

# APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

64. Jahrgang · 1–3/2014 · 30. Dezember 2013



## Welthandel

*André Habisch · Pia Popal*  
Ethik und globaler Handel

*Nikolaus Wolf*  
Kurze Geschichte der Weltwirtschaft

*Franziska Müller · Simone Claar · Aram Ziai*  
Zur Architektur des Welthandels

*Till van Treeck*  
Globale Ungleichgewichte im Außenhandel  
und der deutsche Exportüberschuss

*Klaus Dörre*  
Unternehmen in transnationalen Wertschöpfungsketten

*Melanie Coni-Zimmer · Annegret Flohr*  
Transnationale Unternehmen:  
Problemverursacher und Lösungspartner?

*Hans-Jürgen Bieling*  
Politische Ökonomie des Welthandels

Beilage zur Wochenzeitung **Das Parlament**

# Editorial

Anfang Dezember 2013 einigten sich die 159 Mitglieder der Welthandelsorganisation (WTO) nach zähem Ringen auf ein Welthandelsabkommen zum Abbau von Handelsschranken. „Die Nutzen für die Weltwirtschaft werden auf 400 Milliarden Dollar bis eine Billion US-Dollar kalkuliert“, erklärte dazu ein WTO-Vertreter. Das als historisch bewertete Abkommen ist die größte Handelsreform seit Gründung der Organisation im Jahr 1995. Ein weiterer Abbau tarifärer und nicht-tarifärer Handelshemmnisse wie Zölle, unterschiedliche technische Standards und Zulassungsverfahren sowie Sicherheits- und Gesundheitsnormen, bleiben auf der Agenda.

Ein möglichst freier Welthandel fördert Wachstum, schafft Wohlstand, sichert Arbeitsplätze und senkt Preise – so die Theorie. Nackte Zahlen über Handelsvolumen mögen diese Thesen stützen. Ein genauerer Blick auf gesellschaftliche und politische Zusammenhänge verkompliziert die Kalkulation. Kritische Stimmen bewerten die globale Handelsordnung als weitgehend ungerecht und undemokratisch, da sie im Wesentlichen große transnationale Unternehmen und ökonomische Eliten bevorzuge, wettbewerbsschwächere soziale Gruppen und Länder hingegen seien dem „Diktat der Märkte“ ausgeliefert. Weitere Spannungsfelder zeichnen sich hinsichtlich der Frage ab, unter welchen Bedingungen das Wachstums- und Profitstreben mehrheitlich privater Akteure mit Umwelt-, Menschenrechts-, Arbeits- und sozialem Schutz vereinbar sind.

Die einfache Formel „Wohlstand und Frieden durch Handel“ provoziert eine Fragenkaskade: Wer profitiert – wer nicht? Wer kann eigene Interessen in die Verhandlungen einbringen – wer nicht? Wie formalisiert, transparent und politisierbar sind diese Verhandlungsräume? In welchem Verhältnis stehen materielle und ökonomische Gewinne zu immateriellen Verlusten und der Zunahme von Prekarität und Umweltschäden? Wie sind (vermeintliche) Gegensätze wie Gewinnstreben einerseits und Mindeststandards in Arbeits-, Sozial- und Umweltschutz andererseits zu vereinbaren – und wer trägt welche Verantwortung? Wer wacht über die Handelsordnung und was geschieht bei Verstößen gegen vereinbarte, aber unverbindliche Regeln?

*Asiye Öztürk*

# Ethik und globaler Handel

Die Globalisierung der Wirtschafts- und Handelsbeziehungen hat in den vergangenen Jahrzehnten stark zugenommen und zur

**André Habisch**  
Dr. theol., Dipl.-Volkswirt, geb. 1963; Professor für Christliche Sozialethik und Gesellschaftspolitik, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt, Auf der Schanz 49, 85049 Ingolstadt. andre.habisch@ku.de

**Pia Popal**  
Dipl.-Pol., geb. 1982; Doktorandin an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt (s. o.). pia.popal@ku.de

Vertiefung der globalen Arbeitsteilung beigetragen. Daran sind vor allem auch neue Akteure im asiatischen und lateinamerikanischen Raum beteiligt. Aufgrund der mit dem Welthandel wachsenden Produktivitätsgewinne konnten Millionen Menschen etwa in China, Indien, Vietnam und Bangladesch der absoluten und relativen Armut entrinnen. Auch die Anzahl grenzüberschreitender privatwirtschaftlicher Transaktionen hat deutlich zugenommen. Der globale Gehalt des Welthandels erstreckt sich hierbei in erster Linie auf die Mobilität der Ressourcen, aber auch auf eine deutliche Intensivierung der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung.<sup>1</sup>

Die transnationalen Bewegungen von Kapital und Produktion konzentrieren sich geografisch hauptsächlich auf Mitgliedstaaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in Nordamerika, Westeuropa und Südostasien, die auch als „Triade des Welthandels“<sup>2</sup> bezeichnet werden, und im geringeren Maße auf Schwellenländer wie Indien oder Brasilien.<sup>3</sup> Die Globalisierung ermöglicht durch die vermehrte Ausnutzung komparativer Kostenvorteile allgemeine Produktivitätssteigerungen.<sup>4</sup>

Am Beispiel des internationalen Wettbewerbs wird aber auch deutlich, dass mit der Globalisierung des Handels neben den Chancen durch neue Kooperationsgewinne auch Risiken einhergehen.<sup>5</sup> Aufgrund einer feh-

lenden institutionellen Rahmenordnung des internationalen Handels bleiben „alte“ internationale Ordnungsprobleme wie absolute Armut und Hunger, organisierte Kriminalität und Menschenhandel oder fehlender Menschenrechtsschutz ungelöst; „neue“ Probleme wie globale Umweltbelastung, Korruption und elementare Defizite beim Arbeitsschutz werden tendenziell eher verstärkt.<sup>6</sup>

Die Funktionsweise globaler Märkte unterscheidet sich insofern von Staaten, als ihr Vorgehen nicht von Territorialität und Souveränität geprägt ist.<sup>7</sup> Grenzüberschreitender Handel, das heißt „die Verfügbarkeit und Konkurrenz derselben Güter und Dienstleistungen in weiten Teilen der Welt“,<sup>8</sup> ist zwar kein neues Phänomen, allerdings hat er vor allem in den vergangenen drei Jahrzehnten drastisch zugenommen. Ein wesentlicher Indikator zur Erklärung der internationalen Wirtschaftsentwicklungen ist der Vergleich zwischen Welthandel und Weltsozialprodukt. Bis zur Finanz- und Weltwirtschaftskrise seit 2008 wuchs der Welthandel im Durchschnitt doppelt so schnell wie die Weltproduktion, nicht zuletzt aufgrund einer ständig steigenden Anzahl neuer Akteure.<sup>9</sup> Zwischen 1990 und 2000 beispielsweise lag der jährliche Wertzuwachs bei den weltweiten Exporten bei durchschnittlich sechs Prozent.<sup>10</sup>

Die Sektorstruktur des Welthandels hat sich in den vergangenen Jahrzehnten drastisch verändert: Der Industriegüter- wie auch der Dienstleistungshandel haben dem Handel mit

<sup>1</sup> Vgl. Joachim Weeber, *Internationale Wirtschaft*, München u. a. 2010.

<sup>2</sup> Clemens Büter, *Außenhandel*, Heidelberg 2007, S. 12.

<sup>3</sup> Vgl. Stefan A. Schirm, *Internationale politische Ökonomie*, Baden-Baden 2007, S. 66.

<sup>4</sup> Vgl. Karl Homann, *Ökonomik: Eine Einführung*, Tübingen 2005, S. 281.

<sup>5</sup> Vgl. ebd.

<sup>6</sup> Vgl. hierzu den Beitrag von Till van Treeck in dieser Ausgabe.

<sup>7</sup> Vgl. Ulrich Beck, *Was ist Globalisierung?*, Frankfurt/M. 2007.

<sup>8</sup> S. A. Schirm (Anm. 3), S. 89. Zur historischen Entwicklung der Weltwirtschaft siehe auch den Beitrag von Nikolaus Wolf in dieser Ausgabe.

<sup>9</sup> Vgl. J. Weeber (Anm. 1), S. 11; World Trade Organization (WTO) (Hrsg.), *World trade report 2013*, Genf 2013, S. 5.

<sup>10</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.), *Schlussbericht der Enquete-Kommission: Globalisierung der Weltwirtschaft*, Opladen 2002, S. 119; Johannes Müller, *Entwicklungsgerechte Weltwirtschaft*, Stuttgart 2005, S. 30.

Agrarprodukten einen erheblichen Bedeutungsverlust beschert. Auch in Entwicklungsländern zeigt sich, dass der prozentuale Anteil von Industrieprodukten gegenüber Agrarprodukten im Export mittlerweile überwiegt.<sup>11</sup> Besonders wertschöpfungs- und technologieintensive Produkte gelten als dynamische Elemente des Industriegüterhandels.<sup>12</sup> Mittlerweile besteht der Großteil des Welthandelsvolumens aus dem Handel mit Maschinen, Rohstoffen, Energie sowie Transportmitteln (Flugzeuge, Schiffe) und weniger aus dem Handel mit Konsumgütern.<sup>13</sup>

Der zunehmende Anteil des Außenhandels am Bruttosozialprodukt ist wesentlich auf vier Faktoren zurückzuführen: a) in multilateralen Verhandlungen erzielte Außenhandelsliberalisierungen, b) allgemein gesunkene Transportkosten und verbesserte Kommunikationsmöglichkeiten infolge der neuen Medien und verbesserten IT-Kommunikation, c) die Expansion der Aktivitäten transnationaler Unternehmen sowie d) den Wegfall des Ost-West-Konflikts in den 1990er Jahren.<sup>14</sup>

Welche Akteure sind dabei bestimmend? Auch wenn Nationalstaaten und ihre Regulierungsmaßnahmen den internationalen Welthandel ordnungspolitisch maßgeblich strukturieren, sind transnationale Unternehmen (TNU) in den vergangenen Jahrzehnten zu den zentralen Akteuren des Welthandels avanciert. Durch den Abbau von Mobilitätschranken zwischen Nationalstaaten und den Aufbau neuer und effektiverer Kommunikations- und Transportmöglichkeiten kontrollieren TNU mittlerweile etwa 70 Prozent des Welthandels.<sup>15</sup> So obliegt ihnen auch die Kompetenz, parallele Autoritätsstrukturen über den Einsatz erheblicher wirtschaftlicher Ressourcen etablieren zu können.<sup>16</sup> Die Rechenschaftspflicht

dieser sogenannten Global Player gegenüber ihren Heimatregierungen hat dabei durch die immer komplexer werdenden internationalen Handelsstrukturen sukzessive abgenommen.

## Verteilungsfragen

Die Weltwirtschaft ist durch ein Nord-Süd- beziehungsweise West-Ost-Gefälle geprägt. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf ist in den Industrienationen mit hohem Einkommen etwa 22-mal so hoch wie in sogenannten *least developed countries*.<sup>17</sup> Die Möglichkeit, sich in den Welthandel einzubringen, ist wesentlich vom volkswirtschaftlichen Entwicklungsstand des jeweiligen Nationalstaates abhängig.<sup>18</sup> Auch wenn der Anteil transnationaler Kapitalströme deutlich zugenommen hat und immer mehr Nationalstaaten in das komplexe Geflecht von grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen involviert sind, haben nicht alle Akteure im gleichen Maße von diesen Entwicklungen profitieren können.<sup>19</sup> Im Gegenteil, die Ungleichheitsentwicklung hat zugenommen. Einerseits lässt sich ein Trend zur Handelsregionalisierung beobachten: Die westeuropäische Region etwa exportiert zu zwei Dritteln im intraregionalen Raum.<sup>20</sup> Gleichzeitig stieg auch der Anteil des Süd-Süd-Handels von 1990 bis 2011 von 8 Prozent auf 24 Prozent.<sup>21</sup>

Dies bringt allerdings nur regional Aufschwung. Denn beim globalen Vergleich der personellen Wohlstandsverteilung zeigt sich, dass die Kluft zwischen den reichsten und ärmsten zehn Prozent der Weltbevölkerung deutlich größer geworden ist.<sup>22</sup> Die Vorteile des Welthandels sind also sehr ungleich verteilt. Ein Hauptproblem ist die nach wie vor anhaltende, extreme Armut, die sich besonders in Transformationsländern mehr als verdoppelt hat.<sup>23</sup> Nationale Ungleichheiten in

the new global history, Cambridge 2005, S. 219–236. Für eine ausführlichere Darlegung der Rolle multinationaler Unternehmen siehe auch den Beitrag von Melanie Coni-Zimmer und Annegret Flohr in dieser Ausgabe.

<sup>11</sup> Vgl. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (Hrsg.), Trade and development report 2013, Genf 2013.

<sup>12</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (Anm. 10), S. 122.

<sup>13</sup> Vgl. C. Büter (Anm. 2), S. 12.

<sup>14</sup> Vgl. ebd., S. 11; S. A. Schirm (Anm. 3), S. 90.

<sup>15</sup> Vgl. Ulrike Höföle, Der Beitrag des UN Global Compact zur Compliance internationaler Regime, Baden-Baden 2013, S. 42; Uwe Jens, Ökologieorientierte Wirtschaftspolitik, München 1998, S. 201.

<sup>16</sup> Vgl. Susan Strange, The Retreat of the State, New York 1996; Stephen J. Kobrin, Multinational Corporations, the Protest Movement, and the Future of Global Governance, in: Alfred D. Chandler/Bruce Mazlish (Hrsg.), Leviathans. Multinational corporations and

<sup>17</sup> Vgl. J. Müller (Anm. 10), S. 28.

<sup>18</sup> Vgl. C. Büter (Anm. 2), S. 13.

<sup>19</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (Anm. 10), S. 119.

<sup>20</sup> Vgl. ebd., S. 120 f.

<sup>21</sup> Vgl. WTO (Anm. 9), S. 6.

<sup>22</sup> Vgl. The World Bank (Hrsg.), World development indicators 2013, Washington, DC 2013, S. 3.

<sup>23</sup> Vgl. J. Müller (Anm. 10), S. 28.

der Einkommensverteilung wirken zudem wachstumshemmend auf wirtschaftlich benachteiligte Nationen. Staatliche Fördermaßnahmen können diese Entwicklung ebenfalls potenzieren: In Industrieländern wird beispielsweise der Textil- und Bekleidungssektor weiterhin stark durch nicht-tarifäre Handelshemmnisse geschützt.<sup>24</sup> Aber auch die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union ist durch umfangreiche Exportsubventionen gekennzeichnet,<sup>25</sup> die direkt mit den Exportbestrebungen von sich entwickelnden Ländern konkurrieren.

## Ethik und Welthandel

Die Zunahme internationaler Abkommen hat das globale Handlungsfeld auch unübersichtlicher gemacht. Zwar hat sich seit dem frühen 20. Jahrhundert und verstärkt nach dem Zweiten Weltkrieg ein Netzwerk globaler handelspolitischer Institutionen zur Koordination internationaler Handlungs- und Zahlungsströme gebildet.<sup>26</sup> Die Welthandelsströme können aber faktisch kaum wirksam durch internationale Institutionen und Verträge reguliert werden: Zu komplex sind die Prozesse, zu schwierig ist die Kontrolle der Einhaltung vereinbarter Regeln. Hinzu kommt, dass es der Pluralismus von Wertetraditionen, Menschenbildern und weltanschaulichen Überzeugungen im globalen Maßstab schwieriger macht, gemeinsame Orientierungen für eine wirksame Regulierung zu finden. Schließlich produziert auch die Abwägung zwischen verschiedenen Werten und Gütern (wie etwa Schutz der natürlichen Umwelt einerseits gegenüber Wirtschaftswachstum und Wohlstandsmehrung andererseits) vor dem Hintergrund unterschiedlicher Ausgangssituationen reicher und armer Länder sehr verschiedene Ergebnisse.

<sup>24</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (Anm. 10), S. 124.

<sup>25</sup> Vgl. Paul R. Krugman/Maurice Obstfeld, Internationale Wirtschaft, München u. a. 2009, S. 265 f.

<sup>26</sup> Dazu zählen die Internationale Handelskammer (ICC) mit Sitz in Paris (gegründet 1919), die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich mit Sitz in Basel (gegründet 1930), die WTO mit Sitz in Genf (gegründet 1995), die Vereinten Nationen (VN) mit Sitz in New York (gegründet 1945) und die OECD mit Sitz in Paris (gegründet 1948). Vgl. für detaillierte Ausführungen zu internationalen Kooperationen und Organisationen sowie die unterschiedlichen Formen der Handelskooperationen u. a.: C. Büter (Anm. 2), S. 16 ff.

Angesichts dieser Grenzen globaler Regulierung des Welthandels durch handelspolitische Institutionen und Organisationen werden in den Jahren seit der Jahrtausendwende wieder verstärkt die Rolle und Verantwortung von Organisationen und Unternehmen, individuelle ethische Orientierungen sowie das Wirtschaftsethos von Managern, Investoren, Verbrauchern und gesellschaftlichen Gruppen betont. Regierungen und internationale Organisationen errichteten nationale und internationale Plattformen für Kommunikation und Benchmarking (Makroebene); Handlungsprinzipien organisatorischer Verantwortung von Unternehmen und Körperschaften (*corporate social responsibility*) beziehungsweise des gesellschaftlichen Engagements von Unternehmen (*corporate citizenship*) zum gemeinsamen Nutzen von Anlegern (Shareholder) und übrigen Anspruchsgruppen (Stakeholder) wurden formuliert (Mesoebene).

Dies findet Niederschlag in Veranstaltungen, Preisverleihungen, Berichterstattungen von Unternehmen, aber auch in offiziellen politischen Dokumenten auf Ebene der Bundesländer, der Nationalstaaten<sup>27</sup> sowie der Europäischen Union<sup>28</sup>. Orientierungen für individuelles Handeln bieten Verhaltenskodizes von Unternehmen, Dokumente von Kirchen und spirituellen Gemeinschaften (wie das Dokument „Zum Unternehmer berufen“ der Päpstlichen Kommission *Justitia et Pax* oder die Denkschrift zur Unternehmensethik der Evangelischen Kirche in Deutschland) sowie Leitbilder wie der „Ehrbare Kaufmann“, die gegenwärtig etwa in den Industrie- und Handelskammern stark an Bedeutung gewinnen.

Deutlich wird die Neuorientierung weg von einem eher zentralistisch-bürokratischen

<sup>27</sup> Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), Nationale Strategie zur gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen (Corporate Social Responsibility – CSR), Berlin 2010, [www.csr-in-deutschland.de/fileadmin/user\\_upload/Downloads/BMAS/CSR\\_Konferenz/Aktionsplan\\_CSR.pdf](http://www.csr-in-deutschland.de/fileadmin/user_upload/Downloads/BMAS/CSR_Konferenz/Aktionsplan_CSR.pdf) (12. 11. 2013).

<sup>28</sup> Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.), Grünbuch: Europäische Rahmenbedingungen für die Soziale Verantwortung von Unternehmen, KOM(2001)366; dies. (Hrsg.), Mitteilung der Kommission zur Umsetzung der Partnerschaft für Wachstum und Beschäftigung, KOM(2006)136; dies. (Hrsg.), Mitteilung der Kommission über eine neue EU-Strategie (2011–2014) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR), KOM(2011)681.

### Unternehmen, die den UN Global Compact unterschreiben, sollen

- die international verkündeten Menschenrechte respektieren und ihre Einhaltung innerhalb ihrer Einflussosphäre fördern;
- sicherstellen, dass sie nicht bei Menschenrechtsverletzungen mitwirken;
- die Rechte ihrer Beschäftigten, sich gewerkschaftlich zu betätigen, respektieren sowie deren Recht auf Kollektivverhandlungen effektiv anerkennen;
- alle Formen von Zwangsarbeit beziehungsweise erzwungener Arbeit ausschließen;
- an der Abschaffung von Kinderarbeit mitwirken;
- jede Diskriminierung in Bezug auf Beschäftigung und Beruf ausschließen;
- eine vorsorgende Haltung gegenüber Umweltgefährdungen einnehmen;
- Initiativen zur Förderung größeren Umweltbewusstseins ergreifen;
- die Entwicklung und die Verbreitung umweltfreundlicher Technologien ermutigen;
- gegen alle Arten der Korruption eintreten, einschließlich Erpressung und Bestechung.

Ansatz, der die Alleinzuständigkeit der Regierungen und internationalen Organisationen betont, hin zu einem bürgergesellschaftlichen Ansatz beispielsweise in der Gründung des UN Global Compact (UNGC). Er wurde im Anschluss an das World Economic Forum 1999 ins Leben gerufen. Der Global Compact versteht sich als „Vertrag“ der internationalen Staatengemeinschaft mit den Unternehmen, die ihnen bei der Realisierung der Millenniumsziele zu Umweltschutz, Menschenwürde und medizinischer Versorgung der Menschheit helfen sollen. Selten fand die Einsicht, die globalen Ordnungsprobleme eines immer komplexer werdenden Welthandelssystems nicht mehr allein nationalstaatlich lösen zu können, so deutlich Eingang in Bestrebungen zur freiwilligen Selbstverpflichtung und in handlungsanweisende Leitsätze für Unternehmen. Der UNGC gilt daher als prominenteste Initiative für gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen.

Der Leiter des UNGC, Georg Kell, definiert den Global Compact als wertbasierte Plattform, die wenige bürokratische Strukturen und Formalitäten aufweist und dadurch institutionelles Lernen ermöglicht.<sup>f<sup>29</sup></sup>

<sup>f<sup>29</sup></sup> Vgl. Georg Kell/David Levin, The Global Compact Network, in: Business and Society Review, (2003) 108, S. 152.

Die zehn Prinzipien prägen maßgeblich den Handlungsrahmen privater Akteure, indem sie idealtypische und universalgültige Normen zur Orientierung vorgeben. Die Vorgabe von wertebasierten Orientierungspunkten wie die des UNGC ist ein relativ neues Phänomen von Normativität. Mit Blick auf Welthandelsbeziehungen kann also die Frage gestellt werden, welchen ethisch vertretbaren Handlungsmustern zu folgen ist, um einen faireren Austausch der beteiligten Akteure zu ermöglichen.

Ein weiteres Beispiel für die Prägung eines neuen globalen Ethos sind auch die Principles of Responsible Investment (PRI) und die Principles for Responsible Management Education (PRME), die ebenfalls durch die Vereinten Nationen (VN) angestoßen wurden. Wie der damalige VN-Generalsekretär Kofi Annan bei seiner Rede an der New Yorker Börse 2006 zur Verkündung der PRI betonte, sind in den vergangenen Jahren im Zuge der fortschreitenden Globalisierung und dem Handel umfangreiche Konvergenzen zwischen den Zielen der VN, dem privaten Sektor und den Finanzmärkten entstanden. Zwar stellte er fest, dass die VN-Ziele – Frieden, Sicherheit, Entwicklung – Hand in Hand mit Wohlstand und wachsenden Märkten gehen. Allerdings ist auch eine große Lücke augenscheinlich geworden: Mit wenigen Ausnahmen habe die Finanzwelt unternehmerische Anstrengungen zur Reaktion auf Umwelt-, Arbeits- und Menschenrechtsherausforderungen, so Annan, nicht ausreichend anerkannt<sup>f<sup>30</sup></sup> – auch wenn diese mittlerweile im Sinne der Corporate Social Performance sogar messbar sind.<sup>f<sup>31</sup></sup>

Dabei ist auch nicht zu unterschätzen, dass ethisch nachhaltiges Handeln selbst mit gewissen Kosten verbunden ist. Ein Grund, warum sich besonders ethisch vertretbarere Produktionsstandards in hoch industrialisierten Ländern nur zögerlich und mit teilweise erheblichem Gegenwind realisieren lassen, ist wohl

<sup>f<sup>30</sup></sup> Vgl. Rede von Kofi Annan am 27.4.2006, [www.un.org/sg/statements/?nid=2006](http://www.un.org/sg/statements/?nid=2006) (1.11.2013).

<sup>f<sup>31</sup></sup> Vgl. Daniel W. Greening/Daniel B. Turban, Corporate Social Performance as a competitive advantage in attracting a quality Workforce, in: Business & Society, (2000) 39, S. 254–280; Mark Orlitzky/Frank L. Schmidt/Sara L. Rynes, Corporate Social and Financial Performance, in: Organization Studies, (2003) 24, S. 403–441; Marc Orlitzky/Gary R. Weaver, Institutional Logics in the Study of Organizations, in: Business Ethics Quarterly, (2011) 21, S. 409–444.

Abbildung: Darstellung der unterschiedlichen Wirkungsebenen



Quelle: Eigene Darstellung

auch, dass sie bis zu einem gewissen Grad die Exportchancen mindern – jedenfalls, insofern ausländische Konkurrenten sich nicht auch an ihnen orientieren. Hier lässt sich ein wesentliches Dilemma identifizieren: Steht fairer beziehungsweise ethisch vertretbarer Handel in direkter Konkurrenz zu unternehmerischen Handelsbestrebungen, wird sich unter Umständen zu Ungunsten von Ersterem entscheiden. Die immer komplexer werdenden Handelsbeziehungen jenseits nationalstaatlicher Einflussnahme schüren dabei eine Ungewissheit über das Verhalten der zahlreichen Akteure im Feld des Welthandels. Initiativen wie der UNGC etablieren in Zeiten globaler Unsicherheit daher Vertrauensstrukturen. Auch wenn die Initiative nicht das Mandat besitzt, das Verhalten seiner teilnehmenden Unternehmen zu kontrollieren oder zu bewerten, so wird doch eine Plattform geschaffen, die das Formulieren von praktischen Lösungen und *best practices* ermöglicht.<sup>F32</sup> Auf diesem Wege wird den Akteuren wie der Institution eine gewisse Autonomie verliehen, die gerade durch ihren freiwilligen Gehalt Stärke erfährt.<sup>F33</sup>

<sup>F32</sup> Vgl. Dirk U. Gilbert/Michael Behnam, Trust and the United Nations Global Compact, in: *Business & Society*, (2013) 52, S. 136.

<sup>F33</sup> Vgl. Deborah E. Rupp/Cynthia A. Williams/Ruth V. Aguilera, Increasing Corporate Social Responsibility Through Stakeholder Value Internalization (and

## Engagement kleiner und mittlerer Unternehmen

Neuere Formen gesellschaftlicher Selbststeuerung (*governance*) jenseits supranationaler Abkommen beziehen weitere Akteure in Handlungsgeschehen mit ein, die vorher nicht oder nicht in dem Maße an Regelungsabkommen beteiligt waren. Neben zivilgesellschaftlichen Akteuren und TNU sind dies zunehmend auch international agierende klein- und mittelständische Unternehmen (KMU). Das Auslandsengagement der KMU, etwa in Form von Direktinvestitionen in Ländern mit günstigeren Absatzmöglichkeiten und Produktionsbedingungen, hat in den vergangenen Jahren zugenommen. Während die volkswirtschaftliche Relevanz des Mittelstands auf nationaler Ebene nie umstritten war,<sup>F34</sup> ist deren neue Rolle in Bezug auf die Bewältigung der Herausforderungen der Globalisierung noch ausbaufähig.

the Catalyzing Effect of New Governance), in: Marshall Schminke (Hrsg.), *Managerial ethics*, New York 2010, S. 75.

<sup>F34</sup> In Deutschland beschäftigen KMU 70 Prozent aller Arbeitnehmer und bilden 80 Prozent der Auszubildenden aus. Vgl. Deutscher Bundestag (Anm. 10), S. 129.

Ein wesentliches Hindernis für ein aktiveres Engagement besteht in den beschränkten Human- und Kapitalressourcen der KMU. Aufgrund der umfassenderen Zuständigkeitsbereiche von Einzelpersonen in kleinen und mittleren Betrieben wird die Bewältigung von Alltagsaufgaben oftmals gegenüber sozialen Aktivitäten priorisiert. Auch wenn besonders in generationenübergreifenden, eigentümergeführten KMU das Prinzip des „Ehrbaren Kaufmanns“ häufig bereits gelebte Realität ist, müssen ethische Wertmaßstäbe, sofern sie mit dem Kerngeschäft des Unternehmens inkompatibel sind, im Alltag einem gewissen Pragmatismus weichen. KMU sehen sich damit bei der Implementierung von ethisch nachhaltigen Prinzipien in ihren transnationalen Handelsaktivitäten weitaus höheren Hürden gegenüber als etwa international langjährig erfahrene und fest etablierte TNU. Im Einzelfall müssen gerade KMU die mitunter konkurrierenden Dimensionen ökologischer, sozialer und wirtschaftlicher Nachhaltigkeit auf kreative Weise miteinander verbinden.

Dennoch: Der Trend zur freiwilligen Selbstverpflichtung wird bei stetig wachsenden Handelsbeziehungen zunehmen. So werden Unternehmen in der postnationalen Konstellation<sup>135</sup> auch weiterhin teilweise als ordnungspolitische Akteure auftreten und sich an deliberativen und demokratischen Willensbildungsprozessen jenseits des Nationalstaates beteiligen.<sup>136</sup> Auch wenn die Effektivität mancher Initiative fraglich ist und mitunter von einer zunehmend sensibilisierten Zivilgesellschaft kritisiert wird,<sup>137</sup> stellen sie doch

eine nicht zu verkennende neue Form eines universell gültigen ethischen Anspruchs dar.

## Notwendige Konkretisierung

Ethische Prinzipienkataloge für moralisches Handeln von Unternehmen, Organisationen und Privatpersonen bilden sich gerade dort aus, wo sich der rasch anwachsende globale Welthandel einer wirksamen Regulierbarkeit entzieht. Aus sozialetischer Sicht besteht die Herausforderung darin, zwischen den teilweise miteinander konkurrierenden Werten und Normen der verschiedenen Dokumente und spirituellen Traditionen zu vermitteln.<sup>138</sup> Auffällig ist dabei die Vorgehensweise der beschriebenen Ansätze, Prinzipienkataloge ohne einen ausreichenden Bezug auf (gegebenenfalls konkurrierende) Normbegründungsüberlegungen zu formulieren.

Auf Begründungen dieser Prinzipien und Maßstäbe oder auch auf Argumentationen im Rahmen bestimmter weltanschaulicher oder spiritueller Traditionen wird bewusst verzichtet. Dieses Vorgehen erinnert an eine Naturrechtsargumentation, wie sie etwa die Sozialethik bis zum letzten Drittel des 20. Jahrhunderts geprägt hat und die insbesondere in den 1970er Jahren als ideologisch verurteilt wurde;<sup>139</sup> nun kehrt eine solche positive Setzung von Prinzipien in Form eines „überlappenden Konsenses“<sup>140</sup> unterschiedlicher normativer Traditionen gerade im Kontext pluraler Werteordnungen auf die politische Bühne zurück. Zu leisten wäre dabei aber vor allem auch eine weitere Konkretisierung der Prinzipien und insbesondere eine Erläuterung des Umgangs mit notwendigen Wertekonflikten im wirtschaftlichen und sozialen Alltag der Unternehmen.

S. 92–109; Donald Schepers, Challenges to Legitimacy at the Forest Stewardship Council, in: *Journal of Business Ethics*, (2010) 92, S. 279–290.

<sup>138</sup> Vgl. Christoph Stückelberger, *Ethischer Welthandel: Eine Übersicht*, Bern 2001, S. 109.

<sup>139</sup> Vgl. Franz Böckle/Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Naturrecht in der Kritik*, Mainz 1973.

<sup>140</sup> John Rawls/Wilfried Hinch, *Politischer Liberalismus*, Frankfurt/M. 2003.

<sup>135</sup> Vgl. Jürgen Habermas, *Die postnationale Konstellation*, Frankfurt/M. 1998.

<sup>136</sup> Vgl. Michael Zürn, *Regieren jenseits des Nationalstaates*, Frankfurt/M. 1998; Tanja Brühl (Hrsg.), *Unternehmen in der Weltpolitik*, Bonn 2004; Thomas Risse, *Transnational Actors and World Politics*, in: Walter Carlsnaes (Hrsg.), *Handbook of international relations*, London 2002, S. 255–274; ders. (Hrsg.), *Regieren ohne Staat?*, Baden-Baden 2007; Andreas G. Scherer/Guido Palazzo, *Die neue politische Rolle von Unternehmen in einer globalisierten Welt*, in: Reinhard Moser (Hrsg.), *Internationale Unternehmensführung*, Wiesbaden 2009, S. 1–31; Klaus D. Wolf, *Private actors and the legitimacy of governance beyond the state*, in: Arthur Benz/Yannis Papadopoulos (Hrsg.), *Governance and democracy*, London 2006, S. 200–227.

<sup>137</sup> Vgl. Jill G. Klein/Craig Smith/Andrew John, *Why We Boycott: Consumer Motivations for Boycott Participation*, in: *Journal of Marketing*, (2004) 68,



Nikolaus Wolf

# Kurze Geschichte der Weltwirtschaft

Um das Jahr 1000 war Europa ein rückständiger Teil Asiens, in seiner Wirtschaft und in seinem Handel weit unterentwickelt im Vergleich

**Nikolaus Wolf**

Dr. rer. pol., geb. 1973; Professor für Volkswirtschaftslehre, Direktor des Instituts für Wirtschaftsgeschichte an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin, Spandauer Straße 1, 10178 Berlin.  
nikolaus.wolf@wiwi.hu-berlin.de

zu den islamischen Reichen im Nahen und Mittleren Osten oder China. Großzügig geschätzt lag der Anteil Europas an der Weltbevölkerung zu dieser Zeit bei etwa 15 Prozent, der Anteil an der Weltwirtschaft mag vergleichbar gewesen sein.<sup>1</sup> Erst mit

den Reichen der Merowinger und Karolinger hatte sich in Europa wieder eine größere politische Macht etablieren können, die ein gewisses Maß an Sicherheit garantieren und eine minimale Infrastruktur bereitstellen konnte. Etwa seit dem ausgehenden 11. Jahrhundert n. Chr. wurden die Grundlagen für den Aufschwung des Fernhandels gelegt, die schließlich Europa in der Neuzeit zu einem wirtschaftlichen Zentrum der Welt werden ließen. Dabei handelte es sich vor allem um neue Institutionen und Organisationsformen, die Handel über große Entfernungen möglich machten.

## Aufstieg Europas

Ein wesentliches Hindernis für den Handel über weite Entfernungen lag in den Risiken: Zum einen war der Transport von Waren und Zahlungsmitteln über weite Strecken gefährlich, weil die Methoden des Transports unzuverlässig waren, weil man stark von Witterungsbedingungen abhängig war und weil man nicht sicher sein konnte, überhaupt geeignete Waren und Handelspartner zu finden. Zum anderen gab es lange keine überregionale Ge-

richtsbarkeit, bei der man gegen Betrug, Diebstahl oder andere Vergehen hätte vorgehen können, etwa wenn der Handelspartner nicht zahlte oder nicht lieferte.

Die Begründung von Handelsmessen und Städten sowie die Entstehung von Städtebünden trugen wesentlich dazu bei, diese Hindernisse zu überwinden. Die Konzentration von Angebot und Nachfrage an einem verkehrsgünstigen Ort und häufig auch zu bestimmten Zeiten löste mehrere der Probleme zugleich. Nach Vorläufern in Paris und St. Denis begann im 12. Jahrhundert der Aufstieg der „Champagne-Messen“ unter Schirmherrschaft der Grafen der Champagne im Nordosten Frankreichs. Seit etwa 1150 fanden insgesamt sechs terminierte mehrmonatige Messen statt. Auf diese Weise wurde die Champagne zu einem Ort nahezu permanenten Handels.

Die Messestädte lagen an der Kreuzung zweier Handelswege: der alten Via Regia von West nach Ost und der Verbindung zwischen italienischen Städten und Flandern entlang alter römischer Straßen und der Flüsse Rhône, Saône und Seine bis an den Ärmelkanal. Die gute Lage und der Dauercharakter der Messen halfen, die Kosten und Risiken des Handels zu senken. Es entstanden große Warenlager, Gruppen von Kaufleuten errichteten eigene Häuser, und eine eigene Messegerichtsbarkeit erhöhte die Sicherheit und Transparenz der Geschäfte.

Von noch größerer Bedeutung als die „Champagne-Messen“ waren aber die zahlreichen Stadtgründungen, die seit Mitte des 12. Jahrhunderts in West- und Mitteleuropa einsetzten. Sie wurden durch das Bestreben des Adels nach Unabhängigkeit und wirtschaftlicher Entwicklung ihrer Territorien befördert und waren immer mit der Verleihung von Marktrechten, oft auch mit dem Recht, Münzen zu prägen, verbunden. Einige der Städ-

<sup>1</sup> Historische Daten zur Bevölkerung liegen aus zahlreichen Quellen vor oder können aus Informationen zur Siedlungsdichte geschätzt werden. Daten zur gesamtwirtschaftlichen Aktivität, gemessen am Bruttoinlandsprodukt von Staaten, wurden erstmals in den 1930er Jahren geschätzt. Die international weitgehend akzeptierte Quelle für historische und global vergleichende Schätzungen des materiellen Lebensstandards ist das Werk von Angus Maddison, insbesondere: *The World Economy, Volume 1: A Millennial Perspective*, sowie *Volume 2: Historical Statistics*, Paris 2006.

te schlossen sich zu Städtebünden zusammen, etwa dem Lombardenbund in Oberitalien oder der Hanse im norddeutschen und baltischen Raum, und wurden zeitweilig selbst zu Zentren wirtschaftlicher und politischer Macht.

Die Messen und Stadtgründungen beförderten wiederum die Produktion und regten den Austausch über weite Strecken an. Außerdem trug der zunehmende Handel in Städten und an Messeorten zur Verbreitung neuer Methoden der Finanzierung und Rechnungslegung bei, wie der doppelten Buchführung und der Verbreitung von Wechseln. Münzen aus Gold, Silber und Kupfer waren seit Jahrtausenden als Zahlungsmittel bekannt und wurden mit der Zunahme von Handel und Produktion immer wichtiger.

Die politischen Gegebenheiten in Europa hatten jedoch zu einer starken Regionalisierung des Münzwesens geführt. Damit bestand die Notwendigkeit, schon im Handel zwischen benachbarten Regionen Münzen am Handelsort zu wechseln. Um den gefährlichen und aufwendigen Transport größerer Geldmengen zu vermeiden, entstanden hieraus Wechselbriefe, die wiederum selbst seit dem 13. Jahrhundert zu Zahlungsmitteln wurden und den Vorläufer unseres Papiergelds darstellen. Ähnliche Zahlungsinstrumente waren in China bereits im 8. Jahrhundert und in der arabischen Welt seit dem 10. Jahrhundert bekannt, bevor sie im 12. Jahrhundert über Italien Europa erreichten.

Durch diesen wirtschaftlichen Aufschwung kam Europa in intensiveren Kontakt mit der höher entwickelten islamischen Welt, China, Indien und Südostasien. Der wichtigste Verkehrsweg war die Seidenstraße. Die Bezeichnung steht eigentlich für ein ganzes Netz aus Handelswegen, die sich seit der Antike vom Gelben Meer bis an das Mittelmeer erstreckten. Die im Mittelalter benutzte Hauptroute für den Handel Europas mit Asien führte von Konstantinopel über Antiochia am Mittelmeer und Bagdad nach Samarkand und von dort bis in das chinesische Tiefland. Diese Entwicklung wurde wesentlich durch die Entstehung des Mongolenreichs unter Dschingis Khan (etwa 1155 bis 1227) gefördert. Trotz grausamer Kriegsführung garantierten die Mongolenherrscher in den unterworfenen Gebieten eine relativ sta-

bile Verwaltung und die Sicherheit des Handels im Rahmen der Pax Mongolica.

Auch wenn der Handel über die Seidenstraße quantitativ relativ unbedeutend blieb im Vergleich zum innereuropäischen Handel, hatten diese Beziehungen weitreichende Folgen. Die Seidenstraße zeigte den Europäern, welche Reichtümer Asien zu bieten hatte, und ermöglichte einen vielfältigen kulturellen Austausch. Einige Kaufleute und Städte wie Genua oder Venedig wurden reich und zeitweilig mächtig. Über die Seidenstraße verbreiteten sich Kenntnisse über die Herstellung von Papier und Schwarzpulver aus China nach Europa oder von hochwertigem Glas aus Europa nach China. Zugleich wurden auf diesen Handelswegen jedoch auch Krankheitserreger mittransportiert, wobei insbesondere der Ausbruch der großen Pest, die in Europa innerhalb weniger Jahre (1347–1351) ein Viertel bis ein Drittel der Bevölkerung auslöschte, unmittelbare ökonomische Konsequenzen hatte. Es kam zu einem substanziellen Anstieg der Löhne, insbesondere in den größeren Städten, was zu starker Zuwanderung in die Städte führte. Außerdem gibt es Hinweise darauf, dass im ausgehenden 14. Jahrhundert die Nachfrage nach Gütern wie Wein, hochwertiger Kleidung und Luxusgütern aus dem Osten deutlich stieg.

Um 1340 begann das Mongolenreich zu zerfallen, sodass die Seidenstraße gerade dann unsicherer wurde, als in Europa die Nachfrage nach Handelsgütern größer war als je zuvor. Alternative Handelsrouten über Ägypten und das Rote Meer nach Indien und China standen weitgehend unter der Kontrolle des Mamlukensultanats, das jedoch den Handel zunehmend durch Abgaben und Zölle behinderte. Als sich der Konflikt der christlich geprägten Europäer mit der islamischen Welt im Verlauf des 14. und 15. Jahrhunderts verschärfte und das Osmanische Reich weiter nach Europa drängte, beförderte dies zusätzlich Bemühungen, neue Handelsrouten nach China, Indien und Südostasien zu finden.

Besonders intensiv wurden diese Versuche durch das portugiesische Königshaus unterstützt, das im 15. Jahrhundert zahlreiche Expeditionen entlang der Ostküste Afrikas finanzierte und systematisch Befestigungs-

anlagen und Handelsstationen errichten ließ. Im Jahr 1488 und endgültig 1498 führte dies zum Erfolg, als es erst Bartholomeu Diaz gelang, das Kap der Guten Hoffnung im heutigen Südafrika zu umfahren, bevor Vasco da Gama als erster Europäer ein Schiff auf dem Seeweg um das Kap der Guten Hoffnung nach Indien und mit Gewürzen beladen wieder zurück steuern konnte.

Etwa zeitgleich bemühte sich der aus Genua stammende Christoph Kolumbus zunächst in Portugal, später am spanischen Königshaus um eine Finanzierung des Projekts, Indien über den Atlantik zu erreichen. Als er 1492 in spanischen Diensten die karibischen Inseln und später Mittelamerika entdeckte, wurde die ungeheuerliche Bedeutung des Ereignisses schnell erkannt. Im frühen 16. Jahrhundert waren europäische Mächte zu Herrschern der Weltmeere aufgestiegen, die damit begannen, die Welt zu kolonisieren.

## „Erste Globalisierung“

In England und den Vereinigten Niederlanden erlebten Handel und Gewerbe im 17. Jahrhundert eine Blütezeit, die wesentlich durch die Beteiligung des städtischen Bürgertums an politischer Macht und die militärische Absicherung des Handels gefördert wurde. London wuchs trotz einiger Rückschläge durch Epidemien und Feuer zur größten Stadt Europas heran, was durch die günstige Lage an einem Netz von Wasserstraßen, aber auch durch gut erreichbare Kohlevorkommen als Heizmittel erleichtert wurde. Hier wurden die höchsten Löhne gezahlt, es entstanden neue Berufe, es wurden Handels- und Geldgeschäfte für Europa und die ganze Welt abgewickelt.

Diese Entwicklungen strahlten auf andere Teile Englands und Regionen entlang des Ärmelkanals und des Rheins aus und beförderten dort das Wachstum von Städten und Gewerbe. Die englischen Kolonien in Nordamerika, die zunächst weniger Gewinne als die spanischen Kolonien versprachen, wurden zunehmend besiedelt und begannen, Rohstoffe und Getreide gegen Gewerbezeugnisse des englischen Mutterlandes zu handeln.

Die ständig wachsende Nachfrage nach Produkten und steigende Löhne schufen

Anreize, die Arbeitskräfte durch den Einsatz mechanischer Hilfsmittel produktiver zu machen. Die seit der Renaissance fortschreitende Naturwissenschaft traf in England auf Gewerbetreibende, die nach praktischen Lösungen suchten, um Kosten zu senken und Gewinne zu erzielen. Das Ergebnis waren wegweisende Erfindungen für die industrielle Revolution, wie die mechanisierte Spinnmaschine und die Dampfmaschine mit ihren mobilen Anwendungen in Form des Dampfschiffs und der Dampflokomotive. Nach dem Ende der Napoleonischen Kriege 1815 verbreiteten sich diese neuen Technologien rasch in Europa, in den nordamerikanischen Kolonien und später über die ganze Welt. Mit der englischen Industrie begannen bald andere europäische Staaten wie Frankreich, seit 1861 Italien, seit 1871 das Deutsche Reich und bald auch die Vereinigten Staaten von Amerika zu konkurrieren, während Russland und China, die Mehrzahl der Kolonien oder auch das seit 1822 unabhängige Brasilien weitgehend landwirtschaftlich geprägt blieben.

Die neuen Transportmittel, deren Energieeffizienz ständig verbessert wurde, erlaubten es, riesige Landflächen vor allem in Nordamerika, Argentinien oder Russland, die bisher kaum besiedelt waren, wirtschaftlich zu erschließen. Mit der Vollendung der First Transcontinental Railroad von New York nach San Francisco 1869 und der Öffnung des Suezkanals im gleichen Jahr wurde es tatsächlich möglich, in 80 Tagen einmal um die Welt zu reisen, wie es Jules Verne in seinem Roman von 1873 beschrieb. Auch die Transportkosten von Gütern wie Rohstoffe oder Getreide, deren Wert pro Gewichtseinheit deutlich niedriger war als im Falle von Gewürzen oder Edelmetallen, sanken dramatisch.

Damit bekam der Fernhandel im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts eine grundlegend neue Bedeutung: Während bisher eher Güter des Luxusbedarfs über weite Strecken transportiert wurden, weil sie entweder im Absatzgebiet keine Konkurrenzprodukte hatten (etwa Gewürze oder Gold) oder weil ihr Stückwert so hoch war, dass die Transportkosten tragbar blieben (etwa mechanische Uhren), begann man nun, Güter des täglichen Bedarfs wie Getreide um die Welt zu transportieren. Der Außenhandel von Ländern hatte damit erstmals direkte Auswir-

kungen auf die Lebensverhältnisse der einfachen Leute. Daher macht es Sinn, den Beginn der „Ersten Globalisierung“ um 1870 anzusetzen. Nicht zufällig stimmt dies mit der Zeit der Gründung des Deutschen Reichs 1871 überein, weil damit der europäische Kontinent in eine Phase politischer Stabilität eintrat, ohne die eine grenzüberschreitende wirtschaftliche Verflechtung nicht möglich war.

Das Zeitalter der „Ersten Globalisierung“ blieb noch stark vom Austausch zwischen Europa, Nord- und Südamerika und den europäischen Kolonien geprägt. Allerdings behielt auch der Handel mit China seine Bedeutung, und Japan begann seinen Aufstieg zur Wirtschaftsmacht. Charakteristisch für die „Erste Globalisierung“ ist es, dass der Ort der Produktion und der Ort des Verbrauchs für eine immer größere Zahl von Waren weit voneinander entfernt lagen. Baumwolle aus den Südstaaten der USA wurde in England zu Kleidung verarbeitet und nach Europa und Indien weiterexportiert.

Insgesamt ist diese Zeit durch eine Tendenz zur Spezialisierung durch Handel gekennzeichnet, bei der im bevölkerungsreichen Europa die arbeitsintensive Industrieproduktion und in den Kolonien wie zunächst auch in den USA die Produktion von Rohstoffen und landwirtschaftlichen Gütern zunahm. Frühe Formen des Gewerbes wie das Verlagswesen, bei dem Verleger die in Heimarbeit erstellten Textilien vermarkteten, wurden durch Fabriken verdrängt, die sich durch Zuwanderung der Landbevölkerung teilweise zu eigenen Städten auswuchsen. Die Krise der europäischen Landwirtschaft und auch die Hoffnung auf ein besseres Leben brachten Millionen Menschen dazu, in die neuen Industriegebiete wie Manchester oder das Ruhrgebiet auszuwandern.

Unterstützt wurde diese Arbeitsteilung der ersten Weltwirtschaft von intensiven Bemühungen um internationale Standards und Regeln. Vermittelt über den Finanzplatz London verbreitete sich seit etwa 1870 der Goldstandard als Währungssystem, bei dem nationale Währungen über eine fixe Goldparität miteinander verknüpft und leicht handelbar wurden. In der Meterkonvention 1875 einigten sich Vertreter von 17 Staaten auf den

Standardmeter und das Standardkilogramm als Maßeinheiten. Auf der Washingtoner Meridiankonferenz 1884 wurde von Vertretern von 26 Staaten der durch Greenwich verlaufende Meridian als Basis des internationalen Koordinatensystems festgelegt, um weltweit die Zeitmessung und die Erstellung von Karten abzustimmen.

Europa – und hier besonders die drei großen Staaten Frankreich, Großbritannien und Deutschland – dominierte diese „Erste Globalisierung“. Der Anteil Europas an der Weltwirtschaft um 1913 wird auf enorme 45 Prozent geschätzt, während der Anteil an der Weltbevölkerung bei knapp unter 30 Prozent lag. Allerdings mehrten sich um die Jahrhundertwende die Anzeichen einer Krise Europas, die im Westen vom raschen Aufstieg der USA, im Osten von einer stetigen Entwicklung in Japan begleitet wurde.

## Deglobalisierung

Der Erste Weltkrieg markiert das Ende der europäischen Dominanz, sowohl im politischen als auch im wirtschaftlichen Bereich. New York löste London als wichtigsten Finanzplatz ab, US-amerikanische Unternehmen wie General Electric oder Ford lieferten den Europäern einen harten Wettbewerb. In Russland war das alte Zarenreich im Verlauf des Krieges in der Oktoberrevolution 1917 untergegangen, was den Keim zu einer neuen Weltmacht legte. Mit der Gründung des Völkerbunds 1920 wurden Hoffnungen auf die Durchsetzung einer stabilen internationalen Ordnung verbunden. Auf der Konferenz von Genua 1922 versuchten die europäischen Staaten noch einmal, die alte Ordnung wiederherzustellen, aber diese Bemühungen scheiterten an innen- und außenpolitischen Konflikten.

Dennoch kam es in den 1920er Jahren zu einer kurzen und intensiven Wiederbelebung der „Ersten Globalisierung“, getrieben durch den Zufluss US-amerikanischen Kapitals und technologischen Neuerungen, die Aussicht auf ein stabiles, langfristiges Wachstum gaben. In dieser Zeit setzte sich die Nutzung der Elektrizität in der Produktion, in privaten Haushalten und im Transport durch, das Auto entwickelte sich allmählich vom Luxus- zum erschwinglichen Massenprodukt, die zi-

vile Luftfahrt begann. Alle diese Neuerungen versprachen Flexibilität und nahezu grenzenlose Möglichkeiten, sowohl in der Produktion als auch für die Konsumenten.

Mit der Weltwirtschaftskrise 1929 wurde jedoch die Kehrseite der Globalisierung dramatisch sichtbar. Zwar hatte es schon vorher Krisen gegeben, die weite Teile der westlichen Welt erfassten, aber die Weltwirtschaftskrise hatte in ihrer Dauer und Intensität keinen Vorläufer und bis heute auch keinen Nachfolger. Die Wirtschaft der Industriestaaten schien in einen Strudel aus Preisverfall und Arbeitslosigkeit geraten zu sein, wobei sich negative Impulse aus Zusammenbrüchen von Unternehmen und Banken rasch von einem Land zum anderen ausbreiteten. Offenbar konnte die Wirtschaft daraus nicht befreit werden, ohne entweder die Grundlagen der grenzüberschreitenden Verflechtung zu zerstören, oder eben diese Verflechtung durch einen internationalen Rahmen substanzial zu vertiefen.

Mit der Auflösung des Goldstandards und massiver Intervention in einzelnen Staaten (auch in Form militärischer Aufrüstung) gelang es zwar schließlich, den Preisverfall zu stoppen, aber die Massenarbeitslosigkeit hatte Europa – insbesondere Deutschland – so radikalisiert, dass der Weg in einen neuen Krieg vorgezeichnet war. Es kam zur Entstehung von Währungsblöcken, multilaterale Zollverträge wurden durch ein Geflecht bilateraler Abmachungen ersetzt, Kapitalbewegungen und Migration begrenzt, und viele Staaten waren bestrebt, ihre Abhängigkeit von grenzüberschreitendem Handel zu reduzieren.

Nach dem Zweiten Weltkrieg hatte sich der Schwerpunkt politischer wie wirtschaftlicher Macht endgültig weg von Europa und hin zu den USA verschoben, denen allerdings mit der siegreichen Sowjetunion und China sowie ihrem Einflussbereich von Mitteleuropa bis an den Pazifik nun ein starker Gegenpol erwachsen war. Auch Asien wurde durch den Zweiten Weltkrieg grundlegend verändert. In weiten Teilen des Kontinents verstärkten sich die Unabhängigkeitsbewegungen gegen die europäischen Kolonialherren, während der Einfluss Japans als Kriegsverlierer zunächst schwand und sich in China mit der Kommunistischen Partei eine neue Macht und Wirtschaftsordnung etablierten.

Die USA wollten die Wirtschaft nach Prinzipien des Marktes weiterentwickeln, wie sie auch die „Erste Globalisierung“ geprägt hatten. Dagegen vertraten die Sowjetunion und China den Ansatz einer Planwirtschaft, der Streben nach Gewinn und Konsumentenutzen durch staatliche Lenkung ersetzen wollte. Deutschland und Europa insgesamt verloren an Bedeutung. Neue Energiequellen (Öl, Gas, Atomkraft) versprachen einen wirtschaftlichen Aufschwung, der die Zukunftsvisionen der 1920er Jahre übertreffen sollte. Allerdings mussten dazu zunächst die Kriegsschäden und vor allem die zahlreichen institutionellen Barrieren beseitigt werden, die während der Kriege und in Reaktion auf die Weltwirtschaftskrise entstanden waren. Noch während des Krieges wurde eine neue Weltordnung entworfen, allem voran wurde mit der Moskauer Deklaration 1943 die Gründung der Vereinten Nationen als globaler Organisation zur Sicherung des Friedens und des Völkerrechts von allen führenden Mächten unterstützt.

Jedoch zeichnete sich nach dem Krieg ab, dass eine wirtschaftliche Re-Integration nicht global, sondern nur getrennt im Westen unter Führung der USA und im Osten unter Führung der Sowjetunion erfolgen konnte. Statt einer ursprünglich geplanten internationalen Handelsorganisation entstanden im Westen das General Agreement of Tariffs and Trade (GATT) sowie aus den US-amerikanischen Wiederaufbauhilfen für Europa die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), die auf den Abbau von Handelsbarrieren und vertiefte Kooperation hinarbeiteten. Im Osten wurde 1949 als Gegenentwurf dazu der Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW oder COMECON) begründet. Im Westen entstand das „System von Bretton Woods“, das mit der Schaffung des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank den Versuch darstellte, über eine Bindung des US-Dollars an Gold den internationalen Goldstandard in angepasster Form wiederzubeleben. Im Osten dagegen entstand ein System von Planwirtschaften mit Verrechnungswährungen.

Auf Grundlage dieser neuen institutionellen Ordnung konnten in vielen Teilen der Welt umfangreiche Infrastrukturprojekte realisiert werden. Beispielsweise wurde die Elektrifizierung vorangetrieben, es wur-

den Kraftwerke, Straßen, Eisenbahnen, neue Schiffs- und Flughäfen geschaffen und zahlreiche Schulen und Universitäten gebaut, die im Verbund mit den neuen Energieträgern und Technologien zu einem enormen wirtschaftlichen Aufschwung führten. Das „Golden Age of Growth“ seit 1950, das in Europa als Wirtschaftswunder gefeiert wurde, brachte in Ost und West gleichermaßen reale Wachstumsraten von vier bis fünf Prozent pro Jahr bis in die 1970er Jahre hinein.

Die Industrialisierung begann in dieser Zeit auch die ehemaligen europäischen Kolonien zu erreichen, die nach dem Zweiten Weltkrieg ihre Unabhängigkeit erlangten. Neben Japan, Australien und Neuseeland entwickelten sich Südkorea, Taiwan und Hongkong, Singapur und Malaysia zu industrialisierten Staaten, die auf ihre Umgebung ausstrahlten. Im Nahen Osten und in Teilen Afrikas, aber auch in Argentinien, Chile oder Venezuela setzte eine wirtschaftliche Dynamik ein, die im Wesentlichen durch den Export von Rohstoffen in die Industriestaaten getragen wurde.

Begleitet wurde diese Dynamik fast überall seit 1950 von einem starken Anstieg der Land-Stadt-Migration, die zur Entstehung von Megastädten mit vielen Millionen Einwohnern führte. Während sich jedoch zwischen 1950 und 1970 der materielle Lebensstandard in fast allen Teilen der Welt deutlich im Durchschnitt verbesserte, war dieser Wohlstand häufig sehr ungleich verteilt. Gerade in rohstoffexportierenden Ländern verblieb oft der allergrößte Teil der Bevölkerung in Armut, während sich kleine Eliten bereichern und ihre Macht weiter sichern konnten.

## „Zweite Globalisierung“

Seit Anfang der 1970er Jahre zeichnete sich eine Veränderung der Nachkriegsordnung ab, die durch die Ölkrise von 1973 und 1979 zwar nicht erklärt, aber illustriert werden kann. Im Westen löste sich das System von Bretton Woods auf, wobei die Bindung des US-Dollars an den Goldwert und die Fixierung europäischer und US-amerikanischer Währungen aufgehoben wurden. In Westeuropa wurden ausgehend von Frankreich und Westdeutschland Bestrebungen zu einer wirtschaftlichen Integration in-

tensiviert, während man zugleich versuchte, die Beziehungen nach Osteuropa zu verbessern.

Im Einflussbereich der Sowjetunion dagegen mehrten sich Anzeichen einer wirtschaftlichen und politischen Krise. Die Verbindung von steigenden Rohstoffpreisen und wirtschaftlicher Stagnation ließen das Wohlstandsgefälle zum Westen zunehmen. Die Modelle einer Planwirtschaft schienen seit 1970 der zunehmenden Komplexität und der Innovationsfähigkeit der westlichen Marktwirtschaften nicht mehr gewachsen zu sein. In China begann man daher mit wirtschaftlichen Reformen und einer schrittweisen Annäherung an den Westen. Ende der 1970er Jahre hatte das bevölkerungsreiche China die ehemalige britische Kolonie Indien im Einkommen pro Kopf überholt.

Der Beginn der „Zweiten Globalisierung“, von der die Weltwirtschaft bis heute geprägt ist, liegt etwa Mitte der 1980er Jahre. Wie auch bei der „Ersten“ spielten dabei technologische Entwicklungen eine tragende Rolle, die durch politische Institutionen unterstützt wurden. Neben allgemeinen Bemühungen zur Effizienzsteigerung durch Produzenten und Händler hatte die Rivalität zwischen den USA und der Sowjetunion die Entwicklung neuer Transport-, Informations- und Kommunikationstechnologien gefördert.

Als ab 1989 die Sowjetunion zerfiel, setzten sich kommerzielle Anwendungen für Computer, durch Satelliten unterstützte Funktelefone und standardisierte Container international durch. Die „Containerrevolution“, bei der standardisierte Container eine Verladung zwischen Bahn, Schiff und Lastwagen enorm vereinfachten, führte zu dramatisch sinkenden Transportkosten, die sich direkt mit den Effekten des Dampfschiffs und der Eisenbahn vergleichen lassen. Anders als Zölle, die meist als Anteil am Warenwert erhoben werden, wirken sinkende Transportkosten sich gleichermaßen auf alle Güter unabhängig von ihrem Wert aus. Auf diese Weise wird der Transport von Rohstoffen oder industriellen Vorprodukten, die einen geringen Wert pro Gewichtseinheit haben, besonders stark begünstigt.

Durch Computer und neue Kommunikationstechnologien wurde es möglich, den in-

dustriellen Fertigungsprozess so weit zu standardisieren, dass die Industrie selbst globalisiert werden konnte. Unternehmen begannen in den 1970er Jahren, in großem Umfang aber erst Ende der 1980er Jahre, Teile von Produktion und Dienstleistungen an die jeweils kostengünstigsten Standorte zu verlagern. An den alten Industriestandorten verblieben dabei oft nur die nicht-standardisierbaren Bereiche wie Forschung und Entwicklung, Design und Marketing und sehr wissenschaftsnahe, komplexe Produktionsschritte.

Nach 1989 profitierte Westeuropa von der Öffnung des Ostens, während die USA und Japan umfangreiche Investitionen in China und in anderen Teilen Asiens und in Mittel- und Südamerika vornahm, um Produktionsschritte zu verlagern. Die US-Wirtschaft entwickelte sich dynamisch, Europa und Japan wuchsen deutlich langsamer, während einige Staaten Asiens, Süd- und in Mittelamerikas und auch Afrikas sich enorm entwickelten. Die materiellen Verbesserungen zum Beispiel in China begannen allmählich größere Teile der Bevölkerung zu erreichen, auch wenn weiterhin viele Menschen in existenzbedrohender Armut lebten.

Der Kern der „Zweiten Globalisierung“, die Fragmentierung der Wertschöpfungsketten, steht im Gegensatz zur Spezialisierung der „Ersten Globalisierung“. Auch wenn Tendenzen dazu schon weitaus früher zu beobachten waren, haben damit viele Unternehmen einen qualitativ neuen Charakter bekommen. In gewisser Ähnlichkeit zu den Fernhandelskaufleuten im Hochmittelalter haben sie sich von ihren Ursprungsländern gelöst und sind zu globalen Akteuren geworden, die sich durch ihre Mobilität nur noch schwer durch politische Institutionen kontrollieren lassen. Die Veränderung der Informations- und Kommunikationstechnologie hat außerdem zu einer enormen Aufwertung von Banken und Finanzmärkten geführt, welche die globale Fragmentierung der Produktion finanzieren und länderspezifische Risiken absichern.

Wenngleich der Großteil dieser Dienstleistungen weiterhin an den alten Finanzplätzen New York, London oder Frankfurt am Main abgewickelt wird, sind gerade Finanzdienstleistungen durch einzelstaatliche Regeln kaum noch zu beherrschen. Unsere moderne

Weltwirtschaft birgt daher zwar die Chance zu weiterem Wachstum und weiterer Verbesserung des Lebensstandards. Aber es stellen sich Fragen nach dem institutionellen Rahmen einer Weltwirtschaft. Die bis heute nicht ganz überwundene Finanzkrise seit 2008 hat gezeigt, dass global agierende Unternehmen und Finanzdienstleister auch globale Krisen auslösen können, auf die einzelne Staaten kaum noch reagieren können.

## Institutioneller Rahmen

Ein stabiler institutioneller Rahmen war schon im Mittelalter Voraussetzung für die Aufnahme von Fernhandelsbeziehungen und ist bis heute notwendig, um neue Technologien über politische Grenzen hinweg nutzen zu können. In einer langfristigen Perspektive verlief dabei wirtschaftliches Wachstum immer parallel zu einer Intensivierung der Handelsbeziehungen. Zum Teil scheint der Handel auch Auslöser für wirtschaftliche Entwicklung gewesen zu sein, obwohl es hier keinen Automatismus gibt. Handel kann den Transfer von Technologie erleichtern, eine Ausweitung von Handelsbeziehungen kann zu mehr Arbeitsteilung und umfangreicheren Investitionen führen und damit Entwicklung fördern.

Allerdings scheiterten weniger entwickelte Länder regelmäßig an der Herausforderung, gegen die internationale Konkurrenz und häufig auch gegen die Interessen der eigenen Eliten eine eigene Industrie und eine binnenwirtschaftliche Entwicklung hervorzubringen. Der Handel kann helfen, mehr Menschen am Wohlstand einer modernen Wirtschaft teilhaben zu lassen, aber es ist eine Frage des institutionellen Rahmens, ob und inwieweit dies gelingt. Der durchschnittliche Lebensstandard hat sich nach 1950 gerade in den weniger entwickelten Teilen der Welt verbessert und die „Zweite Globalisierung“ hat diese Dynamik vor allem in Asien noch deutlich verstärkt. Die große Armut, die immer noch die meisten Staaten des globalen Südens prägt und auch viele Millionen Menschen in besser entwickelten Teilen der Welt betrifft, sowie die Risiken der neuen Weltwirtschaft rücken die Fragen von Institutionen und *governance* in den Mittelpunkt.

Franziska Müller ·  
Simone Claar · Aram Ziai

# Zur Architektur des Welthandels

In der Architektur des Welthandels kam es in den vergangenen Dekaden zu größeren tektonischen Verschiebungen: Bezogen auf die

## Franziska Müller

Dr. des., geb. 1978; Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politikwissenschaft, Exzellenzcluster „Die Herausbildung normativer Ordnungen“, Technische Universität Darmstadt, Residenzschloss (Zimmer 256), 64283 Darmstadt. fmueller@pg.tu-darmstadt.de

## Simone Claar

Dipl.-Pol., geb. 1983; Wissenschaftliche Mitarbeiterin des Arbeitsbereichs Internationale Beziehungen und Internationale Politische Ökonomie, Institut für Politikwissenschaft, Goethe-Universität Frankfurt am Main, Campus Westend – PEG, Grüneburgplatz 1, 60323 Frankfurt/M. claar@soz.uni-frankfurt.de

## Aram Ziai

PD Dr. phil., geb. 1972; Heisenberg-Stipendiat der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG), Fachgruppe Politik, Universität Kassel, Nora-Platiel-Straße 1, 34127 Kassel. aram.z@gmx.net

Summe der importierten und exportierten Güterwerte hat China den USA den Rang als größte Handelsnation abgelassen.<sup>1</sup> Die einst als neues Fundament des Welthandels gefeierte Welthandelsorganisation (WTO) hat seit über einem Jahrzehnt keine politischen Resultate mehr vorweisen können. Einerseits ist von einer Krise des multilateralen Handelssystems die Rede, andererseits von einer immer intensiveren „tiefen Integration“ zwischen Volkswirtschaften und einem vermehrten Auftreten neuer regionaler Freihandelsabkommen. Der vorliegende Artikel beleuchtet die Architektur des Welthandels und aktuelle Verschiebungen in gebotener Kürze. Dabei geht es auch um die Frage, welche politischen Implikationen diese Verschiebungen, vor allem die in diesem Kontext schon vor Jahren konstatierte „neue Macht des Südens“, im Welthandel aufweisen.<sup>2</sup>

Das General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) prägte die Entwicklung multilateraler Handelspolitik lange Zeit maßgeblich. 1948 gegründet, verfolgten die GATT-Akteure eine zunächst klassische Li-

beralisierungsagenda, die auf der Idee der Nutzung komparativer Kostenvorteile basierte, das heißt entlang mehrerer Verhandlungsrunden eine Senkung von Einfuhrzöllen und Abschaffung von Importquoten anstrebte. Mit der Tokio-Runde und der Uruguay-Runde begann in den 1980er Jahren der Übergang zu einer neoliberalen Handelspolitik, in deren Mittelpunkt die Beseitigung nicht-tarifärer Handelshemmnisse und die weltweite Harmonisierung wirtschafts- und handelsrechtlicher Bestimmungen standen. Als solche wurden Aspekte wie geistige Eigentumsrechte, der grenzüberschreitende Handel mit Dienstleistungen sowie das öffentliche Beschaffungswesen identifiziert.

Mit dem Marrakesch Agreement wurde der vertragliche Rahmen für die am 1. Januar 1995 gegründete WTO geschaffen. Ziel der WTO ist der Freihandel. Grundlegendes Prinzip ist die Nicht-Diskriminierung, das „level playing field“, das alle am Welthandel beteiligten Akteure gleich behandelt. Dies hat natürlich die Konsequenz, dass der Schutz global nicht wettbewerbsfähiger einheimischer Sektoren gegenüber der globalen Konkurrenz nicht gern gesehen beziehungsweise sogar verboten wird.

Der vertragliche Rahmen bestand aus einem umfassenden Mandat, das weit über die Inhalte des GATT hinausging und die WTO zur Hüterin weiterer Verträge erklärte: Die Trade-Related Investment Measures (TRIMS) befassen sich mit der Liberalisierung von Investitionsbedingungen, das heißt der Beseitigung aller protektionistischen Maßnahmen, mit denen Staaten eigenständige Bedingungen, etwa hinsichtlich der Niederlassung von Unternehmen, der Besteuerung, der Beschäftigung einheimischer Personals, des Technologietransfers oder der Verwendung lokaler Zwischenprodukte, stellen können. Das General Agreement on Trade in Services (GATS) regelt die Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen und strebt die wechselseitige Öffnung der unterschiedlichen Dienstleistungssektoren (wie etwa Telekommunikation, Wasserversorgung, Transportwesen, Gesundheitswesen) an. Die Harmonisierung geistiger Eigentums-

<sup>1</sup> Vgl. The Economist Time vom 11.2.2013.

<sup>2</sup> Vgl. Ulrich Brand, Neue Macht der Peripherie, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, (2004) 2, S. 146–149.



rechte, das heißt die Schaffung weltweit gültiger und gleicher Standards für das Urheberrecht und die Einführung eines umfassenden Patentrechts, das auch Patente auf Pflanzenteile und genetisch veränderte Pflanzen- oder Tierzüchtungen einschließt, wird durch das Abkommen über Trade-Related Intellectual Property Rights (TRIPS) geregelt.

Bei den ersten beiden WTO-Ministerkonferenzen in Singapur (1996) und Genf (1998) zeigte sich bereits das Konfliktpotenzial dieser universal gefassten Agenda. Die „Singapur Themen“, das heißt die vier Themen öffentliches Beschaffungswesen, Zollabfertigung, Investitionsbedingungen sowie Wettbewerbsbedingungen, sollten auf Vorschlag der Europäischen Union Teil der gemeinsamen Verhandlungsagenda in der künftigen Verhandlungsrunde werden. Dies hätte bedeutet, dass auch Entwicklungsländer in diesen Bereichen Liberalisierungsverpflichtungen zu erfüllen hätten, was auf großen Protest stieß, der sich auch bei den nachfolgenden Ministerkonferenzen artikulierte. Parallel zur Gründungsphase der WTO formierten sich globalisierungskritische Bewegungen. Einerseits politisierten sie das im Rahmen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) verhandelte Modell eines multilateralen Abkommens über Investitionen und konnten es so verhindern. Andererseits kritisierten sie die neoliberale Handelsagenda der WTO scharf. Ein Kulminationspunkt war die Ministerkonferenz 1999 in Seattle. Der repressive Umgang mit den Protesten in Seattle verdeutlichte die ablehnende Haltung der Regierungen gegenüber alternativen Modellen für den globalen Handel.

## Doha-Runde: Agenda und Krise

Die 2001 eröffnete Doha-Runde der WTO strebte eine umfassende Liberalisierungsstrategie an, die durch einige eher kosmetische Zugeständnisse für ärmere Länder verbrämt wurde, aber stark von der Agenda der EU und der USA geprägt war<sup>¶</sup> – und die bis

<sup>¶</sup> Vgl. Aram Ziai, Globale Strukturpolitik? Die Nord-Süd-Politik der BRD und das Dispositiv der Entwicklung im Zeitalter von neoliberaler Globalisierung und neuer Weltordnung, Münster 2007, insb. Kapitel 8.

### Ziele der Doha-Runde

- Wechselseitige Zollsenkung und Marktöffnung für Agrar- und Industrieprodukte
- Abbau von Agrarsubventionen (einerseits Exportsubventionen, andererseits Direktzahlungen, die zu Überproduktion und Preisverfall führen)
- Wechselseitige Marktöffnung für Dienstleistungen
- Umsetzung des TRIPS-Abkommens in nationales Recht

### Zentrale Konflikte

- Konflikt zwischen EU und USA über Abschaffung von Agrarsubventionen
- Konflikt um die „Singapur Themen“
- Konflikte zwischen G20 und EU/USA über verbesserten Marktzugang für Produkte aus Schwellen- und Entwicklungsländern und über die Abschaffung von Agrar(export)subventionen
- Schutz einheimischer Märkte und *infant industries* in Entwicklungsländern und *least developed countries* (LDCs)

2005 abgeschlossen sein sollte. Sie umfasst ein breites Bündel handelspolitischer Maßnahmen.

Im Verlauf der Doha-Runde blieb insbesondere die Ministerkonferenz von Cancún 2003 aufgrund der sich immer markanter abzeichnenden handelspolitischen Fronten und der neuen Akteurskonstellation in Erinnerung. Schon in der Vorbereitung wurde erkennbar, dass Schwellenländer unter Führung von Brasilien, China und Indien eine stabile Koalition aufbauten, welche die Interessendivergenzen von USA und EU ausnutzte und sich als Fürsprecher für die Problemlagen von Entwicklungsländern mit (zunächst) großer Glaubwürdigkeit inszenierte. Die verhandlungstheoretische Strategie der WTO G20 lässt sich als *issue-based*<sup>¶</sup> beschreiben. Die Forderung der EU, über die „Singapur Themen“ nun auch in den allgemeinen Verhandlungen zu sprechen, löste breiten Protest aus und führte letztendlich zum Abbruch der Verhandlungen. Auch die Ministerkonferenz in Hongkong 2005 ging weitgehend ergebnislos zu Ende. Hongkong wurde begleitet von zahl-

<sup>¶</sup> Im Gegensatz zu einem *bloc-based* Vorgehen, das heißt Zusammenschlüssen in breiten Staatenblöcken wie der G77. Vgl. Amrita Narlikar, International Trade and Developing Countries: Coalitions in the GATT and WTO, London 2003.

reichen Aktionen und Demonstrationen südkoreanischer Bauern sowie Protesten gegen Biopiraterie, sodass eine breite Anagnung des Verhandlungsortes durch kritische zivilgesellschaftliche Akteure stattfand. Nach Hongkong prägte Ernüchterung auf Seiten derer, die auf eine multilaterale Handelspolitik gehofft hatten, die politische Lage. Verschiedene Versuche – zuletzt im Juli 2008 –, die Verhandlungen wieder aufzunehmen oder im Rahmen der G8-Gipfel (beziehungsweise der um Schwellenländer erweiterten G-20<sup>f</sup>) Differenzen vorab informell „am Kamin“ zu klären, blieben erfolglos. Die Parole „no deal better than a bad deal“ erwies sich in dieser Situation zumindest für die *least developed countries* (LDCs) als sinnvollere Option. Der Übergang zu bilateralen Handelsstrategien relativierte dies jedoch teilweise, da nicht-politisierte, durch hohe Divergenzen in der Verhandlungskapazität geprägte Politikarenen (wie etwa die Verhandlungen zu Economic Partnership Agreements (EPAs)) es für LDCs schwer machten, eigene Interessen erfolgreich zu artikulieren. Die WTO-Ministerkonferenzen in Genf 2009 und 2011 verliefen erfolglos.

Insgesamt ist das Scheitern der Doha-Runde zu einem gewichtigen Teil auf die anhaltende Kritik von Nichtregierungsorganisationen aus dem globalen Norden und dem globalen Süden über die bisherige, ungleich stärker an den Interessen der dominanten Akteure (vor allem der USA und EU) orientierte Architektur der WTO-Abkommen zurückzuführen. Viele Länder des Südens waren nicht mehr bereit, der Agenda des Nordens ohne Zugeständnisse zuzustimmen, während Letzterer auf der Durchsetzung ebendieser Agenda beharrte. Im Mai 2013 wurde nun ein neuer WTO-Generaldirektor gewählt. Mit der Person Roberto Azevêdos setzte sich ein Kandidat durch, der nicht von EU und USA, sondern von Schwellenländern favorisiert worden war.<sup>f</sup>

<sup>f</sup> Im Unterschied zur WTO G20, in der seit Cancún 20 Schwellen- und Entwicklungsländer zusammengeschlossen sind, umfasst die G-20 die Staaten der G8, die EU und zwölf weitere Industrie und Schwellenländer.

<sup>f</sup> Vgl. Clara Brandi, WTO-Führungswechsel – Neue Dynamik für Herkules-Herausforderungen?, DIE-Kolumne vom 21. 5. 2013; Paige McClanahan, Roberto Azevêdo to be named new World Trade Organisation chief, in: The Guardian vom 8. 5. 2013.

In den vergangenen Jahren schien es, dass die multilaterale Handelsarchitektur unter dem Dach der WTO immer mehr an Bedeutung verliert, da kaum noch Erfolge aus den skizzierten Entwicklungsrunden für alle Beteiligten sichtbar wurden. Der nun verstärkte Fokus auf bilaterale beziehungsweise plurilaterale/regionale Freihandels- und Investitionsabkommen verstärkt das Aufbrechen des historisch gewachsenen globalen Handelsregimes. Im Regelwerk der WTO sind die neuen bi- und plurilateralen Abkommen nur eingeschränkt zulässig, denn es gilt das Meistbegünstigungsprinzip (MFN) (GATT § 1), gemäß dem die innerhalb eines Präferenzabkommens gewährten Vergünstigungen auch allen anderen Staaten gewährt werden müssen. Allerdings gibt es die „Enabling Clause“, welche die MFN-Klausel insofern einschränken kann, als Handelsabkommen zwischen unterschiedlichen Kategorien von Handelspartnern (etwa zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern) abweichende Bedingungen setzen dürfen. Allerdings wird in den neueren Freihandelsabkommen versucht, derartige Handelspräferenzen abzubauen (was ein zentraler Konfliktpunkt beispielsweise in den EPA-Verhandlungen mit Südafrika ist). Dies kreiert Eigendynamiken mit einer tendenziellen Verschärfung und Vertiefung der Liberalisierungsagenda; gleichzeitig erhöht sich die Zahl der handelsrechtlichen Kontroversen zwischen den verschiedenen handelspolitischen Regelwerken. In dieser Strategie der Nordakteure und aufstrebenden Schwellenländer vereinen sich Pragmatismus und Kalkül. Denn in bilateralen Abkommen ist die Gestaltungsmöglichkeit der Vertragspartner deutlich höher, und strittige Themen können durch Machtasymmetrien zwischen ihnen leichter durchgesetzt werden. Während es in der multilateralen Handelsarchitektur Raum für Bündnisse mit mehreren Staaten aus dem globalen Süden zur Umsetzung ihrer Interessen gibt, schwindet dieser in bilateralen Handelsabkommen.

Die Krise multilateraler Handelspolitik verdeutlichte insbesondere für die Befürworter des neoliberalen Kurses die Schwierigkeit, zu globalen Vereinbarungen zu kommen. Ein Bündel paralleler beziehungsweise alternativer Strategien zum Multilateralismus bildet sich seither aus.

Bilaterale Abkommen stellen eine solche Strategie dar: Als Freihandelsabkommen zwischen der EU und Schwellenländern bieten sie eine willkommene Möglichkeit, „maßgeschneiderte“ Regeln für die Handelsbeziehungen zu verankern; bekanntes Beispiel sind die seit mehreren Jahren andauernden Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und Indien.<sup>7</sup> Diese Tendenz zum Bilateralismus ist jedoch nicht nur auf die Probleme innerhalb der WTO zurückzuführen, sondern auch der Tatsache geschuldet, dass dadurch auch vermehrt Einfluss auf das institutionelle Gefüge<sup>8</sup> der jeweiligen Verhandlungsstaaten genommen werden kann und durch die Aufnahme weiterer Themen auf die Verhandlungsagenda Abhängigkeiten erzwungen werden können. Der Trend zum Bilateralismus generiert auch einen Wettbewerb zwischen den USA und der EU, wer erfolgreicher Abkommen abschließt.<sup>9</sup> Dennoch sind beide Akteure nicht immer erfolgreich: Die USA scheiterten an einem Abkommen mit der South African Custom Union (SACU) aufgrund von Themen der tiefen Integration wie Investitionen oder geistige Eigentumsrechte, wobei die USA die Schuld auf die geringe Harmonisierung von Handel und Investitionen in der Zollunion schoben.<sup>10</sup> Die EU scheiterte mit dem regionalen Anden-Abkommen mit Peru, Kolumbien, Ecuador und Bolivien. Gründe hierfür waren, dass Bolivien und Ecuador ihre in der Verfassung verankerten sozialen Errungenschaften wie den allgemeinen Zugang zu Bildung und Gesundheit gefährdet sahen.<sup>11</sup> Die EU verhandelte daraufhin nur mit Peru und Kolumbien; das Freihandelsabkommen zwischen EU und Kolumbien trat im Sommer 2013 in Kraft.

<sup>7</sup> Vgl. für einen aktuellen Überblick über Freihandelsabkommen und -verhandlungen der EU: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/november/tradoc\\_150129.doc.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/november/tradoc_150129.doc.pdf) (12. 11. 2013). Eine detaillierte und kritische Dokumentation bilateraler Verhandlungen weltweit liefert: [www.bilaterals.org](http://www.bilaterals.org) (12. 11. 2013).

<sup>8</sup> Vgl. Simone Claar/Andreas Nölke, Deep Integration in north-south relations: compatibility issues between the EU and South Africa, in: Review of African Political Economy, 40 (2013) 136, S. 274–289.

<sup>9</sup> Vgl. Maria Behrens/Holger Janusch, Der transnationale Wettbewerbsstaat, in: Journal für Entwicklungspolitik, 28 (2012) 2, S. 40–43.

<sup>10</sup> Vgl. Peter Draper/Nkululeko Khumalo, One size doesn't fit all, Johannesburg 2007, S. 1 f.

<sup>11</sup> Vgl. zu den Kampagnen gegen ein Assoziierungsabkommen der EU mit Zentralamerika: [www.bilaterals.org/spip.php?rubrique150&lang=en](http://www.bilaterals.org/spip.php?rubrique150&lang=en) (7. 11. 2013).

Eine etwas anders ausgerichtete Strategie besteht in der Verknüpfung handels- und entwicklungspolitischer Ziele. Als Projekt einer erhöhten Politikkohärenz erscheint dies zwar zunächst erstrebenswert; das Beispiel der seit 2001 laufenden Verhandlungen zu EPAs zwischen der EU und den AKP-Staaten (den 78 ehemaligen in Afrika, der Karibik und im Pazifik gelegenen Kolonien) illustriert jedoch die mannigfaltigen Schwierigkeiten. Hauptziel der EPAs ist eine „smooth and gradual integration into the world market economy“. Diese Formel proklamiert, dass die Integration auch der ärmsten Staaten in den Weltmarkt geeignet sei, Armutsbekämpfung zu ermöglichen. Hierbei wird aber einseitig der Weltmarktintegration der Vorzug gegeben, wohingegen regionale Integration geradezu verhindert wird, zumal die Abkommen teils mit einzelnen Staaten, teils mit erratisch entstandenen Verhandlungsregionen, die keinen historisch gewachsenen Strukturen entsprechen, abzuschließen wären.

Inhaltlich gehen die EPAs weit über WTO-Standards hinaus und schließen auch Themen der Tiefen Integration ein. Dies wäre ein Novum, da mit Entwicklungsländern Derartiges bisher niemals vereinbart worden ist. Die Möglichkeiten der AKP-Staaten, eigene Industrien aufzubauen und vor Konkurrenz zu schützen, würden eingeschränkt. Die Abkommen würden zudem das Projekt einer Liberalisierung permanent festschreiben und eine graduelle Öffnung immer weiterer Wirtschaftsbereiche und Dienstleistungssektoren anstreben, sodass eine andauernde Liberalisierungsdynamik geschaffen wäre. Dies greift tief in die wirtschafts- und handelspolitische Souveränität der betroffenen Staaten ein.<sup>12</sup>

Plurilaterale Abkommen stellen hingegen einen Versuch dar, kleinere „Koalitionen der Willigen“ aufzubauen, die zu bestimmten Aspekten der WTO-Agenda übereinstimmende Positionen vertreten. Eine solche Koalition kann sich, beginnend mit einer „kritischen Masse“ einiger Staaten, vergrößern und – so zumindest die Theorie – einen *spill over effect* erzielen, das heißt neue handelspolitische Normen auf breiter Basis verankern und in konkretere Politiken umsetzen. Eine Rückkehr zum Multilateralismus – allerdings un-

<sup>12</sup> Vgl. Franziska Müller, Gouvernamentalität und Normative Macht in den EU-AKP-Beziehungen, Wiesbaden 2014 (i. V.).

ter geänderten Vorzeichen – ist prinzipiell möglich. Ein Beispiel für ein plurilaterales Vorhaben ist das Trade in Services Agreement (TISA). Auf Initiative der USA und der EU wird seit 2012 mit rund 50 Staaten<sup>13</sup> verhandelt, die zusammen 70 Prozent des weltweiten Handels mit Dienstleistungen abdecken. Inhaltlich basiert es auf den Regeln des GATS, allerdings sind weiterreichende Regulationen enthalten, die erhebliche Probleme bergen.<sup>14</sup> Ein weiteres Beispiel ist die Trans-Pacific Partnership (TPP), bei der ein Freihandelsabkommen zwischen Brunei, Chile, Neuseeland und Singapur auf weitere Pazifikanrainernstaaten erweitert wurde.<sup>15</sup> Es geht insbesondere bei geistigen Eigentumsrechten weit über WTO-Standards hinaus und schließt ebenfalls *investor to state disputes* ein.

Problematiken solcher plurilateralen Strategien bestehen vor allem auf demokratischer und verhandlungstheoretischer Ebene: Verhandlungen finden in besonders intransparenten und schwer zu politisierenden Räumen (etwa am Rande des World Economic Forum) statt. Insbesondere der Einfluss von Lobbygruppen wie dem European Services Forum ist schwer nachzuweisen. Die Strategie, über plurilaterale Verträge zurück zum Multilateralismus zu gelangen, bedeutet, die Interessen derer, die nicht an den Verträgen beteiligt sind, auszuschließen und Normen zu verankern, die niemals gemeinsam beschlossen worden sind.

## Tiefe Integration

In den vergangenen zwei Dekaden stand nicht mehr der Abbau von Zöllen oder Quoten im Zentrum von Freihandelsabkommen.

<sup>13</sup> Neben der EU und den USA sind das unter anderem Australien, Kanada, Chile, Taiwan, Kolumbien, Costa Rica, Island, Israel, Japan, Korea, Mexiko, Neuseeland, Norwegen, Panama, Paraguay, Pakistan, Peru, Schweiz und die Türkei. China hat im Oktober 2013 den Beitritt zu den Verhandlungen beantragt.

<sup>14</sup> Über das GATS hinaus gehen Bestimmungen, die für bereits geöffnete Dienstleistungssektoren die Liberalisierung permanent festschreiben (*standstill clause*). Außerdem besteht Interesse, *investor to state disputes* einzuführen, bei denen Unternehmen Staaten etwa aufgrund angeblich diskriminierender Umwelt- oder Sozialstandards verklagen können.

<sup>15</sup> Derzeit sind an den Verhandlungen außerdem Australien, Kanada, Japan, Malaysia, Mexiko, Peru, die USA und Vietnam beteiligt.

Vielmehr rückt nun die Harmonisierung von nationalen Regulierungen, die den Handel einschränken, an die Spitze der handelspolitischen Agenda. Da die „Singapur Themen“ in der multilateralen Arena bisher chancenlos waren, ist es nicht verwunderlich, dass Themen der Tiefen Integration ihren Weg in die bilateralen Abkommen fanden, um diese weitergehende Agenda langfristig durchzusetzen.<sup>16</sup>

Aber was ist Tiefe Integration überhaupt? Im Unterschied zur klassischen Handelsliberalisierung umfasst sie verschiedene technische und soziale Standards, Wettbewerbspolitik, intellektuelle Eigentumsrechte, Investitionsregeln, Handel mit Dienstleistungen und öffentliches Beschaffungswesen.<sup>17</sup> Ziel ist es, diese Bereiche zu harmonisieren, um den Marktzugang zu erleichtern. Auch hier treffen unterschiedliche Standards aufeinander, denn die wirtschaftliche Integration des globalen Nordens ist deutlich weiter als die des globalen Südens. Trotz der Rede von einer Harmonisierung verstärkt Tiefe Integration die Nord-Süd-Ungleichheiten. Daher waren diese Themen auch ein Grund, warum zum Beispiel Südafrika das SADC (Southern African Development Community) Interim-EPA abgelehnt hat,<sup>18</sup> während die Nachbarstaaten wie Botswana ein Interim-EPA mit der Klausel zur weiteren Verhandlung der Themen unterzeichnet, wenn auch nicht umgesetzt haben.

Allerdings ist Tiefe Integration nicht nur ein Phänomen, welches in den Nord-Süd-Handelsbeziehungen auftaucht, auch in den Nord-Nord-Beziehungen gab es unter anderem zwischen den USA und Kanada konkrete Pläne über die Harmonisierung von Sicherheits- und Gesundheitsbestimmungen.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Vgl. Henrik Horn et al., *Beyond the WTO?*, Brüssel 2009, S. 430.

<sup>17</sup> Vgl. Robert Lawrence, *Regionalisms, Multilateralism and Deeper Integration*, Washington, DC 1996, S. 8; Simone Claar/Andreas Nölke, *Tiefe Integration: Konzeptuelle Grundlagen*, in: *Journal für Entwicklungspolitik*, 28 (2012) 2, S. 8–27.

<sup>18</sup> Vgl. Simone Claar, *Handelsbeziehungen der EU mit Südafrika*, in: FEI (Hrsg.), *Die Außenbeziehungen der Europäischen Union*, Marburg 2010, S. 98 f.

<sup>19</sup> Vgl. Jeffrey M. Ayres, *Political Economy, Civil Society, and the Deep Integration Debate in Canada*, in: *The American Review of Canadian Studies*, 34 (2004) 4, S. 621–647.

## Arbeitsstandards

Neben der Harmonisierung von verschiedenen Politikfeldern stehen aufgrund der Veränderungen der Produktions- und Wertschöpfungsketten<sup>20</sup> auch immer mehr Sozial- und Arbeitsstandards im Zentrum von Handelsabkommen.<sup>21</sup> Unterschätzt wird oft, dass Arbeitsstandards ein lang erkämpftes Gut der Arbeiterklasse und Gewerkschaften sind. Vor allem in Krisenzeiten wird versucht, Einschränkungen (wie etwa eine Lockerung des Kündigungsschutzes) durchzusetzen. Das Aushandeln zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern auf nationalstaatlicher Ebene ist hierbei zentral für die gegenseitige Anerkennung von Arbeitsstandards und Normen. Immer häufiger finden nun Arbeitsstandards als Verhandlungsthema Eingang in die Freihandelsabkommen.

Dabei sind die Inhalte und Dimensionen je nach Vertragspartnern unterschiedlich; auch die Positionierung pro/kontra solcher Einbettungen variiert.<sup>22</sup> Im Gegensatz zu den USA wird in europäischen Abkommen mit dem Label „Sozialklausel“ gearbeitet. Sowohl die USA als auch die EU verlangen in ihren Vertragswerken die Einhaltung von Kernkonventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO).<sup>23</sup> Arbeitsstandards dürfen dabei aber keinen Grund für die Einschränkung des freien Handels darstellen. Allerdings sind die Auswirkungen auf die Vertragspartner, insbesondere bei Nord-Süd-Abkommen, nicht abzuschätzen. Sozialkapitel und Sozialklauseln gewährleisten häufig kein wirksames Monitoring und daran anknüpfend auch keine wirksamen und sozialverträglichen Sanktionsmöglichkeiten (das heißt Sanktionen, die nicht einer weiteren Prekarisierung etwa durch Arbeitsplatzverluste Vorschub leisten).

## Fazit

Der mit der anhaltenden Krise des multilateralen Handelssystems einhergehende Trend

<sup>20</sup> Vgl. hierzu den Beitrag von Klaus Dörre in dieser Ausgabe.

<sup>21</sup> Vgl. Christoph Scherrer/Andreas Hänlein, Sozialkapitel in Handelsabkommen, Baden-Baden 2012.

<sup>22</sup> Vgl. H. Horn et al. (Anm. 16), S. 26f., S. 57.

<sup>23</sup> Vgl. Pablo Lazo Grandi, Trade Agreements and their Relation to Labour Standard, International Centre for Trade and Sustainable Development Issue Paper 3/2009, S. 4–21.

zu bi- und plurilateralen Abkommen ist mit großer Skepsis zu betrachten, weil er die Koalitionsbildung schwächerer Akteure gegenüber den großen Handelsmächten erschwert oder sogar ausschließt. Dies sollte jedoch nicht dazu verleiten, unkritisch eine Neuaufnahme der WTO-Verhandlungen anzumahnen, wie es bei manchen Global-Governance-Befürwortern üblich ist. Wie hochgradig vermachtet die WTO-Verhandlungen und wie ungleich die Einflussmöglichkeiten von Staaten auf die Ergebnisse dort waren, ist hinreichend dokumentiert.<sup>24</sup> Nicht von der Hand zu weisen ist, dass der Aufstieg Chinas und anderer großer Schwellenländer die Machtverhältnisse im Welthandel zu Ungunsten der USA und der EU verschiebt – und zwar in einem solchen Maße, dass der ehemalige Weltbankpräsident James Wolfensohn sich öffentlich um eine asiatische Vorherrschaft (und den Verlust der westlichen) Sorgen machte.<sup>25</sup>

Inwiefern diese Verschiebung für den weniger privilegierten Teil der Weltbevölkerung zu Verbesserungen im Lebensstandard führt, steht auf einem anderen Blatt.<sup>26</sup> Denn auch die Handelspolitik Chinas oder Brasiliens folgt kaum einer anderen Strategie als die der EU oder der USA: Aufbrechen anderer Märkte im Interesse wettbewerbsfähiger eigener Unternehmen, Schutz eigener Märkte im Interesse weniger wettbewerbsfähiger eigener Unternehmen. Die dabei implizite Annahme der Existenz homogener nationaler Interessen im kapitalistischen Weltsystem blendet innergesellschaftliche Konfliktkonstellationen konsequent aus – und somit auch die Frage, welche Klassen auf welche Weise von einer erfolgreichen Position in der Welthandelsarchitektur profitieren oder den Preis in Form von immer prekäreren und schlechter bezahlten Arbeitsverhältnissen zahlen.

<sup>24</sup> Vgl. Fatoumata Jawara/Eileen Kwa, Behind the Scenes at the WTO. The Real World of International Trade Negotiations, London 2003.

<sup>25</sup> Vgl. China Watch Canada vom 11.1.2010, <http://chinawatchcanada.blogspot.de/2013/02/wolfensohn-presworld-bank-warns-globe.html> (12.11.2013).

<sup>26</sup> Vgl. Matthias Ebenau/Stefan Schmalz, Auf dem Sprung – Brasilien, Indien und China, Berlin 2011.

Till van Treeck

# Globale Ungleichgewichte im Außenhandel und der deutsche Exportüberschuss

Die sogenannten außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte sind seit Längerem eines der brisantesten Themen in der wirtschaftspolitischen Debatte.

**Till van Treeck**

Dr. rer. pol.; Professor für Sozialökonomie an der Universität Duisburg-Essen, Universitätsstraße 12, 45117 Essen.  
till.vantreeck@uni-due.de

Viele Ökonomen sehen hierin eine der tieferen Ursachen für die jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrisen. Infolge der „Großen Rezession“ ab 2008 sind daher gegenwärtig viele Länder bemüht, ihre hohen Leistungsbilanzdefizite zu verringern. Dies kann jedoch nur gelingen, wenn gleichzeitig die Leistungsbilanzüberschüsse anderer Länder reduziert werden. So hatte der frühere US-Finanzminister Timothy Geithner vor allem die Überschussländer China, Deutschland und Japan im Blick, als er 2010 im Rahmen von Verhandlungen der G20-Länder vorschlug, international verbindliche Obergrenzen für Leistungsbilanzsalden von vier Prozent des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts (BIP) festzulegen. Im Oktober 2013 erneuerte das US-Finanzministerium seine Kritik am deutschen Exportüberschuss. Diese wurde jedoch vom deutschen Finanzministerium als „nicht nachvollziehbar“ und vom Maschinenbauer-Branchenverband sogar als „völliger Unsinn“ zurückgewiesen.<sup>1</sup> Auch in der Debatte um die Krise des Euroraums steht Deutschland wegen seines unverändert hohen Leistungsbilanzüberschusses zunehmend in der Kritik, zuletzt auch von Seiten der Europäischen Kommission.

Die politischen Diskussionen über die außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte sind

nicht zuletzt deswegen so schwierig, weil deren Ursachen so komplex wie umstritten sind. Zudem können die Gründe für eine außenwirtschaftliche Schiefelage von Land zu Land sehr verschieden sein. Beispielsweise können Arbeits- und Produktmarktregulierungen oder unzureichende Wechselkursanpassungen eine Rolle spielen, aber auch internationale Nachfragedifferenzen, Finanzmarktüberreibungen, Rohstoffpreisentwicklungen oder Lohn-, Sozial- und Umweltdumping. Umstritten ist auch, inwieweit und mit welchen Mitteln die Wirtschaftspolitik außenwirtschaftlichen Ungleichgewichten entgegenwirken kann.

Exemplarisch kann dies anhand der Kontroverse um den Exportüberschuss Deutschlands verdeutlicht werden.<sup>2</sup> In der öffentlichen Debatte scheinen häufig Leistungsbilanzüberschüsse *per se* als Ausdruck besonderer wirtschaftlicher Stärke angesehen zu werden. Nur eine Minderheit unter den Ökonomen hält jedoch die Höhe des deutschen Leistungsbilanzüberschusses für angemessen. Eine häufig angeführte Rechtfertigung für den Leistungsbilanzüberschuss ist, dass die deutsche Gesellschaft durch den Aufbau von Vermögen im Ausland für den bevorstehenden demografischen Wandel vorsorgen müsse. Manche Ökonomen hingegen fordern zur Überwindung der Exportabhängigkeit eine weitere Deregulierung der Arbeits- und Produktmärkte in Deutschland. Hierdurch sollen Investitionen insbesondere im Dienstleistungssektor für die Unternehmen attraktiver gemacht werden und damit die Binnennachfrage im Verhältnis zur Exportwirtschaft gestärkt werden.<sup>3</sup> Andere empfehlen im Gegenteil eine stärkere Regulierung des Arbeitsmarktes, die Erhöhung der

<sup>1</sup> Vgl. Spiegel Online vom 31.10.2013, [www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/kritik-der-usa-bundesregierung-und-wirtschaft-weisen-vorwuerfe-zu-rueck-a-931076.html](http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/kritik-der-usa-bundesregierung-und-wirtschaft-weisen-vorwuerfe-zu-rueck-a-931076.html) (13.11.2013).

<sup>2</sup> Vgl. Gustav A. Horn/Till van Treeck/Simon Storn, Die Debatte um die deutsche Exportorientierung, in: Wirtschaftsdienst, (2010) 1, S. 22–28.

<sup>3</sup> Vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (Hrsg.), Economic Survey of Germany, Berlin 2012. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich aber, dass die Investitionsschwäche vor der Krise 2008 in erster Linie durch die geringen Bauinvestitionen und öffentlichen Investitionen bedingt ist, was kaum mit den Standortbedingungen der Unternehmen erklärt werden kann. Vgl. Sebastian Dullien/Mark Schieritz, Die deutsche Investitionsschwäche, in: Wirtschaftsdienst, 91 (2011) 7, S. 458–464.

Löhne sowie steuer- und sozialpolitische Maßnahmen zur Reduzierung der Ungleichheit zwecks Stärkung der Konsumnachfrage.<sup>†</sup> Eine weitere Möglichkeit zur Stärkung der Binnen- nachfrage kann im Ausbau staatlicher Investitionen etwa in Bereichen wie Infrastruktur und Bildung gesehen werden.<sup>‡</sup>

Die deutsche Debatte ist auch im Zusammenhang zu sehen mit der europäischen und internationalen Diskussion um die Harmonisierung von Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards. Denn diese können sowohl die binnenwirtschaftliche Wachstumsdynamik als auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit beeinflussen. Zudem setzt sich derzeit vermehrt die These durch, dass die globalen Leistungsbilanzungleichgewichte eng mit dem starken Anstieg der Einkommensungleichheit in vielen Ländern während der vergangenen Jahrzehnte zusammenhängen.

Im Folgenden werden zunächst verschiedene Definitionen und Konzepte rund um den Begriff des außenwirtschaftlichen Ungleichgewichts erörtert. Daraufhin wird die Rolle der außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte für die Weltwirtschaftskrise ab 2008 sowie für die Krise des Euroraums ab 2010 skizziert. Anschließend werden die zentrale Bedeutung von steigender Einkommensungleichheit für die Entwicklung der außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte seit den 1980er Jahren diskutiert und einige wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen gezogen.

## Außenwirtschaftliches Ungleichgewicht

Wenn gesagt wird, ein Land befinde sich im außenwirtschaftlichen Ungleichgewicht, so ist damit in der Regel gemeint, dass die Handels- beziehungsweise die Leistungsbilanz von einem normalen Maß abweicht. Die Handelsbilanz beschreibt die Differenz aus den Exporten von Gütern und Dienstleistungen und den Importen eines Landes. Eine positive Handelsbilanz ist gleichbedeutend mit einem Exportüberschuss beziehungsweise einem Importdefizit. Die Leistungsbilanz umfasst neben der Handelsbilanz noch die Einkommensströme zwischen den Ländern, also vor allem Lohn- und Gewinneinkommen,

die an das Ausland gezahlt beziehungsweise aus dem Ausland bezogen werden. Die Leistungsbilanzen aller Länder addieren sich notwendigerweise zu Null.

Wenn ein Land mehr importiert, als es exportiert, muss es die Differenz über den Abbau seiner Forderungen oder die Zunahme seiner Verbindlichkeiten (Kredite) gegenüber dem Ausland finanzieren. In sektoraler Betrachtung ist der Leistungsbilanzsaldo daher immer genau so groß wie die Summe der Finanzierungssalden der inländischen Sektoren, also private Haushalte, Unternehmen und Staat. Wenn die drei inländischen Sektoren in Summe mehr ausgeben, als sie einnehmen, liegt ein Defizit in der Leistungsbilanz vor. Wenn die Ausgaben der inländischen Sektoren geringer sind als ihre Einnahmen, liegt ein Leistungsbilanzüberschuss vor.

Inwieweit Leistungsbilanzdefizite oder -überschüsse Ausdruck einer makroökonomischen Fehlentwicklung sind, ist umstritten. Sowohl die wirtschaftswissenschaftlichen Lehrmeinungen als auch die wirtschaftspolitische Praxis haben sich in der jüngeren Geschichte mehrfach stark gewandelt. So warnte etwa der britische Ökonom John Maynard Keynes in den 1930er Jahren eindringlich vor den Gefahren einer nationalen Wachstumsstrategie, die auf Exportüberschüsse gegenüber dem Ausland setzt. Die keynesianische Theorie betont besonders die Möglichkeit eines gesamtwirtschaftlichen Nachfragemangels mit dem Ergebnis von Arbeitslosigkeit. Für ein einzelnes Land mag demnach der Anreiz bestehen, über die Exporte für Wachstum und Beschäftigung zu sorgen, wenn die inländische Nachfrage unzureichend ist. Dies könnte etwa deshalb der Fall sein, weil die privaten Haushalte oder Unternehmen sparen und Geldvermögen aufbauen möchten (etwa aus Verunsicherung oder für die Altersvorsorge). Ein weiterer Grund könnte sein, dass die Erhöhung staatlicher Ausgaben und der Staatsverschuldung unerwünscht sind. Das Problem besteht freilich darin, dass nicht alle oder auch nur mehrere große Länder gleichzeitig eine solche Strategie verfolgen können, weil ja nicht alle Länder Exportüberschüsse erzielen können.

In den 1920er und 1930er Jahren hatte es angesichts von Massenarbeitslosigkeit und staatlicher Sparpolitik harte internationale Han-

<sup>†</sup> Vgl. G. Horn/T. v. Treeck/S. Storn (Anm. 2).

<sup>‡</sup> Vgl. DIW Wochenbericht 26/2013.

delskämpfe gegeben, die bekanntermaßen mit schwerwiegenden politischen Konflikten verbunden waren. Keynes forderte daher im Rahmen der Bretton-Woods-Verhandlungen noch während des Zweiten Weltkrieges, dass zukünftig gerade auch Länder mit Exportüberschüssen verpflichtet werden sollten, durch die Stimulierung der binnenwirtschaftlichen Nachfrage zum Abbau internationaler Ungleichgewichte beizutragen. Zwar setzte er sich mit seinem ambitionierten Plan nicht ganz durch. Das außenwirtschaftliche Gleichgewicht im Sinne einer weitgehend ausgeglichenen Leistungsbilanz war aber in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg ein international anerkanntes Ziel der Wirtschaftspolitik. In Deutschland etwa ist es Bestandteil des Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967, besser bekannt als das „magische Viereck“.

In den 1970er Jahren kam es zu einer Renaissance der sogenannten neoklassischen Wirtschaftstheorie und zu einer weitgehenden Abkehr von keynesianischen Konzepten in der Wirtschaftspolitik. Neoklassische Ökonomen wendeten ein, dass das Urteil über die „angemessene“ Leistungsbilanz eines Landes nicht von der Politik gefällt werden sollte, sondern das Ergebnis von Marktprozessen sei. So lässt sich eine Reihe von Faktoren anführen, die etwa ein Leistungsbilanzdefizit als Marktergebnis begründen können: Beispielsweise kann erwartet werden, dass Länder mit relativ geringem Pro-Kopf-Einkommen Leistungsbilanzdefizite aufweisen, weil sie ausländische Geldgeber mit Investitionsmöglichkeiten anlocken, die attraktiver sind als jene in reiferen Volkswirtschaften mit bereits hohem Kapitalstock und entsprechend geringerem Modernisierungspotenzial. Ebenso wird erwartet, dass Gesellschaften, die sich auf eine bevorstehende Alterung vorbereiten, Leistungsbilanzüberschüsse anstreben, um aus dem resultierenden Auslandsvermögen einen Teil der zukünftigen Rentenlasten zu bestreiten. Schließlich hofften viele Ökonomen, dass deregulierte globale Finanzmärkte helfen würden, Investitionen und Finanzierungsmittel in die Länder mit besonders attraktiven Standortbedingungen und hohem Innovationspotenzial zu kanalisieren, was zeitweise mit durchaus hohen Leistungsbilanzsalden einhergehen kann.

Auch unter Berücksichtigung dieser Erwägungen können die Verschiebungen in den Leistungsbilanzen vieler Länder seit den 1980er

Jahren und verstärkt in den 2000er Jahren jedoch keineswegs als harmlose Gleichgewichtsphänomene erklärt werden.<sup>6</sup> Vielmehr lässt sich ein enger Zusammenhang zwischen den Ungleichgewichten im Außenhandel und der weltweiten Finanzkrise ab 2007 feststellen.<sup>7</sup>

## Globale Ungleichgewichte und die weltweite Finanzkrise

Das größte Defizitland bei Ausbruch der Krise waren mit großem Abstand die USA, gefolgt von Großbritannien und Spanien. In allen drei Ländern ist es in den Jahren vor der Krise zu einem binnenwirtschaftlichen Boom gekommen, der zum großen Teil über Kredite finanziert wurde. Vor allem die privaten Haushalte sparten nur noch wenig und steigerten ihre Nachfrage nach Konsumgütern und Immobilien auf Basis steigender Verschuldung. Ein immer größerer Teil der kräftig wachsenden Güternachfrage wurde über Importe aus dem Ausland bedient, die zunehmend die eigenen Exporte an das Ausland überstiegen.

Spiegelbildlich zur Entwicklung in den Defizitländern war die binnenwirtschaftliche Dynamik in den Ländern mit steigenden Leistungsbilanzüberschüssen relativ schwach. Die drei größten Überschussländer vor der Krise waren China, Japan und Deutschland. Hier sparten die privaten Haushalte, Unternehmen und Staat in der Summe einen zunehmenden Teil ihrer Einkommen und hielten sich mit Ausgaben zurück. Die im Vergleich zum Ausland schwächere binnenwirtschaftliche Dynamik bedeutete relativ niedrige Importe im Vergleich zu den kräftig wachsenden Exporten.

Als ab Sommer 2007 die privaten Kreditblasen zunächst in den USA („Subprime-Krise“) und bald darauf in weiteren Ländern platzten, brach in diesen Ländern, welche zu meist hohe Leistungsbilanzdefizite aufwie-

<sup>6</sup> So weichen etwa die von der Europäischen Kommission auf Basis eines neoklassischen Modells geschätzten Leistungsbilanznormen stark von den tatsächlichen Leistungsbilanzsalden ab. Vgl. European Commission (Hrsg.), *The Impact of the Global Crisis on Competitiveness and Current Account Divergences in the Euro Area*, Brüssel 2010.

<sup>7</sup> Vgl. Philip R. Lane/Gian Maria Milesi-Ferretti, *External adjustment and the global crisis*, IMF Working Paper 197/2011.



sen, die Nachfrage ein. Es kam zur „Großen Rezession“ und einem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit. Hiervon waren jedoch ebenfalls die Länder mit Leistungsbilanzüberschüssen betroffen, da deren Wachstum und Beschäftigung ja in zunehmendem Maße von den kreditfinanzierten Importen des Auslands abhängig geworden waren. Diese externe Nachfragequelle versiegte nun plötzlich mit den privaten Schuldenkrisen in den Leistungsbilanzdefizitländern.

Seither ist die Weltwirtschaft auf der Suche nach einem neuen, stabileren Entwicklungsmodell. Die bisherigen Defizitländer sind bemüht, ihre Verschuldung und Leistungsbilanzdefizite abzubauen. Insofern dies eine Abschwächung der binnenwirtschaftlichen Entwicklung bedeutet, ist ein kräftigeres Wachstum der Exporte erforderlich, um eine dauerhaft hohe Arbeitslosigkeit und entsprechende soziale Verwerfungen zu verhindern. Dies wiederum ist nur möglich, wenn die bisherigen Überschussländer eine kräftigere binnenwirtschaftliche Dynamik entfalten mit entsprechend höheren Importen und geringeren Leistungsbilanzüberschüssen. Dieser Prozess ist bisweilen durchaus konfliktreich, und zunehmend geraten auch die Überschussländer in die Kritik. Mittlerweile haben sowohl die chinesische als auch die japanische Regierung die Reduzierung ihrer Leistungsbilanzüberschüsse als klares Ziel ausgegeben. In Deutschland sind bisher kaum Schritte in diese Richtung erkennbar. Die Rolle Deutschlands für die außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte ist daher auch im Hinblick auf die Krise des Euroraums weiterhin ein Dauerthema.

## Eurokrise und außenwirtschaftliche Ungleichgewichte

Der wichtigste Bestandteil der europäischen Finanzpolitik ist der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP). Bis zu seiner Reform 2011 fokussierte der SWP stark auf die Defizite in den Staatshaushalten. Kein Staat sollte ein Haushaltsdefizit von mehr als drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) aufweisen. Über den Konjunkturzyklus sollte der Staatshaushalt sogar ausgeglichen sein. Zudem sollte die staatliche Verschuldung insgesamt 60 Prozent des BIP nicht überschreiten.

Im Nachhinein ist offensichtlich, dass der alte SWP insofern falsch konstruiert war, als er die im Vorfeld der Krise gravierenden außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte im Euroraum nicht hinreichend in den Blick genommen hat. So hatten Länder wie Irland oder Spanien das Drei-Prozent-Kriterium zwischen 1999 und 2007 nicht ein einziges Mal verletzt. Die staatliche Schuldenstandsquote (Staatsverschuldung in Prozent des BIP) sank im gleichen Zeitraum von 49 Prozent auf 25 Prozent in Irland und von 62 Prozent auf 36 Prozent in Spanien. Der Staat erzielte in den Jahren unmittelbar vor Ausbruch der Krise sogar Haushaltsüberschüsse. Dennoch stürzten Irland und Spanien neben Griechenland und Portugal schnell in die Krise, und für die Staatsanleihen dieser Länder wurden auf den Finanzmärkten nun hohe Risikoaufschläge verlangt, was eine Refinanzierung zunehmend schwierig machte. Dabei wurden die Staatshaushalte dieser Länder noch unmittelbar zuvor von der EU-Kommission und dem EU-Rat als vorbildlich gelobt.

Auffällig ist, dass in allen heutigen Krisenländern (insbesondere Griechenland, Irland, Portugal, Spanien) vor 2010 beträchtliche Leistungsbilanzdefizite entstanden waren. Diese waren Ausdruck von Finanzierungsdefiziten des Staates, vor allem aber des Privatsektors. Ähnlich wie in den USA entwickelte sich in diesen Ländern vor der Krise ein Wachstumsmodell mit relativ kräftiger Nachfrageentwicklung im Bereich des privaten Konsums und der Wohnungsbauinvestitionen. Dieses wurde begleitet durch private Kreditblasen und ein starkes Wachstum des weitgehend unregulierten Finanzsektors. Da die Leistungsbilanz des Euroraums insgesamt gegenüber dem Rest der Welt nahezu ausgeglichen war, standen den Leistungsbilanzdefiziten der jetzigen Krisenländer in etwa gleicher Höhe Leistungsbilanzüberschüsse in anderen Mitgliedsländern des Euroraums gegenüber. Das mit großem Abstand wichtigste Überschussland ist Deutschland, dessen Leistungsbilanz bei Einführung des Euro im Jahr 1999 noch leicht im Minus gewesen war, seit 2002 aber stark angestiegen ist bis auf etwa 7,5 Prozent des BIP im Jahr 2007. Zwischen 1999 und 2007 wies Deutschland neben Italien das schwächste Wirtschaftswachstum im Euroraum auf, und mehr als die Hälfte des gesamten Wirtschaftswachstums entfiel auf die Nettoexporte.

Scheinbar paradoxerweise gilt Deutschland heute als Land mit soliden Staatsfinanzen, obwohl die staatliche Schuldenstandsquote unmittelbar vor der Krise (2007: 65 Prozent) deutlich höher lag als etwa in Irland oder Spanien und etwa auf gleichem Niveau wie in Portugal. Dies legt die Schlussfolgerung nahe, dass die außenwirtschaftliche Position eines Landes ein weitaus besserer Indikator für eine makroökonomische Schiefelage ist als allein das staatliche Haushaltsdefizit.

## Einkommensungleichheit als Ursache

Wie eingangs erwähnt, spricht vieles dafür, dass die globalen Ungleichgewichte der vergangenen Jahrzehnte auch Ausdruck eines tiefer liegenden Problems sind, das sich in der Geschichte der Weltwirtschaft in gewissen Abständen immer wieder gestellt hat: Es geht um die Frage, wie in Zeiten stark steigender Einkommensungleichheit eine hinreichend kräftige Güternachfrage gewährleistet werden kann.

So vertreten viele Ökonomen<sup>8</sup> die These, dass das vor der Krise stark gestiegene Leistungsbilanzdefizit der USA eng mit dem Anstieg der Einkommensungleichheit zusammenhing. Dabei bestehen Parallelen zwischen der Krise ab 2007 und der Großen Depression nach 1929, der ebenfalls eine Phase steigender Einkommensungleichheit und privater Haushaltsverschuldung vorangegangen war.<sup>9</sup>

Der Anstieg der Ungleichheit seit den frühen 1980er Jahren in den USA ist insbesondere auf den starken Anstieg der Spitzeneinkommen zurückzuführen. Nach Zahlen der World Top Incomes Database entfallen heute auf das oberste eine Prozent der privaten Haushalte etwa 20 Prozent der gesamten Vorsteuereinkommen. 1980 waren es noch weniger als 10 Prozent. Jedoch konnten die weniger einkommensstarken Haushalte den

Rückgang ihres relativen Lebensstandards (und damit ihres sozialen Status) lange Zeit zumindest teilweise durch eine starke Kreditaufnahme kompensieren und so die Konsumnachfrage und damit Wirtschaftswachstum und Beschäftigung hochhalten. Die besonders weitgehende Deregulierung der Finanzmärkte in den USA ermöglichte den Haushalten einen leichten Zugang zu Krediten trotz häufig zweifelhafter Kreditsicherheiten. Gleichzeitig waren durch die Liberalisierung der internationalen Finanz- und Exportmärkte hohe Leistungsbilanzdefizite über einen langen Zeitraum möglich.

Eine ähnliche Entwicklung kann für Großbritannien festgestellt werden, wo es in den Jahren vor der Krise ebenfalls zu einem starken Anstieg sowohl des Anteils der Spitzeneinkommen an den Haushaltseinkommen als auch der Verschuldung der privaten Haushalte kam. Mit der Krise ab 2007 wurde aber die Überschuldung der Privathaushalte in den USA, Großbritannien und andernorts offensichtlich. Somit wurde die durch steigende Ungleichheit bedingte latente Nachfrageschwäche deutlich.

Ökonomen sehen zugleich einen Zusammenhang zwischen der Exportlastigkeit anderer Länder mit der dort ebenfalls steigenden Einkommensungleichheit.<sup>10</sup> Insbesondere in Deutschland stagnierten die Reallöhne im Jahrzehnt vor der Krise, während sich die Gewinneinkommen kräftig entwickelten. Der Anstieg der Einkommensungleichheit, gemessen am Gini-Koeffizienten, war mit am stärksten innerhalb der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).<sup>11</sup> Ergebnis war eine zähe Konsum- und Binnennachfrageschwäche: Die deutschen Privathaushalte waren aufgrund anderer sozialer Normen („Angstsparen“) und Institutionen (restriktiverer Zugang zu Krediten) offenbar nicht in der Lage oder willens, auf ihre stagnierenden Einkommen wie die US-Amerikaner mit

<sup>8</sup> Hierzu zählen etwa Raghuram Rajan, früherer Chefökonom des Internationalen Währungsfonds, oder der Nobelpreisträger Joseph Stiglitz. Vgl. für einen Literaturüberblick: Till van Treeck, Did inequality cause the U.S. financial crisis?, in: Journal of Economic Surveys (i. E.).

<sup>9</sup> Vgl. Michael Kumhof/Romain Rancière Kumhof, Inequality, Leverage and Crises, IMF Working Papers 268/2010.

<sup>10</sup> Vgl. Till van Treeck/Simon Storn, Did inequality cause the Great Recession?, Conditions of Work and Employment Series 39/2012; Christian A. Belabed/Thomas Theobald/Till van Treeck, U.S. current account deficits and German surpluses: The role of income distribution in global imbalances, Institute for New Economic Thinking (INET), The Institute Blog vom 26.11.2013.

<sup>11</sup> Vgl. OECD (Hrsg.), Divided we stand, Paris 2011.

übermäßiger Kreditaufnahme zu reagieren. Zudem bildete der Unternehmenssektor im Zuge steigender Gewinne seit 2002 regelmäßig Finanzierungüberschüsse und trug damit zum Leistungsbilanzüberschuss bei.

In mancher Hinsicht ähnlich ist die Situation in China, wo sich unter anderem aufgrund steigender Einkommensungleichheit keine ausreichende Massenkaufkraft entwickelte, um die enormen Produktionszuwächse zu absorbieren. Da das chinesische Finanzsystem im Vergleich etwa zum US-amerikanischen deutlich unterentwickelt ist, konnten die Konsumenten die fehlenden Einkommenssteigerungen nicht durch vermehrte Kreditaufnahme ersetzen.<sup>12</sup> Im Ergebnis beteiligten sich Unternehmen und reiche Privathaushalte in China ebenso wie in Deutschland und andernorts an der Finanzierung des kreditfinanzierten Konsums in den USA, Großbritannien und anderswo und damit an der Verfestigung der globalen Ungleichgewichte.<sup>13</sup>

## Koordinierung und Harmonisierung

Die Überwindung der außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte kann nur durch ein international abgestimmtes Vorgehen gelingen. Hierzu gehört zum einen die Koordinierung der makroökonomischen Politik. Dies gilt in besonderem Maße für den Euroraum, da hier nationalstaatliche Instrumente wie Wechselkurs- und Zinspolitik nicht mehr vorhanden sind. Der gegenwärtige Versuch, preisliche internationale Wettbewerbsfähigkeit zurückzugewinnen, ist für die Länder mit Leistungsbilanzdefiziten überaus schmerzhaft: Durch eine hohe Arbeitslosigkeit im Zuge einer ausgeprägten Austeritätspolitik wird zwar die Lohn- und Preisentwicklung abgeschwächt, es drohen aber langfristige Schäden für die ökonomische Leistungsfähigkeit und den sozialen Frieden.

<sup>12</sup> Vgl. Michael Kumhof et al., *Income Inequality and Current Account Imbalances*, IMF Working Paper 8/2012.

<sup>13</sup> Vgl. für eine ökonometrische Untersuchung des Zusammenhangs von außenwirtschaftlichen Ungleichgewichten und Einkommensverteilung: Jan Behringer/Till van Treeck, *Income distribution and current account: a sectoral perspective*, IMK Working paper 125/2013.

Eine bessere Entwicklung bei den Löhnen und der Einkommensverteilung und eine expansivere Fiskalpolitik in Deutschland könnten hingegen den kriselnden Mitgliedstaaten helfen, ihre Exporte zu steigern und damit die Auslandsverschuldung nach und nach abzubauen. So ist davon auszugehen, dass eine bessere Lohnentwicklung in Deutschland einen kräftigeren privaten Konsum und höhere Wohnungsbauinvestitionen nach sich ziehen würde, ohne die Unternehmensinvestitionen zu schwächen.<sup>14</sup>

Für ein derart koordiniertes Vorgehen fehlt aber bisher der regulatorische Rahmen. So wurde auf Druck des deutschen Finanzministeriums bei der Reform des SWP die Obergrenze für zulässige Leistungsbilanzüberschüsse auf sechs Prozent festgelegt, während Defizite bereits ab vier Prozent als exzessiv gelten. Zudem sollen Überschüsse im Gegensatz zu Defiziten nicht sanktioniert werden.

Eine weitere Baustelle ist die Harmonisierung von Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards. So könnte verhindert werden, dass einzelne Länder durch eine laxere Regulierung Wettbewerbsvorteile im internationalen Handel anstreben zu Lasten von Umweltschutz und sozialem Frieden. Im Rahmen der Europa-2020-Strategie sind hier von den EU-Mitgliedstaaten zwar erste Ziele formuliert worden. Diese sind aber bisher den Vorgaben des SWP faktisch untergeordnet und rechtlich kaum bindend.

Auf globaler Ebene fällt es noch schwerer, verbindliche Zielmarken für Leistungsbilanzsalden, Einkommensverteilung sowie Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards zu vereinbaren. Zumindest aber ist durch die Erfahrung der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrisen weltweit die Einsicht gestiegen, dass diese Themenkomplexe nicht nur aus Gerechtigkeitserwägungen bedeutsam sind, sondern eng mit der Stabilität des globalen Wirtschaftssystems zusammenhängen.

<sup>14</sup> Vgl. S. Dullien/M. Schieritz (Anm. 3).

# Landnahme: Unternehmen in transnationalen Wertschöpfungsketten

Die Globalisierungsdebatte der 1990er Jahre kreiste häufig um die These eines orts- und bindingslosen Unternehmens, das

**Klaus Dörre**

Dr. phil., geb. 1957; Professor für Arbeits-, Industrie- und Wirtschaftssoziologie an der Friedrich-Schiller-Universität Jena, Carl-Zeiß-Straße 2, 07743 Jena.  
klaus.doerre@uni-jena.de

jede seiner Funktionen am weltweit optimalen Standort platzieren konnte. Der grenzüberschreitenden Mobilität international operierender Konzerne hatten weder Nationalstaaten noch Gewerkschaften und Inter-

essenvertretungen etwas entgegenzusetzen.<sup>1</sup> Differenziertere Analysen zeigten, dass das global präsente Unternehmen eher Fiktion denn empirische Realität war. Selbst fokale, an der Spitze transnationaler Produktionsnetzwerke angesiedelte Unternehmen blieben in Aushandlungsbeziehungen mit Banken, institutionellen Anlegern, Zulieferern, Politiknetzwerken, Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen, Handelsketten und Interessenorganisation der Lohnabhängigen eingebettet, deren Gravitationszentrum der Hauptsitz des jeweiligen Unternehmens war. Ein zentrales Problem von Schlüsselunternehmen bestand darin, die Komplexität dieser Aushandlungsbeziehungen zu managen. Bei der Wahl eines Kontrollkonzepts spielten die Abhängigkeiten an der Heimatbasis eine entscheidende Rolle. War ein Kontrollkonzept erst einmal gewählt, so konnte es variiert und modifiziert werden. Ein kompletter Austausch galt jedoch als unwahrscheinlich, weil enorme *sunk costs*, also verborgene Kosten, drohten.

Abhängigkeiten von der heimischen Basis und damit korrespondierende Kontrollstrategien mündeten in besondere Internationalisierungspfade. *Globalisation* im Sinne einer

weltweiten Arbeitsteilung mit räumlich weit gestreuten Aktivitäten war Mitte der 1990er Jahre eine Strategie *mikrofordistisch* regulierter Unternehmen, denen die Flucht aus und die Rückkehr in die heimische Operationsbasis wegen schwacher in- und ausländischer Aushandlungspartner relativ leicht fiel. Dieser Pfad war mit Niedriglohnoperationen, unternehmensweit standardisierten Vorgaben und direkter Kontrolle in vertikal integrierten Strukturen kompatibel. Schlüsselunternehmen mit *toyotistischen* Kontrollkonzepten waren hingegen bemüht, die Bindungen an die heimische Operationsbasis trotz grenzüberschreitenden Aktivitäten so lange wie möglich aufrechtzuerhalten. Ihre Internationalisierung vollzog sich zunächst über Exportstrategien; es folgte der Aufbau verlängerter Werkbänke. Erst wenn keine andere Wahl blieb, fiel die Entscheidung zugunsten von Glokalisierung, das heißt für Strategien der Inter-Unternehmensarbeitsteilung in Triade-Ländern, für vertikale Desintegration von Funktionen und strukturelle Kontrolle über lokale Händler, Zulieferer, Arbeiter und politische Instanzen.

Das Gros der in Deutschland und Europa ansässigen Konzerne ließ sich weder dem einen, noch dem anderen Internationalisierungspfad zuordnen. Für diese makrofordistisch regulierten Schlüsselunternehmen waren *Multi-domestic-Strategien* oder Varianten *regionaler Arbeitsteilung* der bevorzugte Internationalisierungspfad. In beiden Fällen sahen sich die Schlüsselunternehmen mit relativ starken ausländischen Aushandlungspartnern konfrontiert. Deshalb waren makrofordistisch kontrollierte Firmen wichtige Akteure bei der Herausbildung regionaler Handelsblöcke. Internationalisierung bedeutete für diese Unternehmen in den 1990er Jahren primär Europäisierung. In der Konkurrenz rivalisierender Internationalisierungsstrategien hatte sich in diesen Jahren gerade jener Glokalisierungspfad als zeitweilig überlegen erwiesen, welcher kohärenten Beziehungen zur heimischen Operationsbasis die höchste Priorität einräumte, für den extensive Standort-

*Der Artikel beruht auf Daten, die im Rahmen des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten EFIS-Projekts (Externe Flexibilität und interne Stabilität im Wertschöpfungs-system Automobil) erhoben wurden.*

<sup>1</sup> Vgl. Robert B. Reich, *Die neue Weltwirtschaft*, Frankfurt/M. 1993.

und Unterbietungskonkurrenzen eher die Ausnahme waren, der Internationalisierung mit einer konsequenten Dezentralisierung der Unternehmensorganisation verband und der dadurch eine hohe Anpassungsfähigkeit an lokale Sonderbedingungen erreichte.<sup>¶</sup>

## Transnationale Wertschöpfungsketten

Obwohl der Glokalisationspfad auch wegen geopolitischer Veränderungen, insbesondere dem Aufstieg der BRIC-Staaten (Brasilien, Russland, Indien und vor allem China), an Attraktivität und Einfluss verlor, scheint sich auf den ersten Blick an der Pfadabhängigkeit von Internationalisierungsstrategien wenig geändert zu haben. Westeuropa ist noch immer eine bevorzugte Region deutscher Direktinvestitionen. Gerade in exportorientierten deutschen Großunternehmen ist die Mitbestimmung stark verankert, Gewerkschaften und Betriebsräte nehmen Einfluss auf die Unternehmensstrategien, und Kernbelegschaften profitieren vom Unternehmenserfolg. Doch das ist nur die eine Seite der Medaille. Die andere Seite wird sichtbar, sobald der Blick auf die Praktiken transnationaler Unternehmen entlang der Wertschöpfungskette gerichtet wird. Transnationale Unternehmen, so die hier vertretene These, betätigen sich als Protagonisten einer wettbewerbsgetriebenen Landnahme, welche die Beziehungen zwischen inneren (auf Äquivalententausch beruhenden) und äußeren (durch außerökonomischen Zwang, Disziplinierung und ungleichen Tausch beruhenden) Märkten auf neue Weise strukturiert.

Innerer und äußerer Markt sind „Begriffe nicht der politischen Geografie, sondern der sozialen Ökonomie“.<sup>¶</sup> Innere dürfen nicht mit nationalen Märkten und äußere nicht mit internationalen Märkten verwechselt werden. Die Begriffe tragen vielmehr dem Nebeneinander von kommodifizierten kapitalistischen und nicht oder nicht vollständig kommodifizierten Produktionsweisen, Arbeitsformen und sozialen Milieus Rechnung. Dieses Nebeneinander können sich transnationale Konzerne zunutze machen, um in der internationalen Kon-

kurrenz Flexibilisierungsvorteile zu erzielen. Sie betrachten das nicht oder noch nicht vollständig kommodifizierte Arbeitskräftepotential etwa der aufstrebenden Schwellenländer als ein Außen, das es auf optimale Weise in die grenzüberschreitenden Produktionsnetzwerke und Wertschöpfungsketten zu integrieren gilt. Entsprechende Aktivitäten erzeugen eine neue Hierarchie von Produktionsweisen und Arbeitsverhältnissen, die sich mit Pfadabhängigkeitsthesen nicht mehr zureichend erklären lassen. Diese Veränderungen geraten jedoch erst in den Blick, wenn grenzüberschreitende Produktionsnetzwerke an unterschiedlichen Standorten betrachtet werden.<sup>¶</sup> Prägnanter als die „Kette“ erlaubt es der Netzwerkbegriff, der Koexistenz unterschiedlicher „Knoten“ und dem Nebeneinander divergenter Produktionsweisen, Beschäftigungsformen und Regulierungen Rechnung zu tragen. Mit beiden Begriffen lassen sich Praktiken erfassen, wie sie inzwischen auch in ehemals makroökonomisch regulierten Konzernen mit etablierter Mitbestimmung und starken Gewerkschaften üblich geworden sind. Die gleichen Unternehmen, die, wie etwa die in Deutschland ansässigen Automobilhersteller, ihre heimischen Stammbesellschaften auf relativ hohem Niveau absichern, sind in der Lage, sich gleichzeitig äußerst flexibel auf völlig anders strukturierte Arbeitsmärkte semiperipherer Länder einzustellen.

## Finanzialisierte Unternehmenssteuerung

Weit davon entfernt, den Anspruch einer systematischen Analyse transnationaler Produktionsnetzwerke einlösen zu können, werden nachfolgend auf der Basis eigener empirischer Recherchen im Wertschöpfungs-System Automobil einige Entwicklungstendenzen vorgestellt, die auf einen tiefgreifenden Umbruch in der internationalen Wertschöpfung grenzüberschreitend agierender Unternehmen hindeuten. Zunächst müssen einige Treiber in den Blick genommen werden, welche die Suche nach Flexibilisierungsvorteilen zu einer der wichtigsten Wettbewerbsressourcen wer-

<sup>¶</sup> Vgl. Winfried Ruigrok/Rob van Tulder, *The Logic of International Restructuring*, London 1975.

<sup>¶</sup> Rosa Luxemburg, *Die Akkumulation des Kapitals*, in: *Gesammelte Werke*, Bd. 5, Berlin 1975, S. 315.

<sup>¶</sup> Vgl. Jennifer Blair, *Frontiers of Commodity Chain Research*, Stanford 2009; Neil M. Coe/Peter Dicken/Martin Hess, *Global Production Networks: Realizing the Potential*, in: *Journal of Economic Geography*, (2008) 8, S. 271–295.

den lassen. Reicht der Ursprung unternehmerischer Flexibilisierungsstrategien bis in die 1980er Jahre zurück, so haben diese Strategien mit dem Übergang zu wertorientierten Steuerungsformen doch einen qualitativen Wandel erfahren. Das betrifft zunächst die Eigentümerstruktur. Noch immer ist über die Kontrollpraktiken transnationaler Konzerne wenig bekannt. Immerhin hat eine neuere empirische Netzwerkanalyse 43 000 international agierende Konzerne identifiziert, die über formale Beteiligungen potenziell Kontrollmacht ausüben. Innerhalb dieser Gruppe kontrollieren 1318 Firmen im Durchschnitt etwa 20 andere Unternehmen und damit etwa vier Fünftel des globalen Umsatzes. Von diesen Unternehmen mit überdurchschnittlicher Kontrollmacht gehören wiederum nur 147, also weniger als 0,5 Prozent der international agierenden Konzerne, einer „Supereinheit“ an, die etwa 40 Prozent der globalen Unternehmensnetzwerke kontrolliert. Zu den 50 einflussreichsten Unternehmen gehören, wenig überraschend, nahezu ausschließlich Banken, Fondsgesellschaften und Versicherungen. Insgesamt können drei Viertel der Firmen aus der „Supereinheit“ der 147 dem Finanzsektor zugerechnet werden; die Deutsche Bank liegt in diesem Feld (Stand: 2007) auf Platz zwölf.<sup>15</sup>

Diese Art der Verflechtung sagt noch nichts über eine reale Einflussnahme von Finanzinvestoren auf Unternehmensstrategien aus, deutet jedoch auf eine tiefgreifende Veränderung der Eigentumsverhältnisse hin.

Das gilt auch für Deutschland. Das alte Netz der „Deutschland AG“, in der sich Kreditinstitute und marktführende Unternehmen industriepolitisch gegenseitig stützten, ist offenbar irreversibel aufgebrochen. Im Unterschied zu den 1990er Jahren ist Deutschland inzwischen zu einem bevorzugten Markt für ausländische Direktinvestitionen geworden. Allein zwischen 2008 und 2012 ist die Zahl der Projekte ausländischer Investoren von 390 auf 624 gestiegen.<sup>16</sup> Die deutschen Direktinvestitionen im Ausland haben seit 1990, von einem Einbruch zur Jahrtausendwende ab-

gesehen, kontinuierlich zugenommen, gleiches gilt für Jahresumsatz und Auslandsbeschäftigung.<sup>17</sup> Die Zuflüsse an ausländischen Direktinvestitionen bleiben quantitativ noch dahinter zurück, doch auch hier gibt es, nicht zuletzt im verarbeitenden Gewerbe, nach einer Delle in den Jahren nach der Jahrtausendwende einen kontinuierlichen Zuwachs.

Diese Entwicklung schlägt sich auch in veränderten Besitzverhältnissen nieder. Lag der Anteil ausländischer Investoren am Aktienbestand von 24 DAX-Unternehmen 2005 noch bei etwa 45 Prozent, so hatte er sich 2012 bereits auf etwa 57 Prozent erhöht. Die veränderten Eigentümerstrukturen haben das alte Netzwerk der „Deutschland AG“ sukzessive durch neue, transnationale Kontrollnetzwerke ersetzt, in denen Finanzmarktakteure auch dann eine größere Rolle spielen, wenn deren Anteile an den Unternehmen relativ gering bleiben, weil sich Investoren so aufwendiger Kontrollpraktiken entziehen können. Der Vormarsch wertorientierter Steuerungsformen, häufig mit dem Begriff der Shareholder-Value-Steuerung thematisiert, ist ein weiteres Instrument der unternehmensinternen Finanzialisierung. Dieses Paradigma unterstellt, dass eine strikte Ausrichtung der Managementpraktiken an Eigentümerinteressen und Unternehmenswert die effizienteste aller möglichen Kontrollstrategien darstellt. In der Realität stellt sich etwas anderes ein: Da Eigentümer, Analysten und Ratingagenturen in der Regel nicht über Insiderwissen verfügen, nimmt die Autonomie des strategiefähigen Managements eher zu. Das Top-Management der von uns untersuchten Unternehmen nutzt wertorientierte Steuerungsformen, um die interne und externe Flexibilisierung in transnationalen Wertschöpfungsketten in mehrfacher Hinsicht zu dynamisieren.

Die Unberechenbarkeit volatiler Märkte wird zu einem zentralen Element der strategischen Planungen transnationaler Unternehmen. Es geht darum, auf Marktschwankungen nicht nur zu reagieren, sondern diese bei Investitionen, Produktionsvolumen, aber auch bei Beschäftigung und Arbeitsbedingungen soweit wie eben möglich zu antizipieren. Die Unberechenbarkeit der Märkte wird gewissermaßen zum Planungsgegenstand, die

<sup>15</sup> Vgl. Stefania Vitali/James B. Glattfelder/Stefano Battiston, *The network of global corporate control*, 19.9.2011, S. 33, <http://arxiv.org/pdf/1107.5728.pdf> (17.12.2013).

<sup>16</sup> Vgl. Ernst & Young, *Standort Deutschland 2013*, Berlin 2013.

<sup>17</sup> Vgl. hierzu die Daten der Deutschen Bundesbank für den Zeitraum zwischen 1990 und 2012, [www.bundesbank.de](http://www.bundesbank.de) (17.12.2013).

„Spekulation auf die Zukunft“<sup>18</sup> zum Maßstab für die Flexibilität von Produktionssystemen und Beschäftigung. Das korrespondiert mit der Einführung einer straffen Profitsteuerung. Gewinnziele werden aus der Spitze des Unternehmens auf Betriebe und dezentrale Einheiten herunter gebrochen – mit dem Effekt, dass diese Einheiten aus der Sicht des Finanzcontrollings selbst dann ins Minus geraten können, wenn sie Gewinne machen, aber das Planziel unterbieten. Die Instrumente zur Durchsetzung der straffen Profitsteuerung unterscheiden sich von Unternehmen zu Unternehmen. Genutzt wird die Eigenkapitalrendite (Geschäftswertbeitrag) oder der operative Gewinn vor Steuern (EBIT). Stets geht es jedoch darum, dem Unternehmen eine Mindestrendite zu sichern. Wenig rentable Bereiche werden restrukturiert oder ihre Funktionen ausgelagert. Dies ist ein wichtiger Treiber der Herausbildung auch grenzüberschreitender Wertschöpfungsketten und Produktionsnetzwerke.

Das Ziel, Gewinnmargen in volatilen Märkten möglichst stabil zu halten, wird über bekannte Instrumente verfolgt, die im wertorientierten Steuerungsmodus jedoch eine neue Bedeutung erhalten. So orientiert sich die Personalplanung an der „mittleren Linie“ einer durchschnittlichen Auslastung. Absatzschwankungen nach oben und unten sollen durch flexibles Personal abgefedert werden. Aus dieser Perspektive wird die Festanstellung zu einer Finanzinvestition, die Kapital für Jahrzehnte bindet. Solche Investitionen sollen in unsicheren Märkten möglichst risikolos getätigt werden. Headcounts (Planungsvorgaben für Beschäftigungsäquivalente) und die strikte Budgetierung von Aktivitäten sind der zentrale Hebel, um solche Investitionen zu begrenzen. Kommt das dezentrale Management mit den zugebilligten Vollzeitäquivalenten nicht aus, so bleibt nur die Wahl, die Produktionsaufgabe mittels Fremdvergabe, Leiharbeit oder anderen Formen externer flexibler Beschäftigung zu bewältigen, die sich – wie die Leiharbeit – teilweise als Sachkosten verbuchen lassen.

Dies bewirkt zunächst im Inland eine dauerhafte Aufspaltung der Belegschaften. Zu den

<sup>18</sup> Vgl. Hajo Holst, Die Konjunktur der Flexibilität, in: Klaus Dörre/Dieter Sauer/Volker Wittke (Hrsg.), Kapitalismustheorie und Arbeit, Frankfurt/M. 2012, S. 222–242.

Festangestellten gesellen sich Leiharbeiter, die beim gleichen Unternehmen eingestellt sind. Neben ihnen arbeiten die unbefristeten Defacto-Leiharbeiter von Subunternehmen, deren Leistungen qua Werkvertrag eingekauft werden, und diese wiederum unterscheiden sich von befristet eingestellten Leiharbeitern der gleichen Werkvertrags-Unternehmen. Auf diese Weise entsteht eine eigentümliche Stabilität instabiler Beschäftigung. Um die Stammbeschaften der Endhersteller gruppieren sich, konzentrischen Kreisen gleich, unterschiedlich prekäre Beschäftigungsformen, deren Löhne sowie Sicherheits- und Arbeitsqualitätsstandards mit wachsender Entfernung von den Kernbeschaften sinken.<sup>19</sup>

## Prekarität und Informalität: Beispiel Córdoba

Entscheidend ist, dass die gleichen Mechanismen offenbar entlang transnationaler Wertschöpfungsketten und Produktionsnetzwerke eingesetzt werden. Die Instrumente finanziellierter Steuerung ähneln sich: Straffe Profitsteuerung, Headcounts und Budgetierung gibt es nicht nur bei mitbestimmten deutschen Fahrzeugherstellern, sie finden sich auch in den – anders regulierten – Niederlassungen von Endproduzenten im von uns untersuchten Wertschöpfungs-system der argentinischen Region Córdoba. Hier sind sie jedoch mit einem regionalen Arbeitsmarkt verzahnt, der sich vom deutschen gravierend unterscheidet. Stefan Schmalz und sein Forschungsteam haben dies in einer ersten Skizze eindrucksvoll nachgezeichnet.<sup>10</sup> Hier treffen die wert- und wettbewerbsgetriebenen Flexibilisierungsstrategien der ansässigen Automobilproduzenten (VW, Renault, Fiat, IVECO) auf einen regionalen Arbeitsmarkt, der von regelmäßig auftretenden Krisen schwer gebeutelt wurde. Allein Renault hatte die Zahl der Beschäftigten in der Region, zuletzt im Zuge der Finanzkrise 2001, auf

<sup>19</sup> Vgl. Klaus Dörre, Krise des Shareholder Value?, in: Klaus Kraemer/Sebastian Nessel (Hrsg.), Entfesselte Finanzmärkte, Frankfurt/M. 2012, S. 121–143.

<sup>10</sup> Vgl. Stefan Schmalz et al., Prekarität und Informalität im argentinischen Automobilsektor, in: Zeitschrift für sozialistische Politik und Wirtschaft (spw), (2013) 4, S. 38–44. Soweit nicht anders ausgewiesen, beziehen sich die folgenden Angaben auf diesen Artikel sowie auf vor Ort erhobenes Interviewmaterial und Betriebsbesuche des Autors.

1350 reduziert (1972: 11 000). Mit der positiven Konjunktur nach 2003 wurde auf 3000 Beschäftigte aufgestockt. Ungeachtet dessen sind prekär und informell Beschäftigte national wie regional in der Mehrheit. In groben Zügen lässt sich die Beschäftigungshierarchie im regionalen Wertschöpfungs-system Automobil wie folgt beschreiben.

**Regulär Beschäftigte der Fahrzeughersteller:** Dazu zählen neben den 70 bis 90 Prozent Festangestellten auch befristet Beschäftigte, Leiharbeiter und Arbeitskräfte, die „auf Abruf“ geordert werden. In diesem Arbeitsmarktsegment liegen die Löhne durchschnittlich etwas über 1000 Euro. Hier zu arbeiten, kommt für argentinische Arbeiter dennoch dem gleich, was in der Welt des Fußballs einem Engagement beim FC Barcelona bedeuten würde. Und doch besagt eine Festanstellung mit Blick auf die Sicherheitsstandards wenig. Zwar ist es den Gewerkschaften (SMATA, UOM) im gesamten Automobilsektor gelungen, Leiharbeit zurückzudrängen, und flexible Arbeitszeitkonten spielen eine ungleich geringere Rolle als in den in Deutschland ansässigen Betrieben. Dennoch gelingt es den Fahrzeugherstellern über Befristungen, Kurzarbeit, Überstunden und einen lax gehandhabten Kündigungsschutz auch die regulär Beschäftigten äußerst flexibel zu halten.

**Beschäftigte des ersten Zulieferer-Segments:** Zu diesem Segment gehören höchst unterschiedliche Unternehmen von ausschließlich lokalen Anbietern bis hin zu Ablegern transnationaler Unternehmen. Gemeinsam ist ihnen, dass sie den Flexibilitätsdruck und den Qualitätsansprüchen der Endhersteller unterworfen sind. Da die Nachfrage starken Schwankungen unterliegt, setzen sie alles daran, die Beschäftigung flexibel zu halten. Dementsprechend heterogen sind Entlohnung, Arbeitsbedingungen und Beschäftigungsverhältnisse. Auch in diesem Segment gibt es Monatslöhne bis zu 1000 Euro; teilweise weichen sie aber um ein Drittel von dieser Marke ab. Die Zulieferer weisen einen hohen Anteil an Leiharbeitern auf; Leiharbeit ist zudem ein obligatorisches Durchgangsstadium für Stammbeschäftigte. Der Anteil der Befristungen liegt nicht selten bei 20 bis 30 Prozent der Beschäftigten. Häufig entspricht die Bezahlung dem Niveau von Ungelernten, und die Hoffnungen zumindest der befragten Arbeiter sind darauf gerichtet, ei-

nes Tages den Sprung in die Belegschaft eines Endherstellers zu schaffen.

**Zulieferer der Zulieferer:** In diesem Segment nehmen die Heterogenität von Betrieben, Entlohnung, Beschäftigung und Arbeitsbedingungen noch zu und die Regulierungsdichte weiter ab. Hier finden sich etwa kleine Handwerksbetriebe, überwiegend Familienunternehmen, die darum ringen, die laufenden Kosten für Instandhaltung und Investitionen zu decken. Ebenfalls präsent sind lose ins Wertschöpfungs-system integrierte Nischenproduzenten, die Aufgaben erledigen, die von transnationalen Unternehmen nicht rentabel zu übernehmen sind. Ein Beispiel liefert ein kleines IT-Unternehmen, das Lösungen für Hard- und Software-Probleme anbietet, die vor Ort sonst nicht zu haben sind. Hier beginnt die Ultra-Flexibilität bereits beim Produkt. Das gesamte Unternehmen ist darauf gerichtet, möglichst rasch jene Nischen zu besetzen und zu bearbeiten, welche die großen Anbieter lassen. Eine Folge ist, dass alle, vom Eigentümer bis zum letzten Angestellten, in prekären Verhältnissen leben und arbeiten. Es gibt weder Gewerkschaften noch eine betriebliche Interessenvertretung. Die Arbeitsverträge haben (teilweise) den Status mündlicher Absprachen, die Übergänge zur informellen, vertragslosen Beschäftigung, die in Argentinien immerhin ein Drittel der Erwerbsbevölkerung umfasst, sind fließend.

Den genannten Segmenten ließen sich weitere hinzufügen. Generell gilt jedoch, dass die Arbeits- und Beschäftigungsverhältnisse umso unsicherer und instabiler ausfallen, je weiter die betreffenden Betriebe von den Endherstellern und ihren Stammbelegschaften entfernt sind. Da selbst prekäre, aber immerhin vertraglich geregelte Beschäftigung wie Leiharbeit aus der Perspektive der informell Arbeitenden wie ein Privileg erscheint, lässt sich ein spezifischer Wirkungsmechanismus identifizieren: „Informalität und Prekarität wirken in der Wertschöpfungskette Automobil (...) wie zwei Zahnräder im Getriebe: die schlechten Arbeitsbedingungen sind Teil von Strategien, um die Wettbewerbsfähigkeit der Automobilhersteller und Zulieferer trotz teilweise veralteter Technologie, maroder Infrastruktur und schlecht ausgebildeter Arbeitskräfte aufrecht zu erhalten.“<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Ebd., S. 43.



## Fragmentierte Arbeit, hierarchische Regulation

Das Beispiel Córdoba illustriert, was transnationale Produktionsnetzwerke heute weltweit leisten. Arbeitsmärkte, auf denen Arbeitslose, informell und prekär Arbeitende die Mehrheit stellen, lassen sich im internationalen Flexibilitätswettbewerb nutzen, um eine hierarchische Beschäftigungspyramide zu integrieren. Auf diese Weise sollen antizipierte wie reale Marktschwankungen zugunsten vergleichsweise stabiler Gewinne und Renditen abgefedert werden. Nicht alle Branchen und Hersteller treiben die Minimierung der Kapitalbindung und die Flexibilisierung so weit, dass sie, wie in der IT-Branche, die Produktion komplett auslagern, um sie etwa chinesischen Kontraktfertigern zu übertragen – Kontraktfertigern, die aus eigenem Antrieb prekäre, niedrig entlohnte, wenig anerkannte Arbeit nutzen, um im Export zu bestehen. Und nicht alle dieser im globalen Süden agierenden Unternehmen zeichnen sich, wie der weltweit wohl größte Beschäftiger Foxconn (1,3 Millionen Beschäftigte im Jahr 2012), durch den erzwungenen Einsatz von schlecht bezahlten Studierenden und rechtlosen Wanderarbeitern sowie durch Arbeitsbedingungen aus, die eine spektakuläre Selbstmordwelle auslösten.<sup>12</sup> Doch selbst mitbestimmte Automobilhersteller sind heute in transnationale Produktionsnetzwerke eingebunden, in denen die hierarchische Organisation von Beschäftigungsverhältnissen bis in den informellen Sektor aufstrebender oder auch stagnierender Schwellenländer reicht.

Die Erkenntnis lautet, dass diese Integration instabiler, niedrig entlohnter und wenig anerkannter Beschäftigungsverhältnisse bei hoher Qualität und großer Flexibilität relativ reibungslos gelingt. Diese Verzahnung von inneren und durch außerökonomischen Zwang regulierten äußeren Märkten, wie sie transnationale Unternehmen betreiben, lässt sich mit dem Konzept „industrieller Komplexe“ und pfadabhängiger Internationalisierungspfade nicht mehr auf den Begriff bringen. Nationale wie regionale Institutionen und Regulierung

<sup>12</sup> Vgl. Florian Butollo/Boy Lühje, Das Foxconn-Modell im Umbruch?, in: spw, (2013) 4, S. 20–25; Boy Lühje/Siqi Luo/Hao Zhang, Beyond the Iron Rice Bowl, Frankfurt/M. 2013.

gen sind für die grenzüberschreitenden Unternehmensaktivitäten nach wie vor relevant, doch ungeachtet fortbestehender institutioneller Divergenz wirkt Prekarität in den alten und neuen Zentren der Weltwirtschaft wie auch in den Ländern der Semiperipherie als ein Kontroll- und Disziplinierungsregime, das sukzessive jene Gruppen erfasst, die noch zu den relativ gesicherten zählen. In Córdoba zeichnen sich selbst die Stammbeschäftigten durch diskontinuierliche Erwerbsbiografien aus. Für größere Anschaffungen müssen sie sich zusätzliche Gelegenheitsjobs suchen. Zumindest die befragten Arbeiterinnen und Arbeiter waren überwiegend selbst schon erwerbslos und zeitweilig informell beschäftigt. Ihre Familienangehörigen arbeiten teilweise ebenfalls im informellen Sektor. Und doch ist die Zugehörigkeit zur Kernbelegschaft eines Endherstellers ein relatives Privileg, das nur deshalb so erscheinen kann, weil der große informelle Sektor einen Bezugspunkt am unteren Ende der Beschäftigungshierarchie darstellt, der die Instabilität regulärer Beschäftigungsverhältnisse subjektiv zu entschärfen vermag.

Auf jeweils völlig anderen Reichtums- und Sicherheitsniveaus zeichnen sich in den transnationalen Wertschöpfungsketten damit ähnliche Mechanismen ab, wie sie Pierre Bourdieu am Beispiel der algerischen Übergangsgesellschaft so eindrucksvoll beschrieben hat. Angesichts hoher Arbeitslosigkeit sowie verbreiteter Informalität und Prekarität wird ein fester Arbeitsplatz mit einem einigermaßen geregelten Einkommen als „Privileg an sich wahrgenommen“: „Die frei gewählte Instabilität des Arbeitsverhältnisses bleibt denen überlassen, die aufgrund ihrer Qualifikation sicher sein können, leicht eine andere Stelle zu finden. Den anderen bleiben nur die erzwungene Instabilität und die Furcht vor Entlassung, vor der alles andere weicht und zweitrangig wird. (...) Die Forderung nach würdigen Arbeitsbedingungen kann letztlich nur dem Erfordernis der Arbeit um jeden Preis weichen. In den Vordergrund gerät sie nur bei einer Minderheit von Privilegierten, die von der direkten Sorge um das Morgen befreit sind (...)“<sup>13</sup>

Da die Fragmentierung der Arbeit in transnationalen Produktionsnetzwerken und Wert-

<sup>13</sup> Pierre Bourdieu, Die zwei Gesichter der Arbeit, Konstanz 2000.

schöpfungsketten mit einer Hierarchisierung von schützenden Regulationsmechanismen einhergeht, wird es betrieblichen Interessenvertretungen und Gewerkschaften selbst im Bündnis mit staatlicher Politik schwer fallen, die disziplinierende Kraft der Prekarität einzudämmen. Schon jetzt lässt sich in gewerkschaftlich gut organisierten Stammbeschäftigten von in Deutschland ansässigen Fahrzeugherstellern eine Tendenz zu exklusiver Solidarität feststellen, die sich nicht nur nach oben, sondern auch gegenüber „anders“ und „unten“ (Migranten, Langzeitarbeitslose, Prekarisierte) abgrenzt. Doch diese spontane Tendenz ist weder widerspruchsfrei, noch setzt sie sich automatisch durch. Denn Kritik am Management, an ungerechten Verteilungsverhältnissen und vor allem an einer Leistungspolitik des „immer mehr und nie genug“ sind bei den gut verdienenden Arbeitern und Angestellten der Fahrzeugindustrie nicht minder verbreitet.<sup>14</sup> Auch die Disziplinierungsmechanismen der Prekarität werden durchaus erkannt, denn sie wirken ähnlich, von Wolfsburg über Guangzhou und Johannesburg bis nach Córdoba.

In dieser Erkenntnis steckt zugleich ein Hoffnungsfunke. Was identifizierbar und durchschaubar ist, kann auch von unten, von einer politischen Ökonomie der Arbeit angegangen werden, die Solidarität auf neue Weise, weil inklusiv und transnational, praktiziert. Einstweilen sind die Räume und Öffentlichkeiten für eine solche Solidarität noch schwach entwickelt. Dennoch sollten sich die Entscheidungsträger an der Spitze globaler Produktionsnetzwerke ihres Projekts einer prekären Flexibilisierung nicht allzu sicher sein. Steigende Unsicherheit erzeugt früher oder später Protest. Wo er weder Interessenvertretungen und Gewerkschaften noch wirkungsmächtige Akteure findet, macht er sich, wie in China oder Südafrika schon jetzt zu beobachten, auf andere Weise bemerkbar: in Gestalt spontaner Streiks und Revolten, deren Brutstätten die neuen industriellen Ballungszentren (nicht nur) der großen Schwellenländer sind.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Vgl. Klaus Dörre/Anja Happ/Ingo Matuschek (Hrsg.), *Das Gesellschaftsbild der LohnarbeiterInnen*, Hamburg 2013, S. 208, S. 223.

<sup>15</sup> Vgl. David Harvey, *Rebellische Städte*, Berlin 2013.

Melanie Coni-Zimmer · Annegret Flohr

## Transnationale Unternehmen: Problemverursacher und Lösungspartner?

Die Zahl transnationaler Unternehmen hat in den vergangenen Jahrzehnten stetig zugenommen. Als Global Player können sie nicht nur auf weltwirtschaftliche, sondern auch auf politische und soziale Entwicklungen maßgeblichen Einfluss nehmen. Als zentrale Akteure der Globalisierung sind Unternehmen einerseits mitverantwortlich für die Entstehung und Verschärfung von globalen Problemlagen, sie tragen jedoch andererseits im Rahmen sogenannter neuer Formen des Regierens auch zur Bearbeitung derselben bei. Dieser Beitrag zielt darauf, die ambivalente Rolle von Unternehmen zu beleuchten, indem er sie einerseits als Problemverursacher betrachtet, und andererseits ihr verstärktes *Corporate-social-responsibility-Engagement* im Rahmen von *global governance* in den Blick nimmt.

Die Liberalisierung des Welthandels und die Entstehung sogenannter Global Player, also global tätiger und politisch mächtiger Unternehmen, sind zwei Seiten der gleichen Medaille.<sup>1</sup> Unternehmen haben ein grundsätzliches Interesse an einem möglichst liberalen Handelsregime, in dessen Rahmen sie nach der „globalen Optimierung von Wertschöpfungsketten“<sup>2</sup> trachten. Dazu nutzen sie komparative Vorteile und verlagern Produktionsschritte

### Melanie Coni-Zimmer

Dr. phil., geb. 1977; Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Programmbereich „Private Akteure im transnationalen Raum“, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Baseler Straße 27–31, 60329 Frankfurt/M. [zimmer@hsfk.de](mailto:zimmer@hsfk.de)

### Annegret Flohr

Dr. phil., geb. 1981; Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Programmbereich „Private Akteure im transnationalen Raum“ (s. o.). [flohr@hsfk.de](mailto:flohr@hsfk.de)

an den Standort, der für diese die günstigsten Bedingungen bietet. Die zunehmende Internationalität der unternehmerischen Tätigkeit zeigt sich an einer Reihe von Indikatoren: Unternehmen setzen ihre Produkte international ab und tragen damit zu steigendem Außenhandel bei. Sie suchen darüber hinaus ständig nach den günstigsten Bezugsquellen für die Vor- und Zwischenprodukte, die sie verarbeiten (*global sourcing*). Sie investieren direkt im Ausland, um sich Zugang zu Primärgütern zu sichern oder von niedrigen Lohnkosten zu profitieren („neue globale Arbeitsteilung“).

Die Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD) definiert transnationale Unternehmen als solche, die neben dem Hauptsitz in einem Land Kontrolle über im Ausland ansässige Tochterunternehmen ausüben. Ihre Zahl stieg etwa seit Mitte der 1980er Jahre stetig und immer schneller an, bis sie mit dem Ausbruch der weltweiten Finanzkrise 2008 erstmals ins Stocken kam. Waren im Jahr 1990 noch 35 000 Unternehmen solch transnationaler Natur, stieg die Zahl im Jahr 2000 bereits auf 63 000 und erreichte 2008 ihren bisherigen Höchststand mit 82 000 transnationalen Firmen mit mehr als 800 000 Tochterunternehmen.<sup>¶</sup> Während der weitaus größere Teil dieser Unternehmen aus Staaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) stammt, nimmt auch die Zahl von transnationalen Unternehmen aus Entwicklungs- und Schwellenländern in jüngster Zeit stark zu. Allein zwischen 1995 und 2000 verdreifachte sich ihre Zahl von 3800 auf 12 000.<sup>¶</sup>

¶ Vgl. Hans-Jürgen Bieling, Internationale Politische Ökonomie. Eine Einführung, Wiesbaden 2011<sup>2</sup>.

¶ Simon-Martin Neumair/Dieter Schlesinger/Hans-Dieter Haas, Internationale Wirtschaft, München 2012, S. 41.

¶ Vgl. UNCTAD (Hrsg.), World Investment Report 2010, New York–Genf 2010. Während im alltäglichen Sprachgebrauch die Begriffe häufig synonym verwendet werden, unterscheidet die Wissenschaft in der Regel *multinationale* Unternehmen, die noch eine klare Struktur, bestehend aus Mutterkonzern im Heimatstaat und im Ausland ansässigen Tochterunternehmen, aufweisen, von solchen, die in wesentlich stärker internationalisierten Netzwerken miteinander verbunden sind und in diesem Sinne als *transnationale* Unternehmen verstanden werden. Vgl. H.-J. Bieling (Anm. 1).

¶ Vgl. Brian Roach, A Primer on Multinational Corporations, in: Alfred D. Chandler/Bruce Mazlish (Hrsg.), Leviathans. Multinational corporations and the new global history, Cambridge 2005, S. 24.

Als Global Player werden transnationale Unternehmen zumeist wegen ihrer wirtschaftlichen und politischen Macht bezeichnet. Sie werden häufig ressourcen- oder finanzbasiert definiert, das heißt auf Basis ihres Kapitals, ihres Marktwertes oder ihres Umsatzes. Aufgrund dieser Kennzahlen wird ihnen ein gewisser Einfluss auf politische Prozesse sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene unterstellt. Ein beliebtes Instrument zur Darstellung ist ein Vergleich zwischen dem Jahresumsatz globaler Unternehmen und dem Bruttoinlandsprodukt verschiedener Länder. Unter den so bemessenen 100 größten „Volkswirtschaften“ der Welt befanden sich im Jahr 2011 insgesamt 17 Unternehmen. Royal Dutch Shell landete als umsatzstärkstes Unternehmen vor Taiwan und Argentinien auf Platz 24.<sup>¶</sup> Ebenfalls auf den vorderen Plätzen finden sich Wal-Mart (USA), Volkswagen und Daimler (Deutschland), aber auch PetroChina (China) und Samsung (Südkorea).

## Unternehmen als Problemverursacher

Aus politikwissenschaftlicher Sicht sind diese Indikatoren, die den betriebswirtschaftlichen Erfolg der Global Player widerspiegeln, weniger relevant als die gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen dieses Trends. Aus einer solchen Perspektive ist zunächst festzuhalten, dass weder die Internationalisierung des Handels noch die der unternehmerischen Tätigkeit global einheitlich verlaufen. Im Gegenteil: Auch wenn sich in jüngster Zeit leichte Gegentendenzen verzeichnen lassen, kommt die weitaus größte Zahl transnationaler Unternehmen nach wie vor aus hoch entwickelten Ländern, und auch der Grad der Verflechtung (durch Direktinvestitionen) ist zwischen diesen weiterhin am höchsten.<sup>¶</sup> Insbesondere die unternehmerischen Direktinvestitionen in Entwicklungs- und Schwellenländern und die Auswirkungen, die diese dort haben, stehen im Zentrum der Aufmerksamkeit und Kritik.<sup>¶</sup>

¶ Vgl. S.-M. Neumair/D. Schlesinger/H.-D. Haas (Anm. 2), S. 13.

¶ Vgl. H.-J. Bieling (Anm. 1).

¶ Eine Ausnahme sind in gewisser Weise die kontroversen Diskussionen, die im vergangenen Jahrzehnt über Investitionen chinesischer Unternehmen in Entwicklungs- und Schwellenländern geführt wurden. Vgl. James Reilly/Wu Na, China's Corporate Engagement in Africa, in: Marcel Kitissou (Hrsg.), Africa in China's Global Strategy, London 2007.

Eine der großen Konfliktlinien resultiert in diesem Kontext aus der Frage, welchen Nutzen Direktinvestitionen für die jeweiligen Zielländer haben. Skeptiker gehen davon aus, dass dieser stark begrenzt ist, gerade weil der Zweck der Investition durch das Mutterunternehmen die Nutzung von Kostenvorteilen und der daraus resultierende Abzug von Profiten ist. Da Direktinvestitionen häufig dazu dienen, Zugang zu Primärgütern zu erlangen oder Lohnkosten zu verringern, scheint dieser Einwand höchst berechtigt. Insbesondere der Rohstoffsektor ist durch einen „Enklavencharakter“ gekennzeichnet: Er operiert weitgehend autark, bezieht wenige Inputs aus der lokalen Wirtschaft und trägt demzufolge nur begrenzt zum Wachstum der Volkswirtschaft des Gastlandes insgesamt bei. Eine weit verbreitete politische Forderung zur Einhegung der negativen Folgen der Globalisierung ist daher die Schaffung verlängerter Wertschöpfungsketten in den Zielländern von Direktinvestitionen.

Die Globalisierung, hier in erster Linie verstanden als Liberalisierung des Handels, bietet global tätigen Unternehmen nicht nur Potenziale zur Kostenoptimierung. Sie führt auch dazu, dass Unternehmen mit neuen Problemlagen konfrontiert werden oder zu deren Verschärfung beitragen. Dies wird insbesondere in der vor allem von zivilgesellschaftlichen Akteuren getragenen globalisierungskritischen Debatte betont. Problemfelder, die in diesem Zusammenhang diskutiert werden, sind etwa die Nichteinhaltung von Arbeits- und Sozialstandards, Menschenrechts-, Umwelt- und Anti-Korruptionsnormen, die Zunahme und Verschärfung von innerstaatlichen Gewaltkonflikten, aber auch die Vermeidung von Steueraufkommen. Die Probleme, mit denen Unternehmen konfrontiert sind, stellen sich von Branche zu Branche, je nach Position des Unternehmens in der Wertschöpfungskette und nach der Unternehmensstruktur, sehr unterschiedlich dar. Damit einhergehend haben auch nicht alle Unternehmen in gleichem Maße die Möglichkeit, auf die Bearbeitung von Problemen Einfluss zu nehmen.

So sind etwa Unternehmen der Textil- und Bekleidungsindustrie insbesondere mit der Nichteinhaltung von grundlegenden Arbeits- und Sozialstandards, die in Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation

(ILO) verankert sind, in ihren Zulieferunternehmen konfrontiert. Einzelhandelsunternehmen tätigen keine ausländischen Direktinvestitionen, sie sind Käufer von Ware, die in sogenannten Sweatshops vor allem in asiatischen Ländern gefertigt wird. Zu den Problemen in diesen Firmen gehören etwa geringe Löhne, unbezahlte Überstunden, mangelnde Arbeitsschutzmaßnahmen oder auch Kinderarbeit. Auch als Käufer sind transnationale Unternehmen für diese Probleme mitverantwortlich. Sie haben einerseits ein Interesse an möglichst geringen Stückpreisen und kurzen Lieferfristen, andererseits können sie durch ihre Marktmacht die Arbeitsbedingungen – zum Guten oder zum Schlechten – in ihren Zulieferbetrieben maßgeblich beeinflussen.<sup>8</sup>

Mit völlig anderen Problemen sind Global Player der extraktiven Industrie (Öl, Gas, Bergbau) konfrontiert. Hier sind negative Folgen für die Umwelt ein wichtiger Problembereich, so sind zum Teil große Flächen in den betroffenen Regionen nicht mehr anderweitig, etwa für die Landwirtschaft, nutzbar. Menschenrechtliche Probleme entstehen beispielsweise im Umgang mit lokalen Bevölkerungsgruppen oder durch die Zusammenarbeit mit öffentlichen und privaten Sicherheitskräften. Da Global Player, wie Shell oder auch Rio Tinto, durch ihre Tochterunternehmen vor Ort in der Förderung der Rohstoffe tätig sind, sind ihre direkten Kontroll- und Einflussmöglichkeiten auf die lokale Situation ungleich größer.<sup>9</sup>

## Unternehmen als Ko-Regulierer

Die bislang verfolgte Perspektive, die Unternehmen vor allem als Verursacher von Problemen betrachtet, ist im vergangenen Jahrzehnt zunehmend durch eine zweite Perspektive ergänzt worden, die den Blick darauf richtet, welche Beiträge transnationale Unternehmen – aufgrund ihrer wirtschaftlichen und politischen Macht – im Rahmen von *global governance* zur Problemlösung leisten können. *Global governance* meint in

<sup>8</sup> Vgl. Jenkins Rhys/Ruth Pearson/Gill Seyfang (Hrsg.), *Corporate Social Responsibility and Labor Rights*, London 2002.

<sup>9</sup> Vgl. UNCTAD (Hrsg.), *World Investment Report 2007*, New York–Genf 2007.

diesem Kontext die regelbasierte Bearbeitung von Problemen, die das öffentliche Interesse betreffen, durch eine Vielzahl von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren.<sup>10</sup> Unternehmen kommen diesen gesellschaftlichen Erwartungen zunehmend nach – wenn auch nicht alle Unternehmen in gleichem Maße und nicht in allen als relevant erachteten Bereichen. Ein solches Unternehmensengagement wird oft als *corporate social responsibility* (CSR) oder auch *corporate citizenship* bezeichnet. Es handelt sich dabei um zumeist freiwillige Selbstverpflichtungen und Maßnahmen von Unternehmen, die entweder das Kerngeschäft oder die Beziehungen zu den Stakeholdern betreffen. So lässt sich seit den 1990er Jahren beobachten, dass Unternehmen zunehmend Verhaltenskodizes entwickeln, in denen sie Standards festlegen, die sie im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit einhalten möchten, es werden unternehmensinterne Strukturen geschaffen, und sie engagieren sich zunehmend in kollektiven CSR-Initiativen auf nationaler und transnationaler Ebene.

Die zunehmend an Unternehmen gerichteten Erwartungen resultieren auch daher, dass die staatlichen Strukturen in vielen Ländern des globalen Südens, in die Unternehmen investieren oder aus denen sie Rohstoffe oder Produkte beziehen, schwach sind. Der Staat ist also selbst häufig nicht in der Lage oder willens, geltende Gesetze und Regulierungen, zum Beispiel zum Schutz von Arbeitnehmern oder der Umwelt, einzuführen oder durchzusetzen. Unternehmen, so die These, könnten jedoch – auch aufgrund des Drucks von Konsumenten oder der Zivilgesellschaft – auch ohne staatliche Regulierung freiwillig höhere Umwelt- und Arbeitsstandards einhalten.<sup>11</sup>

## Transnationale CSR- und Governance-Initiativen

Tatsächlich gibt es keine umfassende beziehungsweise rechtlich verbindliche Regulierung der Aktivitäten transnationaler Unternehmen.

<sup>10</sup> Vgl. Renate Mayntz, Von der Steuerungstheorie zu Global Governance, in: Gunnar Folke Schuppert/Michael Zürn (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt*, Wiesbaden 2008, S. 43–60.

<sup>11</sup> Vgl. Tanja A. Börzel, *Governance with/out Government*, SFB-Governance Working Paper Series 23/2010.

Versuche, eine solche zu schaffen, sind gescheitert. Im Jahr 1975 nahm in den Vereinten Nationen das Centre for Transnational Corporations ihre Arbeit auf. Dieses hatte unter anderem den Auftrag, einen Verhaltenskodex für multinationale Unternehmen auszuarbeiten. Entwicklungsländer favorisierten zunächst eine rechtlich verbindliche Lösung, sozialistische Staaten wollten eine solche nur für privatwirtschaftliche und nicht für Unternehmen im Staatseigentum akzeptieren, und Industrieländer (und Unternehmen) wollten nur eine freiwillige Lösung.<sup>12</sup> Die Verhandlungen wurden schließlich 1992 ohne Ergebnis eingestellt.

Im Gegensatz zu den 1970er Jahren haben die Rufe nach einer verbindlichen internationalen Regulierung der Aktivitäten transnationaler Konzerne jedoch nachgelassen. Vielmehr werden seit den 1990er Jahren zunehmend *Governance*-Mechanismen als adäquate Lösung für die Bearbeitung globaler Probleme propagiert, die oft auf freiwilliger unternehmerischer Selbstregulierung beruhen. Diese Mechanismen unterscheiden sich bezüglich der in ihnen mitwirkenden Akteursgruppen. In Multi-Stakeholder-Initiativen sind sowohl staatliche als auch zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure an der Normsetzung und -implementierung beteiligt. In zivilgesellschaftlichen oder privatwirtschaftlichen Selbstregulierungsinitiativen findet Regulierung qua Definition ohne staatliche Akteure statt. Fast alle dieser Mechanismen zeichnen sich dadurch aus, dass Unternehmen keine passiven Adressaten, sondern zumeist bereits in der Phase der Norm- oder Standardentwicklung aktive Teilnehmer sind. Sanktionsmöglichkeiten bei Regelverstößen sind jedoch entweder nicht vorhanden oder relativ weich. Die Zahl solcher *Governance*-Mechanismen ist kaum überschaubar; das Bild eines Flickenteppichs der Regulierung ist diesbezüglich sehr passend. Insofern kann auch von einer Fragmentierung von Standards und Initiativen gesprochen werden. Diese Maßnahmen zur Förderung verantwortlichen Unternehmensverhaltens können sowohl branchenübergreifend als auch industriespezifisch sein, sie können problemfeldübergreifende Standards bereitstellen oder auch sehr spezifische Themen aufgreifen.

<sup>12</sup> Vgl. Tagi Sagafi-Nejad, *The UN and Transnational Corporations*, Bloomington–Indianapolis 2008.

Die wohl wichtigsten branchenübergreifenden Initiativen zur Förderung verantwortlichen Unternehmenshandelns sind der Global Compact der Vereinten Nationen (UNGC), die Global Reporting Initiative (GRI) und die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, die thematisch eher breit angelegt sind. Im Gegensatz dazu wenden sich etwa die Leitsätze der Vereinten Nationen zu Unternehmen und Menschenrechten zwar an Unternehmen aller Branchen, sie sind jedoch speziell für das Problemfeld der Menschenrechte entwickelt worden.

Der Global Compact wurde 1999 ins Leben gerufen und fordert von Unternehmen eine Orientierung an zehn Prinzipien aus den Bereichen Menschenrechte, Sozial- und Umweltstandards sowie Anti-Korruption.<sup>13</sup> Der Global Compact ist eine Multi-Stakeholder-Initiative, an der neben Unternehmen auch zivilgesellschaftliche Organisationen, Verbände und akademische Institutionen teilnehmen können. Bisher haben sich mehr als 10000 Organisationen, darunter mehr als 7000 Unternehmen, der Initiative angeschlossen. Unternehmen müssen sich dann dazu bekennen, den Global Compact und seine Prinzipien in ihrer Geschäftstätigkeit umzusetzen. Der UNGC beruht auf dem Prinzip der Freiwilligkeit; das gemeinsame Lernen und der Dialog zwischen Unternehmen und anderen Stakeholder-Gruppen stehen im Mittelpunkt. Unternehmen müssen einmal im Jahr eine sogenannte Fortschrittsmitteilung (*Communication on Progress*) einreichen, in der sie über die Umsetzung der Prinzipien berichten. Wenn ein Unternehmen dieser Berichtspflicht nicht nachkommt, wird es zunächst auf der Homepage der Initiative als inaktiv gekennzeichnet und nach einem weiteren Jahr als Teilnehmer gelöscht. Eine Qualitätskontrolle der Unternehmensberichte findet aber nicht statt.<sup>14</sup> Einen effektiven Sanktionsmechanismus gibt es selbst bei offensichtlichen Regelverstößen von Unternehmen nicht.

Nach dem Global Compact ist die GRI die weltweit zweitgrößte Initiative zur Förderung

verantwortlichen Unternehmensverhaltens. Ziel ist die Verbreitung und Standardisierung der Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen.<sup>15</sup> In den GRI-Leitlinien werden ökonomische, ökologische und soziale Indikatoren festgelegt, anhand derer Unternehmen über ihr Verhalten Rechenschaft ablegen sollen. Die GRI ist ebenfalls als Multi-Stakeholder-Initiative konzipiert, in der Organisationen aus allen Sektoren mitwirken können.

Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen wurden in ihrer ursprünglichen Fassung bereits 1976 verabschiedet. Bis zu einer grundlegenden Überarbeitung im Jahr 2000 galten sie als weitgehend wirkungslos.<sup>16</sup> Zwar handelt es sich um ein zwischenstaatliches Instrument. Die Leitsätze wenden sich aber direkt an Unternehmen und stellen für diese nicht bindende Empfehlungen dar. Im Gegensatz dazu gibt es auch verbindliche Elemente, die aber Staaten betreffen. Diese müssen etwa Nationale Kontaktstellen einrichten, welche die Umsetzung der Leitsätze fördern sollen. Die Leitsätze gelten für alle Unternehmen, die in OECD-Mitgliedstaaten sowie den acht darüber hinaus beigetretenen Staaten beheimatet sind, und sollen von ihnen angewandt werden, wo immer sie tätig sind. In den Leitsätzen werden Empfehlungen für das Verhalten von Unternehmen für verschiedenste Bereiche, wie Beschäftigung und Beziehungen zu den Sozialpartnern, Menschenrechte, Umwelt, Bekämpfung von Korruption, Verbraucherinteressen, Wettbewerb und Besteuerung, entwickelt.<sup>17</sup> Bei den Nationalen Kontaktstellen können Beschwerden gegen Unternehmen eingereicht werden, wenn deren Verhalten die Leitsätze verletzt. Dabei nehmen die Nationalen Kontaktstellen eine Art Moderations- und Vermittlerfunktion ein, um eine möglichst einvernehmliche Lösung zwischen Unternehmen und Beschwerdeführer zu finden.<sup>18</sup> Jedoch

<sup>15</sup> Vgl. Klaus Dingwerth, *The New Transnationalism*, Basingstoke 2007.

<sup>16</sup> Vgl. Lothar Rieth, *Global Governance and Corporate Social Responsibility*, Opladen–Farmington Hills 2009; Britta Utz, *Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen*, artec-Paper 134/2006.

<sup>17</sup> Vgl. OECD (Hrsg.), *OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen*, Paris 2011.

<sup>18</sup> In Deutschland ist die Nationale Kontaktstelle im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie angesiedelt, [www.bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/Internationale-Gremien/oecd-leitsaetze,did=429916.html](http://www.bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/Internationale-Gremien/oecd-leitsaetze,did=429916.html) (12. 11. 2013).

<sup>13</sup> Vgl. hierzu den Beitrag von André Habisch und Pia Popal in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*).

<sup>14</sup> Aufgrund anhaltender zivilgesellschaftlicher Kritik wurde 2004 ein Verfahren im Falle von „Allegations of Systematic and Egregious Abuses“ der zehn Prinzipien eingeführt, das aber intransparent ist und kaum als effektiver Sanktionsmechanismus begriffen werden kann.

können auch bei einer eindeutigen Verletzung der OECD-Leitsätze keine Sanktionen gegen Unternehmen verhängt werden.

Die Leitprinzipien der Vereinten Nationen zu Unternehmen und Menschenrechten sind der jüngste, alle Branchen übergreifende Regulierungsansatz. Sie wurden in einem aufwendigen Recherche- und Konsultationsverfahren vom Sonderberichterstatter für Unternehmen und Menschenrechte erarbeitet und 2011 vom Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen angenommen. Die Prinzipien sind unter dem Rahmen „Schutz, Achtung und Abhilfe“ in drei Abschnitte gegliedert. Sie betonen einerseits verbindliche Staatenpflichten, alle Menschen vor Verletzungen ihrer Menschenrechte, auch durch Unternehmen, zu beschützen. Andererseits setzen sie aber auch auf eine freiwillige Unternehmensverantwortung, Menschenrechte zu achten und insbesondere das Prinzip der „unternehmerischen Sorgfaltspflicht“ (*due diligence*) zu beachten. Zum dritten werden beide Akteursgruppen, Staaten wie Unternehmen, angehalten, Zugang zu Beschwerdemechanismen juristischer und nicht-juristischer Art zu ermöglichen.<sup>19</sup> Aktuell wird insbesondere diskutiert, wie Unternehmen das Prinzip der unternehmerischen Sorgfaltspflicht umsetzen können und wie weitreichend dieses ist.

Neben diesen branchenübergreifenden Initiativen gibt es eine Vielzahl von Mechanismen, die sich auf einzelne Industrien beziehen und sich teilweise ergänzen oder auch in Konkurrenz zueinander stehen. Die wohl prominenteste Initiative für den extraktiven Sektor ist die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), die Staaten und Unternehmen dazu auffordert, Finanzströme transparent zu machen. Neben der EITI gibt es in jüngerer Zeit vermehrt Bestrebungen, Berichterstattungspflichten rechtlich verbindlich zu regeln, hierfür stehen sowohl der Paragraf 1504 des US-amerikanischen Dodd Frank-Act wie auch die jüngst in Kraft getretene EU-Transparenzrichtlinie. Die Voluntary Principles on Security and Human Rights zielen als Multi-Stakeholder-Initiative darauf ab, die Zusammenarbeit von Unternehmen mit staatlichen und privaten Sicherheitskräften so auszuge-

<sup>19</sup> Vgl. United Nations (Hrsg.), Guiding Principles on Business and Human Rights, New York–Genf 2011.

stalten, dass Menschenrechtsverletzungen an der lokalen Bevölkerung vermieden werden.<sup>20</sup>

In der Bekleidungsindustrie versuchen mehrere Regulierungsinitiativen arbeitsrechtliche Mindeststandards – wie angemessene Löhne und Arbeitszeiten oder auch gewerkschaftliche Rechte – durch freiwilliges unternehmerisches Engagement durchzusetzen.<sup>21</sup> Viele dieser Initiativen, wie beispielsweise die 1999 gegründete Fair Labour Association (FLA),<sup>22</sup> in der sowohl transnationale Markenunternehmen als auch US-amerikanische Universitäten aktiv sind, setzen dabei auf Verhaltenskodizes, deren Einhaltung durch regelmäßige, angekündigte und unangekündigte Audits in den Produktionsstätten gewährleistet werden soll. Die FLA stellt darüber hinaus einen Beschwerdemechanismus bereit, an den sich jeder wenden kann, der den FLA Code of Conduct in einer für eine Mitgliedsorganisation tätigen Fabrik verletzt sieht. Wenn die von der FLA eingeleitete Überprüfung einer solchen Beschwerde die Vorwürfe bestätigt, wird in Kooperation mit allen Beteiligten ein „Remediation Plan“ ausgearbeitet, der die Versäumnisse korrigieren soll.

Beispiele für Mechanismen und Initiativen dieser und weiterer Arten lassen sich in nahezu allen Branchen finden. Häufig existieren mehrere Regulierungsansätze, die sich jedoch anhand ihrer Mitglieder, dem Glied der Wertschöpfungskette, an dem sie ansetzen, oder auch der Schärfe ihrer Standards unterscheiden.

## Freiwillige Mechanismen als Lösung?

Transnationale Unternehmen können einerseits zumindest teilweise für die „Schattenseiten der Globalisierung“ mitverantwortlich gemacht werden. Sie haben ein grundlegendes Interesse an einem möglichst freien Welthandel sowie in vielen Fällen an einem niedrigen Niveau verbindlicher Regulierung in ihren Zielländern, für das sie in vielen Fällen auch bei politischen Entscheidungsträgern Lobbying betreiben. Sie sind andererseits aber auch wichtige Partner in der Problemlösung. Ein und dasselbe Unternehmen kann in einem bestimmten Kontext

<sup>20</sup> Vgl. George Jedrzej Frynas, Beyond Corporate Social Responsibility, Cambridge 2009.

<sup>21</sup> Vgl. Dara O'Rourke, Outsourcing Regulation, in: The Policy Studies Journal, 1 (2003), S. 1–29.

<sup>22</sup> Vgl. [www.fairlabor.org](http://www.fairlabor.org) (12. 11. 2013).

Problemverursacher, im nächsten Problemlöser und in anderen beides zugleich sein. Aus dieser ambivalenten Rolle erwächst in erster Linie ein komplexes Beurteilungsproblem, eben die Frage, wann Unternehmen für Fehlverhalten zur Verantwortung zu ziehen und wann sie eher Teil der Lösung sind. Diese Beurteilung wird durch die regelrechte Proliferation von Selbstregulierungsinitiativen erschwert, denen sich transnationale Unternehmen anschließen können, in denen aber oft kein transparentes Monitoring stattfindet, sodass die Regeleinhaltung beziehungsweise -verletzung kaum überprüfbar ist. Viele Kritiker betrachten den Aufstieg von CSR daher als eine Form von Verschleierungstaktik, die übertünchen soll, dass in den globalen Unternehmen dieser Welt weiterhin *business as usual* herrscht, sich also an ihren Praktiken nichts geändert habe. Aus dieser Perspektive wird insbesondere die weitverbreitete Freiwilligkeit der Selbstregulierung als Problem identifiziert. Aber auch die zunehmende Fragmentierung durch immer neue Initiativen führt zu Intransparenz und mangelnder Nachvollziehbarkeit.

Aus wissenschaftlicher Sicht ist nicht zweifelsfrei klar, ob verbindliche Mechanismen zur effektiveren Verhaltenssteuerung von Unternehmen führen würden – zumal wenn die Schaffung und Umsetzung verbindlicher Gesetze in die Hände der Staaten zurückverwiesen wird, deren Untätigkeit die Schaffung dieser Initiativen ursprünglich bewirkt hat. Demnach besteht für Politik, Wirtschaft und Wissenschaft eine große Aufgabe darin, zu prüfen, welche Initiativen tatsächlich zur Problemlösung beitragen, welche vielleicht aufgrund eines defizitären Designs reformiert werden müssen und welche reine *Greenwashing*-Maßnahmen sind. Ob und wie gegebenenfalls der „Wucher“ von Initiativen wieder eingefangen werden kann, ist aus heutiger Sicht schwer vorstellbar. Der verbreitete „schlichte“ Ruf nach dem Staat kann jedoch bei Weitem nicht immer eine Lösung für die komplexen Problemlagen sein – weil Staaten in einer globalisierten Welt häufig ähnlich eigeninteressensorientiert handeln wie Unternehmen. Es gibt also keine leichten Antworten auf die großen Fragen und Probleme, die aus der Globalisierung entstanden sind. Es gibt nur den Weg, Unternehmen – wie Staaten – weiterhin kritisch auf die Finger zu sehen.

Hans-Jürgen Bieling

## Politische Ökonomie des Welthandels – Transformationsprozesse und Machtbeziehungen

Die Krisen der vergangenen Dekaden haben die öffentliche Aufmerksamkeit wiederholt und vermehrt auf die Finanzmärkte gelenkt. Davor waren die Prozesse der Finanzmarktliberalisierung aufgrund ihres komplexen Charakters, vor allem aber wegen der weniger eindeutigen wirtschaftlichen Implikationen und Verteilungseffekte lange wenig politisiert. Dies kann von den internationalen Handelsbeziehungen nicht behauptet werden. Sie stellen einen seit jeher unmittelbar politischen Gegenstand dar. Der politische Charakter des internationalen Handels resultiert nicht zuletzt daraus, dass durch die Errichtung oder den Abbau von Handelschranken die relative Wettbewerbsposition der betroffenen Sektoren, Industriezweige und Unternehmen, einschließlich der Beschäftigungskonditionen der Belegschaften, unmittelbar berührt werden.

So überrascht es wenig, dass schon die Klassiker der Politischen Ökonomie darüber gestritten haben, ob, in welchem Maße und unter welchen Bedingungen liberalisierte Außenhandelsbeziehungen die wirtschaftliche Entwicklung und gesellschaftliche Wohlfahrt eines Landes fördern oder bremsen.<sup>1</sup> Auf der einen Seite standen Freihandelstheoretiker wie Adam Smith und David Ricardo, die den Blick auf die wohlfahrtssteigernden Effekte der internationalen Arbeitsteilung richteten. Prägend war dabei vor allem das von Ricardo

**Hans-Jürgen Bieling**

Dr. phil., geb. 1967; Professor für Politik und Wirtschaft (Political Economy) und Wirtschaftsdidaktik am Institut für Politikwissenschaft, Eberhard Karls Universität Tübingen, Melancthonstraße 36, 72074 Tübingen. [hans-juergen.bieling@uni-tuebingen.de](mailto:hans-juergen.bieling@uni-tuebingen.de)



entwickelte Theorem der komparativen Kostenvorteile. Es empfiehlt selbst für ein Land mit einer bereichsübergreifend nachteiligen Kostenstruktur den internationalen Handel als lohnenswert, wenn es sich auf jene Waren spezialisiert, die vergleichsweise kostengünstiger hergestellt werden können. Auf der anderen Seite wurde das Loblied auf einen ungehinderten grenzüberschreitenden Warenverkehr aus einer merkantilistisch-protektionistischen Perspektive zugleich infrage gestellt. So plädierten Alexander Hamilton oder Friedrich List für eine zumindest vorübergehende staatliche Industriepolitik in Verbindung mit Schutzzöllen, damit rückständige von überlegenen Ökonomien nicht überrollt werden, sondern sich eigenständig industrialisieren und entwickeln können.

In den akademischen Debatten der entwickelten kapitalistischen Länder avancierte die liberale Freihandelslehre über weite Strecken zur tendenziell hegemonialen Weltsicht. Dies ist unter anderem daran erkennbar, dass sich die Analysekonzepte vielfach ausdifferenzierten. So wurde in neoklassischer Perspektive das Theorem der komparativen Kostenvorteile mehrfach fortentwickelt: etwa durch das Heckscher-Ohlin-Theorem, das angesichts einer unterschiedlichen volkswirtschaftlichen Faktor-Ausstattung die Spezialisierung auf arbeits- oder aber kapitalintensive Güter begründet, oder auch das Stolper-Samuelson-Theorem, das sich unter Berücksichtigung veränderter Faktor- und Güterpreise auch für die Verteilungswirkungen der Handelsliberalisierung interessiert. Auch die von John Maynard Keynes vorgebrachte Kritik am neoklassischen Modellplatonismus<sup>1</sup> stellte die Wohlfahrtseffekte liberalisierter Handelsbeziehungen keineswegs grundsätzlich infrage. Keynes verwies nur auf die Notwendigkeit eines aktiven, die liberale Ordnung stabilisierenden geld- und fiskalpolitischen Managements. In den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg folgten die meisten Staaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in diesem Sinne den Leit-

<sup>1</sup> Vgl. Hans-Jürgen Bieling, *Internationale Politische Ökonomie. Eine Einführung*, Wiesbaden 2011<sup>2</sup>; Theodore H. Cohn, *Global Political Economy*, New York u. a. 2011<sup>6</sup>, S. 51 ff.

<sup>2</sup> Modellplatonismus bezeichnet die Immunisierung abstrakter Modelle gegenüber erfahrungsgesättigten empirischen Einwänden.

linien eines interventionistischen Liberalismus. Dieser ermöglichte einen insgesamt sehr raschen Abbau der Zölle und ein starkes Wachstum des grenzüberschreitenden Handels, war ansonsten aber von einer politischen Kontrolle der Kapitalmärkte und einer relativ umfassenden wohlfahrtsstaatlichen Regulierung gleichsam umrahmt.

## Politökonomische Determinanten der internationalen Handelspolitik

Im Unterschied zur keynesianischen Perspektive fällt es der neoklassischen Außenhandels-theorie grundsätzlich schwer, das Paradox von erfolgreicher Handelsliberalisierung und einer gleichzeitigen umfassenden politischen Regulierung zu begreifen; und selbst die beschleunigt-expansive Liberalisierungsdynamik der vergangenen Jahrzehnte kann eigentlich nur postuliert, nicht aber wirklich erklärt werden. Die analytischen Schwierigkeiten resultieren daraus, dass die wirtschaftlichen Verflechtungen als direkter Ausdruck einer, mehr oder minder natürlichen, marktvermittelten Spezialisierung innerhalb der internationalen Arbeitsteilung betrachtet werden.<sup>3</sup> Dieser Annahme widersprechen bereits die Muster des grenzüberschreitenden Handels. Dieser bezieht sich oft auf gleiche oder ähnliche Produkte und ist daher nicht als inter-, sondern als intraindustriell oder mit Blick auf den hohen Anteil des Intra-Firmen-Handels sogar als unternehmensintern zu charakterisieren.<sup>4</sup> Noch problematischer ist aber, dass die modellimplizite Annahme eines Systems der „reinen Ökonomie“ die konstitutive Bedeutung von politischen, institutionellen, sozialen, kulturellen und ideologischen Faktoren nicht zur Kenntnis nimmt und a priori ausklammert. Wenn diese Dimensionen doch berücksichtigt werden, dann zumeist nur als nachgelagerte, den Freihandel stützende und absichernde, oder aber störende und behindernde Faktoren.

Es ist ein Verdienst der seit den 1970er Jahren revitalisierten politökonomischen Diskussion, diese Perspektive problematisiert und die

<sup>3</sup> Vgl. Benjamin Cohen, *The political economy of international trade*, in: *International Organization*, 44 (1990) 2, S. 275.

<sup>4</sup> Vgl. Peter Dicken, *Global Shift*, Los Angeles u. a. 2011<sup>6</sup>, S. 20 f.

konstitutive Bedeutung gesellschaftlicher Faktoren, also von Institutionen, politischen Allianzen, Konflikten oder auch spezifischen Diskursen und Überzeugungen, in die Diskussion eingebracht zu haben. Nur so wird verständlich, warum und inwiefern sich die Bedingungen, Schwerpunkte und Verlaufsformen der internationalen Handelspolitik in den vergangenen Jahrzehnten verändert haben. Einen wichtigen Einschnitt stellte sicherlich der Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems dar, das heißt des internationalen Systems fester, an das Gold und den US-Dollar gekoppelter Wechselkurse und relativ umfassender Kapitalverkehrskontrollen. In dessen Folge wurde die Freihandelsidee zunehmend offensiver propagiert: zunächst noch in Reaktion auf den „neuen Protektionismus“, also im Kampf gegen nicht-tarifäre Handelshemmnisse wie spezifische Produktnormen, Mengenbeschränkungen, Steuern oder Subventionen; dann aber auch im Bestreben, die Liberalisierungsidee auf weitere Bereiche, vor allem auf Dienstleistungen oder die öffentliche Auftragsvergabe, auszudehnen. Die internationale Handelspolitik wird damit zugleich unmittelbar gesellschaftspolitisch relevant, zumal nicht selten von einer „deep trade agenda“ und Praktiken einer „behind the border liberalisation“ die Rede ist.<sup>¶</sup>

Dieser Prozess hin zu einer umfassenden Liberalisierungsagenda verlief keineswegs stetig und gleichförmig, sondern war selbst durch eine Abfolge spezifischer Initiativen geprägt, die ihrerseits auch die gesellschaftlichen wie internationalen Kräfteverhältnisse veränderten. Als eine treibende Kraft der handelspolitischen Globalisierung lassen sich die Transnationalen Konzerne (TNKs) und deren Verbände identifizieren. In dem Maße, wie sich das Operationsfeld der TNKs aus investitions- und absatzstrategischen Erwägungen und Amortisationskalkülen – Innovationen wurden zunehmend kostenintensiv – erweiterte, drängten sie die politischen Entscheidungsträger vermehrt dazu, die noch bestehenden Handelsbarrieren zu beseitigen. In den 1970er und 1980er Jahren galt dies vor allem für die TNKs der alten „Triade“, das heißt aus den USA, Westeuropa und Japan. Seit den 1990er

Jahren kamen dann mehr und mehr TNKs aus Schwellenländern hinzu, die sich ebenfalls stark internationalisierten.<sup>¶</sup> Einige sehen im Management der TNKs den Kern einer transnationalen kapitalistischen Klasse,<sup>¶</sup> die in Kooperation mit den politischen Entscheidungsträgern einflussreicher Regierungen und internationaler Organisationen bestrebt ist, den Globalisierungsprozess gemäß den eigenen Vorstellungen zu gestalten.

Auf den ersten Blick sprechen mehrere Entwicklungen dafür, dass diese Anstrengungen erfolgreich gewesen sind. So kristallisierte sich unter dem Einfluss der TNKs seit den 1980er Jahren eine neue Welle der regionalen Integration heraus, in der neue Abkommen – so etwa die Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC, 1989), der Mercado Común del Sur (MERCOSUR, 1991) oder das North American Free Trade Agreement (NAFTA, 1994) – vereinbart und alte Arrangements wie die Europäische Gemeinschaft (EG) oder die Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) transformiert wurden.<sup>¶</sup> Angeleitet durch Konzepte eines „offenen Regionalismus“ zielte die regionale Integration fortan verstärkt darauf, nach innen wie nach außen tarifäre und nichttarifäre Handelshemmnisse abzubauen und die regionalen Wirtschaftsakteure dazu zu befähigen, sich aktiv in die globalisierte Weltökonomie einzubringen. In Übereinstimmung mit dem offenen Regionalismus erhöhte die TNKs zugleich den Druck auf die Regierungen, den globalen handelspolitischen Kontext zu verändern. So wurde das Handelsregime der Nachkriegsjahrzehnte, das General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), durch die Uruguay-Runde (1986 bis 1994) in die World Trade Organization (WTO) überführt. Neben klaren Mitgliedschaften und regelmäßigen Ministerkonferenzen ist die WTO auch durch eine autoritative Stärkung des Streitschlichtungsverfahrens gekennzeichnet. Die Zahl der WTO-Mitglieder ist auf inzwischen 159 Staa-

¶ Alasdair R. Young/John Peterson, *The EU and the new trade politics*, in: *Journal of European Public Policy*, 13 (2006) 6, S. 796; vgl. auch: Hans-Jürgen Bieling, *Die Globalisierungs- und Weltordnungspolitik der Europäischen Union*, Wiesbaden 2010, S. 135 ff.

¶ Vgl. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (Hrsg.), *World Investment Report 2010*, New York–Genf 2010, S. 16 ff.; P. Dicken (Anm. 4), S. 31 ff.

¶ Vgl. Leslie Sklair, *The Transnational Capitalist Class*, Oxford 2001; William I. Robinson, *A Theory of Global Capitalism*, Baltimore–London 2004, S. 85 ff.

¶ Vgl. Manuela Spindler, *Regionalismus im Wandel*, Wiesbaden 2005; Rick Fawn, „Regions“ and their study, in: *Review of International Studies*, 35 (2009) 1, S. 5–34; H.-J. Bieling (Anm. 1), S. 182 ff.

ten (Stand: März 2013) angewachsen, sodass die WTO insgesamt 96 Prozent des Welthandels abdeckt. Zugleich hat sich der handelspolitische Gegenstandsbereich enorm erweitert. Über die Liberalisierung des Warenhandels im Rahmen des GATT hinaus erstrecken sich die Aktivitäten der WTO auch auf die Liberalisierung des Dienstleistungshandels (General Agreement on Trade in Services, GATS), die handelsbezogenen Aspekte geistiger Eigentumsrechte (Trade Related Intellectual Property Rights, TRIPS) und eine Vielzahl spezifischer Abkommen wie das Agreement on Agriculture (AoA) oder Trade-Related Aspects of Investment Measures (TRIMS).

Die letztgenannten Übereinkommen verweisen darauf, dass es in der internationalen Handelspolitik nicht mehr nur um Liberalisierungsfragen, sondern auch um Fragen des Eigentumsschutzes geht. Ungeachtet des Scheiterns des Multilateral Agreement on Investment (MAI), über das innerhalb der OECD verhandelt worden war,<sup>9</sup> sind die investitionsrelevanten Regulierungen für TNKs seit den 1990er Jahren sukzessive verbessert worden.<sup>10</sup> Diese Entwicklung stützte sich auf regionale Integrationsabkommen, die Aktivitäten der WTO, oft aber auch auf bilaterale Handels- und Investitionsabkommen, über die sich viele Entwicklungs- und Schwellenländer verpflichten, ein für die TNKs vorteilhaftes Wirtschafts- und Investitionsklima zu schaffen. In der politökonomischen Diskussion begreifen kritische Autorinnen und Autoren diese Prozesse einer zunehmenden Verrechtlichung und Institutionalisierung als Ausdruck eines „neuen Konstitutionalismus“.<sup>11</sup> Dieser beschreibt die Genese einer markt- und wettbewerbszentrierten Form inter- beziehungsweise transnationaler Rechtsstaatlichkeit, die Effizienz, Disziplin und Investorenvertrauen betont, gleichzeitig aber derartige wirtschaftliche Kernfragen einer demokratischen politischen Kontrolle und Einflussnahme tendenziell entzieht.

Der neu-konstitutionalistische Dreiklang aus Marktförderung, Eigentumssicherung und Entdemokratisierung realisierte sich allerdings keineswegs gleichförmig, sondern war vielfach

<sup>9</sup> Vgl. William K. Tabb, *Economic Governance in the Age of Globalization*, New York 2004, S. 398 ff.

<sup>10</sup> Vgl. UNCTAD (Anm. 6), S. 77.

<sup>11</sup> Vgl. Stephen Gill, *Power and Resistance in the New World Order*, New York 2003, S. 131 ff.

gebrochen und umkämpft. Angesichts des unterschiedlichen Entwicklungsstands der involvierten Ökonomien und der betroffenen Wirtschaftszweige mussten immer wieder oftmals komplizierte Kompromisse ausgehandelt werden; und nicht selten haben die TNKs über inzwischen zahlreiche Foren und Netzwerke der wirtschaftlichen Kooperation – von der OECD über die G7/8 und G20 bis hin zum Weltwirtschaftsforum oder European Services Forum (ESF) – die Kompromissstruktur in ihrem Sinne zu beeinflussen versucht.<sup>12</sup> Wie die jüngeren Entwicklungen zeigen, stießen sie dabei allerdings auch an Grenzen.

## Liberalisierungskonflikte in der WTO

Die Schwierigkeiten, die Liberalisierung über den Warenhandel hinaus zu erweitern, waren bereits in der Uruguay-Runde erkennbar. Im Laufe mühsamer Verhandlungen gelang es den USA damals erst allmählich, tragfähige Allianzen und Kompromisse zu schmieden.<sup>13</sup> Mit vielen Entwicklungs- und Schwellenländern drängten sie auf die Aufnahme des Agrarsektors in den Liberalisierungsprozess; und mit den (west-)europäischen Staaten und Japan einte sie das Interesse, auch Dienstleistungen, Eigentumsrechte und Investitionsfragen in den Kompetenzbereich der WTO zu integrieren. Das Ergebnis repräsentierte somit einen typischen Package-Deal, der durch die gestärkte vertragsrechtliche Institutionalisierung – vornehmlich ein Anliegen der multilateral orientierten Länder – noch ergänzt wurde.

Ungeachtet des qualitativen Sprungs hin zur WTO traten die Konflikte und Grenzen der handelspolitischen Liberalisierungsagenda dann aber verstärkt in den Vordergrund. Offenkundig wird internationale Handelspolitik nicht allein durch das WTO-Sekretariat und die Präferenzen der TNKs und anderer liberalisierungsfreundlicher Kräfte bestimmt, sondern auch durch die konfliktierenden Interessen und Leitvorstellungen der Mitgliedstaaten. Hier zeigte sich, dass es den USA und der EU als einer Art liberalem Führungstandem schwer fiel, im Inneren protektionistische Verteilungskonflikte aufzubrechen und den Liberalisierungsinteressen der Entwicklungsländer hinreichend entgegen-

<sup>12</sup> Vgl. H.-J. Bieling (Anm. 5), S. 126 ff.

<sup>13</sup> Vgl. ders. (Anm. 1), S. 121 ff.

zukommen.<sup>14</sup> Ein erstes deutliches Zeichen dieser Schwierigkeiten war das Scheitern der Ministerkonferenz in Seattle im Dezember 1999, auf der eine „Millennium-Runde“ eingeleitet werden sollte. Schon auf die zentralen Eckpunkte der Verhandlungsagenda hatten sich die Regierungen nur mühsam verständigen können; und da die Zugeständnisse der USA und der EU bei der Liberalisierung ihres Agrar- und Textilhandels bescheiden blieben, stießen sie auf eine starke Abwehrfront gegen eine weitreichende Liberalisierung von Dienstleistungen, öffentlichem Beschaffungswesen sowie Regelungen zum Schutz geistiger Eigentumsrechte.<sup>15</sup> Außerdem provozierte der Versuch der US-Regierung, im Rahmen der WTO sozial- und umweltpolitische Klauseln zu verankern, eine scharfe Gegenreaktion vieler Entwicklungsländer und TNKS. Während die TNKS eine Verwässerung der WTO-Prinzipien und die Entwicklungsländer einen versteckten Protektionismus befürchteten, kritisierten die Gewerkschaften, soziale Bewegungen und Nichtregierungsorganisationen vor allem das Bestreben, die Liberalisierung weiter zu beschleunigen.

Nach dem spektakulären Scheitern der „Millennium-Runde“ erfolgte nur eine kurze Phase der Reflexion, bevor im Jahr 2001 mit der Doha-Entwicklungsrunde schon bald ein neuer Anlauf unternommen wurde, die Liberalisierung im multilateralen Kontext weiterzutreiben. Was die Verhandlungsagenda betrifft, so unterschied sich die Doha-Runde von der „Millennium-Runde“ kaum. Eigentlich wurde nur das Spektrum der verhandelbaren Gegenstände verschlankt. So spielten Elemente einer sozial- und umweltpolitischen Flankierung keine Rolle mehr, indessen die USA und die EU nach dem Scheitern der Ministerkonferenz in Cancún 2003, wenn auch nur widerwillig und partiell, auf die Themen Investitionen, Wettbewerb und öffentliches Beschaffungswesen verzichteten. Diese Verschlinkung reduzierte zwar die Zahl potenzieller Konfliktfälle, war letztlich aber unzureichend, um die Verhandlungen ergebnisorientiert voranzubringen. Trotz gewisser Annäherungen in Sondie-

rungsgesprächen gelang kein Durchbruch. Die Doha-Runde wurde zwischenzeitlich sogar suspendiert und der Zweijahresrhythmus der Ministerkonferenzen ausgesetzt.

Die Gründe für die Stagnation und das mutmaßliche Scheitern der Doha-Runde sind recht gut identifizierbar. Sie bestehen nicht zuletzt darin, dass sich die internationalen Kräfteverhältnisse im Laufe der vergangenen Jahrzehnte spürbar verschoben haben. Dies gilt weniger für die dominante Rolle der TNKS, als vielmehr für die Interessenlagen und Orientierungen der beteiligten Regierungen. So definierten die OECD-Staaten noch immer maßgeblich die WTO-Verhandlungsagenda, waren letztlich aber kaum mehr in der Lage, diese Agenda durch tragfähige Kompromisse praktisch umzusetzen. Nicht nur erwiesen sich die Zugeständnisse der USA und der EU im Bereich der Agrarmarkliberalisierung als zu bescheiden; auch provozierten die selbst aufgestellten Liberalisierungsforderungen, die mit den bestehenden regulativen Standards und wirtschaftlichen Gestaltungskonzeptionen vieler Entwicklungs- und Schwellenländer oft unvereinbar sind, eine entsprechende Gegenwehr. Der Verlauf der Doha-Runde war demzufolge durch heterogene Interessenlagen gekennzeichnet,<sup>16</sup> die auch in konkurrierenden politischen Allianzen zum Ausdruck kamen: etwa der G90, einem Kooperationsforum afrikanischer, karibischer, pazifischer und anderer *least developed countries* (LDCs); der G20+ in der WTO, einem von Brasilien, Indien, Südafrika und China geführten Bündnis lateinamerikanischer, afrikanischer und asiatischer Staaten;<sup>17</sup> oder der Cairns-Gruppe, einer seit der Uruguay-Runde bestehenden, heterogenen Allianz agrarexportierender Länder.

Angesichts der veränderten Kräfteverhältnisse und heterogenen Interessenlagen war die Stagnation der multilateralen Freihandelsagenda wenig überraschend. Allerdings hatte

<sup>14</sup> Vgl. Christina Deckwirth, Vom Binnenmarkt zum Weltmarkt, Münster 2010, S. 206 ff.

<sup>15</sup> Vgl. Alasdair R. Young, Negotiating with diminished expectations, in: Donna Lee/Rorden Wilkinson (Hrsg.), The WTO after Hong Kong, London–New York 2007, S. 123 ff.

<sup>16</sup> Vgl. Thomas Manz, Allianzen und Gruppen im Global Governance-System; in: Internationale Politik und Gesellschaft (IPG), (2007) 2, 25–45; Stormy Mildner, Die Doha-Runde der WTO, SWP-Studie 1/2009, S. 16 ff.

<sup>17</sup> Die innerhalb der WTO bestehende G20+ formierte sich 2003 im Kontext der WTO-Verhandlungen in Cancún. Sie unterscheidet sich damit von der bereits 1999 im Anschluss an die Asienkrise gegründeten G20 im Bereich der internationalen Finanzmarktpolitik.

das vorläufige Scheitern weder einen Rückfall zum Protektionismus zur Folge noch eine Abkehr der OECD-Staaten von ihren Liberalisierungs- und Investitionsschutzziele. Die USA und die EU setzten vielmehr verstärkt darauf, diese Ziele einer WTO-plus-Agenda durch bilaterale und interregionale Handels- und Investitionsabkommen zu realisieren;<sup>18</sup> auch um die Entwicklungs- und Schwellenländer perspektivisch unter Druck setzen zu können.

## Stabilisierung des Welthandels im Kontext der Weltfinanzkrise

Mit Beginn der Weltfinanzkrise 2007 änderte sich dann allerdings die handelspolitische Agenda. Fortan ging es nicht mehr primär darum, den Liberalisierungsprozess zu forcieren, sondern protektionistische Alleingänge und einen Zusammenbruch der Weltwirtschaft abzuwehren. Nicht selten wurde an die Abwertungswettläufe und Handelsbarrieren erinnert, die im Anschluss an die Krise von 1929 einen sich wechselseitig aufschaukelnden Protektionismus herbeigeführt hatten. Tatsächlich gab es einige Indikatoren, die derartige Befürchtungen als nicht unbegründet erscheinen ließen. So brach der Welthandel im Jahr 2009 um 1,2 Prozent drastisch ein; ein Einbruch, der vor allem der nachfragebedingten Rezession in den OECD-Staaten und der (inter-)national beeinträchtigten Kreditvergabe geschuldet war.<sup>19</sup> Darüber hinaus hatten die Regierungen vieler Länder Konjunkturprogramme aufgelegt, in denen die einheimischen Unternehmen durch spezifische Komponenten nicht selten deutlich begünstigt, ausländische Konkurrenten mithin diskriminiert wurden. Letztlich blieb eine ähnliche Entwicklung wie in den 1930er Jahren aus. Hierfür waren mehreren Faktoren verantwortlich.

<sup>18</sup> Vgl. Birgit Mahnkopf, Investition als Intervention: Wie interregionale und bilaterale Investitionsabkommen die Souveränität von Entwicklungsländern beschneiden, in: IPG, (2005) 1, S. 121–141; Antje Schultheis, Politische Ökonomie internationaler Investitionsabkommen, Münster 2010, S. 104 ff.

<sup>19</sup> Vgl. Maria Behrens/Holger Janusch, Business as usual – Der ausbleibende Protektionismus in der Wirtschaftskrise, in: Hans-Jürgen Bieling/Tobias Haas/Julia Lux (Hrsg.), Die Internationale Politische Ökonomie nach der Weltfinanzkrise, Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, Sonderheft 5, Wiesbaden 2013, S. 179–196.

Erstens konzentrierte sich der wirtschaftliche Einbruch vornehmlich auf den transatlantischen Raum, indessen viele Schwellen- und Entwicklungsländer einigermaßen glimpflich durch die Krise kamen. Dies gilt insbesondere für China und Indien, die durch umfassende Konjunkturprogramme und Formen der Staatsintervention einen starken Einbruch der ökonomischen Wachstumsraten abwenden konnten. Dies dämpfte den globalen Abschwung, förderte darüber hinaus die Kooperation und, angesichts der geschwächten Nachfrage aus der OECD-Welt, ansatzweise auch die Handelsbeziehungen zwischen den Ländern des globalen Südens.<sup>20</sup>

Zweitens scheiterten zwar die Versuche, die Krise als politischen Hebel oder Katalysator der festgefahrenen Doha-Runde zu mobilisieren, ansonsten erwiesen sich die WTO und die durch sie gestützten internationalen Handelsregime jedoch als relativ robust. In gewisser Weise lässt sich ein Sperrklinkeneffekt der vormaligen Institutionalisierung einer liberalen Welthandelsordnung identifizieren. Deren politisches Management konnte sich nicht nur auf die Prinzipien und Verfahrensweisen der WTO, sondern auch auf deren Internalisierung seitens der beteiligten Mitgliedstaaten stützen.

Drittens kam es in Ergänzung zu dieser Internalisierung zu historischen Lernprozessen. Viele Regierungen und Zentralbanken wurden nicht müde, die Erinnerung an die 1930er Jahre zu beschwören. Um protektionistische Wettläufe zu verhindern, entwickelten sie vielfältige Aktivitäten einer wirtschafts- und handelspolitischen Koordination. Von besonderer Bedeutung waren dabei die Abstimmungsprozesse im Rahmen der G20, die anfangs, also in den Jahren 2008 und 2009, auch dazu beitrugen, den Prozess der fiskalischen Expansion zu organisieren.<sup>21</sup>

Viertens beruhte der zumindest vorübergehende Erfolg der internationalen Koordination zugleich auf dem politischen Engagement vieler TNKs, das heißt der bereits erwähnten

<sup>20</sup> Vgl. Stefan Schmalz/Matthias Ebenau, Auf dem Sprung – Brasilien, Indien und China, Berlin 2011.

<sup>21</sup> Vgl. Brigitte Young, Zwischen Erwartung und Realität – Eine kritische Bilanz der G20 Finanzmarkt- und Wirtschaftsreformen, in: H.-J. Bieling/T. Haas/J. Lux (Anm. 19), S. 161–178.

transnationalen Managerklasse.<sup>122</sup> Als maßgebliche Profiteure einer möglichst weitreichenden handels- und investitionspolitischen Liberalisierung mobilisierten sie – im globalen wie regionalen Kontext – ihre transnationalen Kommunikationsnetzwerke, wie etwa das Weltwirtschaftsforum (WWF) in Davos, um die bestehenden oder angestrebten wirtschaftlichen Verflechtungen diskurs- und institutionenpolitisch abzusichern.

Die relative Bedeutung, die den aufgeführten Faktoren bei der Abwehr protektionistischer Tendenzen zukommt, lässt sich exakt nur schwer beziffern. Wichtiger ist aber auch ihr spezifisches Zusammenspiel und Ineinandergreifen. Im Krisenverlauf haben sich die führenden Kräfte in unterschiedlichen Handlungsarenen – in den internationalen Organisationen, den Regierungen und den transnationalen Kooperationsforen und Öffentlichkeiten – bislang jedenfalls wechselseitig gestützt und als anti-protektionistisch präsentiert. Sie sind jedoch weder die alleinigen Akteure in der internationalen Handelspolitik, noch kann die von ihnen vertretene Perspektive angesichts der sich in vielen Gesellschaften mehrenden sozialen Spannungen als durchgängig hegemonial bezeichnet werden.

## Perspektiven

Die hier nur angedeuteten politischen Strategien und Konflikte verdeutlichen, dass die akademischen Handelsparadigmen nur vermittelt über die Präferenzen, Überzeugungen und Problemwahrnehmungen wichtiger Akteure relevant werden. Die Perspektiven der handelspolitischen Akteure sind ihrerseits zugleich in historisch spezifische, mitunter sehr komplexe inter- und transnationale Entwicklungskonstellationen eingelassen. Neben internationalen Verträgen und Institutionen, den Mustern der wirtschaftlichen Verflechtung und den kapitalistischen Konkurrenzbeziehungen und Krisendynamiken prägen auch (trans-)nationale Diskurse den Fortgang der Handelsbeziehungen. Die internationale Handelspolitik ist in diesem Sinne umkämpft und Ausdruck der sich wandelnden nationalen und internationalen Machtverhältnisse. Ob und in welcher Form sich die internationalen Machtverhältnisse

transformieren, ist in den politökonomischen Debatten in mancher Hinsicht offen. Aus den vorangegangenen Ausführungen lassen sich jedoch einige Schlussfolgerungen ableiten.

Erstens hat sich der institutionelle Rahmen der WTO bislang als relativ stabil erwiesen. Der partielle Abschied vom handelspolitischen Multilateralismus hat aufgrund der intensivierten Kooperation in der G20 selbst in der Weltfinanzkrise nicht zu einer Fragmentierung der Weltwirtschaft geführt; und auch die Hinwendung zu einem extensiven Bilateralismus und Interregionalismus – zuletzt durch die Initiative für eine Transatlantische Freihandelszone (TAFTA) – muss keineswegs automatisch in diese Richtung führen.

Zweitens ist allerdings offen, ob die verstärkte bilaterale, regionale und interregionale handelspolitische Kooperation, die in der Vergangenheit mit dem marktliberalen Multilateralismus harmonierte, durch die strategischen Prioritäten der TNKs und ihrer Verbände weiterhin gestützt wird. Dafür sprechen sicherlich die Prozesse einer operativen Globalisierung der meisten TNKs und auch die vielfältigen transnationalen Kooperationsforen. Zugleich kann der intensivierete Wettbewerbsdruck in Verbindung mit sozioökonomischen Krisenprozessen aber auch protektionistische Neigungen bestärken.

Drittens sind derartige Neigungen in die nationalen Entwicklungsmodelle vieler Schwellen- und Entwicklungsländer insofern eingeschrieben, als sich deren Ausbruch aus der Abhängigkeit maßgeblich auf staatskapitalistische Steuerungselemente, das heißt eine selektive handels- und industriepolitische Förderung oder eine „strategische Handelspolitik“ stützt.<sup>123</sup> Derartige Elemente mögen mit einer moderaten Liberalisierung kompatibel sein, stehen aber in Konflikt mit der von den USA und der EU verfolgten, sehr umfassenden und tiefen marktliberalen Agenda.

<sup>123</sup> Vgl. Andreas Nölke/Christian May/Simone Claar (Hrsg.), *Die großen Schwellenländer*, Wiesbaden 2014.

<sup>122</sup> Vgl. L. Sklair (Anm. 7).

„APuZ aktuell“, der Newsletter von

## Aus Politik und Zeitgeschichte

Wir informieren Sie regelmäßig und kostenlos per E-Mail über die neuen Ausgaben.

Online anmelden unter: [www.bpb.de/apuz-aktuell](http://www.bpb.de/apuz-aktuell)

# APuZ

Nächste Ausgabe 4–5/2014 · 20. Januar 2014

## Grenzen

*Christoph Kleinschmidt*

Semantik der Grenze

*Mette Løvschal*

Frühe Grenzziehungen

*Jana Hien*

Kunst im Grenzraum

*Henning Füller · Georg Glasze*

Gated communities und andere Grenzziehungen in Städten

*Clemens Kroneberg*

Motive und Folgen sozialer Grenzziehungen



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ Namensnennung-NichtKommerziell-Keine-Bearbeitung 3.0 Deutschland.

Herausgegeben von  
der Bundeszentrale  
für politische Bildung  
Adenauerallee 86  
53113 Bonn



### Redaktion

Dr. Asiye Öztürk  
(verantwortlich für diese Ausgabe)  
Johannes Piepenbrink  
Anne Seibring  
An dieser Ausgabe wirkte Jenny Rademann  
als Praktikantin mit.  
Telefon: (02 28) 9 95 15-0  
[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)  
[apuz@bpb.de](mailto:apuz@bpb.de)

Redaktionsschluss dieses Heftes:  
18. Dezember 2013

### Druck

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH  
Kurahessenstraße 4–6  
64546 Mörfelden-Walldorf

### Satz

le-tex publishing services GmbH  
Weißenfelsstraße 84  
04229 Leipzig

### Abonnementsservice

*Aus Politik und Zeitgeschichte* wird  
mit der Wochenzeitung *Das Parlament*  
ausgeliefert.

Jahresabonnement 25,80 Euro; für Schüle-  
rinnen und Schüler, Studierende, Auszubil-  
dende (Nachweis erforderlich) 13,80 Euro.  
Im Ausland zzgl. Versandkosten.

Frankfurter Societäts-Medien GmbH  
Vertriebsabteilung *Das Parlament*  
Frankenallee 71–81  
60327 Frankfurt am Main  
Telefon (069) 7501 4253  
Telefax (069) 7501 4502  
[parlament@fs-medien.de](mailto:parlament@fs-medien.de)

### Nachbestellungen

Publikationsversand der Bundeszentrale  
für politische Bildung/bpb  
Postfach 501055  
18155 Rostock  
Fax.: (038204) 66273  
[bestellungen@shop.bpb.de](mailto:bestellungen@shop.bpb.de)  
Nachbestellungen werden bis 20 kg mit  
4,60 Euro berechnet.

Die Veröffentlichungen  
in *Aus Politik und Zeitgeschichte*  
stellen keine Meinungsäußerung  
der Herausgeberin dar; sie dienen  
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

ISSN 0479-611 X

- André Habisch · Pia Popal*  
3–8 **Ethik und globaler Handel**  
Im Rahmen des internationalen Handels stellen sich neben Verteilungsfragen auch ethische Anforderungen an ein verantwortliches Management transnationaler Unternehmen. Neu entstandene Normenkataloge bieten hierbei ethische Orientierung.
- Nikolaus Wolf*  
9–15 **Kurze Geschichte der Weltwirtschaft**  
Die Weltwirtschaft ist das Ergebnis institutionellen Wandels und gesunkener Handelskosten. Während Europa die Erste Globalisierung dominierte, stellen sich für die Zweite Globalisierung Fragen der *governance* einer multilateralen Welt.
- Franziska Müller · Simone Claar · Aram Ziai*  
16–21 **Zur Architektur des Welthandels**  
Angesichts der Krise des multilateralen Handelsregimes werden zusehend bi- und plurilaterale Abkommen verhandelt. Schwellenländer gewinnen als weltwirtschaftliche Akteure an Bedeutung. Dagegen nimmt der Druck auf ärmere Länder zu.
- Till van Treeck*  
22–27 **Globale Ungleichgewichte im Außenhandel und der deutsche Exportüberschuss**  
Die Ungleichgewichte im Außenhandel gelten für viele Ökonomen als eine zentrale Ursache der Wirtschaftskrisen in Europa und weltweit seit 2008. Eng verknüpft mit den globalen Ungleichgewichten sind Verschiebungen in der Einkommensverteilung.
- Klaus Dörre*  
28–34 **Unternehmen in transnationalen Wertschöpfungsketten**  
Es deutet sich ein Umbruch in der internationalen Wertschöpfung an. Die Fragmentierung der Arbeit in transnationalen Produktionsnetzwerken geht mit einer Hierarchisierung von geschützten Regulationsmechanismen einher.
- Melanie Coni-Zimmer · Annegret Flohr*  
34–40 **Transnationale Unternehmen: Problemverursacher und Lösungspartner?**  
Unternehmen haben eine ambivalente Rolle inne: Einerseits tragen sie durch ihre Aktivitäten zur Entstehung und Verschärfung von transnationalen Problemlagen bei, andererseits wirken sie an der Bearbeitung derselben mit.
- Hans-Jürgen Bieling*  
40–46 **Politische Ökonomie des Welthandels**  
Im Kontrast zur neoklassischen Handelstheorie unterstellen politökonomische Analysen kein „natürliches“ System des Freihandels. Politisch-institutionelle Faktoren und (trans-)nationale Machtbeziehungen spielen ebenso eine Rolle.