

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Jürgen Hoffmann

Ambivalenzen des Globalisierungsprozesses  
Chancen und Risiken der Globalisierung

Aloys Prinz/Hanno Beck

Politische Ökonomie der Globalisierung

Ernst Hillebrand

Mikro-Außenpolitik: Über die Rückgewinnung  
außenpolitischer Wirkungsmacht im Zeitalter  
der Globalisierung

Ulrich Petschow/Susanne Dröge

Globalisierung und Umweltpolitik  
Die Rolle des Nationalstaates

B 23/99

4. Juni 1999

# Ambivalenzen des Globalisierungsprozesses Chancen und Risiken der Globalisierung

## I. Zwischen „Horrorvision“ und „Weiter so!“

Seit Anfang der neunziger Jahre das Wort von der „Globalisierung“ zunächst journalistisch erschlossen<sup>1</sup> und dann auch wissenschaftlich erkundet wurde, haben sich drei Lesarten des Problems herausgebildet, die unterschiedlicher nicht sein könnten: In der ersten Lesart wird die Globalisierung der Waren- und Finanzmärkte als eine völlig neue Phase in der gesellschaftlichen Entwicklung – „vergleichbar mit der Entdeckung Amerikas“<sup>2</sup> –, oft sogar als eine „Horrorvision“ zukünftiger wirtschaftlicher und politischer – aber auch kultureller – Entwicklung verstanden, die die nationalstaatliche Politik aushebelt und, so Ralf Dahrendorf, in eine „Quadratur des Kreises“<sup>3</sup> der Konkurrenz von nationalen Wettbewerbsstaaten mündet. Dies führe dann wiederum zur Zerstörung der sozialen Sicherungssysteme und des gesellschaftlichen Zusammenhalts schlechthin. Dagegen wird in der Gegenposition das „Gerede“ von der Globalisierung als vermeintliches Täuschungsmanöver entlarvt, mit dem die nationalstaatlichen Politiken und vor allem die Gewerkschaftspolitik auf einen wirtschaftsfreundlichen Kurs gezwungen werden sollen. Politisch werden aus diesen beiden hier holzschnittartig wiedergegebenen Positionen entsprechend diametral entgegengesetzte Schlußfolgerungen gezogen: Während die erste Position zu einer eher fatalistischen Beschwörung notwendigen Widerstands neigt („Du hast keine Chance, aber nutze sie!“), versteift sich die zweite auf ein „Weiter so!“ – beide verzichten so auf realistische Gestaltungsoptionen. Der „lachende Dritte“ ist der von keinerlei Zweifeln und Skrupeln geplagte marktradikale (neo)klassische Ökonom, der im Globalisierungsprozeß die Wiedergeburt des nunmehr aus den Zwängen einer vermeintlich „über-

regulierten“ nationalstaatlichen Ökonomie befreiten Marktes feiert und der politisches Handeln nur noch als Anpassung an die ökonomischen Weltmarktwänge definieren kann.

Im Beitrag wird versucht, jenseits dieser Zuspitzungen die Ambivalenzen und Widersprüche in diesen ökonomischen und gesellschaftlichen Entwicklungen herauszuarbeiten. Denn es sind diese Ambivalenzen, die nicht nur jene oft beschworenen gesellschaftlichen und politischen Risiken enthalten, sondern auch „Korridore“ politischen Handelns jenseits alter nationalstaatlicher Politikkonzepte eröffnen, sofern Politik nicht als bloße Anpassung an den stummen Zwang der Marktverhältnisse verstanden wird. Dabei werden sich die Ausführungen auf die politisch-ökonomische Begründung von Globalisierungsprozessen beschränken<sup>4</sup>. Ökonomisch werden im Globalisierungsdiskurs *fünf* nicht trennscharf unterschiedene Begründungszusammenhänge aufgegriffen, die auch die Gliederung dieses Beitrages bestimmen: Es werden erstens die Entwicklung des Welthandels („Internationalisierung des Warenkapitals“), zweitens die Entwicklung der Direktinvestitionen im Ausland („Internationalisierung des produktiven Kapitals“) und drittens die Entwicklung auf den internationalen Finanzmärkten („Internationalisierung des Geldkapitals“) und die gewachsene Rolle des internationalen Aktienkapitals (Stichwort: „*shareholder value capitalism*“) als Indizien für Globalisierungsprozesse diskutiert. Darüber hinaus werden viertens die neuen Formen der internationalen Vernetzung der Produktion („*global sourcing*“, „*integrated international production*“) auf der Basis neuer und kostengünstiger Kommunikations- und Transporttechnologien und fünftens die unter dem Druck globalisierter Konkurrenz erzwungene Mutation der Nationalstaaten zu „Wettbewerbsstaaten“<sup>5</sup> zur Begründung für eine neue Qualität des Internationalisierungsprozesses heran-

4 Der Beitrag stützt sich insbesondere auf folgende Arbeiten: Elmar Altvater/Birgit Mahnkopf, Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft, Münster 1996; U. Beck (Hrsg.) (Anm. 2); Paul Hirst/Grahame Thompson, Globalization in Question, Cambridge 1996; Kurt Hübner, Der Globalisierungskomplex. Grenzenlose Ökonomie – grenzenlose Politik?, Berlin 1998.

5 Joachim Hirsch, Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus, Berlin–Amsterdam 1995.

1 Hier ist für Deutschland besonders die Arbeit von Hans-Peter Martin/Harald Schumann, Die Globalisierungsfalle, Reinbek 1996, zu nennen.

2 Ulrich Beck, Wie wird Demokratie im Zeitalter der Globalisierung möglich? – Eine Einleitung, in: ders. (Hrsg.), Politik der Globalisierung, Frankfurt am Main 1998, S. 10.

3 Ralf Dahrendorf, Die Quadratur des Kreises – Freiheit, Solidarität und Wohlstand, in: Transit, (Winter 1996) 12.

Jürgen Hoffmann, Dr. rer. pol., geb. 1944; Professor für politische Soziologie an der Hochschule für Wirtschaft und Politik in Hamburg; wissenschaftlicher Berater des Europäischen Gewerkschaftsinstituts. Veröffentlichungen u. a.: Zahlreiche Aufsätze und diverse Buchveröffentlichungen zur politischen, gesellschaftlichen und sozialen Entwicklung der Bundesrepublik, zuletzt: Politisches Handeln und gesellschaftliche Struktur – Grundzüge der deutschen Gesellschaftsgeschichte, Münster 1996.

Aloys Prinz, Dr. rer. pol., Diplomvolkswirt, geb. 1956; seit 1993 Professor für Wirtschaftspolitik an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz.

Veröffentlichungen u. a.: Die Welt am Netz: wieviel Regulierung braucht das Internet?, in: Wirtschaftsdienst, 78 (1998); (zus. mit Hanno Beck) Kann die betriebliche Alterssicherung das Alterssicherungssystem retten?, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Bd. 24 (1998) 2.

Hanno Beck, Dr. rer. pol., Diplomvolkswirt, geb. 1966; seit 1993 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz.

Veröffentlichungen u. a.: Jobs on the wire: The Internet and labour markets, in: Netnomics, Journal for economic research and electronic networking, 1 (1999) 1; (zus. mit Aloys Prinz) Fremdlastenarithmetik. Sind die Sozialversicherungen noch zu retten?, in: Arbeit und Sozialpolitik, 52 (1998) 5/6.

Ernst Hillebrand, Dr. phil., geb. 1959; Referent in der Abteilung Internationale Entwicklungszusammenarbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung; Lehrbeauftragter am Seminar für politische Wissenschaft der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

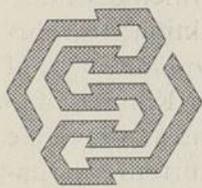
Veröffentlichungen u. a.: Nachdenken über Demokratie und Zivilgesellschaft in Afrika, in: International Politik und Gesellschaft, (1994) 1; Ivory Coast – A formal Decentralisation and a Democratisation yet to come, in: Regional Development Dialogue, (1996) 1.

Ulrich Petschow, Diplomvolkswirt, geb. 1952; Koordinator des Forschungsfeldes Umweltpolitik und -ökonomie am Institut für ökologische Wirtschaftsforschung gGmbH Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Susanne Dröge, Kurt Hübner und Jürgen Meyerhoff) Globalisierung und Nachhaltigkeit, Berlin 1998; (zus. mit Kurt Hübner und Regina Stein) Das Multilaterale Investitionsabkommen (MAI) und die Umwelt, Bonn 1998.

Susanne Dröge, Diplomvolkswirtin, geb. 1967; wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Makroökonomie an der HHL – Leipzig Graduate School of Management.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Ulrich Petschow, Kurt Hübner und Jürgen Meyerhoff) Nachhaltigkeit und Globalisierung, Berlin 1998; (zus. mit Birgit Soete) Trade-related Intellectual Property Rights, North South Trade, and Biological Diversity, Diskussionsbeiträge des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften der FU Berlin, (1998) 47.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn. Internet: <http://www.bpb.de>; E-Mail: [ag2@bpb.de](mailto:ag2@bpb.de)

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

gezogen. Von „Ambivalenzen“ im Globalisierungsprozeß auszugehen heißt dabei, zwei Fehler in der Analyse zu vermeiden, denen die o.a. beiden Extrempositionen der „starken Globalisierung“ und der „Globalisierungsskeptiker“ gleichermaßen verfallen: nämlich erstens die Globalisierung als einen Zustand und nicht als einen zyklisch verlaufenden Prozeß zu verstehen und darüber hinaus zweitens dabei von global vollständig integrierten Märkten auszugehen, die unterstellt oder aber empirisch widerlegt werden – als hätte es je „perfekte“ Märkte gegeben<sup>6</sup>.

## II. Die Entwicklung des Handels

Die statistisch unübersehbare Entwicklung des Welthandels – die Wachstumsraten machen zeitweise ein Vielfaches der Wachstumsraten des globalen Sozialprodukts bzw. selbst des Sozialprodukts der OECD-Staaten aus – wird gemeinhin als wichtigstes Zeichen für die Existenz globalisierter Märkte herangezogen. Diese gar nicht zu bestreitende Tendenz der Intensivierung und Vertiefung des Welthandels muß aber zunächst einmal „historisch“ wie auch „geographisch“ und „sektoral“ relativiert werden: *Historisch* ist zunächst festzuhalten, daß sich der Welthandel in Zyklen entwickelt, was für kapitalistische Wachstumsprozesse generell gilt, und insofern die Phase hoher Ex- und Importquoten seit Mitte der achtziger Jahre auch Ausdruck einer zyklischen Entwicklung sein kann, die z. B. in den neunziger Jahren zumindest in den Ländern der Europäischen Union (in denen sich statisch bis Ende der achtziger Jahre der Integrationseffekt auswirkte) und in Japan wieder abklingt; erst aktuell nähern sich die Export- und Importquoten der entwickelten Länder wieder den vor 1914 erreichten an, und zumindest für die EU und Japan gilt, daß der Anteil des Außenhandels am Bruttoinlandsprodukt seit Ende der achtziger Jahre wieder abnimmt<sup>7</sup>. Für die EU als Binnenmarkt gilt sogar, daß aktuell nur acht Prozent des Bruttoin-

landsprodukts exportiert werden<sup>8</sup>. *Geographisch* verteilt sich nämlich der Welthandel durchaus nicht „global“, sondern ist regional konzentriert auf die Länder der OECD-Triade, nämlich die Europäische Union (über 40 Prozent Anteil), Nordamerika (knapp 20 Prozent) sowie Japan und die südostasiatischen Schwellenländer (ca. 35 Prozent)<sup>9</sup>. Und *sektoral* ist hervorzuheben, daß wichtige Wachstumsbereiche der Ökonomie, nämlich die personenbezogenen Dienstleistungen und der Öffentliche Dienst, in der Regel über einen niedrigen „Offenheitsgrad“ nach außen verfügen<sup>10</sup>.

Auch wenn dies alles keine dramatischen Veränderungen belegt, muß den Globalisierungsskeptikern doch entgegengehalten werden, daß vieles auch für einen qualitativen Bruch in der Struktur des Welthandels spricht: Zwar wird die Struktur des globalen Handels immer noch von der klassischen internationalen industriellen Arbeitsteilung geprägt, und auch die Lohnhöhen spielen *noch* eine untergeordnete Rolle (nur 1,2 Prozent der Importe der OECD-Länder stammten 1990 aus „Niedriglohnländern“<sup>11</sup>). Dennoch zeigt sich eine neue Qualität nicht nur in der mit dem schnellen Wachstum des Handels einhergehenden Dynamik und Vertiefung der Handelsbeziehungen, sondern vor allem in der Verschiebung vom *intersektoralen* (Handel zwischen den Branchen) zum *intra-sektoralen* Handel – d. h., der komplementäre Anteil am Welthandel geht zugunsten des substitutiven Anteils zurück. Dies hat eine Verschärfung der Konkurrenz in den Weltmarktbranchen zur Folge<sup>12</sup>, was in der Zukunft auch für bestimmte Bereiche der Dienstleistungen gelten wird, die besonders als Informationsdienstleistungen längst international handelbar geworden sind. Hinzu kommt, daß mit der wachsenden Vernetzung von Produktionsorten zumindest die sogenannten „Schwellenländer“ als Niedriglohnproduzenten den entwickelten Ländern auf dem Teilarbeitsmarkt für Niedrigqualifizierte Konkurrenz machen, was in den Ländern der EU die

6 Vgl. dazu Jonathan Perraton/David Goldblatt/David Held/Anthony McGrew, Die Globalisierung der Wirtschaft, in: U. Beck (Hrsg.) (Anm. 2), S. 136.

7 Dies wird besonders von P. Hirst/Gr. Thompson und K. Hübner (alle Anm. 4) herausgearbeitet. Aus den bei Hirst/Thompson präsentierten Schaubildern (bes. S. 128) wird auch der zyklische Charakter der Entwicklung deutlich, während Hübner besonders den „Aufholprozeß“ nach einer langen Phase der Stagnation, des Protektionismus und der Kriege von 1914 bis in die fünfziger Jahre des Jahrhunderts betont: Erst Ende der siebziger Jahre waren gerade einmal Vierfünftel des Integrationsgrades der Weltwirtschaft von vor 1914 wieder erreicht (S. 60).

8 Vgl. European Commission, DG 5, zit. in: David Foden, Trade Union proposals towards EMU, in: transfer, 4 (1998) 1, S. 90.

9 Vgl. Hartmut Küchle, Deutschlands Position auf dem Weltmarkt, in: WSI-Mitteilungen, 5 (1996).

10 Für Deutschland beträgt der Offenheitsgrad des Dienstleistungssektor zwischen zwei und drei Prozent (gemessen als Summe der Anteile der Exporte am Bruttoproduktionswert und Summe der Anteile der Importe an der inländischen Nachfrage dividiert durch zwei), vgl. DIW, Wochenbericht, 23 (1997), S. 414.

11 E. Altvater/B. Mahnkopf (Anm. 4), S. 248 (Zahlen nach Paul Krugman).

12 Diese Zusammenhänge werden auf Basis einer umfangreichen Literaturrecherche bei K. Hübner (Anm. 4), S. 64, herausgearbeitet.

aktuell steigende Arbeitslosigkeit in diesem Bereich mit erklären mag. Der oben gezogene Vergleich mit der Zeit vor 1914 hinkt auch insofern, als das Handelsregime damals immer von Nationalstaaten bestimmt wurde. Aktuell wird dagegen mit dem sukzessiven Abbau von handelspolitischen Schranken und Steuerungsoptionen (Zölle und nichttarifäre Handelsmaßnahmen) im Rahmen der GATT-Runden und nun des WTO-Regimes – also des Regimes der Welthandelsorganisation – und gleichzeitig mit erhöhten Regulierungsansprüchen sozial-ökologischer Art die Möglichkeit nationaler oder regionaler (z.B. europäischer) Politiken immer weiter bei dem Bemühen eingeschränkt, eigenständige Wege sozial-ökologischer Regulierung des Marktgeschehens einzuschlagen<sup>13</sup>.

### III. Auslandsdirektinvestitionen als Globalisierungsmotor?

Die seit Mitte der achtziger Jahre in absoluten wie relativen Zahlen dramatisch angestiegenen Auslandsdirektinvestitionen (FDI) gelten als weiteres Indiz für den Globalisierungsprozeß, für die gewachsene Mobilität des Kapitals und – in der Standortdebatte der Bundesrepublik – für den „Export von Arbeitsplätzen“. Allerdings spielen bei genauerem Hinsehen die Lohnhöhen respektive Lohnstückkosten die geringste Rolle bei den Motiven von Unternehmen, im Ausland zu investieren: 95 Prozent der Herkunftsländer und 75 Prozent der Zielländer von Auslandsinvestitionen sind entwickelte Industrieländer (OECD-Raum)<sup>14</sup>. Über ein Drittel des weltweiten Direktinvestitionenbestandes entfällt auf *intra*regionale Direktinvestitionen; regional sind die Auslandsinvestitionen also ähnlich dem Welthandel auf die Länder der Triade konzentriert<sup>15</sup>. Abgesehen davon, daß es sich z. B. bei den deutschen Auslandsinvestitionen zum großen Teil um Übernahmen bestehender Unternehmen handelt, daß also keine Arbeits-

plätze exportiert werden<sup>16</sup>, sind die Hauptmotive solcher Auslandsinvestitionen (das gilt für 80 Prozent der befragten deutschen Unternehmen) solche der Marktsicherung und Markterweiterung<sup>17</sup>. Hinzu kommt die zeitweise stark aufgewertete DM als Anreiz für Auslandsinvestitionen, während der Mangel an ausländischen Investitionen in Deutschland oft auf die schwierigen Zugangsbedingungen des deutschen Unternehmens- und Finanzsektors zurückzuführen ist<sup>18</sup>. Die relativ niedrigen deutschen Lohnstückkosten und den vergleichsweise hohen Sozialstaatsanteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP) als Ursachen für das Investitionsverhalten heranzuziehen stellt dagegen den Zusammenhang auf den Kopf: Die Länder mit den relativ höchsten Reallöhnen und Sozialstaatsausgaben sind zugleich die Länder mit den höchsten Arbeitsproduktivitäten und (deshalb) relativ niedrigen Lohnstückkosten – und dies bedingt einander<sup>19</sup>.

### IV. „Casinokapitalismus“ – die Entwicklung der internationalen Finanzmärkte

Eine neue Qualität hat zweifellos die Entwicklung auf den Finanzmärkten. Mit der Herausbildung von Eurodollarmärkten im Zuge der US-Verschuldung durch den Vietnam-Krieg und mit dem Zusammenbruch des Weltwährungssystems von Bretton Woods, mit der darauf folgenden Flexibilisierung der Wechselkurse, mit der Weltverschuldungskrise der achtziger Jahre und mit der Entwicklung von Offshore-Bankzentren haben sich mit zunehmender Staatsverschuldung enorme, frei flottierende Finanz- und Spekulationsmassen gebildet, die zu exorbitant hohen Finanzumsätzen geführt haben (und zu einem sogenannten „Derivatenskapitalismus“ ausgebaut wurden – „Derivate“ sind abgeleitete Finanzmarktinstrumente wie „Futures“, „Optionen“, die der Absicherung z. B. gegen Preisänderungen dienen, die aber auch zu spekula-

13 So muß eine Ökosteuer-Politik im WTO-Regime ohne Grenzübergangsabgaben auskommen; ein europäisches Hormonverbot (entsprechend dem umweltpolitischen Vorsichtsprinzip) wird im WTO-Regime für unzulässig erklärt und von amerikanischen Exportinteressen auszuhebeln versucht etc.; alle produktions-(nicht produkt-)bezogenen Diskriminierungen gelten als unzulässige Handelshemmnisse.

14 Vgl. John Evans, *Economic Globalisation: The Need for a Social Dimension*, in: David Foden/Peter Morris (Hrsg.), *The Search for Equity*, London 1998.

15 Vgl. K. Hübner (Anm. 4), Abschnitt 3.6; Hans-Hagen Härtel/Rolf Jungnickel u. a., *Grenzüberschreitende Produktion und Strukturwandel*, Baden-Baden 1996.

16 Vgl. dazu Michael Wortmann/Christoph Dörrenbächer, *Multinationale Konzerne und der Standort Deutschland*, in: Werner Fricke (Hrsg.), *Jahrbuch Arbeit und Technik 1997*, Bonn 1997, S. 32 ff.

17 Vgl. ifo-Institut für Wirtschaftsforschung e.V., *ifo-Schnelldienst*, 20 (1996).

18 Zu den Aufwertungseffekten vgl. bes. Kurt Hübner/Andreas Bley, *Lohnstückkosten und internationale Wettbewerbsfähigkeit*, Marburg 1996; zu den Zugangsschwierigkeiten für ausländisches Kapital in Deutschland vgl. bes. K. Hübner (Anm. 4), Abschnitt 4.

19 Vgl. dazu Michael Krätke, *Globalisierung und Standortkonkurrenz*, in: *Leviathan*, (1997) 2; Jens Alber, *Der deutsche Sozialstaat im Licht international vergleichender Daten*, in: ebd., (1998) 2.

tiven Zwecken genutzt werden). Dadurch wiederum hat sich die Höhe der internationalen Renditen im Finanzanlagen- und Spekulationsbereich gegenüber den Profitraten der jeweils nationalen Produktion relativ verselbständigen können. Die politisch gewollte Deregulierung der Geldmärkte führte zu hohen Zinselastizitäten, hohen Geldschöpfungsmultiplikatoren und zur Entwicklung privat betriebener Zahlungsverkehrssysteme; all dies hatte relativ hohe und gegenüber dem Produktionsprozeß relativ autonome Renditen (schnelle Gewinnaussichten, aber auch entsprechende Verluste) im Bereich der Finanzinvestitionen und damit einen Ausbau der Finanzinvestitionen zuungunsten der produktiven Investitionen zur Folge. Das Verhältnis von Finanztransaktionen zum Bruttoinlandsprodukt stieg weltweit von 15:1 (1971) auf 30:1 (1980) und auf 78:1 (1990), das Devisenumsatzvolumen ist aktuell um das 50fache höher als das des Weltexports; täglich werden brutto 1400 Mrd. US-Dollar transaktioniert, davon 85 Prozent kurzfristiges „hot money“<sup>20</sup>. Diese Entwicklung führt wiederum zu einer Verschärfung des dem Bankensystem inwohnenden Risikos, da jetzt bei einzelnen Akteuren eine Kumulation von Risiken möglich wird und die Spekulationsrenditen überdurchschnittliche Gewinne verheißen, die den Anreiz für realwirtschaftliche Investitionen vermindern. Eine wachsende Instabilität der weltweiten Geld- und Gütermärkte und der realwirtschaftlichen Investitionsquoten werden so durch die Dominanz dieses „Casinokapitalismus“ (Susan Strange) wahrscheinlich, weil sich die „Exit“-Optionen“ der Anleger – gemeint ist die Möglichkeit, aus dem produktiven Bereich der Kapitalanlagen herauszugehen<sup>21</sup> – vervielfachen. Der seit Mitte der siebziger Jahre in der EU konstaterbare Einbruch der Investitionsquote (Nettoinvestitionen/Bruttoinlandsprodukt) ist auf die Wahrnehmung dieser „Exit“-Optionen wesentlich mit zurückzuführen.

20 Vgl. Michael Heine/Hansjörg Herr, Money makes the world go around – über die Verselbständigung der Geldsphäre und andere Mißverständnisse, in: Prokla, (1996) 2, S. 207 ff.; J. Perraton u. a. (Anm. 6), S. 149 ff.; Robert Guttman, Die Transformation des Finanzkapitals, in: Prokla, 103 (1996), S. 183; K. Hübner (Anm. 4), Abschnitt 2.4 setzt sich in diesem Zusammenhang detailliert und kritisch mit der sogenannten „Entkoppelung von realer und monetärer Akkumulation“ auseinander.

21 Der in der Politischen Soziologie gängige Begriff der „Exit“-Option bezieht sich auf die Arbeit von Albert O. Hirschman, Exit, Voice and Loyalty, Cambridge/Mass. 1970, und bezeichnet eine Handlungsoption zum Zwecke der Interessendurchsetzung, die sich i. d. R. gegenüber Loyalität und Protest („voice“) als überlegen erweist – wenn man sie denn als Akteur wählen kann, weil man nicht an den Handlungsraum gebunden ist.

Allerdings muß gegenüber der vielfach aus den o. a. Zusammenhängen abgeleiteten These, daß das Investitionsverhalten durch eine internationale Zinsrate bestimmt sei, einschränkend vermerkt werden, daß eine einheitliche internationale Zinsrate noch nicht existiert und empirisch ein signifikanter Trend zugunsten eines international ausgerichteten Investitionsverhaltens nicht eindeutig nachweisbar ist, wie die 1980 veröffentlichte Analyse von Martin Feldstein/Charles Horioka und die seitdem laufende wissenschaftliche Diskussion ergeben haben: Demnach orientiert sich das nationale Investitionsverhalten in den Industrieländern immer noch vorrangig an den nationalen Sparquoten<sup>22</sup>. Und auch die Rolle der „opaken“ Finanzprodukte, die vor allem auf lokalen Märkten angeboten werden, wird in der Diskussion oft übersehen: Viele „Finanzprodukte“, die gehandelt werden, sind an lokale Märkte mit den notwendigen Zugangsinformationen gebunden – deshalb „undurchsichtig“, eben: „opak“ – und stehen somit nicht auf dem internationalen Markt zur Verfügung<sup>23</sup>. Und die horrenden Spekulationsbeträge, die in der Literatur die These der Abkoppelung des monetären vom realen Sektor belegen sollen, reduzieren sich – weil Bruttozahlen – bei genauerer Gewinn-Verlust-Rechnung und Netto-Betrachtung auf sehr viel kleinere Risikokonstellationen<sup>24</sup>. Vor allem aber führen wachsende Unsicherheiten, wie sie mit dem Casinokapitalismus einhergehen, bei den Akteuren zu Strategien der Absicherung – etwa im Sinne der Anlage von Sicherungsfonds der Banken.

Die sich dramatisch entwickelnden Finanzmärkte haben allerdings nicht nur Auswirkungen auf das Investitionsverhalten, sondern führen auch zu einem spürbaren Wandel in den Unternehmenskulturen: Entscheidend für die sich andeutenden dramatischen Änderungen in der Unternehmenskultur in den Ländern des „rheinischen Kapitalismus“ (Michel Albert) in Europa (Bundesrepublik, BeNeLux-Staaten, Frankreich, Norditalien) ist der Trend, daß immer mehr Unternehmen sich das notwendige Kapital durch den Gang zur Börse beschaffen, anstatt Kapitalkredite aufzunehmen und Zinsen zu bedienen. Dadurch sind sie in ihrer Unternehmenspolitik immer stärker mit den kurzfristigen Interessen und Kalkülen der Aktionäre (der „shareholder“) konfrontiert. Dies ist vor allem

22 Vgl. Martin Feldstein/Charles Horioka, Domestic Saving and International Capital Flows, in: Economic Journal, 90 (1980), S. 314–329.

23 Dies stellt besonders K. Hübner (Anm. 4, S. 49 f.) heraus; überhaupt ist ein Großteil der Finanzprodukte und Aktienmärkte mit einem ausgesprochenen „home bias“ versehen, d. h., sie sind lokal bzw. national orientiert (vgl. ebd., S. 46); dazu auch M. Krätke (Anm. 19), S. 219.

24 Vgl. K. Hübner (Anm. 4), S. 50 f.

ein internationaler Prozeß, der sich darin ausdrückt, daß die Relation von grenzüberschreitendem Handel mit Aktien und Anleihen zum Bruttoinlandsprodukt von 5,1 Prozent (1975) auf 169,6 Prozent (1993) anstieg. Der schnell zunehmende sogenannte „*Verbriefungsprozeß*“ (Finanzinstrumente der „*Verbriefung*“ machen Forderungen übertragbar und handelbar) hat von 1980 bis 1993 zu einer Versechsfachung der Anleiheemissionen geführt<sup>25</sup> und geht mit einer wachsenden Bedeutung der internationalen Investitionsfonds für die Ökonomie einher. Zusammen mit dem sich durch die Deregulierung der internationalen Märkte intensivierenden Wettbewerb auf Gütermärkten bewirkt dies eine „*Verbetriebswirtschaftlichung*“ der sozialen Beziehungen in den Unternehmen und eine betriebspolitische Dominanz der kurzen Frist und der variablen Kosten. Deren variabelster Teil sind aber die *Lohnkosten*. Dies hat in den Ländern des eher mittelfristig und kooperativ orientierten Typus des „*rheinischen Kapitalismus*“ eine z. T. dramatische Veränderung der Unternehmenskulturen zur Folge, die sich immer mehr an den kurzfristigen Dividenden-Interessen der Anteilseigner orientieren – „*shareholder-value capitalism*“ – und die deshalb heute den Arbeiter, der in der Zeit der Nachkriegsprosperität zum „*Mit*“-arbeiter hochstilisiert wurde, am liebsten wieder auf „*Produktionsfaktorkosten*“ reduzieren und diese Kosten dann soweit wie möglich reduzieren möchten.

---

## V. „*Global sourcing*“ – die Internationalisierung von produktiven Netzwerken

---

Die in den sechziger und siebziger Jahren rapide gesunkenen Transport- und Kommunikationskosten in Verbindung mit den neuen Kommunikationstechnologien haben Möglichkeiten für eine weltweit vernetzte Produktion eröffnet. Besonders die Transnationalen Konzerne (TNKs), aber auch bislang national orientierte Unternehmen können jetzt im Zuge der Strategien von „*lean production*“ und von „*neuen Produktionskonzepten*“ mit Hilfe der modernen Informations- und Kommunikationstechniken eine Politik der grenzüberschreitenden „*externen Flexibilisierung*“ ihrer Produktion auf einer neuen Stufe umsetzen. Der grenzüberschreitende „*intra-firm*“- und „*intra-industry*“-Handel hat auf diesem Hintergrund in den achtziger Jahren und danach stark zugenommen, auch wenn hier erhebliche Unterschiede zwischen den

westeuropäischen Ländern (mit hohen Vernetzungsanteilen) und den USA und Japan (mit relativ niedrigen Anteilen) bestehen<sup>26</sup>. Dadurch wird es insbesondere den TNKs möglich, unterschiedliche Produktivitäts-, Qualifikations- und Lohnkostenressourcen in den unterschiedlichen Ländern durch Auslagerungen und „*intra-firm*“-Vernetzungen zu mobilisieren – bezeichnenderweise aber nicht im Weltmaßstab, sondern konzentriert auf die westeuropäischen bzw. US-amerikanischen produktiven Zentren! In diesem Zusammenhang können dann besonders arbeits- bzw. lohnintensive Fertigungsbereiche in Länder ausgelagert bzw. Vorprodukte aus Ländern bezogen werden („*global sourcing*“), in denen auf der einen Seite die geforderte Qualifikation vorhanden ist und auf der anderen Seite die Lohnkosten niedrig sind (als Beispiel mag der inzwischen berühmt gewordene indische Ingenieur dienen, der via Internet Blaupausenarbeiten in seinem Heimatland für Konzerne in Europa ausführt). Die Verbindung von Internationalisierung der Ökonomie und den Möglichkeiten der Kommunikations- und Informationstechnologien haben hier bewirkt, daß Teilarbeitsmärkte international über weite Räume geöffnet und daß so soziale Schließungsprozesse seitens nationaler Gewerkschaften unterlaufen werden können. Unternehmen können sich – soweit sie solche Strategien verfolgen – den nationalen Arbeitsmärkten und Sozialsystemen entziehen, was für die in der Zeit der Nachkriegsprosperität entwickelten nationalen Reproduktionsstrukturen erhebliche Konsequenzen haben kann. Denn jetzt können die nationalen, auf die Erwerbsarbeit bezogenen tarif- und sozialpolitischen Regelwerke unter Druck geraten, da die von den Strategien des „*global sourcing*“ besonders betroffenen kleinen und mittleren Betriebe der jeweiligen Region, die bis dahin indirekt am Weltmarkterfolg der großen Unternehmen beteiligt waren, oft sehr arbeits- respektive lohnintensiv produzieren. Sie tragen damit die Hauptlast der Lohnnebenkosten (mit denen die sozialen Sicherungssysteme finanziert werden) und des Steueraufkommens (die Lohnsteuern machen den größten Anteil des Steueraufkommens aus). Zugleich sind es diese Betriebe, die z. B. im deutschen System den größten Anteil an der Ausbildung von Facharbeit haben. Diese Spaltung zwischen großen und kleinen/mittleren Unternehmen wird durch eine Wirtschaftspolitik, die die produktiven, oft regional fixierten Bindungen nicht stärkt, sondern allein auf den Produktivitätserfolg der Großen setzt, systematisch befördert. Die hohe Produktivität in den Kernsektoren einer exportorientierten Wirtschaft hat – durch die Übernahme von „*Sharehol-*

---

25 Vgl. R. Guttman (Anm. 20) und M. Heine/H. Herr (Anm. 20).

---

26 Vgl. OECD, *Globalisation of Industry. Overview and Sector Reports*, Paris 1996, Table 17.

der-value“-Attituden durch das Management und die Deregulierungspolitik der Nationalstaaten gefördert – zusätzliche Arbeitslosigkeit zur Folge; die Produktivitätsentwicklung wird unter diesen Bedingungen nicht mehr Teil der *Lösung* des Problems (der Massenarbeitslosigkeit), sondern *Teil des Problems* selbst<sup>27</sup>.

Zugleich muß aber betont werden, daß die hier beschriebenen Prozesse der „externen Flexibilisierung“ immer noch an produktive regionale Zentren gebunden sind<sup>28</sup> und daß die These, der zufolge die modernen Unternehmen „ohne Nationalität“ (so etwa Robert Reich) oder „standortlos“ (so Elmar Altvater und Birgit Mahnkopf) seien<sup>29</sup>, empirisch bisher kaum Belege findet – was eine Reihe von Kritikern aufzeigen konnte. Das gilt selbst für die „Multis“, die noch längst nicht den Status von „Transnationalen Konzernen“ erreicht haben, wie Paul Hirst und Grahame Thompson belegen können<sup>30</sup>. Aber dies gilt auch für die Länder des „rheinischen Kapitalismus“ allgemein: Die hohe Produktivität der regionalen Standorte in diesen Ländern verhindert zumindest auf absehbare Zeit, daß jene Art des *global sourcing*, von der oben am Beispiel des qualifizierten indischen Ingenieurs die Rede war, sich als Massenphänomen durchsetzt und deshalb zu Entlassungsschüben führt. Denn in den entwickelten kapitalistischen Ökonomien gehört heute zu einem produktiven Produktionsort mehr als der Lohnkostenfaktor einer Berufssparte; dazu gehören vielmehr die genannten regionalen Netzwerke von Klein-, Mittel- und Großbetrieben, die universitären wissenschaftlichen Zentren, die im Ausbildungssystem produzierte hohe Produktionsintelligenz, eine ausgebaute Infrastruktur, der hohe Standard der Regulierung der Arbeit und der sozialen Sicherung und vor allem (noch) die hohe soziale und politische Stabilität. Diese regionalen Standortfaktoren, auf denen die hohe Produktivität in kontinentalwesteuropäischen Ländern immer noch beruht, können zwar durch *global sourcing* der angesprochenen Art ergänzt oder auch – wie beschrieben – bedroht, aber vorerst noch nicht ersetzt werden. Die immer noch vorhandene produktive „Einbettung“ der Unternehmen in solche ökonomischen und sozialen Netzwerke der Region verbietet es auch, dem Kapital jene unbegrenzte Mobilität zu unterstellen, wie dies in der „starken Globalisierungsthese“ fast durchgängig geschieht. Aus den

27 Vgl. Jürgen Hoffmann, Will the Success of the German Model be its Undoing, in: D. Foden/P. Morris (Anm. 14).

28 Vgl. dazu Dieter Läßle, Ökonomische Perspektiven der Städte, in: Die alte Stadt, 2 (1996).

29 Vgl. Robert Reich, Die neue Weltwirtschaft, Frankfurt am Main-Berlin 1993; E. Altvater/B. Mahnkopf (Anm. 4).

30 Vgl. P. Hirst/G. Thompson (Anm. 4), Kap. 4.

mit den „Globalisierungs-“ und „Entbettungsprozessen“ einhergehenden Marktturbulenzen und Währungsinstabilitäten, aus dem Trend zu vernetzten Produktionen, komplexeren Produkten und kürzeren Innovationszyklen könnte sogar umgekehrt geschlossen werden, daß die Einbettung in ein Kontinuität versprechendes Netzwerk der Region für die Unternehmen eine wichtige Innovationsvoraussetzung wird, weil eine solche Einbettung produktive Potentiale und Erwartungssicherheiten verspricht, auf deren Basis erst das „Mitspielen“ in einer globalisierten Konkurrenz möglich wird: Die Rückbesinnung auf die regionalen Potentiale wird hier Voraussetzung der Bewältigung der globalen Herausforderung.

---

## VI. Der Staat als nationaler Wettbewerbsstaat – die Demokratie auf dem Rückzug

---

Mit der Internationalisierung des Geldkapitals und mit den internationalen Anlagestrategien der „global players“ (z. B. der TNKs) werden die Staaten und regionalen Staatenbünde (z. B. die EU) immer mehr zu *Wettbewerbern* um dieses Kapital, versuchen ihre Währung als Geldanlage-sphäre möglichst hart zu halten und die Staatshaushalte – zusätzlich unter dem Druck hoher Zinsen auf Staatsschuldtitel – einzuschränken, zu sparen. Der einzelne Nationalstaat (und dessen demokratische Verfaßtheit), der zuvor die äußeren Bedingungen des Marktes gesetzt und reguliert hat, droht jetzt zum Spielball internationaler Spekulation zu werden, droht seine Autonomie im internationalen „Casinokapitalismus“ zu verlieren – zumal dann, wenn die Politik aus diesem Konkurrenzdruck den fatalen Schluß zieht, die neuen Wettbewerbsbedingungen international nicht regulieren zu müssen, sondern im Zuge einer Deregulierungspolitik sich diesem Druck verstärkt aussetzt und versucht, seine Standort-, sprich: Kostenfaktoren gemäß diesen Wettbewerbsbedingungen zu verbessern.

Die Deregulierungspolitik der einzelnen Nationalstaaten und Staatenbünde seit Mitte der siebziger Jahre ist paradoxerweise sogar eine entscheidende Voraussetzung für jene Globalisierungsprozesse gewesen, die jetzt die Autonomie der Politik auszuhebeln drohen. Das Bemühen der nationalen Regierungen wiederum, auf die selbst freigesetzten Globalisierungstendenzen zu antworten, ergibt – ganz „Zauberlehrlinge“ – eine neue Form der Internationalisierung der Wirtschaftspolitik: nämlich die Internationalisierung des o. a. ruinösen

Kostensenkungswettlaufs der nationalen Wirtschaftspolitiken nach unten. Es ist dies ein Nullsummenspiel, das dazu tendiert, in einem Negativsummenspiel zu enden, in dem zum Schluß alle Beteiligten ihre produktiven Ressourcen (Infrastruktur, Qualifikation, soziale und politische Stabilität) geopfert haben, um dann vor ökonomischen, sozialen und ökologischen Wüsten mit leeren Händen bzw. leeren Kassen, aber vollen Gefängnissen zu stehen. Da mit den wachsenden „Exit“-Optionen auf der Kapitaleseite die „kooperative Disziplinierung des Kapitals“ (Wolfgang Streeck) unterlaufen werden kann – eine Kooperation, die ja im Unterschied zu fordistischen Produktionsmodellen in den neuen, flexiblen Produktionskonzepten auch nicht mehr im bisher gekannten Maße erforderlich ist –, droht die Aufkündigung des sozialstaatlichen Kompromisses, und die Fähigkeit der staatlichen und zivilgesellschaftlichen Regelsysteme zur Umverteilung nimmt ab<sup>31</sup>.

Jenseits dieses Wettbewerbsszenarios droht auf alle Fälle durch Prozesse der ökonomischen Globalisierung ein Souveränitätsverlust der Nationalstaaten<sup>32</sup>, der – da jenseits nationalstaatlicher Organisation demokratische Systeme eine soziokulturelle Basis vermissen lassen (die „Wir“-Identität eines Volkes als „Souverän“) – auch in einem Verlust an Demokratie zu münden droht zugunsten einerseits der entfesselten Macht globalisierter Märkte und/oder andererseits tendenziell bürokratisierter supranationaler Apparate bzw. wissenschaftlicher Expertengemeinschaften<sup>33</sup>: Die „Entgrenzung der Demokratie erschwert die Prozesse der demokratischen Willensbildung und politischen Identifikation. Sie erleichtert zugleich aber – auch deswegen – Prozesse bürokratischer (nicht-politisch politischer) Machtbildung und Entscheidungsfindung ...“<sup>34</sup>.

---

## VII. „Re-embedding“ als politische Aufgabe

---

Die dem „Globalisierungskomplex“ (Kurt Hübner) inhärente und gegenüber der Nachkriegsprosperität dramatisch veränderte gesellschaftliche Akteurskonstellation kann darin zusammengefaßt werden, daß durch die Öffnung von neuen, erwei-

terten Austrittsmöglichkeiten („Exit“-Optionen) der Kapitaleseite gegenüber der nationalstaatlichen Politik in den sozialstaatlichen Systemen und in den industriellen Beziehungen ein bis dahin unbekanntes Drohpotential zugewachsen ist. Dabei ist es die „Wirklichkeit der Möglichkeit“ (Ulrich Beck) eines Austritts aus dem sozialstaatlichen oder auch umweltpolitisch geregelten „Spiel“, die zählt, mit zwei wichtigen Einschränkungen: Nicht alle Akteure können gleichermaßen diese Möglichkeit in Anspruch nehmen, und nicht alle Akteure, die sie in Anspruch nehmen, könnten, nutzen sie auch<sup>35</sup>. Und diejenigen, die sie exzessiv nutzen, können auch mit hohen Opportunitätskosten in Form von Erwartungsunsicherheiten und Folgekosten konfrontiert sein. Insgesamt eröffnen sich damit Chancen für eine politische Intervention im Sinne der Gestaltung („governance“) des Globalisierungsprozesses.

Der Grund für die veränderten Akteurskonstellationen liegt im erhöhten Bewegungsspielraum des Kapitals, der wiederum eine wachsende Instabilität ökonomischer Prozesse zur Folge hat. Prozesse wachsender Instabilität und Unsicherheit produzieren aber auf seiten gesellschaftlicher Akteure notwendigerweise auch politische und ökonomische Strategien, die mehr Sicherheit in der Unsicherheit verheißen. Historisch können z. B. Prozesse der Entbettung“ (*disembedding*) der Ökonomie, wie sie Karl Polanyi<sup>36</sup> beschrieben hat, nicht absolut gesetzt werden; solche Entbettungsprozesse waren historisch immer auch zugleich Prozesse, die eine nachfolgende Wieder-Einbettung erzwungen haben: Die Durchsetzung der konkurrenzhaft vermittelten Eigentümergeellschaft der frühen bürgerlichen Gesellschaft provozierte z. B. jene „Herrschaft des Gesetzes“, die schon frühzeitig von Thomas Hobbes in seinem „Leviathan“ als Prozeß der „Einbettung“ der freigesetzten Marktkonkurrenten beschrieben wird; eine „Einbettung“, die in der Entwicklung der bürgerlichen Gesellschaft durch Ergebnisse sozialer Konflikte und deren Festschreibung in Arbeits- und Sozialgesetzen immer weiter ausgestaltet wurde. Eine politische Antwort auf die hier beschriebenen ambivalenten Globalisierungsprozesse müßte daher ökonomische und politische „Wieder-Einbettungs“-Strategien von Akteuren aufgreifen, unterstützen und vorantreiben, und zwar auf den verschiedenen Ebenen, auf denen Globalisierungsprozesse wirken: auf der Ebene der Region, der Nation, der regionalen Staatenbünde und auf der internationalen Ebene. Daher kann eine „Wieder-Einbettung“ (*re-embedding*) durch Regulierung der sich dynamisch ver-

31 Wolfgang Streeck, Industrielle Beziehungen in einer internationalisierten Wirtschaft, in: U. Beck (Hrsg.) (Anm. 2), S. 187.

32 Vgl. U. Beck (Anm. 2), S. 26 ff.

33 Vgl. ebd., S. 29 ff. und Fritz W. Scharpf, Demokratie in der transnationalen Politik, in: U. Beck (Hrsg.) (Anm. 2).

34 U. Beck (Anm. 2), S. 39 f.

35 Vgl. K. Hübner (Anm. 4), S. 24.

36 Karl Polanyi, *The Great Transformation*, Frankfurt am Main 1978.

selbständigenden internationalen Handlungsoptionen der ökonomischen und politischen Akteure als ein Ansatzpunkt und Ziel von Politik benannt werden, ein Ansatzpunkt, der nicht unproblematisch ist. Denn schließlich sind Formen regionaler Regulierungen (z. B. im Rahmen der EU) auch immer Formen sozialer Schließung gegenüber Dritten. Und selbst internationale oder gar globale Regulierungsformen können – wie die Auseinandersetzungen im Rahmen der WTO-Verhandlungen gezeigt haben – dann diskriminierenden Charakter haben, wenn sie trotz moralisch gut begründeter Ziele die unterschiedlichen Entwicklungsstände nationaler Ökonomien nicht berücksichtigen und auf materielle Ausgleichsmechanismen verzichten. Prozesse des *re-embedding* müßten also mit konkreter (redistributiver!) internationaler Solidarität verbunden werden, wenn sie nicht neue Ungleichheiten produzieren sollen.

Eine solche internationale „Wieder-Einbettung“ in Form der Regulierung wird derzeit nicht zuletzt dadurch erschwert, daß ein „Staat“ als Regulationsinstanz auf dem Weltmarkt und damit die „Hobbesche Lösungsform“ nicht zur Verfügung steht und wohl auch – als „Weltstaat“ – gar nicht unbedingt wünschenswert ist. Entscheidende Akteurs Ebenen jenseits der Nationalstaaten sind daher Verhandlungssysteme, die zwar nicht einer direkten demokratischen Legitimation offenstehen, die aber eine eigenständige Legitimation auf Basis von Vetorechten beanspruchen können<sup>37</sup>. Und damit sind gemeint: *erstens* regionale Vereinbarungen zwischen bestehenden Staaten und innerhalb von Staatenbünden bzw. Wirtschaftsgemeinschaften (EU, Nafta, Mercosur), *zweitens* Verhandlungen im Rahmen internationaler Organisationen (WTO, ILO/OECD, IMF etc.) und *drittens* internationale Ad-hoc-Vereinbarungen (Rio, Montreal), die allerdings einzelnen Staaten („Dritten“) immer noch „Freerider“-Optionen als Möglichkeit belassen. Zugleich sind diese hier angesprochenen Ebenen des Handelns gerade für Organisationen, die – wie Gewerkschaften – noch (und mit guten Gründen) den nationalen Politikaren und Märkten verhaftet sind, nur schwer zugänglich und dies auch oft nur um den Preis, die Interessen ihrer Mitglieder nur noch schwer mit den Politikinhaltungen auf diesen

37 Vgl. F. W. Scharpf (Anm. 33), S. 237.

scheinbar abgehobenen Ebenen vermitteln zu können. Nicht zufällig sind es daher Nicht-Regierungs-Organisationen (NGOs), die auf diesen Ebenen sehr aktiv sind und über Ad-hoc-Kontrakte unter Zuhilfenahme des eigenen Drohpotentials (z. B. der Konsumentenmacht im ökologischen Diskurs<sup>38</sup>) sich als erstaunlich durchsetzungsfähig erweisen. Soziale und ökologische Mindeststandards als ein Inhalt der internationalen Regulierung könnten so einerseits Ergebnisse internationaler Verhandlungen sein, aber andererseits auch Ergebnisse der Auseinandersetzung der NGOs mit den Transnationalen Konzernen, die dann in *Codes of Conduct* (Verhaltensrichtlinien) auf der Konzernebene verankert werden (und dafür gibt es inzwischen viele positive Beispiele). Je weiter diese Verhandlungen von den nationalstaatlichen Systemen entfernt sind, desto mehr ersetzt das moralische Argument das ökonomische Interesse – weshalb sich auf diesen internationalen, unregulierten Ebenen Organisationen wie Gewerkschaften schertun. Dabei sind sie hier im ureigensten Interesse gezwungen, sich mit den anderen beteiligten Akteuren für bürgerliche Freiheitsrechte im internationalen Raum einzusetzen, um den Herausforderungen der Märkte Paroli bieten zu können<sup>39</sup>.

Im Globalisierungsdiskurs könnten so Inhalte politischer Regulierung reflexiv umformuliert werden. Denn die Globalisierungsdiskussion – dies hat Helmut Wiesenhal in einer soziologischen Annäherung an das Problem herausgestellt – vermittelt die Einsicht, „daß es keine wirkliche Externalisierung von Handlungsfolgen gibt und daß nach der Eroberung des globalen Raumes signifikante Fortschritte nur mehr per Intensivierung, qualitativer Innovation und Chancenausgleich möglich sind“<sup>40</sup>. Vielleicht erweist sich diese Erkenntnis sogar als die größte Chance im „Globalisierungskomplex“.

38 Erinnert sei hier an die erfolgreiche Auseinandersetzung von Greenpeace mit dem Shell-Konzern in der Brentspar-Affaire.

39 Vgl. dazu Jürgen Hoffmann/Reiner Hoffmann, Globalization – Risks and Opportunities for Labor Policy in Europe, European Trade Union Institute, Discussion and Working Paper 97.04.01 (E), (Brussels 1997).

40 Helmut Wiesenhal, Globalisierung. Soziologische und politikwissenschaftliche Koordination eines unbekanntes Terrains, in: Berliner Debatte INITIAL, 7 (1996) 5, S. 52.

# Politische Ökonomie der Globalisierung

## I. Einleitung

Ein Gespenst geht um in Europa – das Gespenst der Globalisierung<sup>1</sup>. Alle Intellektuellen des alten Europa haben sich zu einer Hetzjagd gegen dieses Gespenst verbündet<sup>2</sup>. Dabei werden nahezu alle wirtschaftlichen und sozialen Übel nicht nur in Europa, sondern auch in den weniger entwickelten Staaten auf das ‚Grundübel der Globalisierung‘ zurückgeführt. Multinationale Konzerne, Spekulanten, der Internationale Währungsfonds (IWF), die Weltbank und die Deutsche Bundesbank sowie konservative politische Kräfte werden quasi als Agenten der Globalisierung dingfest gemacht. Um sich von Gespenstern zu befreien, helfen Aufklärung (aus einer selbstverschuldeten Unmündigkeit) und Empirie. Dieser Beitrag ist in aufklärerischer Absicht verfaßt.

Zunächst wird gezeigt, worin die Fehlteile in der Globalisierungsdiskussion bestehen. Dabei kann auf vorliegende empirische Untersuchungen zurückgegriffen werden, welche die Diskussion auf eine rationale Basis stellen können. In diesem Beitrag wird aber noch einer weiteren Frage nachgegangen: Warum wird mit so großem emotionalem Engagement über eine abstrakte wirtschaftliche Erscheinung diskutiert, und wie ist zu erklären, daß diese so gravierend falsch interpretiert wird? Diese Frage entzieht sich einer ökonomischen Beantwortung. Sie verweist vielmehr auf den Bereich der Politik. Globalisierung erweist sich hier letztlich als ein Phänomen, das nur politökonomisch erklärt bzw. verstanden werden kann.

## II. Fehlteile über Globalisierung

Die Globalisierung begann – folgt man Historikern – am 15. November 1975: mit dem ersten Weltwirtschaftsgipfel in Rambouillet bei Paris<sup>3</sup>. Gemeinhin

wird ‚Globalisierung‘ mit der nachlassenden Bedeutung nationalstaatlicher Grenzen für wirtschaftliche Aktivitäten erklärt, bedingt durch erstens weitgehende *Liberalisierung* von Güter-, Kapital- und Faktormärkten sowie zweitens technischen Fortschritt (‚dritte industrielle Revolution‘), insbesondere im Bereich der Informations- und Kommunikationstechniken. Daraus folgend werden weitreichende Konsequenzen diagnostiziert: Gesellschaften und Kulturen, die in der Vergangenheit sehr weit voneinander entfernt waren, rücken einander näher und vermischen sich. Die Bedingungen des wirtschaftlichen und politischen Handelns werden nicht mehr national, sondern weltumspannend – ‚global‘ – determiniert: „Die global agierende Wirtschaft untergräbt die Grundlagen der Nationalökonomie und der Nationalstaaten.“<sup>4</sup> Daraus wird geschlossen, daß der *Wettbewerb der Nationen* sich extrem verschärfe und für nationale Politik kein Raum mehr bleibe. „Die Macht des Geldes erhebt sich über die gesellschaftspolitische Macht des Staates und ersetzt den Gesetzgeber, den Willen des Volkes, durch sogenannte ‚Marktesetze‘, die von niemandem verantwortet werden und für deren Auswirkungen niemand zur Rechenschaft gezogen werden kann.“<sup>5</sup>

Den transnationalen Unternehmen wächst neue Macht zu: Sie können Arbeit dahin exportieren, wo die Kosten und Auflagen für den Einsatz der Arbeitskräfte möglichst niedrig sind. Darüber hinaus sind sie in der Lage, Produkte und Dienstleistungen zu zerlegen und arbeitsteilig an verschiedenen Orten der Welt zu erzeugen. Sie sind außerdem in der Position, Nationalstaaten oder eigene Produktionsstandorte gegeneinander auszuspielen und auf diese Weise einen „globalen Kuhhandel“ um die billigsten Steuer- und günstigsten Infrastrukturleistungen zu betreiben<sup>6</sup>.

Diese Diagnose ist allerdings nicht gerade neu, sie ist – in leicht modifizierter Form – bereits im Manifest der Kommunistischen Partei von 1848 zu finden<sup>7</sup>. Nun sagt dies allerdings noch nichts darüber aus, ob bzw. in welchem Maße die mit der

1 Leicht abgewandeltes Zitat aus Karl Marx, Manifest der kommunistischen Partei, in: Marx/Engels Werke, Bd. 4, Berlin 1972, S. 461 ff.

2 Leicht abgewandeltes Zitat aus ebd., S. 461.

3 Vgl. Harold James, Die Globalisierung der Weltwirtschaft, Frankfurt am Main 1995.

4 Ulrich Beck, Globalisierung als Herausforderung, Telepolis-Gespräch, in: telepolis, (1998) 4/5, S. 18 ff.

5 Ebd., S. 18.

6 Vgl. ebd., S. 28.

7 Vgl. K. Marx (Anm. 1), S. 465 f.

(neuen) Globalisierung verbundenen Ängste gerechtfertigt sind. Zunächst einmal sollen im folgenden kurz die faktischen Irrtümer der Globalisierungsdiskussion offengelegt werden<sup>8</sup>:

1. Das Welthandelsvolumen hat sich seit 1950 ver-sechzehnfacht, während das Weltsozialprodukt sich verfünfeinhalbfacht hat. Das Weltexportvolumen ist von sieben auf fünfzehn Prozent gestiegen. *Aber*: 1950 ist ein Bezugsjahr, in dem der Welthandel auf einen Tiefpunkt gesunken war! Bereits zwischen 1880 und 1913 (!) hatte der Außenhandel von Ländern wie Großbritannien, Frankreich und Deutschland einen Anteil am inländischen Sozialprodukt, der erst zwischen 1970 und 1990 wieder erreicht wurde. Und immer noch sind die Produktmärkte selbst benachbarter Länder wesentlich voneinander abgegrenzt geblieben.

2. Vertraut man dem Eindruck, den die Medien vermitteln, müßte man zu dem Schluß kommen, daß zumindest für Kapital ein einheitlicher Weltmarkt vorhanden sein muß und das Kapital sofort dorthin fließt, wo sich auch nur marginal höhere Renditen erwirtschaften lassen. Aber auch hier gilt, daß ein globaler Kapitalmarkt noch nicht existiert. Es soll nicht bestritten werden, daß der Kapitalfluß über die nationalen Grenzen gestiegen ist, und zwar weitaus stärker, als das Sozialprodukt gewachsen ist. Dennoch weist der Kapitalmobilitätsindex<sup>9</sup> momentan einen deutlich niedrigeren Wert auf als in den Perioden 1910 bis 1914 und 1950 bis 1954. Ein weiteres Indiz dafür, daß es keinen globalen Kapitalmarkt gibt, sind die relativ hohen realen Renditedifferenzen zwischen einzelnen Ländern. Wäre Kapital vollkommen mobil, müßten diese Differenzen weitestgehend verschwunden sein. Selbst bei den vielbeschworenen Direktinvestitionen im Ausland kann zwar konstatiert werden, daß diese vor allem seit den achtziger Jahren angestiegen sind, sie haben aber (in Relation zum jeweiligen inländischen Bruttoinlandsprodukt [BIP]) in vielen Industrieländern noch nicht einmal das Niveau des Jahres 1914 wieder erreicht (dies gilt für die Niederlande, Großbritannien, Frankreich und Deutschland). Was sich geändert hat ist, daß momentan wesentlich mehr Länder am internationalen Kapitalverkehr teilnehmen als jemals zuvor

8 Vgl. Thinking about globalisation: Myths and facts, in: The Economist, December 1997, Internet-Edition, URL: www.economist.com.

9 Kapitalmobilität wird gemessen als Leistungsbilanzungleichgewichte in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) für eine bestimmte Anzahl von Ländern. Dahinter steckt die Überlegung, daß bei globalem Kapitalmarkt Länder mit hohem Investitionsbedarf Leistungsbilanzdefizite und Länder mit hohen Ersparnissen Leistungsbilanzüberschüsse aufweisen müßten, da diese Salden ein Spiegelbild der Kapitaltransaktionen darstellen.

und die Brutto-Kapitalflüsse über die Ländergrenzen hinweg wesentlich höher sind (dies gilt insbesondere für Umsätze im Devisenhandel, die in 25 Jahren auf das Hundertfache gestiegen sind, und im Handel mit Aktien und Wertpapieren).

3. Trotz relativ großer Migrationsströme ist die weltweite Mobilität des Faktors Arbeit gering. Nach Schätzungen der Internationalen Labour Organization (ILO) leben momentan etwa 80 Millionen Personen in Ländern, in denen sie nicht geboren sind. Zwei Faktoren haben großen und gegensätzlichen Einfluß auf Wanderungsbewegungen: die gesunkenen Reisekosten und die steigenden Einkommen in den Entwicklungsländern. Der erstgenannte Faktor erhöht, der zweite senkt die Arbeitsmobilität. Weiterhin muß konstatiert werden, daß Immigranten oft Arbeitsplätze einnehmen, welche die inländischen Arbeitnehmer nicht akzeptieren. So ist es auch nicht verwunderlich, daß die Zahl der Immigranten kaum einen Einfluß auf die Löhne niedrig qualifizierter Arbeitnehmer hat.

4. Ob der Staat handlungsfähig ist oder nicht, kann in erster Linie an seinen Einnahmen und Ausgaben abgelesen werden. Hier zeigt sich in diesem Jahrhundert ein stetig ansteigender Trend; der Anteil des Staates am BIP ist von 10 Prozent (1913) auf über 45 Prozent (1998) angestiegen. Entsprechend hoch sind die Steuersätze insbesondere bei der Einkommensteuer, aber – speziell in Deutschland – auch die Sozialversicherungsbeiträge. Hier sind also keine Anzeichen einer Erosion der staatlichen Einnahmequellen aufgrund von Steuerflucht zu erkennen.

Daraus kann gefolgert werden, daß zwar die Volkswirtschaften näher zusammengerückt sind, daß sie aber weit entfernt davon sind, einen ‚Weltmarkt‘ zu bilden. Empirisch zumindest läßt sich das ‚Gespenst Globalisierung‘ nicht nachweisen.

---

### III. Ökonomik der Globalisierung

---

#### 1. Das Prinzip vom komparativen Vorteil

Die Fehlteile über Globalisierung sollen mit ökonomischen Überlegungen im folgenden weiter abgebaut werden. Am Anfang steht zunächst die simple Frage: Warum wird eigentlich Außenhandel betrieben? Die Antwort darauf ist beinahe trivial: Man exportiert Güter und Dienstleistungen, um andere Güter und Dienste importieren zu können. Dies ist eine der einfachsten Methoden, den Wohlstand in den am Austauschprozeß beteiligten Staaten zu erhöhen. Schließlich nehmen die Staaten *freiwillig* am Außenhandel teil, niemand zwingt sie

dazu. In der deutschen Wirtschaftspolitik hat man sich angewöhnt, den Export als Garant für Arbeitsplätze anzusehen. Dies ist ein neo-merkantilistisches Fehlurteil, das seine Basis im Vulgarkeynesianismus hat. Daher ist folgende Aussage kaum haltbar: „Der substitutive Handel exportiert Wissen (in Form von kapitalintensiven Produkten) und importiert Arbeitslosigkeit (in Form von arbeitsintensiven Produkten).“<sup>10</sup>

Natürlich ist es richtig, daß die Exporte einen Teil der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage darstellen. Sinken oder steigen sie plötzlich, hat dies kurzfristig Auswirkungen auf die Konjunktur, d. h., es kann ein Konjunkturreinbruch bzw. ein Konjunkturaufschwung ausgelöst werden. Aber dies ist nur ein kurzfristiger Effekt; mittel- bis langfristig ist es völlig gleichgültig, woher die Nachfrage kommt. Entscheidend ist: Jedem Export von Waren muß auch irgendwann einmal ein Import gegenüberstehen, ansonsten verschenkt man seine Waren an das Ausland.

Außenhandel ist in erster Linie deshalb wohlfahrtssteigernd, weil er zu einer effizienteren internationalen Arbeitsteilung führt. Dies ist unmittelbares Ergebnis eines der wichtigsten Theoreme, die die Volkswirtschaftslehre zu bieten hat, des auf David Ricardo zurückgehenden Theorems der komparativen Kostenvorteile. Es lehrt, daß es *nicht* auf absolute Kostenunterschiede beim Handel ankommt: Daß die Lohnkosten in China nur einen winzigen Bruchteil der europäischen ausmachen, führt nicht dazu, daß die gesamte Produktion, die Arbeit einsetzt, nach China auswandert. Es kommt darauf an, welche Produkte in Europa bzw. China *relativ* kostengünstiger produziert werden. Dies kann dazu führen, daß Textilien überwiegend in China und Autos überwiegend in Europa produziert werden. Das Theorem impliziert ferner, daß die komparativen Kostenvorteile bei denjenigen Gütern liegen, für die hauptsächlich die relativ reichlich vorhandenen Inputfaktoren verwendet werden. Daraus resultierte die Arbeitsteilung zwischen den Ländern, auf der der Außenhandel letztlich basiert.

## 2. Inter- und intraindustrieller Handel

Neben diesem statischen Effekt zeigt sich eine wichtige Entwicklungsdynamik beim Außenhandel: Der Außenhandel war anfangs *interindustrieller* Natur: Rohstoffreiche Länder lieferten Rohstoffe oder rohstoffintensive Produkte, fruchtbare Länder tauschten diese gegen Agrarerzeugnisse. Dies hat sich radikal geändert: Deutschland bei-

spielsweise betreibt mittlerweile überwiegend *intraindustriellen* Handel. Autos werden in Deutschland produziert und z. B. nach Frankreich exportiert; Frankreich produziert aber ebenfalls Autos und exportiert diese u. a. nach Deutschland; d. h., mittlerweile werden zwischen entwickelten Ländern überwiegend Güter ausgetauscht, die man auch selbst herstellt – nur in einer etwas anderen Variante. Dies zeigt, daß mit der wirtschaftlichen Weiterentwicklung keineswegs der Handel aufhört. Genausowenig ist die These haltbar, daß weniger entwickelte Länder auf ewig nur arbeitsintensive Agrarprodukte exportieren können. Außenhandel stoppt nicht die wirtschaftliche Weiterentwicklung eines Landes, sondern unterstützt sie, wie die Empirie eindrucksvoll belegt<sup>11</sup>.

Der kritische Punkt der Globalisierung ist der *Strukturwandel*, der unvermeidbar mit ihr verbunden ist. Strukturwandel bedeutet, daß bestimmte Tätigkeitsbereiche bzw. Industrien in einem Land verschwinden, während andere an Bedeutung gewinnen und expandieren. Damit geht einher, daß es – zumindest kurzfristig – Globalisierungsgewinner und -verlierer gibt. Gewinner sind diejenigen, deren Tätigkeitsbereiche expandieren, Verlierer die schrumpfenden Sektoren.

Hier wird wiederum die Unterscheidung in inter- bzw. intraindustriellen Handel wichtig. Bei interindustriellem Handel werden ganze Tätigkeitsbereiche in andere Länder verlagert, z. B. die Werften- und Stahlindustrie, während andere Bereiche, z. B. die chemische und die Computerindustrie, expandieren. Sowohl für die Eigentümer als auch für die Arbeitnehmer der verschwindenden Industrien ist dies schmerzlich, weil *beide* Gruppen über ihre Sach- und Humankapitalinvestitionen Ressourcen unwiederbringlich ‚versenkt‘ haben (man spricht daher auch von *sunk costs*). Das bedeutet, daß beide Gruppen diese Investitionen auf null abschreiben müssen. Dies trifft die Arbeitnehmer weitaus härter als die Anteilseigner, da die künftige Möglichkeit der Einkommenserzielung für die Arbeitnehmer viel stärker reduziert worden ist als für die Anteilseigner. Humankapital ist im Gegensatz zu Sachkapital an Personen gebunden. Personen aber werden älter, und damit sinken ihre Aussichten beträchtlich, von neuem Humankapital bilden und in dem verbleibenden Rest ihrer Erwerbsarbeitszeit amortisieren zu können. Diese Neuinvestitionen brauchen sie aber, wenn sie in den expandierenden Sektoren Beschäftigung finden wollen. Daher besteht hier tatsächlich sozial- und arbeitsmarktpolitischer Handlungsbedarf.

<sup>10</sup> Gero Jenner, Die arbeitslose Gesellschaft, Frankfurt am Main 1997, S. 77.

<sup>11</sup> Vgl. Arbeitnehmer im weltweiten Integrationsprozeß, in: Weltbank (Hrsg.), Weltentwicklungsbericht 1995, Washington 1995, S. 65 ff.

Bei intraindustriellem Handel ist dies ganz anders. Hier ist der Strukturwandel wesentlich einfacher zu bewerkstelligen, und zwar in erster Linie deshalb, weil die in einem Unternehmen freigesetzten Arbeitnehmer ihre Qualifikation in der Regel *nicht* abschreiben müssen, sondern weiterverwerten können. Der Grund dafür ist die Tatsache, daß durch den Handel zwar einzelne Unternehmen aus dem Markt ausscheiden, nicht aber ganze Branchen wie bei interindustriellem Handel. Die entlassenen Arbeitnehmer können daher ohne Reinvestitionen in Humankapital in anderen Unternehmen relativ leicht wieder Beschäftigung finden.

Diese Unterschiede zwischen inter- und intraindustriellem Handel erklären, warum Ängste aufkommen, wenn weniger entwickelte Länder verstärkt auf den Weltmarkt treten und vor allem *Industrieerzeugnisse*, d. h. Massenerzeugnisse, sehr günstig anbieten können. Man wirft dann diesen Ländern vor, daß sie *Sozial- oder Ökodumping* betreiben<sup>12</sup>, weil sie bei industriellen Massenerzeugnissen komparative Kostenvorteile erzielt haben. Dies sind die Auswirkungen des interindustriellen Handels. Die Ängste um die Arbeitsplätze in diesem Bereich sind begründet, denn die Industrie hat bereits in großem Umfang Arbeitsplätze abgebaut und wird dies in den nächsten Jahren weiter tun müssen. Es ist allerdings illusorisch zu glauben, daß dieser Prozeß aufzuhalten sei oder sich gar umkehren ließe. Es ist auch gar nicht sinnvoll, dies zu wollen. Wie andere Industrieländer bereits gezeigt haben, ist es besser, den Strukturwandel hinzunehmen und für eine *Kompensation der Verlierer zu sorgen* – und zwar aus den zusätzlichen Einkommen der Gewinner. (Solange es eine Besteuerung der Einkommen gibt, wird das teilweise automatisch der Fall sein. Die Globalisierungsgewinne durch den Strukturwandel dürften jedenfalls groß genug sein, um dies tun zu können, ohne den Gewinnern den gesamten Gewinn wegzunehmen.)

Wie gezeigt, besteht wenig Anlaß zu der Befürchtung, daß die Globalisierung für die weitere wirtschaftliche Entwicklung in den industrialisierten Ländern eine Gefahr sein könnte. Es bleibt daher zu fragen, warum die Globalisierungsdiskussion so vehement geführt wird. Mit dem Ziel diese Frage zu beantworten, soll im folgenden die *politische Rationalität* der Globalisierungsängste geprüft werden.

<sup>12</sup> Übrigens ist auch dieser Vorwurf nicht neu, sondern wurde schon um die Jahrhundertwende erhoben – und widerlegt.

---

## IV. Politische Rationalität der Globalisierungsdiskussion

---

### 1. Ansichten über Globalisierung

Ein Überblick über die Literatur zur Globalisierung zeigt, daß eine Vielzahl von Ansichten innerhalb zweier Grundauffassungen vertreten wird:

#### 1. *Globalisierung als Phänomen stellt ein Problem dar:*

- Globalisierung zwingt die Staaten dazu, zur Aufrechterhaltung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit ihre *Staatseinnahmen und -ausgaben aneinander anzupassen*.
- Infolge der Globalisierung droht ein *race to the bottom*, d. h. ein Herunterkonkurrieren von Leistungen des Staates und der sozialen Sicherung, der nur durch internationale Standards aufgefangen werden kann.
- Globalisierung führt zu einem *Wettbewerb der Systeme und Standorte*, der angenommen und als Chance begriffen werden muß.

#### 2. *Globalisierung als Phänomen stellt kein Problem dar:*

- Die Globalisierung ist nicht in der Lage, quantitativ oder qualitativ die Handlungsfähigkeit von Staaten in ökonomischer oder politischer Hinsicht zu beschränken. Keines der vorhandenen sozialen und ökonomischen Probleme kann durch Globalisierung erklärt werden.
- Die Globalisierungs- und Standortdebatte wird nur benutzt, um den Abbau von Sozialleistungen und -standards sowie eine Umverteilung von unten nach oben durchzusetzen.
- Globalisierung bedeutet eine Verbesserung der weltweiten Arbeitsteilung und wird zu einer bedeutenden Erhöhung des weltweiten Wohlstands führen.

Die weiter oben präsentierten Ergebnisse lassen zunächst nur den Schluß zu, daß sich zumindest bisher weder die Befürchtungen der Kritiker noch die Hoffnungen der Befürworter der Globalisierung bestätigt haben. Zwar läßt sich nicht leugnen, daß die internationale Arbeitsteilung zugenommen hat, aber gravierende Auswirkungen konnten empirisch nicht nachgewiesen werden. Löst man sich erst einmal vom Schreckgespenst Globalisierung, kann man dahinter erstens große Ängste, zweitens politische Absichten und drittens das Streben nach *Publicity* erkennen. Die Ängste vor

allem um den Arbeitsplatz bereiten den Boden, auf dem politische Absichten sich kaschieren und hohe Auflagen flott geschriebener Bücher erzielen lassen.

Um die Dynamik, die sich in den letzten Jahren mit dem Schlagwort der Globalisierung entwickelt hat, begreifen zu können, ist es hilfreich, die Rolle und die Motive der an dieser Diskussion beteiligten Parteien zu beleuchten. Dabei handelt es sich um das Publikum, das nicht nur die mittlerweile Legion gewordenen Werke über Globalisierung liest, sondern auch Wahlen entscheidet, die Verfasser der Globalisierungsbücher, die verantwortlichen Politiker, die sich an dieser Diskussion beteiligen, und die Wirtschaftswissenschaftler, die diesem Phänomen in der Mehrheit eher gelassen gegenüberstehen.

## 2. Globalisierung in der politischen Diskussion

Über das Phänomen der Globalisierung liegt eine Fülle von vor allem populärwissenschaftlicher Literatur vor. Das heißt, es wird den Lesern leicht gemacht, der Argumentation der Verfasser zu folgen, ohne sich dabei übermäßig anzustrengen oder zu langweilen. Zugleich bekommen sie das Gefühl vermittelt, sich politisch weiterzubilden. Dagegen wäre nichts einzuwenden, wenn die Ausführungen auf einer fundierten ökonomischen Analyse beruhten. Leider ist dem nicht so. Statt dessen tritt an die Stelle einer Analyse die Warnung vor einer fremden, unbestimmten Macht.

Diese Vorstellung, im Zeichen der Globalisierung einer externen Macht unterworfen zu sein, befreit von der Notwendigkeit, die Verantwortung für das eigene Schicksal zu übernehmen; das Gesetz des Handelns ist dem einzelnen aus der Hand genommen. Die gesichtslosen Mächte der Globalisierung, die anonymen Kräfte entfesselter Märkte sowie das namenlose internationale Spekulationskapital können für die eigene politische und ökonomische Misere verantwortlich gemacht werden, ohne daß man einen direkten angreifbaren Gegner ausmachen kann. Die Lösung der Probleme liegt damit nicht in einer Veränderung der eigenen Handlungsmuster, sondern darin, sich vor einem nicht greifbaren Phänomen – einem Phantom – zu schützen. Mit welchem Fetisch man die Mächte der Globalisierung auszutreiben gedenkt, ist dann lediglich eine Frage der jeweiligen Position und politischen Präferenzen.

Diese Überlegungen helfen vielleicht, die Rolle der Politiker im Gerangel um die Globalisierung zu klären: Die Globalisierung liefert die ‚passende Entschuldigung‘ für ökonomische und politische Probleme, die man mit den Mitteln der Politik bisher nicht lösen konnte. Das liegt jedoch nicht

darin, daß sie nicht lösbar sind, sondern ist vor allem in dem Dilemma begründet, daß Politiker wiedergewählt werden wollen. Und hier liegt auch die Ursache dafür, daß Protektionismus und Neomerkantilismus – Ideen aus längst vergangenen Jahrhunderten – selbst in entwickelten Industriegesellschaften noch untergründig als mögliche Leitlinie angesehen werden.

## 3. Politökonomische Probleme der Globalisierung

Wie bereits erwähnt, gibt es im Zuge einer stärkeren Einbindung eines Landes in die internationale Arbeitsteilung sowohl Gewinner als auch Verlierer. Das Problem liegt dabei in der Asymmetrie der Organisierbarkeit der Interessen der Gewinner und Verlierer der Globalisierung und in der unterschiedlichen Zurechenbarkeit der Gewinne und Verluste.

Während die Verluste in der Regel unmittelbar festgemacht und die Verlierer benannt werden können, ist dies bei den Gewinnen und Gewinnern der Globalisierung nicht ohne weiteres möglich. Ein Großteil der Gewinne fällt in Form steigender Wachstumsraten des Sozialproduktes und sinkender Preise an. Hinzu kommt, daß diese Effekte nicht unmittelbar eintreten, für den einzelnen kaum fühlbar und darüber hinaus auch mit erheblichen Unsicherheiten behaftet sind. Man kann folglich nicht erwarten, daß der „normal“ informierte Bürger für eine außenwirtschaftliche Liberalisierung eintreten wird. Weder die sinkenden Preise für bestimmte Güter noch der neue Arbeitsplatz werden vom einzelnen auf die Zunahme der Arbeitsteilung zurückgeführt. Die kurzfristigen negativen Beschäftigungseffekte infolge des Strukturwandels treten hingegen unmittelbar in den davon betroffenen Branchen zu Tage. Sie betreffen die dortigen Beschäftigten direkt und werden von ihnen mit dem Auftreten ausländischer Konkurrenz in Verbindung gebracht.

Daher taugt die Globalisierungsdiskussion vor allem zur Verteidigung des Status quo. Die Alternative wäre aber, die Globalisierung (d. h. die Zunahme der weltweiten Arbeitsteilung) zuzulassen und einen Teil der so erreichbaren Gewinne den Verlierern zur Verfügung zu stellen. Doch dies müßte auch politisch umgesetzt werden.

Zusammenfassend kann man sagen, daß die Diskussion um die Globalisierung den Politikern dazu dient, die Verantwortung für Probleme im Inland nach außen zu verlagern. Zudem läßt sich unter dem Deckmantel der ‚Globalisierung‘ das eigene politische Programm etablieren; Globalisierung – oder der Kampf gegen dieses Phänomen – wird als Transportmittel eigener politischer Interessen genutzt. Globalisierung als politisches

Phänomen kann letztlich als Metapher zur Erzielung von Konsens unter den Wählern gesehen werden. Für die Wähler ist die Verwendung des Begriffes der Globalisierung bequem. Da der Ertrag eines rationalen Wahlverhaltens in einem ungünstigen Verhältnis zu den damit verbundenen Informationskosten steht, ist es verständlich, daß sie sich auf vorliegende Urteile über Globalisierung verlassen.

#### 4. Die Rolle der Wissenschaft

Die Autoren populärwissenschaftlich geschriebener Bücher zum Thema Globalisierung bedienen die Wünsche der Politiker und der Wähler nach einer einfachen, leicht lesbaren Analyse dieses Phänomens – im Sinne der jeweiligen politischen Ideologie. Eine komplexe Welt mit verwirrenden, teils widersprüchlichen Phänomenen wird auf Denkschablonen reduziert und erlaubt es dem Leser, sein Weltbild wieder zu schließen.

Auffällig ist, daß fast alle auf dem Markt befindlichen Bücher zur Globalisierung nicht von Ökonomen geschrieben wurden, sondern von Fachfremden: von Juristen, Ingenieuren, Politologen, Soziologen und Physikern.

In diesen Büchern werden Theorien, die in den letzten hundert Jahren ausgefeilt und empirisch überprüft wurden, in einem Absatz als falsch „entlarvt“, Axiome und Theoreme, auf denen eine ganze Wissenschaft seit Jahrzehnten, wenn nicht sogar Jahrhunderten aufbaut, mit einem Federstrich für irrelevant und abwegig erklärt; und mit Argumenten, die einer empirischen und theoretischen Überprüfung oft nicht standhalten, werden einfache grundlegende Tatbestände geleugnet. Dabei baut die Argumentation der Globalisierungskritiker zumeist auf Einzelbeispielen auf, auf deren Basis dann umstandslos generalisierende Schlüsse gezogen werden, wobei in der Regel wichtige ökonomische Zusammenhänge und

Erklärungsmechanismen ignoriert werden. Diese Methode erweist sich als recht überzeugend, gerade aufgrund der Schlichtheit der Argumente.

Bleibt zum Abschluß noch, ein Wort über die Rolle der Wirtschaftswissenschaften zu verlieren: Diesen kommt in der Globalisierungsdiskussion bisher allenfalls die Rolle des „Buhmanns“ zu, der blind für soziale Belange und dem Irrglauben funktionierender Märkte verfallen ist. Der Grund dafür, weshalb sich Ökonomen an der Globalisierungsdiskussion nicht beteiligen, liegt auf der Hand: Für sie bedeutet Globalisierung in erster Linie eine Zunahme der Arbeitsteilung und wird damit positiv beurteilt. Die Folgen von Außenhandel und Faktorwanderungen erfordern – überspitzt formuliert – aus ökonomischer Sicht keine weitere Diskussion. Hinzu kommt der Umstand, daß viele der in der Globalisierungsdiskussion geäußerten Argumente aufgrund ihrer – vorsichtig ausgedrückt – Fragwürdigkeit Ökonomen keinen Anlaß geben, sich mit ihnen auseinanderzusetzen. Oder – um es drastischer zu sagen: Die meisten Globalisierungsbücher werden von Ökonomen einfach nicht ernst genommen.

Doch dies könnte ein strategischer Fehler sein: Die Diskussion um die Zukunft der internationalen Arbeitsteilung ist zu wichtig, als daß man das politische Feld kampflos ökonomischen Laien und politischen Propagandisten überlassen dürfte. Ökonomie ist als Wissenschaft kein Selbstzweck, sondern soll der Wohlfahrt der Bürger aller Nationen dienen. Ihre Erkenntnisse bleiben jedoch ohne Wohlfahrtseffekte, solange sie nicht in die Politik und das Bewußtsein der Bevölkerung getragen werden. Insofern muß die Aufgabe der Ökonomen für die Zukunft auch darin gesehen werden, in der Globalisierungsdiskussion Position zu beziehen, den zahlreichen Fehltritten über Globalisierung entschlossen entgegenzutreten und Aufklärungsarbeit zu leisten.

# Mikro-Außenpolitik: Über die Rückgewinnung außenpolitischer Wirkungsmacht im Zeitalter der Globalisierung

---

## I. Außenpolitik im Zeitalter der Globalisierung – eine Problem- beschreibung

---

Mit der heraufziehenden Ära der Globalisierung geht ein politisches Zeitalter zu Ende: Die „westfälische“ Ordnung der Welt, deren (fast) ausschließliche Akteure National- und Territorialstaaten waren, beginnt sich aufzulösen. „Die Welt des ausgehenden 20. Jahrhunderts“, schrieb Ernst-Otto Czempiel schon vor fast einem Jahrzehnt, „ist keine Staatenwelt mehr“<sup>1</sup>. Diese Feststellung gilt nach außen wie nach innen: Der „gebietsanstaatsmäßigen“ Herrschaft des Staates (Max Weber) geht weltweit zunehmend beides verloren: das „Gebiet“ ebenso wie der Charakter der „Anstalt“. *Finis mundi*.

Die ökonomischen und technologischen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte haben zu einer wachsenden Interdependenz der Staaten und Gesellschaften der Erde und zur Internationalisierung breiter Politikfelder und Lebensbereiche geführt. Dieser Prozeß führt in seiner Konsequenz zu einer Schwächung der äußeren und inneren Handlungsautonomie von Staatsapparaten und Staaten. Parallel hierzu steigt der Bedarf für internationale Lösungen und Politikansätze in einer wachsenden Zahl von Politikfeldern. Die Möglichkeit von ausschließlich innerstaatlicher Problemverarbeitung verringert sich stetig. Problemlösungen setzen in zunehmendem Maße einen Mix von binnen- und außenorientierten Maßnahmen unter aktiver Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure voraus<sup>2</sup>.

Es stellt sich die Frage, wie angesichts dieser Veränderungen weiterhin eine effiziente und wirk-

same nationalstaatliche Außenpolitik betrieben werden kann. Aus ganz pragmatischen Gründen bleibt der Bundesrepublik gar nichts anderes übrig, als sich an dem sich ausbildenden System internationaler Organisationen, Institutionen und Regime aktiv zu beteiligen. Dabei spielt es zunächst keine Rolle, ob man einer „realistischen“ Perspektive oder einem neuen Institutionalismus anhängt<sup>3</sup>. In beiden Perspektiven stellt sich die Frage, wie Außenpolitik gestaltet werden muß, um unter geänderten Bedingungen handlungsmächtig zu bleiben. Außenpolitik, dies ist die These, bedarf einer konzeptionellen Modernisierung, die den geänderten Wirkungsweisen von Politik unter den Bedingungen der „Entgrenzung“ des Politischen und der Internationalisierung fast aller Lebens- und Politikbereiche entspricht. Notwendig ist damit eine neue Aufgabenteilung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen.

---

## II. Das außenpolitische Handlungs- dilemma des Nationalstaates

---

Aktuell läßt sich ein wachsendes praktisches Handlungsdilemma klassischer nationalstaatlicher Außenpolitik beobachten. Dieses beruht auf einer Kombination mehrerer Entwicklungen:

1. Die Globalisierung führt zu einer Verlagerung von Handlungsfähigkeit und Wirkungsmacht weg von nationalstaatlichen Akteuren und Politikforen. Seit 1945 gewannen und gewinnen supranationale Institutionen (wie die UNO oder die EU-Kommission) und internationale Organisationen (wie der Internationale Währungsfonds IWF, die Weltbank oder die Welthandelsorganisation WTO) an stetig wachsender politischer und wirtschaftlicher Bedeutung. Große transnationale Konzerne – die „global players“ – haben in einigen Bereichen die Fesseln

---

1 Ernst-Otto Czempiel, *Weltpolitik im Umbruch*, München 1991, S. 87.

2 Vgl. James N. Rosenau, *Along the domestic-foreign Frontier*, Cambridge 1997; Michael Zürn, *Regieren jenseits des Nationalstaats*, Frankfurt am Main 1998; Fritz W. Scharpf, *Demokratische Politik in der internationalisierten Ökonomie*, MPIfG-Working Paper, 97/9, November 1997 (MPIfG = Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung).

3 Zu den beiden Positionen siehe einerseits Werner Link, *Die Neuordnung der Weltpolitik*, München 1998; andererseits M. Zürn (Anm. 2) sowie Dirk Messner/Franz Nuscheler, *Global Governance, Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik*, in: dies., *Weltkonferenzen und Weltberichte*, Bonn 1996, S. 12–36.

nationalstaatlicher Regulierungsversuche weitgehend abgeschüttelt und quasi-politische Wirkungsmacht und Handlungsautonomie erheblichen Ausmaßes gewonnen. Im Zuge dieser Entwicklung sehen sich auch politische Einheiten unterhalb der staatlichen Ebene gezwungen, über den traditionellen politischen Bezugsrahmen – den jeweiligen Nationalstaat – hinauszugreifen und internationale Aktivitäten zu entwickeln. Die Schaffung von EU-Verbindungsbüros deutscher Bundesländer in Brüssel – wo inzwischen mehr Ländervertreter als Bonner Diplomaten arbeiten – oder die spektakuläre Zunahme von internationalen Handelsbüros amerikanischer Bundesstaaten sind hierfür nur Beispiele<sup>4</sup>. Sie illustrieren aber die Erosion des nationalstaatlichen Politikrahmens sowohl durch globalisierende wie durch „lokalisierende“ Dynamiken, in deren Zuge politische Einheiten überwie unterhalb der Ebene des Nationalstaates eine wachsende Bedeutung erhalten<sup>5</sup>.

2. Innergesellschaftliche Wandlungsprozesse in den meisten Staaten führen dazu, daß die Institutionen klassischer Politik immer weniger in der Lage sind, Politik im Alleingang zu formulieren, zu entscheiden und – im Inneren wie im Äußeren – umzusetzen. Im Zuge von Differenzierungs- und Modernisierungsprozessen schwindet die hierarchische Steuerungsfähigkeit von Staaten weltweit<sup>6</sup>. Bei allen Unterschieden in Ausprägung und Geschwindigkeit sind sowohl in den „posttraditionellen“ Industriegesellschaften als auch in den Staaten der Dritten und Vierten Welt zum Teil rapide innergesellschaftliche Differenzierungs- und Pluralisierungsprozesse zu beobachten. In der Folge entstehen zunehmend ausdifferenzierte soziale, kulturelle und politische Milieus und Gruppen, die politisch handlungswillig und -fähig sind<sup>7</sup>. Diese Entwicklung steigert die Komplexität politischer Prozesse und die Zahl der

an diesen Verfahren beteiligten Akteure erheblich. Verfahren der hierarchischen Steuerung machen im Laufe dieses Prozesses zunehmend „Verhandlungslösungen“ Platz, in denen nicht formale Entscheidungskompetenz, sondern die soziale Akzeptanz des Entschiedenen zum entscheidenden Gradmesser der „Rationalität“ von Politik wird<sup>8</sup>.

3. In der „Welt-Risikogesellschaft“ findet ein grundlegender Wandel der Themen und Gegenstände von Politik statt, für den der klassischen (Ressort-) Außen- und Sicherheitspolitik kaum Handlungsmöglichkeiten und Instrumente zur Verfügung stehen. Im Zeitalter der „hergestellten Unsicherheiten“ muß der Begriff der Sicherheit national und international neu definiert werden<sup>9</sup>. Die Gefährdungen, die von Fehlentwicklungen im technologisch-industriellen Bereich ausgehen, stellen heute – zumindest im europäischen Kontext – das am schwersten zu kalkulierende und potentiell destruktivste Gefahrenpotential dar. Klassische Sicherheitspolitik ist gegen Gefährdungen des Ökosystems der Erde ebenso machtlos wie gegen Katastrophen des Tschernobyl-Typs oder die nicht eingrenzenden Folgekosten von perversen Effekten wirtschaftlicher oder technologischer Veränderungen in anderen Ländern (exemplarisch veranschaulicht an den gesundheitlichen und wirtschaftlichen Folgeschäden von BSE in ganz Europa). Eines der grundlegenden Probleme in diesem Bereich bleibt – trotz der Weiterentwicklung des internationalen Rechts – die Tatsache, daß klassische Diplomatie an Souveränitäts- und Völkerrechtskategorien gebunden bleibt, die explizit staatlicher Einmischung in „klassisch“ innenpolitische Belange anderer Staaten (und damit präventiver Politik) enge Grenzen stecken. Die vor kurzem trotz massiver Bedenken der westlichen Nachbarländer erfolgte Inbetriebnahme des slowakischen Kernkraftwerks Mohovce ist ein Beispiel für dieses Dilemma.

4 Während Anfang der siebziger Jahre nur vier amerikanische Bundesstaaten Außenhandelsvertretungen im Ausland hatten, haben heute alle 50 derartige Büros. Sämtliche Bundesstaaten sind bei der WTO akkreditiert. Vgl. Jessica T. Mathews, *Power Shift*, in: *Foreign Affairs*, 76 (Jan./Feb. 1997) 1, S. 51–66, hier S. 65. Ausdruck dieser Entwicklung ist auch, daß bereits heute die „binnenorientierten“ Bonner Fachministerien 250 außenpolitisch ausgerichtete Referate haben; vgl. *Die Zeit* vom 9. Juli 1998, S. 3.

5 Vgl. J. N. Rosenau (Anm. 2) und Hanns Maull, *Internationale Politik zwischen Integration und Zerfall*, in: Karl Kaiser/Hanns Maull, *Deutschlands neue Außenpolitik*, Bd. 2: *Herausforderungen*, München 1995, S. 1–22.

6 Vgl. Renate Mayntz, *Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen*, in: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy Analyse*, PVS-Sonderheft 24, 1993, S. 39–56; Fritz W. Scharpf, *Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts*, in: *Politische Vierteljahresschrift (PVS)*, 32 (1991) 4, S. 621–634.

7 Vgl. ebd. sowie Anthony Giddens, *Jenseits von Links und Rechts*, Frankfurt am Main 1997, S. 165–185; J. N. Rosenau (Anm. 2), S. 55–77 und S. 275–310. Zur Entwicklung in der

---

### III. Die Notwendigkeit gesellschafts-politisch agierender Außenpolitik

---

Das Schwinden der Grenzen zwischen Außen- und Innenpolitik im Zuge der allgemeinen „Entgren-

---

Dritten Welt siehe auch Gerard Clarke, *Non-Governmental Organizations (NGOs) and Politics in the Developing World*, in: *Political Studies*, 46 (März 1998) 1, S. 36–52.

8 F. W. Scharpf (Anm. 6).

9 „Das Politische wird unpolitisch und das Unpolitische politisch.“ Vgl. Ulrich Beck, *Risikogesellschaft – Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt am Main 1986, S. 305 und S. 25–111; ders., *Die Erfindung des Politischen*, Frankfurt am Main 1993, S. 35–53, sowie A. Giddens (Anm. 7), S. 141–148.

zung“ des Politischen muß sich auch in der operativen Konzeption von Außenpolitik niederschlagen. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, sich eine wesentliche Modifikation des Charakters internationaler Beziehungen unter den Bedingungen weitestgehender Interdependenz vor Augen zu halten: Außenpolitik wird in einem wachsenden Maße zu einer Politik der Einwirkung auf politische Entscheidungsprozesse und Bewertungen in anderen Staaten und Gesellschaften werden müssen. Die Fähigkeit eines jeweiligen Landes, „to get other countries to want what it wants“, wird, um eine nicht gerade unproblematische Formulierung Joseph Nyes zu benutzen, zunehmend in das Zentrum der Prozesse in der internationalen Politik rücken<sup>10</sup>.

Eine derartige Einflußpolitik muß bei den realen Gestaltungsgrößen der politischer Optionen eines Landes ansetzen: den organisierten sozialen, wirtschaftlichen und politischen Interessen, die in innenpolitischen Diskursprozessen die Positionen des jeweiligen Landes in der internationalen Arena definieren. Gefordert ist die Schaffung von politikfeld-, themen- und zielgruppenspezifischen Dialog- und Interaktionszusammenhängen unterhalb der Ebene staatlicher Apparate. Partner derartiger Prozesse sind auf beiden Seiten nicht Staaten bzw. staatliche Institutionen, sondern die Institutionen der Zivilgesellschaft und die aggregierten und organisierten sozialen und wirtschaftlichen Interessen. Ziel ist es, assoziative Politiknetzwerke auf transnationaler Ebene zu schaffen, die systematisch mit den staatlichen Entscheidungsapparaten rückgekoppelt sind, ohne den Selbststeuerungstendenzen komplexer „post-traditioneller“ Gesellschaften entgegenzuwirken oder diese unterlaufen zu wollen. Der Außenpolitik betreibende Nationalstaat verschwindet in diesem Prozeß nicht. Aber er bedient sich eines neuen institutionellen Instrumentariums, mit dessen Hilfe er – im Sinne eines „enabling state“ – über finanzielle und organisatorische Leistungen wirkungsorientiertes außengerichtetes Handeln gesellschaftlicher Akteure ermöglicht und damit indirekt Handlungs- und Gestaltungsspielräume zurückgewinnt. Derartige internationale Dialogprozesse sollen im Folgenden als „Mikro-Außenpolitiken“ bezeichnet werden.

#### IV. Handlungsfelder und Bedeutung von Mikro-Außenpolitik

1. Mikro-Außenpolitik wird tendenziell notwendig sein, um das System internationaler Regime

10 Joseph S. Nye, *Soft Power*, in: *Foreign Policy*, (1990) 80, S. 153–171, hier S. 166.

möglich und praktisch umsetzbar zu machen. Die inhaltlichen Positionen von Staaten in den internationalen Verhandlungsarenen ebenso wie ihre Bereitschaft zur tatsächlichen Umsetzung restriktiverer internationaler Normen werden von äußerem Druck gleichermaßen abhängen wie von den entsprechenden innenpolitischen Meinungsbildungsprozessen und Machtverhältnissen<sup>11</sup>. Dies gilt von der Frage der Sozialklauseln in den internationalen Handelsbeziehungen (die ohne internationale Kooperation der Gewerkschaften und Stärkung der Gewerkschaftsbewegung in den relevanten Schwellenländern kaum zu erzielen bzw. umzusetzen sein werden) bis zur Frage des Schutzes der „global commons“ (wer den Regenwald Brasiliens schützen will, tut vermutlich gut daran, dafür Sorge zu tragen, daß die Indianer- und Landlosenbewegungen des Landes stärker werden; wer die Blockade niedriger internationaler Grenzwerte für Klimagase durch die Regierung der USA verhindern will, tut gut daran, mit der Umweltschutzbewegung in diesem Land zu kooperieren).

2. Dialogorientierte internationale „Gesellschaftspolitik“ ist in einer interdependenten Welt aber auch ein wesentliches und zentrales Element von Legitimationsschaffung für die heraufziehende „globale Ordnung“. Jürgen Habermas weist im Zusammenhang mit dem europäischen Integrationsprozeß auf den wesentlichen Unterschied zwischen einer neu zu schaffenden demokratischen Ordnung für Europa und den bestehenden Nationalstaaten hin: Letztere hätten in der Ideologie der nationalen Identität einen vorgegebenen Träger von kollektiver Identität gehabt, auf dessen Basis sich die politischen und sozialen Integrationsprozesse abgespielt hätten. Die zukünftigen Europäer können auf derartig „Vorgängiges“ nicht mehr zurückgreifen. Die politische Legitimität wird sich daher stärker denn je aus dem Verfahren der politischen Willensbildung selbst ableiten müssen. Habermas sieht hierfür die einzige Chance in den Verfahren einer auf öffentlichen Diskurs gestützten „deliberativen“ Politik, die nicht nur rationale Ergebnisse erwarten läßt, sondern auch über breite Partizipations- und Artikulationsmöglichkeiten die Legitimität der erzielten Ergebnisse sicherstellt<sup>12</sup>.

Wenn dies im europäischen Rahmen richtig ist, so gilt es im weltweiten Rahmen – für die „hinter ihrem Rücken zu einer unfreiwilligen Risikoge-

11 Vgl. grundsätzlich Achim Brunngreber, Über die Unzulänglichkeit kosmopolitischer Demokratie in einer transnationalen Welt, in: *Peripherie*, 18, (September 1998) 71, S. 69–92.

12 Vgl. Jürgen Habermas, *Die Einbeziehung des Anderen*, Frankfurt am Main 1996, S. 128–184.

meinschaft vereinigten Bürger der Weltgesellschaft<sup>13</sup> – noch mehr. Globalisierungsprozesse greifen tief in die politische, soziale und kulturelle Ordnung aller Staaten der Erde ein. Dies gilt auch für das sich ausbildende System internationaler Regime und Institutionen. Gleichzeitig wird sich – ob man dies will oder nicht – die Weltgemeinschaft noch stärker als bisher in „decision-makers“ und „decision-takers“ einteilen. Eine Akzeptanz dieser Entwicklungen ist nur dann zu erwarten, wenn die Verfahren internationaler Politik diesen Prozessen eine gewisse Legitimität zu geben erlauben. Dazu sind Dialog und Koordination, vor allem aber Partizipation der jeweiligen organisierten sozialen, politischen und kulturellen Interessen notwendig<sup>14</sup>.

3. Die aktive Beteiligung gesellschaftlicher Akteure an den Verhandlungsprozessen im Rahmen des internationalen Systems wird auch notwendig sein, um Akzeptanz für die zu schaffende institutionelle Struktur der „global governance“ herzustellen. In vielen Bereichen finden internationale Abkommen und Regime ihre Legitimierung für breite Teile der Öffentlichkeit bereits heute nicht mehr durch die Beteiligung der (demokratisch legitimierten) Regierungen am Verhandlungsprozeß, sondern durch das „Gütesiegel“ einer aktiven Beteiligung von nationalen und internationalen Organisationen und Institutionen zivilgesellschaftlichen Typs. Diese (durchaus nicht unproblematische) Art der „Substituierung“ demokratischer Kontrolle durch die Partizipation von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) an der Politikformulierung hat in den verschiedenen internationalen Konferenzen der letzten Jahre eine neue Qualität erhalten<sup>15</sup>. Außenpolitik muß dadurch, daß sie diese Partizipation (auch an den Verhandlungsdelegationen) ermöglicht und aktiv Verantwortung an diese Institutionen delegiert, dieser Entwicklung in zunehmendem Maße Rechnung tragen.

---

## V. Eine neue Architektur von Außenpolitik

---

Unter der Bedingung, daß innen- und außenpolitische Problemlagen in vielen Bereichen untrennbar

13 Ebd. S. 7.

14 Kritisch hierzu A. Brunngräber (Anm. 11), S. 82–90; siehe auch M. Zürn (Anm. 2), S. 240 f.

15 Vgl. Hilmar Schmidt/Ingo Take, Demokratischer und besser? Der Beitrag von Nichtregierungsinstitutionen zur Demokratisierung internationaler Politik und zur Lösung globaler Probleme, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 43/97, S. 12–20; Marianne Beisheim, Nichtregierungsorganisationen und ihre Legitimität, in: ebd., S. 21–29; J. T. Mathews (Anm. 4).

verbunden sind, ist es ein logischer Schritt, die wichtigsten innenpolitischen Kräfte aktiv und direkt an der Ausgestaltung der Außenbeziehungen zu beteiligen. Den dichter gewordenen Interaktions- und Interdependenzzusammenhängen der globalisierten Welt muß Politik ein entsprechend dichtes politisch wirksames Kommunikationsnetz entgegensetzen, in dem sich transnationale „Politiknetzwerke“ konstituieren können.

Langfristig ergibt sich aus dieser Sicht die Perspektive einer neuen „Architektur“ von Außenpolitik. Die „drei Säulen“ der Außenpolitik wären dann: ein weiterhin fortbestehender Bereich traditioneller multi- und bilateraler zwischenstaatlicher Beziehungen (etwa im Verteidigungs- und Sicherheitsbereich), ein Bereich der Aushandlung und Überwachung internationaler Regime und der Beteiligung an internationalen Institutionen sowie ein weitgehend von den betroffenen gesellschaftlichen Institutionen selbst betriebener Bereich themen- und zielgruppenspezifischer Mikro-Außenpolitiken. Im Idealfalle ergibt sich aus dieser Konstruktion eine wechselseitige Verstärkung der Wirkungsmacht des Handelns sowohl der staatlichen wie der nichtstaatlichen Akteure<sup>16</sup>.

Im Bereich der Mikro-Außenpolitiken hätte der außenpolitische Apparat in diesem Arrangement vor allem drei Aufgaben:

- Er ermöglicht und unterstützt internationale Aktivitäten deutscher gesellschaftlicher, politischer und sozialer Institutionen und Organisationen.
- Er berät die internationalen Aktivitäten staatlicher und regionaler Institutionen (Bundesbehörden, Länder, Landesbehörden, Kommunen).
- Er achtet auf die Vereinbarkeit der Aktivitäten mit den allgemeinpolitischen Zielvorgaben deutscher Außenpolitik, wie sie durch das Parlament definiert werden.

Auf praktisch-operativer Ebene würde dies bedeuten, daß vernünftige „Verkoppelungspunkte“ zwischen dem gesellschaftspolitischen Bereich der Außenpolitik und dem engeren administrativ-bürokratischen Apparat der Ministerien geschaffen werden müssen. Zu denken ist an themenspezifische Diskussions- und Partizipationsforen, in denen die im Ausland aktiven Institutionen und Organisationen gemeinsam mit dem Ministerialapparat und dem Parlament über Positionen, Ziele

16 Vgl. grundsätzlich Thomas Risse-Kappen, Structures of governance and transnational relations: what have we learned?, in: ders. (Hrsg.), *Bringing transnational relations back in*, Cambridge 1995.

und Strategien diskutieren. Dort hätten wiederum die verschiedenen Organisationen die Möglichkeit, ihre in ihren Außenbeziehungen gewonnenen Positionen und Erkenntnisse in den politischen Apparat und seine Diskussionskanäle zurückzuspeisen.

Eine derartige Strategie stellt eine Reihe von Bedingungen an die Akteure auf deutscher Seite:

*Die im Ausland aktiven Akteure müssen wirkungsmächtig sein:* Das heißt, sie müssen hinreichend mit dem politischen System der Bundesrepublik verknüpft sein, um als Interaktions- und Kommunikationspartner von Institutionen in den anderen Ländern ernst genommen werden zu können. Deliberative Politik im internationalen System erfordert, daß sich im Verlauf des Prozesses eine vernünftige Chance zur Beeinflussung von Politik auf allen Seiten eröffnet. Im Sinne des von Habermas skizzierten Problemverarbeitungsprozesses deliberativer Politik müßten die Akteure daher weniger auf der Ebene der „politischen Öffentlichkeit“ als vielmehr im Bereich der äußeren und inneren Peripherie des eigentlichen politischen Systems angesiedelt sein<sup>17</sup>.

*Die im Ausland aktiven Akteure müssen authentisch sein:* Sie müssen über eine echte eigene institutionelle Interessenlage verfügen, um als glaubwürdige Partner in themenorientierten politischen Dialogverfahren mit Institutionen anderer Gesellschaften auftreten zu können<sup>18</sup>. Dieses thematische „Betroffensein“ ist um so mehr notwendig, als zwischen Dialogteilnehmern aus verschiedenen Teilen der Erde zwangsläufig asymmetrische Beziehungen auftreten werden. In der Regel werden die Institutionen aus den Industrieländern über größere finanzielle und institutionelle Ressourcen und damit Durchsetzungschancen verfügen. Einen Einmischungs- und Manipulationsvorbehalt wird man nur dann minimieren können, wenn den schwächeren Teilnehmern das authentische Interesse des Gegenübers an einer für beide Seiten lukrativen Lösung auf der Basis gemeinsamer Probleme vermittelbar ist<sup>19</sup>.

*Die im Ausland aktiven Akteure müssen über das für politische Prozesse notwendige Vertrauenskapital verfügen:* Dieses ist aber – gerade angesichts der massiven und disruptiven Einwirkungen von Globalisierungsprozessen auf das ökonomische, politische und kulturelle „setting“ von Gesell-

schaften weltweit – nicht „ex nihilo“ im Rahmen kurzfristiger Austauschprozesse zu erhalten. Vertrauen beruht auch in der Politik neben der Nachvollziehbarkeit der Motivationen des Handelnden (s. o.) auch auf der „gemachten Erfahrung“ positiv verlaufenen gemeinsamen Handelns. Dies bedeutet, daß die Akteure der mikro-außenpolitischen Aktivitäten mit Konstanz, Kontinuität und maximaler zeitlicher und räumlicher Präsenz agieren sollten. Eine rein punktuelle Intervention wird hier weit weniger wirkungsmächtig sein.

*Art und Form der Organisation der Dialogprozesse durch die beteiligten Akteure müssen sicherstellen, daß konsensuelle Ergebnisse erzielt werden können:* Nicht nur das Verhalten der beteiligten Akteure, sondern der institutionelle oder organisatorische Rahmen der Dialogprozesse selbst muß durch Partizipationsmöglichkeiten, Beeinflußbarkeit für alle Beteiligten und durch Transparenz der Verfahren ein konsensuelles Ergebnis möglich machen. Einbeziehung – „Inklusion“ – als wesentliches Ziel deliberativer Politik muß sich auch auf der praktischen Ebene konkretisieren<sup>20</sup>.

Durch eine Verkoppelung von transnationalen Netzwerkaktivitäten mit klassischen außenpolitischen Verfahren ist ein langfristiger Gewinn an außenpolitischem Einfluß insgesamt zu erwarten: Es ist evident, daß derjenige, der Politiknetzwerke aufbaut und finanziell unterhält, über ein weit höheres Maß an „Zentralität“ in den Netzwerken verfügt als ein reiner (und sei er ein noch so aktiver) Teilnehmer. Unter der Prämisse, daß Außenpolitik eben genau auf diese „weichen“ Formen politischer Einflußgewinnung zunehmend abzielen wird, ist dies ein nicht zu unterschätzender Punkt. Denn die Frage ist langfristig nicht, ob man derartige Formen von Außenpolitik überhaupt will oder nicht. Sie werden über kurz oder lang von Staaten, Gruppen und Unternehmen zur Durchsetzung ihrer Positionen in der internationalen Politik benutzt werden. Bereits Anfang der neunziger Jahre nannte Joseph S. Nye die Fähigkeit zur Organisation und Definition von Foren, zur Verknüpfung von Themen und zur Benutzung internationaler Organisationen „the art of the power game“ der kommenden Epoche internationaler Politik<sup>21</sup>.

---

## VI. Nebeneffekte

---

Die aktive Einbeziehung der Organisationen und Institutionen einer politiknahen „Zivilgesell-

17 Vgl. Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung, Frankfurt am Main 1993, S. 399–467, hier S. 424–432; Rainer Schmalz-Bruns, Reflexive Demokratie – Die demokratische Transformation moderner Politik, Baden-Baden 1995, S. 116 f.

18 Vgl. R. Mayntz (Anm. 6), S. 47.

19 Vgl. auch Russel Hardin, The Street-Level Epistemology of Trust, in: Politics and Society, 21 (Dec. 1993) 4, S. 505–529.

20 Vgl. auch A. Brunngräber (Anm. 11), S. 87–90.

21 J. S. Nye (Anm. 10), S. 158.

schaft“ in die Gestaltung und Formulierung deutscher Außenpolitik entspricht auch der Forderung nach mehr Partizipation der Gesellschaft an den politischen Verfahren, die in der demokratietheoretischen und praktisch-politischen Debatte immer wieder gestellt werden<sup>22</sup>. Sie wäre somit auch ein Beitrag zur Modernisierung und Legitimationssteigerung eines in die Jahre gekommenen politischen Systems. Angesichts der durch die Globalisierung verursachten Entgrenzung der Politikbereiche erscheint die Öffnung auch des außenpolitischen Bereiches für eine verstärkte Partizipation der Gesellschaft als ein logischer, wenn nicht sogar unumgänglicher Schritt.

Für die Zukunft ebenso wichtig ist aber ein anderer Aspekt der oben skizzierten Politik: die zu erwartenden Rückkoppelungs- und Lerneffekte. In einer interdependenten Welt kann der Wert von Außenkontakten nicht nur in Form von erzieltm „Einfluß“ gemessen werden. Genauso wichtig erscheinen die Lern- und Transferprozesse, die sich für die bundesdeutsche Gesellschaft durch ein dichtes Netz von außenpolitischen Kontakten ergeben. Zeitgemäße Gesellschaften sind immer stärker auch lernende Gesellschaften, die „best practice“ aus anderen Staaten und Gesellschaften aufnehmen und zur Lösung eigener Probleme adaptieren. Die Umwandlung der europäischen und der deutschen Gesellschaft von einer „Belehrungskultur“ in eine „Lernkultur“ ist aber kein selbstlaufender Prozeß<sup>23</sup>. Dies verlangt politikfeld-, themen- und zielgruppengenaue Transferprozesse auch nach innen. Auch diese sind staatlicherseits nicht (mehr) orga-

nisierbar. Notwendig ist gerade hier die aktive Partizipation der betroffenen Akteure und Interessen selbst. Für die vielbeschworene langfristige Sicherung des „Standorts Deutschland“ ist dies eine wesentliche Voraussetzung.

Gleichzeitig kann man sich die Frage stellen, was die Alternative zur Unterfütterung der Globalisierungsprozesse durch eine Politik der dichten Interaktion wäre. Die negativen Reaktionen auf Globalisierungs- und Modernisierungsprozesse sind als reflexartige Ablehnung von Interdependenz, Komplexität und Transformation in allen Gesellschaften der Erde schon heute erkennbar. Die „Verteidigung der Traditionen mit traditionellen Mitteln“ – um eine Formel Anthony Giddens' zu verwenden – artikuliert sich im islamischen Fundamentalismus ebenso wie in den Wahlergebnissen von Deutscher Volksunion (DVU) und Front National. Das Vertrauen auf die integrative Wirkung ökonomischer Prozesse allein ist in dieser Hinsicht sicherlich nicht ausreichend: „Der Synkretismus in der Automobilproduktion ist immer noch leichter zu erreichen als die friedliche Mischung der Weltanschauungen.“<sup>24</sup> Will man das Feld der Politik nicht den negativen Reflexen der „halbierten Moderne“ überlassen, ist es notwendig, einen ausreichenden Aufwand im Bereich internationaler Gesellschaftspolitik zu betreiben. Diese erfordert – ebenso wie der Synkretismus in der Automobilproduktion – Investitionen in die Orte, Verfahren und Träger von globalem politischem Bewußtsein und Problemlösungen. Verglichen mit den Kosten einer disruptiven Entwicklung ist dies noch alle Male billiger.

22 Vgl. R. Schmalz-Bruns (Anm. 17), S. 213–271.

23 Vgl. Wolfgang Lepenies, Selbstkritische Moderne, in: Internationale Politik, 51 (1996) 3, S. 3–14.

24 Ebd., S. 6.

# Globalisierung und Umweltpolitik

## Die Rolle des Nationalstaates

---

### I. Problem- und Handlungsebene der Umweltpolitik

---

Vor dem Hintergrund der Globalisierung der Wirtschaft, aber auch der ökologischen Risiken erweist sich Umweltpolitik auf nationalstaatlicher Ebene als eine Politik mit begrenzter Reichweite. Aufgrund der zunehmenden weltwirtschaftlichen und umweltpolitischen Problemverflechtungen ist eine Lösung globaler Umweltprobleme allein auf der nationalstaatlichen Ebene nicht zu erreichen. Problem- und Handlungsebene fallen auseinander.

Entsprechend dem Prinzip der Subsidiarität, wie es z. B. in der Europäischen Union verfolgt wird, sollten lokale Umweltprobleme auf der lokalen Ebene und globale Umweltprobleme auf der globalen Ebene bekämpft werden. Dies setzt allerdings voraus, daß es auf den jeweiligen Ebenen entsprechend kompetente Akteure gibt, was auf der globalen Ebene bislang nicht der Fall ist. Deshalb kommt den nationalstaatlichen Akteuren, trotz des „Auseinanderklaffens“ von Problem- und Handlungsebene, eine große Bedeutung zu.

---

### II. Globalisierung und Umwelt

---

Mit dem Schlagwort von der Globalisierung<sup>1</sup> wird die Botschaft transportiert, daß im Zuge der verschärften internationalen Konkurrenz von Unternehmen und Standorten herkömmliche Formen der Sozialstaatlichkeit sowie Lohn-, Arbeits- und Umweltstandards nicht länger aufrechterhalten werden können. Gesprochen wird von einem „Epochenwechsel“<sup>2</sup>.

Die Globalisierung grenzüberschreitender ökonomischer Transaktionen ist seit den achtziger Jahren

vielschichtiger geworden und für alle Akteure haben sich die Bedingungen geändert:

*Erstens* ist die Beschleunigung, Ausweitung und Vertiefung grenzüberschreitender ökonomischer Transaktionen Ausdruck des teilweisen Zusammenbruchs weltwirtschaftlicher Institutionen und Regime der Nachkriegsphase. Entstanden sind neue Märkte und neue Akteure sowie ein Liberalisierungsdruck, auf den die Mehrheit der Volkswirtschaften ihrerseits mit Liberalisierungsprojekten antworten. Das Ergebnis war und ist ein globaler Liberalisierungswettbewerb zwischen den Nationalstaaten. *Zweitens* sind die Globalisierungsvorgänge Ausdruck einer Vertiefung des weltwirtschaftlichen Raumes. Auf die Bühne des globalen ökonomischen Geschehens sind neue ökonomische Räume (*new emerging markets*), neue Anbieter von Waren auf Kernmärkten der OECD-Ökonomien getreten.

Globalisierung bedeutet (auch) eine Erhöhung der Konkurrenzintensität. Unter den Bedingungen ökonomischer Globalisierung sehen sich sowohl Unternehmen und einzelne Wertschöpfungsglieder als auch ganze nationale Räume mit ihren Produktions-, Sozial- und Umweltstandards erhöhter Konkurrenz ausgesetzt.

Der weitaus überwiegende Teil grenzüberschreitender Transaktionen konzentriert sich auf die Gruppe der Triadenökonomien (USA, Europa, Japan), weshalb der Prozeß der Globalisierung vielfach auch als *Triadisierung* bezeichnet wird. Zwischen den betreffenden Ökonomien hat seit den achtziger Jahren eine enorme Verdichtung der ökonomischen Transaktionen stattgefunden. Innerhalb der Blöcke stehen die nationalen Räume miteinander in Konkurrenz; dies stellt den gegenwärtig am stärksten wahrnehmbaren Effekt der Globalisierung dar.

Die regionale Integration im Rahmen der Triade ist allerdings in ihrem Umfang begrenzt, was sich in Europa an dem Fehlen eines einheitlichen europäischen Sozial-, Steuer- und Umweltraumes zeigt. In diesen Politikbereichen haben nach wie vor nationale Regelungen den Vorrang. Besonders deutlich wird dies in der Steuergesetzgebung. Hier werden den Unternehmen neue Bündel an Exit-Optionen angeboten und ein internationaler Steu-

1 Vgl. dazu Ulrich Petschow/Kurt Hübner/Susanne Dröge/Jürgen Meyerhoff, Nachhaltigkeit und Globalisierung – Herausforderungen und Handlungsansätze, Berlin-Heidelberg-New York 1998.

2 Rolf S. Sieferle, Epochwechsel: die Deutschen an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Berlin 1994.

ersenkungswettlauf generiert, der als ein „race to the bottom“ bezeichnet werden kann – mit langfristig potentiell zerstörerischen Folgen für die nationalen Räume. Ziel einer Politik, welche dieser Entwicklung gegenzusteuern sucht, muß die Schaffung eines globalen Ordnungsrahmens sein, der auch die Umweltfrage integriert.

Die Wirkungen der Globalisierung auf die Umwelt hängen von einer Vielzahl von Faktoren in den jeweiligen Ländern ab, so z. B. von dem Entwicklungsstadium, dem Grad der Marktöffnung, den ökonomischen Wachstumsbedingungen vor Ort sowie der Stellung des Landes im internationalen System. Verallgemeinerbare Aussagen sind daher nur begrenzt möglich. Zudem ist festzuhalten, daß sich auch die Ausformung des „traditionellen wirtschaftlichen Fortschritts- und Wachstumsmodells“<sup>3</sup> zwischen den Industriestaaten selbst stark unterscheidet (Beispiel Energieverbrauch USA – Europa). Doch läßt sich grundsätzlich zwischen zwei unterschiedlichen Verständnissen von Globalisierung unterscheiden:

*Zum einen* kann Globalisierung als die weltweite Durchsetzung eines wirtschaftlichen Entwicklungsmodells verstanden werden. Unabhängig von der Öffnung der Volkswirtschaften werden die Vorstellung von Entwicklung als industrieller Entwicklung und die damit verbundenen Konsummuster global übernommen. *Zum anderen* kann sie als ein umfassender Prozeß der Liberalisierung, der Einführung marktwirtschaftlicher Verhältnisse, des Abbaus von Handelshemmnissen und letztlich der Schaffung eines einheitlichen globalen Marktes aufgefaßt werden.

Beide „Typen“ sind auseinanderzuhalten, wenn ihre Auswirkung auf die Umwelt beurteilt werden soll. Beim ersten Typ wird der Schwerpunkt auf eine vom Weltmarkt abgekoppelte industrielle Entwicklung gelegt. So haben die ehemaligen sozialistischen Länder, die lange Zeit als Repräsentanten dieses Typs galten, einen besonders ressourcenintensiven Entwicklungspfad beschritten, der weder im ökologischen noch im ökonomischen Sinne nachhaltig war. Dies gilt auch für einige Entwicklungsländer, die ihre wirtschaftliche Entwicklung durch den Schutz ihrer Industrie mit Hilfe von Marktabschottungen fördern wollen. Beim zweiten Typ steht die Liberalisierung des Welthandels und der globalen Geld- und Finanzmärkte im Mittelpunkt. Diese kann bezogen auf die ökologische Nachhaltigkeit ambivalente Wirkungen haben. Infolge der Liberalisierung ist es möglich, daß es zu einer höheren Ressourceneffizienz und

zum Austausch „sauberer“ Technologien kommt, zugleich besteht die Möglichkeit, daß existierende Umweltstandards in Frage gestellt oder unterlaufen werden bzw. – noch weitergehend –, daß bislang nachhaltige Wirtschaftsformen dem Zugriff des Weltmarktes ausgesetzt und in der Konsequenz zerstört werden<sup>4</sup>. Des Weiteren kann das infolge der Globalisierung zu erwartende Wirtschaftswachstum zu einer erheblichen Gefährdung der natürlichen Umwelt führen (*Skalen-Effekt*).

---

### III. Entwicklung der Umweltpolitik in Deutschland

---

Eine der ersten prononcierten Stellungnahmen, mit der auf die Konsequenzen der „Überflußgesellschaft“ hingewiesen wurde, war die „Grüne Charta“ von der Mainau aus dem Jahre 1961. Der umweltpolitische Problemdruck hat sich in der Folge kontinuierlich erhöht<sup>5</sup>. Der Beginn der deutschen Umweltpolitik kann auf das Jahr 1971 und die Vorlage des Umweltprogramms der Bundesregierung datiert werden<sup>6</sup>. In der Bundesrepublik Deutschland machten sich die Konsequenzen des wirtschaftlichen Wachstum in Teilbereichen früher bemerkbar als in anderen Ländern. Dies erklärt sich aus der dichten Besiedelung sowie aus dem wirtschaftlichen Wachstum im Gefolge des „Wirtschaftswunders“, welches insbesondere auch mit der Entwicklung der „klassischen“ ressourcenintensiven Industrien (Chemie, Stahl) verbunden war. Die wesentlichen benannten Umweltprobleme und die darauf ausgerichteten Politiken hingen zu diesem Zeitpunkt mit „hygienischen“ Problemen zusammen: Wasserverunreinigung, Abfallbeseitigung und Luftverschmutzung. Kennzeichen dieser wahrgenommenen Umweltprobleme war, daß sie zumeist nahräumlich manifest wurden und als direkte Beeinträchtigungen in den Regionen wirkten.

Für die internationale umweltpolitische Debatte mit Rückwirkungen auf Deutschland erwiesen sich die Konferenz von Stockholm (1972)<sup>7</sup> sowie die Studie von Dennis Meadows „Die Grenzen des

---

4 Vgl. Wolfgang Sachs, *Global Ecology: A New Arena of Political Conflict*, London – New Jersey 1993.

5 Der Zusammenhang der Entwicklung von Wohlfahrts-gesellschaft und Umweltproblemen wird von Christian Pfister (Hrsg.), *Das 1950er Syndrom*, Bern u. a. 1995, dargestellt.

6 Einen Überblick zur Umweltpolitik gibt J. Hucke, *Umweltpolitik: Die Entwicklung eines neuen Politikfeldes*, in: Klaus v. Beyme/Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Politik in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1990.

7 Vgl. Stockholmer Umweltkonferenz der UNO mit der Verabschiedung der Stockholmer Deklaration.

3 Vgl. SRU-Sachverständigenrat für Umweltfragen, *Jahresgutachten*, Stuttgart 1994.

Wachstums<sup>8</sup> als bedeutsam. Scheinbar wie eine Bestätigung der Thesen von Meadows kam es 1973/74 zu der Energiepreiskrise mit der Folge wirtschaftlicher Verwerfungen. Die folgenden konjunkturellen Schwierigkeiten insbesondere in der Industrie führten recht bald zu einem Einfrieren umweltpolitischer Maßnahmen (Konferenz auf Schloß Gymnich 1975), mit dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft nicht zu gefährden. Das Diskussionsfeld Wettbewerbsfähigkeit und Umweltschutz wurde eröffnet.

Der Stillstand der staatlichen Umweltpolitik wurde allerdings politisch nicht „belohnt“, erstarkte doch die Umweltbewegung gerade in dieser Zeit. Wichtige umweltpolitische Themen wie die Nutzung der Atomkraft, aber auch „neue“ Umweltprobleme wie das Waldsterben, Probleme in der Chemieindustrie (Seveso) sowie im Abfallbereich durch stillgelegte Deponien (Georgswerder) kamen Ende der siebziger, Anfang der achtziger Jahre auf die Agenda. Einen wesentlichen Einfluß auf die Fortentwicklung der deutschen Umweltpolitik hatten 1986 die Unfälle von Tschernobyl und des Chemiekonzerns Sandoz. In den frühen neunziger Jahren geriet die Durchsetzungsfähigkeit der Umweltpolitik mit der Debatte um die Globalisierung wiederum in die Defensive.

Auch die Ausrichtung der Umweltpolitik in Deutschland hat sich seit ihrer Etablierung deutlich verändert. Auf der Ebene der *Umweltprobleme* stand – wie gezeigt – zu Beginn die Beseitigung direkt wahrnehmbarer Umweltschäden im Vordergrund. Im weiteren Verlauf traten zunehmend kontinentale und globale Umweltprobleme auf den Plan, die durch eine Situation des „open access“ im Hinblick auf die „global commons“ ausgelöst wurden (FCKW, Treibhauseffekt). Zugleich veränderte sich die Bedeutung der verschiedenen Verursacher der Umweltprobleme, die direkt durch die Industrie verursachten Probleme haben relativ zu denjenigen des Konsumbereichs abgenommen. Auf der *Instrumentenebene* hat sich wiederum eine Veränderung von einem „command and control“-Ansatz (Verbote, Verordnungen) hin zu weicheren Instrumenten (freiwillige Vereinbarungen, Kennzeichnungspflichten) ergeben. Die Kritik an der anfangs praktizierten Umweltpolitik, es handele sich um eine Problemverschiebung durch den Einsatz additiver Technologien (hohe Schornsteine, von der Luftverschmutzung zur Sonderabfallbeseitigung), hat zumindest in Teilbereichen Ansätze von integrierten Maßnahmen verstärkt.

8 Dennis Meadows u. a., Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit, Stuttgart 1972.

Diese Bemühungen werden vor allen Dingen innerhalb der EU deutlich, die die Integration der Umweltpolitik in andere sektorspezifische Politiken betont. Grundlage dafür ist die Erkenntnis, daß Umweltpolitik allein nicht hinreichend ist, um die gesteckten umweltpolitischen Ziele zu erreichen. Vielmehr kommt es darauf an, daß Umweltaspekte in andere Teilpolitiken integriert werden, um nach Möglichkeit die Umweltauswirkungen bereits bei ihrer Entstehung zu vermeiden.

Eine darüber hinausgehende und erweiterte Sichtweise wird mit dem Konzept der nachhaltigen Entwicklung vertreten. Im Mittelpunkt dieses Konzepts steht zum einen die Wahrnehmung der Begrenzung der natürlichen Ressourcen (Quellen und Senken), und zum anderen wird verdeutlicht, daß Umwelt und Umweltbeeinträchtigungen letztlich durch sozio-ökonomische Prozesse verursacht werden. Eine nachhaltige Entwicklung kann demzufolge nur dann erreicht werden, wenn der Entwicklungsprozeß die drei Dimensionen Ökonomie, Ökologie und Soziales integriert.

Die Erkenntnis, daß auch die vor- und nachgelagerten Produktionsstufen und vor allem auch der Konsum wesentlich zu den globalen Umweltproblemen beitragen und die in einem Land sichtbaren Umweltprobleme nicht „die ganze Wahrheit“ darstellen, hatte auch eine Erweiterung des Blickwinkels der Umweltpolitik zur Folge. Ausdruck dafür sind etwa im Bereich der ökologischen Produktpolitik die Ansätze der Produktlinienanalyse, der Ökolabels, aber auch das Konzept der „ökologischen Rucksäcke“<sup>9</sup>. Diese Ansätze beziehen die Gesamtzusammenhänge von der „Wiege bis zur Bahre“ in die Betrachtung mit ein. Diese Entwicklung der Umweltpolitik zeigt, daß eine Sichtweise eröffnet wurde, die über die nationalstaatlichen Handlungsebenen hinausreicht und die vor dem Hintergrund des internationalen Regelwerks, z. B. der Welthandelsorganisation (WTO), Kooperation und Abstimmung mit anderen Staaten erforderlich macht.

---

#### IV. Wettbewerbsfähigkeit und Umweltschutz

---

Die wirtschaftliche Situation Deutschlands hatte in den beschriebenen Phasen direkte Wirkungen auf die Umweltpolitik, vor allem dadurch, daß in

9 „Ökologische Rucksäcke“ bedeuten, daß Konsum und Produktion in einer Region durch Vorleistungsverflechtungen auch mit Umweltbelastungen in anderen Ländern verbunden sind.

wirtschaftlichen Krisenzeiten darauf verwiesen wurde, daß Umweltpolitik den Standort gefährde. Die Diskussion um Umweltschutz und Wettbewerbsfähigkeit wird aber zumindest in neuerer Zeit durch zwei durchaus konträre Positionen geprägt:

*Einerseits* wird betont, und dies ist die vorherrschende Meinung, daß Regulierungen zu hohen Kosten und sinkender Produktivitätssteigerung führen und einen Verlust der Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Volkswirtschaft bewirken. *Andererseits* stellen Umweltauflagen nach einer von Michael E. Porter/Claas v. d. Linde vertretenen Hypothese einen entscheidenden Faktor zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und der gesamten Wirtschaft dar<sup>10</sup>.

Die nach herrschender Meinung auftretenden Wirkungen auf einen Standort werden indirekt hervorgerufen, da umweltpolitische Maßnahmen an die unternehmerischen Aktivitäten vor Ort anknüpfen. Je nach Art der Regulierung (Abgabe/Steuer oder Standards) werden den Unternehmen direkt (über Abgaben) oder indirekt (durch Standards) höhere Kosten angelastet. In beiden Fällen müssen höhere Investitionen in den Umweltschutz erfolgen, was kurzfristig die Attraktivität eines Standortes beeinträchtigen kann. Ein Standort wird aber auch positiv beeinflusst, da eine Verbesserung der Umweltqualität vor Ort und die Anwendung neuer Umwelttechnologien in einer Region die Unternehmen veranlassen können, sich dort anzusiedeln, um von dem vorhandenen Know-how zu profitieren.

Die Zahlen über Investitionen in den Umweltschutz machen deutlich, daß die Unterschiede zwischen den Wirtschaftszweigen bemerkenswert sind. In den meisten Zweigen des produzierenden Gewerbes ist der Anteil der Kosten für die Erfüllung von Auflagen an den gesamten Investitionen eher gering; sie betragen zwischen zwei und vier Prozent. Vergleichsweise hoch ist der Anteil der Investitionen in den Umweltschutz mit durchschnittlich 5,1 Prozent im verarbeitenden Gewerbe.

Trotz dieser Kostenbelastung stellen das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung Berlin (DIW) und das Rheinisch-Westfälische Wirtschaftsinstitut Essen (RWI)<sup>11</sup> auf der Grundlage empirischer Befunde über die unternehmerischen Anpassungsreaktionen fest, daß die den bundes-

deutschen Unternehmen auferlegten Umweltschutzanforderungen bisher „verkräftbar“ gewesen sind bzw. nicht zu einer unzumutbaren Zunahme der Belastungen von Unternehmen geführt haben.

In der Sichtweise von Michael E. Porter/Claas v. d. Linde sind nicht die statischen Kosteneffekte der Umweltregulierung entscheidend, sondern die Innovationsanreize, die von den gesetzlichen Standards ausgehen. Umweltstandards führen demnach zu Innovationen, die der Kostensenkung dienen und die Ressourcenproduktivität steigern. Damit werden die Kosten der Regulierung aufgefangen und die Wettbewerbsfähigkeit aufrechterhalten oder sogar erhöht. Die These von Porter/v. d. Linde lautet, daß Umweltverschmutzung ein Zeichen von existierenden Ineffizienzen im privaten Sektor ist. Die Innovationen, mit denen Unternehmen auf Regulierungen reagieren, können in zwei Kategorien unterschieden werden: *Erstens* können neue Technologien zum Einsatz kommen, mit denen die Ressourcen, die in den Abfällen enthalten sind, verwertet werden. *Zweitens* läßt sich auf diese Weise die Ressourceneffizienz in der Produktion verbessern. Dies kann z. B. durch bessere Nutzung oder Substitution der Inputs erreicht werden.

Die Effekte aus den durch strengere Auflagen bewirkten Innovationen können daher zu einer verbesserten Wettbewerbsposition einzelner Unternehmen führen, da neue Verfahren oder Produkte in der Regel kostengünstiger sind und ein Marktvorsprung (*early-mover advantage*) durch schnelle Reaktion auf die staatlichen Vorgaben erreicht werden kann. Aus ihren Ergebnissen leiten Porter/v. d. Linde ab, daß Regulierungen generell wünschenswert sind, und zwar auch aus der unternehmerischen Perspektive. Empirische Untersuchungen, die sich mit dem Zusammenhang von Umweltschutz und Standortattraktivität beschäftigen, lassen allerdings keine eindeutigen Aussagen diesbezüglich zu. Der Nachweis dieser Zusammenhänge ist schwierig<sup>12</sup>.

12 „Although the long-run social costs of environmental regulation may be significant, including adverse effects on productivity, studies attempting to measure the effect of environmental regulation on net exports, overall trade flows, and plant-location decisions have produced estimates that are either small, statistically insignificant, or not robust to tests of model specification.“ Adam B. Jaffe u. a., Environmental Regulation and the Competitiveness of U. S. Manufacturing: What Does the Evidence Tell Us?, in: Journal of Economic Literature, 23 (1995), S. 132–163, hier S. 157; vgl. auch Richard B. Steward, Environmental Regulation and International Competitiveness, in: The Yale Law Journal, 102 (1993), S. 2062.

10 Vgl. Michael E. Porter/Claas von der Linde, Green and Competitiveness: Ending the Stalemate, in: Harvard Business Review, (1995) Sept./Okt., S. 120–134.

11 Vgl. DIW/RWI, Umweltschutz und Industriestandort. Der Einfluß umweltbezogener Standortfaktoren auf Investitionsentscheidungen, Mimeo 1992.

## V. Die Herausforderungen: Europäisierung und Globalisierung

Die ökonomische Globalisierung wurde auch durch das Binnenmarktprogramm der EU forciert. Die Liberalisierung auf europäischer Ebene war zugleich ein Antrieb für die Marktliberalisierung im globalen Maßstab, denn durch die Wettbewerbswirkungen wurden Nachahmer angestoßen<sup>13</sup>. Hier soll zunächst das Spannungsverhältnis von Liberalisierung und Umweltpolitik auf EU-Ebene beschrieben werden, bevor ein Blick auf die globale Ebene geworfen wird.

### 1. Mechanismen im Rahmen der europäischen Integration

Der Integrationsprozeß in Europa läßt sich höchst unterschiedlich interpretieren. Fritz W. Scharpf betont, daß im Rahmen der Europäischen Union die „positive Integration“ marktgestaltender und -korrigierender Politiken weit hinter der „negativen“ – der liberalen – Marktintegration zurückbleibt<sup>14</sup>. Zentral im Fokus der Römischen Verträge (1957) und der Einheitlichen Europäischen Akte (1987) ist die negative Integration in Gestalt der Schaffung eines Gemeinsamen Marktes. Die Europäische Kommission und der Europäische Gerichtshof (EuGH) konnten den Gemeinsamen Markt auf immer mehr Sachgebiete ausweiten, ohne daß der Europäische Ministerrat dazu eine Entscheidung treffen mußte. Das heißt, die Marktintegration wurde automatisch und „politisch unreflektiert“ vorangetrieben. Hingegen hängt die positive Integration, deren Grundsätze eben nicht explizit durch den Vertrag fixiert sind, jeweils von Ministerratsentscheidungen ab und ist aufgrund der hohen Konsensanforderungen kaum umsetzbar, wodurch ein *liberaler Bias* entsteht<sup>15</sup>.

In Europa geht die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes nicht gleichermaßen mit dem Aufbau einer politischen Union einher, so daß die nationalstaatliche politische Einbettung der Wirtschaft zerstört wird, ohne daß es auf höherer Ebene zu einer Reregulierung käme. Zwar können die Mitgliedsstaaten noch immer Marktsteuerung betreiben, dies wird allerdings zunehmend schwieriger.

13 Vgl. Erich Gundlach u. a., Fairneß im Standortwettbewerb? Auf dem Weg zur internationalen Ordnungspolitik, in: Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 254, Kiel 1995.

14 Vgl. Fritz W. Scharpf, Balancing Positive and Negative Integration: The Regulatory Options for Europe, in: MPIfG Discussion Paper 97/8; Philipp Genschel, Markt und Staat in Europa, in: Politische Vierteljahresschrift, 39 (1998) 1.

15 Vgl. P. Genschel, ebd., 1998, S. 11.

Die rechtlichen Grundlagen des Marktes, also die vier Freiheiten – Güter- und Dienstleistungen, Arbeit und Kapital – und das Wettbewerbsrecht, welche bestimmte Politikinstrumente ausschließen bzw. deren Anwendung schwieriger machen, haben direkte Folgen für die nationale Politik: Die Autonomiespielräume der Mitgliedsstaaten werden zunehmend eingeschränkt, und keine Partei in Europa kann mehr ein Programm vertreten, das den Anforderungen der Verträge widerspricht. „Insofern haben wir fundamentale demokratische Freiheiten eingebüßt.“<sup>16</sup> Indirekte Autonomiebeschränkungen ergeben sich dadurch, daß die Grenzen der Mitgliedsstaaten durchlässig werden. Durch die vier Freiheiten können sich die mobilen Faktoren dem regulierenden Zugriff des Staates entziehen. Die mobilen Marktteilnehmer können zwischen den verschiedenen Rechtssystemen wählen und setzen die jeweiligen Nationalstaaten unter Konkurrenzdruck.

### 2. Entwicklung der Umweltpolitik in der EU

Trotz der negativen Integration der wirtschaftlichen Liberalisierung des EU-Binnenmarktes hat sich eine EU-Umweltpolitik als gemeinschaftliches Handlungsfeld entwickelt, die in den Römischen Verträgen eigentlich keine Basis hat. Darüber hinaus konnte sogar eine Verbesserung der Umweltstandards durch materielle und durch prozedurale Vorgaben erreicht werden<sup>17</sup>.

*Stellung des Umweltschutzes im Regelwerk der EU:* Die Nivellierung bereits erreichter hoher Standards im Umweltschutz soll durch Artikel 100a Abs. 3 Vertrag über die Europäische Union (EUV) verhindert werden. Dieser legt „ein hohes Schutzniveau“ in Gesundheit, Sicherheit, Umwelt und Verbraucherschutz fest. Das heißt, daß entweder einige Mitgliedsstaaten ihre Normen verschärfen müssen oder aber, daß höhere Normen in einigen EU-Staaten bestehenbleiben, obwohl diese dann ein nicht-tarifäres Handelshemmnis darstellen. In zwei Fällen wurde bisher der nationale Umweltschutz über die Verwirklichung des Binnenmarktes gestellt: Im „Pfandflaschenurteil“ entschied der EuGH, daß Dänemark seine Vorschrift über die Verwendung von Pfandflaschen beibehalten kann, da sie dem Umweltschutz diene. Im Fall des deutschen Verbots von PCB (Polychlorierte Biphenyle), gegen das Frankreich mit dem Vorwurf der Wettbewerbsverzerrung klagte, entschieden die Kommission und der EuGH für die Beibe-

16 Ebd., S. 12.

17 Vgl. Adrienne Héritier u. a., Ringing the Changes in Europe. Regulatory Competition and the Transformation of the State, Berlin 1996; Christoph Knill, Liberalisierung und Umweltschutz, in: Ökologisches Wirtschaften, Berlin 1998.

haltung der Ausnahmegenehmigung. Auch hier wurde festgestellt, daß der Schutz von Umwelt und Gesundheit im Vordergrund stehen<sup>18</sup>.

Die Position der nationalen Politik wird im EU-Vertragswerk im wesentlichen durch zwei Vorschriften gestärkt: Beachtung des Subsidiaritätsprinzips nach Art. 3 EUV und der Erlaß einzelstaatlicher Bestimmungen nach Art. 95, zuvor Art. 100 a (4) EUV. Das Prinzip der Subsidiarität, das in Artikel 3 b des Maastrichter Vertrages 1992 für alle europäischen Politikbereiche festgeschrieben wurde, gilt im Umweltschutz bereits seit 1987. Vollzug und Durchführung der Umweltpolitik liegen bei den Mitgliedsstaaten. Strengere nationale Umwelanforderungen sind möglich. Die Gemeinschaft ergreift nur dann Maßnahmen, wenn die Ziele der gemeinschaftlichen Umweltpolitik dadurch besser erreicht werden können<sup>19</sup>. Weitere strengere nationale Bestimmungen, die über die Maßnahmen auf EU-Ebene hinausgehen, werden durch Artikel 95 des EUV ermöglicht. Mit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages (1. 5. 1999) sind den Nationalstaaten zwei Abweichungen von einer EU-weiten Harmonisierung erlaubt. Erstens dürfen nationale Regelungen – wie bereits seit 1987 – beibehalten und zweitens neue nationale Standards eingeführt werden. In beiden Fällen muß die Kommission informiert werden und die Befugnisse sind eng ausgelegt. Im Fall neuer Maßnahmen müssen diese auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse gestützt sein und auf ein Problem reagieren, das sich nach Erlaß einer Harmonisierungsmaßnahme ergeben hat (Art. 95 EUV, neue Fassung).

*Dynamik der Entwicklung des Politikfeldes „Umwelt“:* Als Triebfeder für die Entwicklung der Umweltpolitik in Europa lassen sich im wesentlichen ökonomische und politische Mechanismen identifizieren. Die Basis der *ökonomischen Mechanismen* stellen Industrien in den Vorreiterländern dar, die sich durch die Verallgemeinerung höherer Standards Wettbewerbsvorteile versprechen (wie z. B. die deutsche umwelttechnische Industrie). In Teilbereichen existiert eine gleichgerichtete Interessenlage mit den Nichtregierungsorganisationen (NGOs). Darüber hinaus führen strenge Umweltschutzvorschriften auch zu „Pull“-Effekten in anderen Staaten. Die Vorreiterrolle kann also prägend wirken. So liefern die hohen Emissionsstandards bei Müllverbrennungsanlagen in Deutschland in den Nachbarländern eine wesentliche Argumentationshilfe für die dortige Umweltbewegung und wer-

den als Vorbedingung für die Zustimmung für den Bau entsprechender Anlagen genutzt.

*Politische Mechanismen* wirken vor allem aufgrund des supranationalen Charakters der EU. Ein Teil der Kompetenzen der Nationalstaaten wird auf die EU übertragen, also auf die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und den Europäischen Gerichtshof. Diese supranationalen Organe sind an einer Ausweitung ihres Handlungsspielraumes interessiert. Damit kann ein institutioneller Kompetenzwettbewerb einhergehen, bei dem neue Politikfelder erschlossen werden. Auslöser für diesen Wettbewerb können die Vorschläge einzelner Mitgliedsländer sein, die von der Europäischen Kommission aufgegriffen werden. Die Kommission wiederum entscheidet in der europäischen Arena über die Agendagestaltung, indem sie dem Ministerrat Vorschläge unterbreitet. Zu einem *regulativen Wettbewerb* kann es kommen, wenn die Staaten versuchen, die Kommission mit innovativen Ideen zu beeinflussen, wie z. B. England mit dem Öko-Audit – freiwilliges Umweltmanagement für Unternehmen – und Deutschland mit der Großfeuerungsanlagenverordnung. Ideen und Vorschläge werden vielfach dann (von der Kommission) aufgegriffen, wenn es sich um Felder handelt, die auf der EU-Ebene noch keiner Regulierung unterliegen. Die Grenzen der nationalen Politik sind allerdings dann erreicht, wenn aufgrund der umfassenden Regulierung auf EU-Ebene die Mechanismen des positiven Regulierungswettbewerbs nicht mehr greifen können und Vorreiterrollen damit erschwert werden.

### 3. Mechanismen im Rahmen der Globalisierung

Die Ausgangssituation auf der globalen Ebene ist der auf der europäischen Ebene zum Teil ähnlich. Im Rahmen der Entwicklung des internationalen Handelsregimes erwiesen sich auch dort die Prinzipien der Liberalisierung als durchsetzungsstark. Die verschiedenen Handelsrunden des GATT (General Agreement on Tariffs and Trade, seit 1995 eingebettet in die WTO, World Trade Organization) waren bisher auf Marktöffnung ausgerichtet, Zollschränken und nichttarifäre Handelshemmnisse wurden abgebaut. Auf OECD-Ebene wurden in letzter Zeit auch Verhandlungen über eine weitgehende Liberalisierung des internationalen Investitionsregimes geführt. Obgleich diese Verhandlungen auf der OECD-Ebene Ende letzten Jahres zunächst gescheitert sind, ist zu erwarten, daß ähnliche Initiativen in naher Zukunft wiederaufgenommen werden<sup>20</sup>. Im Gegensatz zur EU

18 Vgl. Europäische Kommission, Medienpakt Europäischer Umweltschutz, Brüssel 1995.

19 Vgl. Task Force Environment and the Internal Market: Task Force Report „1992“ – The Environmental Dimension, Bonn 1990, S. 197 f.

20 Für eine Zusammenfassung der Diskussion vgl. Ulrich Petschow/Kurt Hübner/Regina Stein, Das Multilaterale Investitionsabkommen und die Umwelt, Internet <http://www.fes.de> 1998.

existiert aber global keine relativierende supranationale Ebene – bzw. allenfalls in Ansätzen. Es gibt keine mit der EU vergleichbare Institution, sondern als internationale Organisationen von Gewicht sind die WTO (Handel) und die UN mit ihren Tochterorganisationen zu betrachten. Dabei hat die WTO allein Kompetenzen im Rahmen der Handelsliberalisierung. Kompetenzen im Hinblick auf Umwelt sind innerhalb dieses Regimes nicht vorhanden<sup>21</sup>.

*Grundprinzipien des internationalen Handels und die Probleme der Umweltregulierung:* Aus Gründen des Umweltschutzes kann es aber Ausnahmen vom freien Handel geben, die in Art. XX des GATT geregelt sind. Grundsätzliche Unterschiede bestehen allerdings in der Differenzierung von Produkt- und Produktionsstandards. Zunächst bleibt es den Nationalstaaten überlassen, Produktstandards festzulegen und diese auch auf importierte Güter anzuwenden; dies gilt z. B. für das Verbot von Asbest oder auch für die Einhaltung von Mindeststandards wie z. B. Recyclingfähigkeit. Die Maßnahmen müssen allerdings nicht-diskriminierend ausgestaltet sein (Inländerbehandlung). Die Begründung für Importbeschränkungen ist „wissenschaftlich“ nachzuweisen, wobei es vor allem um potentielle Probleme geht wie z. B. beim Importverbot von Rindern, die mit Hormonen behandelt worden sind.

Im Gegensatz zu den Produktstandards stellen Prozeßstandards keine Rechtfertigung für importbeschränkende Maßnahmen dar. Diese Regelung mag Sinn ergeben, da sonst der Willkür Tor und Tür geöffnet sei und implizit die Restriktionen genutzt werden könnten, um protektionistische Ziele zu verfolgen. Allerdings ergeben sich daraus auch erhebliche Probleme. Von besonderer Bedeutung ist dies z. B. für den Schutz der Ozonschicht, die bekanntermaßen durch die Freisetzung von FCKW gefährdet wird. Nach den gängigen Regeln der WTO ist es nicht möglich, solche Produkte vom Import auszuschließen, die zwar kein FCKW enthalten, aber doch mit FCKW hergestellt worden sind.

Beide Fälle, Hormonfleisch und FCKW-Produkte, sind von Bedeutung, weil sie direkt oder indirekt nationale Handlungsmöglichkeiten im Grundsatz in Frage stellen können. Am Beispiel des Importverbots für Hormonfleisch wird ein zentrales Problemfeld offensichtlich. Die Argumentation der

21 Gleichwohl ist festzustellen, daß im aktuellen Hormonfleischurteil der WTO der Begriff „Risiko“ erstmals intensiv diskutiert wurde und vor allem auch das Recht der Staaten zu Schutzmaßnahmen anerkannt wird. Welche Auswirkungen dies letztlich auf künftige Schiedssprüche haben wird, ist allerdings gegenwärtig nicht klar.

EU lautet, daß das Hormonfleisch ein Gesundheitsrisiko darstellt. Die WTO fordert jedoch, daß das Risiko wissenschaftlich nachgewiesen wird, was bislang nicht bzw. nur unzulänglich erreicht werden konnte<sup>22</sup>. Wird eine Marktöffnung durchgesetzt, so könnte dies zur Konsequenz haben, daß die europäischen Bauern, mit dem Ziel, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten, zu ähnlichen Maßnahmen greifen und die bestehenden europäischen Prozeßstandards ausgehebelt würden.

#### 4. Umweltpolitik auf globaler Ebene

Auch international ist festzustellen, daß Strukturen und eine politische Dynamik existieren, die Tendenzen der positiven (marktbegrenzenden) Integration in sich tragen, welche die Basis für die Entwicklung eines internationalen Ordnungsrahmens bildet. Die globale Umweltregulierung findet im Rahmen der Multilateral Environmental Agreements (MEAs) statt. Die Teilnahme ist freiwillig, und nicht alle Länder treten diesen Abkommen bei. Eine entscheidende Frage für die Perspektiven von Globalisierung und Umwelt ist, wie die MEAs aufgewertet werden und ein umweltpolitisches Gegengewicht zur Liberalisierung im Rahmen des WTO-Regimes darstellen können.

Gegenwärtig existieren mehr als 170 multilaterale, völkerrechtlich gültige Verträge zum Umweltschutz. Darunter befinden sich das Saure-Regen-Regime, das Marpol-Abkommen oder – auch aktuell stärker diskutiert – das Montreal-Protokoll zum Schutz der Ozonschicht (FCKW)<sup>23</sup> und das Kyoto-Abkommen zum Klimaschutz.

Das *Montreal-Abkommen*, u. a. mit dem Ziel des Ausstiegs aus der FCKW-Produktion, wurde durch die USA initiiert und in der Folge – durch einen Wandel der Haltung der EU – vorangetrieben. Dieser Wandel der EU-Position wurde wesentlich durch die Bundesregierung beeinflusst. Eine große Rolle spielten dabei auch internationale wissenschaftliche Netzwerke („epistemic community“),

22 Die Frage des wissenschaftlichen Nachweises ist umstritten. Die EU vertritt die Auffassung, daß die Umweltpolitik nicht erst dann aktiv werden dürfe, wenn die „letzte wissenschaftliche Gewißheit“ vorliegt. Entwicklungsländer wie z. B. Indien sehen darin den Versuch der Abschottung der Märkte und damit Protektionismus.

23 Zu den internationalen Umweltabkommen gibt der Band von Thomas Gehring u. a., *Internationale Umweltpolitik*, Opladen 1997. Die Dynamik des FCKW-Falls und die dabei wichtigen Netzwerkstrukturen und nationalen Politiken werden beschrieben von Reiner Grundmann, *Politiknetzwerke und globale ökologische Probleme*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 38 (1996) 2; Michael Zürn, *Regieren jenseits des Nationalstaates*, Frankfurt am Main 1998. Zürn faßt die Diskussion zusammen zu den positiven Effekten der internationalen Umweltabkommen und der Dynamik, die zu deren Zustandekommen geführt haben.

die über die nationalstaatlichen Ländergrenzen hinweg agieren<sup>24</sup>.

Das *Kyoto-Protokoll* von 1997 regelt zum ersten Mal verbindlich die Reduktion von Treibhausgasen (CO<sub>2</sub>, Methan u. a.). Bei allen Schwächen, die diesem Protokoll zugeschrieben werden (keine hinreichenden Ziele, *hot-air trading* etc.), stellt es doch einen Meilenstein dar, denn es wird völkerrechtlich fixiert, daß eine Reduktion der Klimagase erforderlich ist, und es werden Reduktionsziele benannt.

In beiden Fällen werden Grenzen der „global commons“ zumindest anerkannt und Maßnahmen zur Reduktion der entsprechenden Emissionen vereinbart. Durch die Zuteilung der Verfügungsrechte wird letztlich die Situation des „open access“ im Hinblick auf die „global commons“ überwunden, und es wird ein Regelsystem geschaffen, das einer Übernutzung entgegenwirken kann. Diese Regime entwickelten sich ohne die Existenz eines zentralen Akteurs, im Prinzip durch die Anerkennung eines gemeinsamen Problems und die Kooperation zur Überwindung dieses Problems.

*Entstehungsbedingungen internationaler Umweltregime:* Michael Zürn faßt die Forschungsergebnisse vor allem amerikanischer Autoren zusammen und kommt zu dem Ergebnis, daß eine Institutionalisierung von kooperativem Verhalten stattfindet, wenn

- zumindest ein unzufriedener Akteur existiert, der u. a. eindeutige Verletzungen von Gerechtigkeitskriterien anmahnen kann;
- ein transnationales Expertennetzwerk vorhanden ist, das angesichts großer Ungewißheiten eine Wissensautorität darstellt;
- es zumindest einen einflußreichen Akteur in dem jeweiligen Problemfeld gibt, der in der Lage ist, den Konfliktgegenstand mit anderen Themen zu koppeln<sup>25</sup>.

Positive Regelungen müssen angesichts eines stark asymmetrischen Interesses einen sach- und vertrauensorientierten Rahmen schaffen. Innerhalb dessen erhalten die Befürworter einer weitergehenden Regelung die Rückversicherung, daß ihre Vorleistungen nicht völlig umsonst sind, und die Bremsen werden mit Nachsicht und Unterstützung an das neue Regelungsniveau herangeführt. Internationale Regime müssen demnach zumindest vier Bedingungen beinhalten, um der Logik positiver

Regelungen gerecht zu werden<sup>26</sup>. Es handelt sich dabei um

- die Schaffung eines kooperationsförderlichen vertraglichen Umfeldes;
- einen flexiblen Umgang mit unfreiwilligen Regelungsabweichungen;
- den Ausbau der umweltpolitischen Kapazitäten in weniger entwickelten Staaten und
- den Umgang mit Nachzüglern.

Die Erfahrungen mit den internationalen Umweltabkommen lehren, daß auch ohne eine Zentralinstanz eine bedeutende, wenngleich nur langfristig zielführende und vielfach fragile positive Integration im Umweltbereich erreicht werden kann.

---

## VI. Handlungsmöglichkeiten des Nationalstaates

---

Die umweltpolitische Sichtweise hat sich verändert. Standen zunächst vorrangig nahräumliche Umweltprobleme im Vordergrund, so sind die aktuell diskutierten Probleme in verstärktem Maße solche auf globaler Ebene. Entsprechend hat sich die Rolle des Staates im Rahmen dieser Prozesse geändert. Konnte er bislang relativ autonom Rahmendaten setzen, so ist er nun ‚gebundener Akteur‘ in einer unübersichtlichen Arena globalisierter Problemlagen. Der Nationalstaat verliert an Gewicht, bleibt aber für die umweltpolitische Steuerung weiterhin unabdingbar. Daneben wird auch deutlich, daß eine Reihe weiterer Akteure an Bedeutung gewinnen, die auf der globalen politischen Arena agieren. Zu nennen sind, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, die Unternehmen, deren Verhalten entscheidend für die Verbreitung von Standards ist, die Wissenschaft, von deren Risikoeinschätzung vielfach die Durchsetzung umweltpolitischer Initiativen abhängt, und die NGOs, die die Agendagestaltung im umweltpolitischen Sinne wesentlich beeinflussen. Das Konzept der Global Governance beschreibt die Herausforderungen an die Umweltpolitik und die unterschiedlichen Akteure treffend<sup>27</sup>.

Der Nationalstaat sollte für die Entwicklung der Umweltpolitik wenigstens drei Aufgaben wahrnehmen: *Erstens* müssen die nationalen Handlungsspielräume genutzt werden. Es geht zum

---

26 Diese werden auch als C-4-Design bezeichnet: contractual environment, compliance management, capacity building, concern building.

27 Vgl. Commission on Global Governance: *Our Global Neighbourhood*, hrsg. von der Stiftung für Frieden und Umwelt, Bonn 1995.

24 Vgl. Peter M. Haas, Introduction. Epistemic Communities and International Policy Coordination, in: International Organization, 46 (1992); R. Grundmann, Konkurrierende Netzwerke, in: Ökologisches Wirtschaften, Berlin 1998.

25 Vgl. M. Zürn (Anm. 23).

einen um die Nutzung von „win-win“-Situationen durch Innovationen und zum anderen um die Entwicklung von Vorreiterrollen. *Zweitens* soll er den Abbau von Subventionen betreiben, die negative Wirkungen auf die Umwelt haben, sowie die Entwicklung der Umweltpolitik gerade auch in solchen Bereichen fördern, die in nur geringem Umfang von außenwirtschaftlichen Beziehungen tangiert sind. *Drittens* sollte auf der europäischen und der globalen Ebene die Entwicklung eines ökologischen Ordnungsrahmens vorangebracht werden. Hier sollte der beschriebene Prozeß der Erweiterung internationaler Umweltabkommen unterstützt werden, um zu Problemlösungen auf globaler Ebene zu kommen.

*Innovation:* Eine Innovationsstrategie, welche die umweltpolitischen Probleme miteinschließt, stellt eine zentrale Option dar, die dazu geeignet sein kann, „win-win“-Situationen zu erschließen. Solche Optionen werden durch das Markthandeln privater Akteure, aber auch durch den staatlichen Ressourceneinsatz in den nationalen Innovationsregimen erzeugt. Die Umsetzung komplexer Innovationen und Systemlösungen ist für die Attraktivität von Standorten von großer Bedeutung und sie ist eingebettet in die Veränderung des rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Umfeldes. Entscheidend ist daher nicht allein die Orientierung auf Technik, sondern gerade „weiche“ Innovationsfaktoren spielen eine wesentliche Rolle. Im Spektrum der Umweltpolitik lassen sich zentrale Innovationsfelder identifizieren, wie Road-Pricing (Straßenbenutzungsgebühren), Kreislaufwirtschaftskonzepte, Dematerialisierung und Dienstleistungskonzepte<sup>28</sup>. Die dargestellte Standortdebatte um die Gefährdung der Wettbewerbsfähigkeit durch die Umweltpolitik greift insofern zu kurz.

*Abbau ökologisch kontraproduktiver Subventionen:* Der Zugriff des Weltmarktes auf die nationalen Märkte kann in Teilbereichen geeignet sein, Blockade-Strukturen in den jeweiligen Ländern aufzulösen. Im Bereich der Landwirtschaft, um ein Beispiel zu geben, führt die Begrenzung der Protektionsmöglichkeit aufgrund internationaler Abkommen wie dem GATT dazu, daß ökologisch kontraproduktive Subventionen im Rahmen der EU-Landwirtschaft zumindest in Frage gestellt werden. Die Honorierung ökologischer Leistungen, die mit einer angepaßten landwirtschaftlichen

Produktion verbunden sind, könnte an die Stelle der problematischen Subventionspraxis treten<sup>29</sup>.

Zudem existieren Handlungsspielräume, die nicht mit der Globalisierung in Verbindung zu bringen sind. Hier handelt es sich zum Teil um Probleme, die schon seit zehn oder zwanzig Jahren in der Umwelt- bzw. Naturschutzpolitik diskutiert werden. Stellvertretend kann auf die Diskussion um die Landwirtschaftsklausel im Bundesnaturschutzgesetz verwiesen werden. Dies gilt ähnlich für Maßnahmen des Bodenschutzes, die mit Globalisierungsprozessen nicht oder nur sehr begrenzt in Verbindung zu bringen sind.

*Entwicklung des globalen Ordnungsrahmens:* Die europäische Ebene spielt im Rahmen der Globalisierung eine wesentliche Rolle, weil die Globalisierung vorrangig als Triadisierungsprozeß zu interpretieren ist und von daher im Wettbewerb innerhalb der Triade auch um Standards entscheidende Impulse gesetzt werden können.

Darüber hinaus ist es unabdingbar, daß die Dynamiken, die im Rahmen der Entwicklung der internationalen Umweltabkommen identifiziert werden konnten, von Seiten Deutschlands, aber auch der EU genutzt werden. Dies wird insbesondere im Hinblick auf die Entwicklungsländer mit Transferzahlungen verbunden sein. Ziel dieser Bemühungen sollte es sein, die internationalen Umweltabkommen zu erweitern und zu stärken und zu einer Entwicklung eines globalen Umweltordnungsrahmens beizutragen. Parallel dazu ist es im Rahmen der internationalen Handelsordnung erforderlich, die ökologische Komponente zu befördern. Dies ist zumindest auf zwei Ebenen notwendig: zum einen durch die Anerkennung von ökologischen Mindeststandards sowohl für Prozesse als auch für Produkte und zum anderen durch eine dem Vorsorgeprinzip entsprechende, international akzeptierte Interpretation des Risikobegriffs.

Die differenzierte Bestandsaufnahme der Handlungsfelder nationaler Umweltpolitik unter dem Einfluß der Globalisierungsprozesse zeigt, daß ein Absenken des Niveaus des Umweltschutzes keineswegs zwangsläufig die Folge sein muß. Vielmehr ergeben sich neue Herausforderungen für die nationalen Akteure, die konstruktiv genutzt werden sollten, um Einfluß auf globale Entwicklungen zu nehmen.

28 Vgl. Alexander Gerybadze, Globales Management von Forschung und Innovation, Stuttgart 1997.

29 Die Berlin-Konferenz über die Agenda 2000 hat allerdings Ergebnisse gezeitigt, die weder umweltorientiert noch GATT-konform sind.

### **Jürgen Hoffmann: Ambivalenzen des Globalisierungsprozesses – Chancen und Risiken der Globalisierung**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23/99, S. 3–10

Der Beitrag greift die aktuell laufende Diskussion um die Auswirkungen ökonomischer Globalisierung auf, wobei sich herausstellt, daß sowohl die Vertreter einer „starken Globalisierungsthese“ als auch die „Globalisierungsskeptiker“ ihre Positionen überzogen formulieren. Der Globalisierungsprozeß erweist sich diesen Extrempositionen gegenüber als sehr viel ambivalenter, und er läßt deshalb auch unterschiedliche politische Handlungsoptionen zu. Einerseits kann die Kapitaleseite die vorhandenen sozialstaatlichen, umweltpolitischen und tariflichen Regelsysteme unterlaufen, andererseits sind aber diese Möglichkeiten nicht unbegrenzt, und ihre Wahrnehmung kann auch mit hohen Opportunitätskosten verbunden sein. Der Prozeß der „Entbettung“ von unternehmerischem Handeln jenseits des Nationalstaats, der durch den Globalisierungsprozeß losgetreten worden ist, muß deshalb durch Formen der Regulierung im Sinne der sozialen und ökologischen „Wieder-Einbettung“ des Kapitals beantwortet und die erhöhte Flexibilität mit mehr Sicherheit verbunden werden.

### **Aloys Prinz/Hanno Beck: Politische Ökonomie der Globalisierung**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23/99, S. 11–16

Der Begriff der Globalisierung hat sich in den letzten Jahren zu einem Schlagwort entwickelt, welches die politische Diskussion dominiert. Dies muß jedoch verwundern, da bei objektiver Betrachtung der Fakten die nationalen Volkswirtschaften zwar enger zusammengerückt, aber weit davon entfernt sind, einen einheitlichen Weltmarkt zu bilden: Die gesteigerte Aufmerksamkeit, die man dem Phänomen der Globalisierung einräumt, ist nicht zuletzt politökonomischer Natur: Zum einen dient die Globalisierung den Politikern sowie den Wählern dazu, die Verantwortung für negative Entwicklungen von sich zu weisen und sich damit der Notwendigkeit zu entziehen, die Initiative zu ergreifen. Zum anderen eignet sich der unscharfe Begriff gut zur konsensmobilisierenden Leerformel. Damit verliert er seine Eignung für analytische Zwecke.

### **Ernst Hillebrand: Mikro-Außenpolitik: Über die Rückgewinnung außenpolitischer Wirkungsmacht im Zeitalter der Globalisierung**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23/99, S. 17–22

Globalisierung unterhöhlt Wirkungsmacht und -weise traditionell betriebener zwischenstaatlicher Außenpolitik. Neue supra- und transnationale Akteure gewinnen an Gewicht. Zentrale innerstaatliche Steuerungsaufgaben des Staates lassen sich nur noch in einem Mix innen- und außenpolitischer Initiativen realisieren. Die hierarchische Steuerungsfähigkeit staatlicher Apparate sinkt angesichts wachsender Partizipations- und Teilhabeansprüche organisierter Interessen und Gruppen weltweit. Außenpolitik muß daher ein Instrumentarium entwickeln, das geeignet ist, dem sich entwickelnden „global governance“-Systems zu entsprechen. Gleichzeitig muß sie bei den realen Gestaltungsgrößen außen- und außenwirtschaftspolitischer Optionen und Haltungen von Staaten ansetzen: den organisierten sozialen, politischen und ökonomischen Interessen. Außenpolitik muß sich ein Instrumentarium für derartig sektor- und themenspezifische transnationale politische Verfahren zulegen.

### **Ulrich Petschow/Susanne Dröge: Globalisierung und Umweltpolitik – Die Rolle des Nationalstaates**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23/99, S. 23–31

Der Beitrag zeigt zunächst die Dynamik der Entwicklung der Umweltpolitik in Deutschland und in der Europäischen Union auf und geht auf die konträre Diskussion um Wettbewerb und Umweltpolitik ein. Im Anschluß daran werden drei Schwerpunkte gesetzt: Erstens werden die für die Entwicklung der Umweltregulierung wichtigen ökonomischen und politischen Mechanismen identifiziert, und es wird der Bezug zum internationalen Regime der Welthandelsorganisation hergestellt. Zweitens werden die Erfolgsbedingungen internationaler Umweltabkommen skizziert und drittens die umweltpolitischen Handlungsmöglichkeiten des Nationalstaates aufgezeigt. Diesem wird für die Entwicklung der Umweltpolitik weiterhin eine bedeutende Rolle zukommen, auch im Rahmen der Globalisierungsprozesse.