der SADC-Staaten weiter einschränken (Wellmer 2005). In dieser Gefährdung der SADC durch die EU-Freihandelspolitik kommt der sehr periphere Charakter der SADC und die entsprechend geringe Verhandlungsmacht - sowohl des regionalen Bündnisses als auch seiner Mitgliedsstaaten (mit Ausnahme Südafrikas) – zum Ausdruck.

## 7. Schlussfolgerungen

Bei den Integrationsprojekten ist in der Tendenz eine Metamorphose von stärker entwicklungs- zu eher handelsfokussierten Ansätzen festzustellen. Dies ist in engem Zusammenhang mit der Veränderung der Akkumulationsmuster in den Regionen des Zentrums zu sehen, die sich seit den 1970er Jahren durch eine verstärkte Extraversion sowie durch eine stärker akzentuierte Finanziarisierung der Akkumulation auszeichnen. Diese Veränderungen hatten unmittelbare Konsequenzen für die Ausrichtung der europäischen Integration, die in der Forcierung des Binnenmarktes, in verschärfter Konkurrenz nationalstaatlicher Regulierungen sowie in einer monetaristisch-neoliberal konzipierten Währungsunion ihren Ausdruck fanden. Mittelbar waren die Konsequenzen für die Integrationsprozesse im *Cono Sur*. In Phasen hoher internationaler Überschussliquidität hatten im *Cono Sur* finanziarisierte Akkumulationsstrategien Konjunktur, die sich auf Kapitalimport stützten. Gerieten die finanziarisierten Strategien in die Krise und blieben entsprechende Kapitalzufüsse aus, gewannen die Erzielung von Überschüssen im Warenexport und die Sicherstellung der Kreditbedienun- gung für die Mercosur-Staaten an Bedeutung, was eine gewisse Aufwertung produktiver Aktivitäten impliziert. Insgesamt schlugen sich diese Veränderungen in der Ausrichtung des Integrationsprozesses nieder. In der Phase der Finanziarisierung sollten Exporte in den Integrationsraum, die Leistungsbi-

lanz und Warenexporte einen Beitrag zur Gewinnung finanzieller Stabilität leisten, während in den neo-merkantilistischen Phasen produktionsbezogene Erwägungen eine größere Rolle spielten. Im Fall der SAD(C)C drängten die westlichen Gläubigerstaaten heterodoxe Elemente des Integrationsansatzes zurück, die auf eine Stärkung der regionalen Ökonomie zielten.

Damit ist auch die Frage der politischen Durchsetzung der Kursänderungen regionaler Integrationsprojekte aufgeworfen. Allein in der EU kam der regionalen politischen Ebene bei der Neuausrichtung von Regulation und Regulierung in dem jeweiligen Wirtschaftsraum eine zentrale Rolle zu. Hier ging die Veränderungsdynamik von internen Akteuren – transnationalen europäischen Kapitalgruppen – aus. Diese hatten bei einer bereits konsolidierten regionalen politischen Entscheidungsebene auch wichtige politische Hebel. So zeigte sich, dass sie der regionalen Ebene eine privilegierte Rolle zumaßen. Zivilgesellschaftlich war und ist das Kräfteverhältnis zwischen großen Kapitalgruppen und deren politischen Vertretungen einerseits und Gewerkschaften wie anderen sozialen Bewegungen andererseits auf der regionalen politischen Ebene noch stärker zugunsten der Kapitaleseite geneigt als auf nationalstaatlicher Ebene. Auch die Ausprägung des EU-Institutionensystems mit einem hohen Gewicht exekutiver Instanzen (EU-Kommission und Ministerrat) und einer schwachen Rolle der Parlamente begünstigt(e) Kapitalinteressen.

In den (semi-)peripheren Integrationsprojekten war die Veränderungsdynamik weniger endogener Natur und die Rolle regionaler Instanzen im Veränderungsprozess schwächer. Sowohl in den Mercosur- als auch in den SADCC-Ländern wurden Veränderungen in der Regulation und Regulierung sehr stark durch die westlichen Länder und die von ihnen dominierten internationalen Finanzinstitutionen konditioniert, wobei der Durchgriff auf die SADCC-Staaten noch weit direkter war als jener auf die Mercosur-Staaten. Ihre Pressionen setzten primär bei den Nationalstaaten an, die auch die hauptsächliche Bühne bei der Veränderung von Staatlichkeit und Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik waren. In Folge schlugen sich die Veränderungen auf nationalstaatlicher Ebene dann in den regionalen Integrationsprojekten nieder.

Sowohl die USA als auch die EU streben solche Freihandelsabkommen mit anderen Ländern bzw. Ländergruppierungen an (bzw. haben diese bereits abgeschlossen), die z.T. bestehende regionale Integrationsblöcke infra-

ge stellen. Aktuell bedrohen die „Regionalen Partnerschaftsabkommen“ der EU die Existenz der SADC, potenziell würde auch das Projekt einer Gesamt-amerikanischen Freihandelszone für den Mercosur die Existenzfrage stellen. Auf jeden Fall unterbinden Freihandelsabkommen Ansätze autonomer regionaler Integration.

Aber auch die regionalen Integrationsprojekte selbst haben Erweiterungen erfahren. Sowohl die EU als auch die SAD(C)C haben im Rahmen extravertierter Akkumulationsstrategien neue Mitglieder aufgenommen. Der Mercosur hat mit Venezuela den Beitritt in Gang gesetzt, mit verschiedenen andinen Staaten sind – primär auf Betreiben Brasiliens – Assoziationsabkommen geschlossen worden. Mit dem Wachstum der Blöcke hat allerdings auch deren Heterogenität zugenommen.

Die ultraliberale Transformation der Integrationsprojekte und – in geringerem Maße – auch deren geographische Expansion und zunehmende Heterogenität haben zu Kohäsionsproblemen geführt. In der EU betrifft das sowohl die abnehmende Akzeptanz der EU unter Lohnabhängigen und Arbeitslosen, die sich in der Ablehnung des EU-Verfassungsvertrages speziell durch diese gesellschaftlichen Gruppen auch politisch offen ausgedrückt hat, als auch Spannungen, die aus unterschiedlichen geopolitischen Orientierungen und dem Wettbewerb von Standardsenkungen der Mitgliedsstaaten herrühren. In den Mercosur-Ländern hat nach den Finanzkrisen zu Beginn der 1990er Jahre das ultraliberale Wirtschaftsmodell mit seiner Privilegierung von Finanzinteressen sowohl an Machbarkeit wie auch an gesellschaftlicher Akzeptanz verloren, was sich dort in der Wahl weiter links stehender Regierungen niederschlug. Diese nahmen stärkere (Argentinien) oder nur geringe (Brasilien und Uruguay) Adjustierungen am Wirtschaftsmodell vor, suchten aber in allen Fällen eine wirtschaftliche Dynamisierung über Exporte. Diese Exportkonkurrenz schwächt aber wirtschaftlich den Zusammenhalt des Mercosur, weshalb auch der Wunsch nach einer politischen Stärkung des Mercosur auf einer fragilen Grundlage ruht. Immerhin hat die Blockbildung des Mercosur maßgeblich dazu beigetragen, dass das Ansinnen der USA nach einer US-dominierten gesamtamerikanischen Freihandelszone blockiert worden ist. In der noch periphereren SADC stellt hingegen die europäische Freihandelspolitik den Fortbestand dieses Integrationsprojektes infrage. Hier ist im Gegensatz zur Rolle der PT-geführten

Regierung Brasiliens für den Mercosur kein vergleichbares Engagement von Südafrikas ANC-Regierung für die SADC festzustellen.

Auch die politischen Ansatzpunkte für eine stärker progressive oder emanzipatorische Ausrichtung der regionalen Integration unterscheiden sich in Zentrum und Peripherie. Im Zentrum ging es vor allem um die Bildung regionaler gesellschaftlicher Gegenmacht sowie um eine Demokratisierung der regionalen Institutionen. Für eine alternative Wirtschaftspolitik wäre in technischer Hinsicht die regionale Ebene durchaus angemessen, fraglich ist jedoch, inwieweit emanzipatorische Kräfte das zivilgesellschaftliche Machtgefälle zu ihren Gunsten abändern und eine reale Veränderung der EU-Institutionen überhaupt erreichen können. Das Hauptproblem hierbei ist die Bildung einer europäisierten Gegenmacht aus sozialen und politischen Bewegungen der subalternen Klassen. Diese sind auf europäischer Ebene weit weniger aktionsfähig als die Kapitaleseite, was sich auch in absehbarer Zukunft nicht ändern dürfte. Im Vergleich hierzu ist die Frage einer Demokratisierung der europäischen Institutionen – beispielsweise durch Einführung einer Gewaltenteilung auf europäischer Ebene, eine Aufwertung des Europaparlaments und eine Beschränkung der Kommission auf exekutive Aufgaben – eher zweitrangig, wenngleich durchaus von Belang. Emanzipative Integration würde als Mindestvoraussetzung dramatisch veränderte gesellschaftliche Kräfteverhältnisse und ein hohes Maß öffentlicher Kontrolle über Kapitalflüsse und Investitionsentscheidungen haben. Dies würde es ermöglichen, der wirtschaftlichen Entwicklung eine bewusste, d.h. einer öffentlichen Kontrolle unterliegende Ausrichtung zu geben. In einem solchen Zusammenhang wäre es auch denkbar, gemeinsame qualitativ hochwertige Normen auf sozialem oder ökologischem Gebiet zu schaffen.

In der Peripherie ist auf nationalstaatlicher wie auf regionaler Ebene Demokratie durch das Ausmaß externer Einflussnahme grundsätzlich deutlich – im Fall der SADC-Länder (mit Ausnahme Südafrikas) sogar extrem – eingeschränkt. Hier wäre die Wiedergewinnung nationalstaatlicher und regionaler Autonomie vorrangig, denn erst dann ließe sich innere Demokratie mit substanziellem Gehalt füllen. Bei der Demokratisierung auf regionaler Ebene tut sich auch hier ein ähnliches Dilemma zwischen der (potenziellen) Relevanz der regionalen Ebene und den Möglichkeiten einer emanzipatorischen Demokratisierung auf.

## Literatur

- Acosta, Alberto/Falconí, Fander (2005): TLC. Más que un tratado de libre comercio. Quito: Flasco Ecuador/Ildis.
- Adelmann, Martin (2005): Jubiläum auf der Baustelle. In: *afrika süd*, 34 (5), 34-36.
- Altwater, Elmar et al. (1980 [2. Aufl.]): Vom Wirtschaftswunder zur Wirtschaftskrise. Ökonomie und Politik in der Bundesrepublik. Bd. 1. Berlin: Olle & Wolter.
- Apeldoorn, Bastiaan van (2000): Transnationale Klassen und europäisches Regieren: Der European Roundtable of Industrialists. In: Bieling, Hans-Jürgen/Steinhilber, Jochen (Hg.): *Die Konfigurationen Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 189-221.
- Bairoch, Paul (2001): Les leçons de l'histoire. In: Damian, Michel/Graz, Jean-Christophe (Hg.): *Commerce international et développement soutenable*. Paris: Economica, 19-55.
- Balassa, Bela (1961): *The Theory of Economic Integration*. London: George Allen and Unwin.
- Beaud, Michel (1987): *Le système national/mondial hiérarchisé. Une nouvelle lecture du capitalisme mondial*. Paris: La découverte.
- Becker, Joachim (2002a): *Akkumulation, Regulation, Territorium. Zur kritischen Rekonstruktion der französischen Regulationstheorie*. Marburg: Metropolis-Verlag.
- Becker, Joachim (2002b): *Integración y regulación: la Unión Europea y el Mercosur comparados*. In: Gudynas, Eduardo (Hg.): *Sustentabilidad y regionalismo en el Cono Sur*. Montevideo: Coscoroba, 9-35.
- Becker, Joachim (2004): *EU-Verfassung: Zentrum gegen Peripherie?* In: *Kurswechsel* (1), 7-16.
- Becker, Joachim (2005): *La crisis europea y las lecciones para América Latina*. In: *Tercer Mundo Económico* (195), 17-19.
- Becker, Joachim/Jäger, Johannes (2005): *Geld und Legitimität. Monetäre Strategien in Argentinien, Uruguay und Brasilien*. In: Boris, Dieter et al. (Hg.): *Lateinamerika: Verfall neoliberaler Hegemonie*. Hamburg: VSA, 87-111.
- Bieling, Hans-Jürgen/Steinhilber, Jochen (2000): *Hegemoniale Projekte im Prozess der europäischen Integration*. In: Bieling, Hans-Jürgen/Steinhilber, Jochen (Hg.): *Die Konfigurationen Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 102-130.
- Bohle, Dorothee (2003): *Osterweiterung der EU – Neuer Impuls oder Rückschlag für die europäische Integration?* In: Beckmann, Martin et al. (Hg.): *„Euro-Kapitalismus“ und globale politische Ökonomie*. Hamburg: VSA, 144-168.
- Busch, Klaus (1991): *Umbruch in Europa. Die ökonomischen, ökologischen und sozialen Perspektiven des einheitlichen Binnenmarktes*. Köln: Bund-Verlag.
- Byé, Maurice/de Bernis, Gérard Destanne (1987 [5. Aufl.]): *Relations économiques internationales*. Paris: Dalloz.
- Caetano, Gerardo (2004): *Los retos de una nueva institucionalidad para el Mercosur*. Montevideo: FESUR.

- Chang, Ha-Joon (2002): Kicking away the ladder. Development strategy in historical perspective. London: Anthem Press.
- Detje, Richard/König, Otto (2005): Wendepunkt und Systemwandel im Tarifsysteem. In *Sozialismus* 32 (10), 33-39.
- Dorner, Klaus (1974): Probleme einer weltwirtschaftlichen Integration der Entwicklungsländer. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Estay, Jaime/Sánchez, Germán, Hg. (2005): El ALCA y sus peligros para América Latina. Buenos Aires: Clacso.
- Faria, Luiz Augusto Estrella (1996): Außenpolitik und Kapitalakkumulation: Brasilien und der Mercosur. In: *Kurswechsel* (1), 61-70.
- Faria, Luiz Augusto Estrella (2004): A chave do tamanho. Desenvolvimento econômico e perspectivas do Mercosul. Porto Alegre: Editora da UFRGS/FEE.
- Fiori, José Luís (1999): Estados, moedas e desenvolvimento. In: Fiori, José Luís (Hg.): *Estados e moedas no desenvolvimentos das nações*. Petrópolis: Vozes, 49-85.
- Flam, Harry/Flanders, M. June (1991): Introduction. In: Heckscher, Eli F./Ohlin, Bertil: *Heckscher-Ohlin Trade Theory*. Herausgegeben von Harry Flam und M. June Flanders. Cambridge/London: MIT Press, 1-37.
- Gill, Stephen (2000): Theoretische Grundlagen einer neo-gramscianischen Analyse der europäischen Integration. In: Bieling, Hans-Jürgen/Steinhilber, Jochen (Hg.): *Die Konfigurationen Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 23-50.
- Goodison, Paul/Stoneman, Colin (2005): Trade, Development and Cooperation: Is the EU Helping Africa? In: Melber, Henning (Hg.): *Trade, Development, Cooperation: What Future for Africa? Current African Issues*, No. 29. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet, 16-34.
- Grinspun, Ricardo/Kreklewich, Robert (1995): Consolidación de las reformas neoliberales. El libre comercio como marco condicionante. In: *Nueva Sociedad*(137), 120-141.
- Gudynas, Eduardo (2005): Dos caminos distintos: tratados de libre comercio y procesos de integración. In: Acosta, Alberto/Falconí, Fander (Hg.): *TLC. Más que un tratado de libre comercio*. Quito: Flacso Ecuador/Ildis, 41-62.
- Hardach, Gerd (1994): Der Marshall-Plan. Auslandshilfe und Wiederaufbau in Westdeutschland 1948-1952. München: dtv.
- Hayek, F.A. (1983): *Die Verfassung der Freiheit*. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Heckscher, Eli F. (1934): *Mercantilism*. London: George Allen & Unwin.
- Heckscher, Eli. F. (1991): The Effect of Foreign Trade on the Distribution of Income. In: Heckscher, Eli F./Ohlin, Bertil: *Heckscher-Ohlin Trade Theory*. Herausgegeben von Harry Flam und M. June Flanders. Cambridge/London: MIT Press, 39-69.
- Hobsbawm, Eric J. (1991): *Nations and Nationalism Since 1780. Programme, Myth, Reality*. Cambridge: Cambridge University Press/Canto.

- Jasiecki, Krzysztof (2004): Zwizki biznesu z polityka. Pomidzy lobbieniem a korupcj.  
In: Domaski, Henryk et al. (Hg.): Niepokoje Polskie. Warschau (PAN ISP), 311-344.
- Kader, Maria (2006): Finanzmärkte in der EU: Wer profitiert von der Integration?  
In: Attac (Hg.): Das kritische EU-Buch. Warum wir eine andere EU brauchen.  
Wien: Deuticke.
- Kay, Cristóbal (1989): Latin American Theories of Development and Underdevelopment. London: Routledge.
- Keynes, John Maynard (1933): National Self-Sufficiency (1933). In:  
[www.panarchy.org/keynes/national.1933.html](http://www.panarchy.org/keynes/national.1933.html), 8.9.2004.
- Khama, Seretse (1981): Introduction. In: Nsekela, Amon J. (Hg.): Southern Africa. Towards Economic Liberation. Papers presented at the Arusha and Lusaka meetings of the Southern African Development Co-ordination Conference. London, VII-XIX.
- List, Friedrich (1910 [2. Aufl.]): Das nationale System der politischen Oekonomie. Jena: Gustav Fischer.
- Macpherson, C.B. (1973): Die politische Theorie des Besitzindividualismus. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Malcher, Ingo (2005): Der Mercosur in der Weltökonomie. Eine periphere Handelsgemeinschaft in der neoliberalen Globalisierung. Baden-Baden: Nomos.
- Mandaza, Ibbo (1987): Perspectives on Economic Cooperation and Autonomous Development in Southern Africa. In: Amin, Samir et al. (Hg.): SADCC. Prospects for Disengagement and Development in Southern Africa. London: Zed Press, 210-230.
- Marx, Karl (1979): Das Kapital. Kritik der Politischen Ökonomie. Bd. 3. MEW 25. Berlin: Dietz-Verlag.
- Matthies, Volker (1982 [2. überarb. Aufl.]): Kollektive Self-Reliance. In: Nohlen, D./Nuscheler, F. (Hg.): Handbuch der Dritten Welt. Bd. 1. Unterentwicklung und Entwicklung: Theorien – Strategien – Indikatoren. Hamburg: Hoffmann und Campe, 380-394.
- Mazier, Jacques (1997): Les risques de l'enlisement par la monnaie unique: quelques pistes pour l'éviter. In: L'appel des économistes pour sortir de la pensée unique: La monnaie unique en débat. Paris: Syros, 59-81.
- Melber, Henning (2005): Globalisation and (De-)Regionalisation: Southern Africa in Times of Trade Liberalisation. In: Melber, Henning (Hg.): Trade, Development, Cooperation: What Future for Africa? Current African Issues, No. 29. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet, 35-44.
- Mkandawire, Thandika (1985): Dependence and Economic Co-operation: The Case of SADCC. In: Zimbabwe Journal of Economics 1 (2), 1-10.
- Musacchio, Andrés (2004): La extensión de la jornada de trabajo en Alemania: ejemplo a imitar o error de concepto? In: Informe Económico IMA 2 (24), 15-34.
- Ohlin, Bertil (1967 [überarb. Aufl.]): Interregional and International Trade. Cambridge: Harvard University Press.

- Ohlin, Bertil (1991): *The Theory of Trade*. In: Heckscher, Eli F./Ohlin, Bertil: *Heckscher-Ohlin Trade Theory*. Herausgegeben von Harry Flam und M. June Flanders. Cambridge/London: MIT Press, 71-214.
- Pallotti, Arrigo (2004): *SADC: A Development Community without a Development Policy?* In: *Review of African Political Economy* (101), 513-531.
- Pirker, Reinhard (2004): *Märkte als Regulierungsformen sozialen Lebens*. Marburg: Metropolis.
- Raffer, Kunibert (2002): *Ungleicher Tausch und Unterentwicklung*. In: Fischer, Karin et al. (Hg.): *Internationale Entwicklung. Eine Einführung in Probleme, Mechanismen und Theorien*. Frankfurt am Main/Wien: Brandes & Apsel/Südwind, 71-82.
- Ricardo, David (1975 [6. Aufl.]): *The Works and Correspondence of David Ricardo*. Vol. I. *On the Principles of Political Economy and Taxation*. Herausgegeben von Piero Sraffa (unter Mitarbeit von M. Dobb). Cambridge u.a.O.: Cambridge University Press.
- Saludjian, Alexis (2003): *De la volatilité macro-économique à la vulnérabilité sociale: le cas du Mercosur, une critique du régionalisme ouvert*. Paris (Dissertation Université Paris 13-Villetaneuse).
- Sapir, Jacques (2002): *Les économistes contre la démocratie. Pouvoir, mondialisation et démocratie*. Paris: Albin Michel.
- Schilder, Klaus et al. (2005): *Freie Fahrt für freien Handel? Die EU-Handelspolitik zwischen Bilateralismus und Multilateralismus*. Bonn: EED/Berlin: WEED.
- Smith, Adam (1991): *The Wealth of Nations*. London: Everyman's Library.
- Thompson, Carol (1985): *Challenge to Imperialism. The Frontline States in the Liberation of Zimbabwe*. Harare: Zimbabwe Publishing House.
- Vachudova, Milada Anna (2005): *Europe Undivided. Democracy, Leverage and Integration After Communism*. Oxford: Oxford University Press.
- Viner, Jacob (1950): *The Customs Union Issue*. New York: Carnegie Endowment for International Peace. London: Stevens & Sons.
- Weissheimer, Marco Aurélio (2005): *Fortalecido, Mercosul quer independência energética e integração política*. In: *Carta Maior*, 9.12., [www.agenciacartamaior.uol.com.br](http://www.agenciacartamaior.uol.com.br); 10.12.2005.
- Wellmer, Gottfried (2000): *SADC zwischen regionaler Integration und reziprokem Freihandel mit der Europäischen Union*. Bielefeld: Dritte Welt Haus Bielefeld/Koordination Südliches Afrika.
- Wellmer, Gottfried (2005): *Tragen wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen (EPAs) zur Beiseitigung der Armut bei? Die Handelspolitik der Europäischen Union mit den AKP Staaten am Beispiel der Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika (SADC)*. Bielefeld: Koordination Südliches Afrika.
- Wellmer, Gottfried (i.E.): *Foreign Trade Policy of South Africa*. In: Becker, Joachim/Blaas, Wolfgang (Hg.): *Switching Arenas in International Trade Negotiations*. Aldershot: Ashgate (i.E.)

Ziebur, Gilbert et al. (1992): Deutschland in einer neuen Weltära. Unbewältigte Herausforderungen. Opladen: Leske + Budrich.

Ziltener, Patrick (1999): Strukturwandel der europäischen Integration. Die Europäische Union und die Veränderung der Staatlichkeit. Münster: Westfälisches Dampfboot.

## **Abstracts**

Der Beitrag untersucht die Metamorphosen von entwicklungs- zu handelszentrierten regionalen Integrationsprojekten im Vergleich von EU, Mercosur und SADCC/SADC. Hierbei stellt er die Kernelemente von Modellen handels- und entwicklungszentrierter kapitalistischer Integration dar und arbeitet Akteure und Strategien der ultraliberalen Transformation von Integrationsprojekten in Zentrum, Semiperipherie und Peripherie heraus. Die Transformation hat zu einer Krise und zu inneren Kohäsionsproblemen der regionalen Bündnisse geführt. Abschließend wird die Frage nach möglichen Alternativen gestellt.

The article analyses the metamorphoses from development-centred to trade-centred approaches to regional integration comparing EU, Mercosur and SADCC/SADC. It outlines the core elements of models of trade-centred and development-centred capitalist integration. It identifies the actors and strategies of the ultraliberal transformation of integration projects in the centre, the semi-periphery and the periphery. It concludes that this form of transformation has resulted in a crisis and problems of internal cohesion of the regional blocs. Finally, it discusses the question of possible alternatives.

Joachim Becker  
Wirtschaftsuniversität Wien  
Institut für Außenwirtschaft und Entwicklung  
Augasse 2-6, 1090 Wien  
joachim.becker@wu-wien.ac.at