

# **Etablierte Weltwirtschaftsdiskurse und neue Governance - Muster in der globalen Ökonomie**

## **Das Konzept der *World Economic Triangle***

Aus: Thomas Fues / Jochen Hippler (Hrsg.): Globale Politik, Bonn 2003, 90-112

Dirk Messner

Die Weltwirtschaft ist zum Referenzrahmen nahezu aller nationalen Ökonomien geworden. Die globale Marktwirtschaft hat sich durch den Zusammenbruch der sozialistischen Ländern sowie die etwa zeitgleiche Implusion der binnenmarktorientierten Strategie der importsubstituierenden Industrialisierung in vielen Entwicklungsländern nicht nur geographisch ausgedehnt, sondern auch qualitativ verändert. Tradierte, nationalstaatlich basierte Formen der institutionellen Einbettung von Märkten erodieren im *Standortwettbewerb*. Die ökonomische Globalisierung setzt nationale Regulierungen – z.B. im Bankensystem, in der Umwelt- und Sozialpolitik - unter Anpassungsdruck und sie zwingt öffentliche Institutionen, wie Universitäten, Technologie- und Berufschuleinrichtungen, in den globalen Wettbewerb, da ihre Existenzberechtigung zunehmend daran gemessen wird, ob sie unmittelbar zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit beitragen. Die ökonomischen Globalisierungsprozesse gehen weltweit mit umfassenden Liberalisierungs-, Deregulierungs- und Pr-ivatisierungsprozessen einher. Es scheint, als wären Gesellschaften zunehmend in Märkte und nicht mehr Märkte in gesellschaftliche Institutionengeflechte eingebunden (Streeck 1998).

Die weltwirtschaftliche *Geographie* verändert sich. Die alte Weltwirtschaft wurde vor allem als Summe von Volkswirtschaften und in den Kategorien von Peripherie und Zentrum gedacht. In der neuen Weltwirtschaft stehen lokale clusters (Nadvi/ Schmitz 1999), global cities (Sassen 2000), global city regions (Scott 2001) und globale, grenzüberschreitende Wertschöpfungsketten (Gereffi 2001, Humphrey/ Schmitz 2002) im Wettbewerb. Die Ökonomie entkoppelt sich partiell von territorial und politisch verfassten Einheiten und schafft sich ihre eigenen Funktions- und Agglomerationsräume, die quer zu politischen Entitäten liegen können. Mit der Geographie verändern sich auch die *Akteurskonstellationen* und *governance Strukturen* in der Weltwirtschaft: globale Regime wie die WTO, Internationale Organisationen wie der IWF, global agierende Unternehmen, aber auch global

engagierte NGOs, die in Netzwerkformationen mit multinationalen Konzernen soziale und ökologische Standards verhandeln, gewinnen an Bedeutung, während die Reichweite nationaler Regierungen an territorialen Grenzen halt macht, die für den Transfer von Geld, Waren, Technologie und Wissen oft keine zentralen Hindernisse mehr darstellen. Vor diesem Hintergrund sich verdichtender globaler Interdependenzen sowie Entwicklungsdynamiken und Strukturbildungen in der Weltökonomie, die sich partiell von nationalen Gesellschaften und ihren Regulierungssystemen ablösen, stellt sich die Frage nach der politischen Gestaltbarkeit globaler ökonomischer Entwicklungen neu.

Im folgenden werden vier etablierte Weltwirtschaftsdiskurse dargestellt: die neoliberale Sicht auf die Weltwirtschaft, die spiegelbildliche Perspektive der Globalisierungskritiker, die intergouvernementale Perspektive auf globale Ordnungspolitiken in der Weltökonomie sowie Konzepte, die die zunehmende Bedeutung von lokalen bzw. regionalen Standorten und Global Cities in der globalen Wirtschaft betonen. Alle drei Ansätzen entwickeln eine Art Schichtenmodell der Weltwirtschaft. Lokale, nationale und globale Handlungsebenen werden als weitgehend voneinander getrennt wahrgenommen. Im Anschluß an die Diskussion über die etablierten Weltwirtschaftsdiskurse wird aus der bottom up - Perspektive von lokalen Standorten ein Blick in die Weltwirtschaft geworfen. Die Analyse basiert auf empirischen Studien, die im Kontext des IDS-INEF – Forschungsprogramms „Regions and industrial upgrading in the World Economy. The interaction of local and global governance“<sup>1</sup> entstanden sind. Es ergibt sich ein Bild, das sowohl von der neoliberalen als auch der intergouvernementalen Interpretation abweicht und zugleich den lokal verengten Blick der Regionalansätze und die per se marktkritische Perzeption der Globalisierungskritiker überwindet. Entwickelt wird das Konzept der *World Economic Triangle*.

## **II Etablierte Weltwirtschaftsdiskurse**

---

<sup>1</sup> Die Studien des Forschungsprogramms sind auf folgender Homepage verfügbar:

[www.ids.ac.uk/ids/global/vw.html](http://www.ids.ac.uk/ids/global/vw.html)

Im Rahmen des Projektes wurden folgende lokale Standorte untersucht: unterschiedliche Segmente des brasilianischen Zulieferer – clusters der Automobilindustrie (vgl. Quadros 2002; Leite 2002); ein cluster in der pakistanischen Region Sialkot, in dem medizinische Geräte produziert werden (Nadvi 2002); ein cluster in der deutschen Region um Tuttlingen, in dem medizinische Geräte hergestellt werden (Halder 2002); drei Fliesen - cluster in Brasilien, Spanien und Italien (Meyer-Stamer/ Maggi/ Seibel 2001); ein Schuh – cluster in der italienischen Region Brenta (Rabellotti 2001); ein Schuh – cluster im brasilianischen Sinos Valley (Bazan/ Navas-Alemán 2002). Das Projekt konnte zudem auf weitere cluster – Studien des IDS zurückgreifen, die mit einer ähnlichen Fragestellung untersucht wurden, wie z.B. Barrientos (2000), Dolan/ Humphrey 2000, Vargas (2001), Kishimoto (2001).

## **Die neoliberale Perspektive ... und die Weltwirtschaft aus Sicht der Globalisierungskritiker: freie Märkte, Minimalstaaten und schwacher Multilateralismus**

Neoliberale Autoren präferieren ein System weltweiter Wirtschaftspolitik, in dem Unternehmen, aber auch Staaten in einem Standortwettbewerb ohne ordnungspolitischen Rahmen, der über Schutz und Durchsetzung von Eigentumsrechten hinausgeht, gegeneinander antreten. Ein möglichst geringes Maß an politischer Intervention in globale Waren-, Finanz- und Arbeitsmärkte gilt aus dieser Perspektive als Grundlage hoher wirtschaftlicher Dynamik in der globalen Ökonomie sowie deren Teilsystemen. Global governance, internationale Kooperation und Koordination der Wirtschaftspolitiken, ist auch aus dieser Perspektive notwendig, jedoch nicht um globale Märkte zu gestalten und deren Dynamik sozial oder ökologisch zu korrigieren, sondern um Regelsysteme in der Weltwirtschaft zu verankern, die Eigentumsrechte, freien Marktzugang und ein möglichst geringes Niveau staatlicher Interventionen, Regulierungen und Marktverzerrung zu sichern. Das weltwirtschaftliche Ordnungskonzept des Neoliberalismus basiert also auf möglichst offenen und unregulierten globalen Märkten, nationalen Minimalstaaten und einem „schwachen“<sup>2</sup> multilateralen Ordnungsrahmen zur Sicherung von Freihandel, freiem Kapitalverkehr und Eigentumsrechten. Im "Washingtoner Konsensus" sind die Kernelemente dieses Leitbildes zusammengefasst (Williamson 1990 und 1997).

Neoliberale Autoren sehen durchaus, dass sich in der Weltwirtschaft nicht nur Unternehmen im Wettbewerb gegenüberstehen, sondern auch Staaten, mit ihren jeweiligen Institutionen- und Steuersystemen. Die Vorteile des Wettbewerbs zwischen Unternehmen werden aus neoliberaler Sicht auf den Wettbewerb zwischen unterschiedlichen staatlichen Regulierungssystemen in der sich zunehmend vernetzten Weltwirtschaft übertragen (Gerken/Lambsdorf 2001, Siebert 1999). Die Kernidee ist dabei die folgende: Einzelne Standorte bieten unterschiedliche Steuer- und Leistungspakete an. Wirtschaftsakteure, die hohe öffentliche Leistungen wollen, werden bereit sein, Standorte mit hohen Steuern zu wählen, Wirtschaftssubjekte, die geringe öffentliche Leistungen präferieren, werden Standorte mit niedrigen Steuern wählen. Bei vollkommener und kostenloser Mobilität wird sich dann im globalen Wettbewerb eine pareto-optimale räumliche Verteilung von Wirtschaftsaktivitäten in der Weltwirtschaft ergeben. Möglichst freie Weltmärkte und ungehinderter globaler

---

<sup>2</sup> Autoren dieser Schule würden wohl eher von einem „schlanken“ multilateralen Ordnungsrahmen sprechen.

Wettbewerb schaffen demnach nicht nur ein Optimum an privatwirtschaftlicher Dynamik und Wachstum, sondern tragen zugleich zur Entstehung effizienzorientierter Staaten bei.

Dieses Leitbild ist modelltheoretisch elegant, basiert jedoch auf unrealistischen Annahmen und vernachlässigt (explizit und intendiert) Verteilungswirkungen sowie demokratiethoretisch bedenkliche politische Machtverschiebungen infolge des globalen Wettbewerbs der Staaten. Von besonderer Bedeutung ist dabei der Aspekt der Mobilität. Mobilität ist in der realen Welt weder vollkommen, noch kostenlos und sie fällt zudem für einzelne Produktionsfaktoren und Einkommensgruppen völlig unterschiedlich aus. Der Faktor Geldkapital ist mobiler als der Faktor Realkapital und dieser wiederum längerfristig mobiler als der Faktor Arbeit, wobei hohe Mobilität nur im oberen Bereich der Einkommensskala existiert (Nowotny 2000). Diese unterschiedlichen Mobilitäten übersetzen sich in sozio-ökonomische Folgewirkungen, die aus neoliberaler Perspektive unberücksichtigt bleiben:

- Verteilungswirkungen: Der Steuerwettbewerb zwischen Staaten führt tendenziell zu einer Verschiebung der Steuerlast vom Faktor Kapital zum Faktor Arbeit sowie von hohen zu mittleren und unteren Einkommen.
- Reallokation von Macht: Unternehmen nutzen öffentliche Güter (wie Infrastruktur, Bildungs- und Innovationssysteme, soziale Netze), an deren Finanzierung sie sich tendenziell immer weniger beteiligen, deren Ausgestaltung sie jedoch durch ihr Verhandlungspotential (exit-Option: Abwanderung) wirkungsvoller beeinflussen können als immobile Akteure.
- Demokratie im Korsett des Globalen Wettbewerbs: Regierungen sind gegenüber mobilen ökonomischen Akteuren (z.B. Kapitalbesitzern) gezwungen, Regulierungs- und Besteuerungsniveaus zu akzeptieren, die sich von dem unterscheiden, was sich in den Staaten auf Grund der jeweiligen demokratisch manifestierten Präferenzen ergeben hätte. Der Staat mit der niedrigsten Besteuerung mobiler Faktoren, mit den niedrigsten Umweltauflagen und den niedrigsten Sozialstandards beeinflusst *ceteris paribus* die entsprechenden Niveaus aller anderen (insbesondere der ökonomisch vergleichbaren) Staaten, wobei die Wirkung natürlich je nach Märkten, Mobilität und Größenordnung verschieden sein wird.

Die reale Weltwirtschaft entspricht in vielen Bereichen nicht dem neoliberalen Leitbild, z.B. weil weiterhin vielfältige Marktbarrieren existieren. Es wird jedoch aus wirtschaftsliberaler Perspektive aus wohlfahrtstheoretischen Gründen für geboten gehalten und als realisierbares

Leitbild politisch verfolgt. Entschiedene Kritiker der Globalisierung halten die Durchsetzung einer „neoliberalen Weltwirtschaft“ für wahrscheinlich und die Chancen einer politischen Gestaltung der globalen Marktdynamik für gering (Bello 2001, Khor 2000, Hertz 2001, Mittelman 2000). Sie stimmen insofern in der Analyse der zentralen Entwicklungstrends ökonomischer Globalisierung mit neoliberalen Autoren überein. Doch was sich aus neoliberaler Perspektive als die beste aller Welten darstellt, wird von den Globalisierungskritikern, mit Verweis auf die in der neoliberalen Konzeption vernachlässigten Folgewirkungen eines weitgehend ungezügelter globalen Wettbewerbs (Verteilungswirkungen; Reallokation der Macht zugunsten mobiler Akteure; Demokratien im Korsett globalen Wettbewerbs; zudem der Verweis auf systemimmanente Instabilitäten, z.B. der internationalen Finanzmärkte), abgelehnt.

Von Kritikern der Globalisierung wird zudem die weitgehende Entmachtung der Politik durch den freien Weltmarkt behauptet. So warnt Thomas L. Friedman, dass sich infolge des ungezügelter Wettbewerbs der Staaten um global mobile Investitionen eine zunehmende Konvergenz wirtschaftspolitischer Designs (monetäre Stabilitätspolitik, niedrige Steuern für Unternehmen und Kapitalbesitzer, flexible Arbeitsgesetzgebung, Deregulierung, Privatisierung, „lean government“) durchsetzen muss, Politik also nur noch dazu in der Lage ist, die Zwänge des Weltmarktes zu exekutieren. Er verdichtet diesen Trend in dem Bild der "Golden Straitjacket": "As your country puts on the Golden Straitjacket ... two things tend to happen: your economy grows and your politics shrink ... (The) Golden Straitjacket narrows the political and economic policy choices of those in power to relatively tight parameters. That is why it is increasingly difficult these days to find any real differences between ruling and opposition parties in those countries that have put on the Golden Straitjacket, its political choices get reduced to Pepsi or Coke – to slight nuances of tastes, slight nuances of policy, slight alterations in design to account for local traditions, some loosening here or there, but never any major deviation from the core golden rules." (Friedman 1999, 87)

### **Die intergouvernementale Perspektive - Weltordnungspolitik zur Einbettung der Globalisierung**

In Abgrenzung zum Neoliberalismus sowie zu den a priori markt- und weltmarktkritischen Globalisierungsskeptikern begeben sich Autoren wie Fred Bergsten (1996), Dani Rodrik (2000, 2001), Joseph Stiglitz (1992, 2000), Vincent Cable (1999) und José Antonio Ocampo (2002) auf die Suche nach Kernelementen einer globalen Wirtschaftsordnung zur

institutionellen Einhegung der globalen Marktkräfte: " *The dilemma that we face as we enter the twenty-first century is that markets are striving to become global while the institutions needed to support them remain by and large national.*" (Rodrik 2000, 348). Das Kernargument in der Diskussion über die Schaffung einer globalen Wirtschaftsordnung lautet: Weil Wirtschaftsprozesse sich zunehmend international ausrichten und letztlich national nicht mehr zu kontrollieren und zu gestalten sind, muss sich auch die Politik wirksam auf übernationaler Ebene organisieren und zwar entweder durch dichtere multilaterale Kooperation und Koordination zwischen den Staaten oder in inter- bzw. supranationalen Organisationen (z.B. IWF, Weltbank bzw. EU). Aus dieser Sicht sind weder die Globalisierung und zunehmende weltwirtschaftliche Verflechtung, noch der globale Wettbewerb das Problem, sondern das Fehlen von dem neuen Niveau der Globalisierung angemessenen globalen Kooperations- und Ordnungsstrukturen. Reimut Jochimsen (2000, 36) fasst die Stossrichtung der Diskussion wie folgt zusammen: „*Das gemeinsame Ziel ... muss ... auf die Schaffung einer weltweiten sozial, ökonomisch und ökologisch verantwortbaren Marktwirtschaft gerichtet bleiben, in der die Beteiligten hinsichtlich Handel, Kapital, Technologien, geistigen Eigentums und Währungen auf freien Märkten effizient und fair miteinander konkurrieren können. Das bedeutet nicht weniger, als den Weltmarkt zu verfassen, ihn zu gestalten.*“

In den Diskursen über weltwirtschaftliche Ordnungspolitik lassen sich drei Begründungsmuster herausdestillieren, auf deren Grundlage das neoliberale Weltbild abgelehnt und für eine globale Ordnungspolitik plädiert wird:

- Markteffizienz sichern: Weltwirtschaftliche Ordnungspolitik ist notwendig, um Stabilität (z.B. der internationalen Finanzmärkte) herzustellen, also z.B. aus der Asienkrise zu lernen (Eichengreen 1999, Stieglitz 2000), und Wettbewerb in der globalen Ökonomie zu sichern, der in vielen Fällen durch nationale Kartellbehörden nicht mehr garantiert werden kann (Nowotny 2000).
- Soziale und ökologische "races to the bottom" verhindern: Weltwirtschaftliche Ordnungspolitik muß dazu beitragen, nicht gewollte Verteilungswirkungen und nicht-intendierte soziale Polarisierungstrends infolge ökonomischer Globalisierung zu begrenzen bzw. zu kompensieren (Rodrik 1997, Fues 2000, Kaplinsky 2001). Gleichmaßen müssen weltweite Rahmenbedingungen entwickelt werden, um die Übernutzung von Umweltressourcen zu verhindern (Young 1999, Simonis/ Brühl 2002).

- Legitimation für die Institution "Weltwirtschaft" schaffen: Jede Institution, auch der globale Markt, ist letztlich auf soziale und politische Legitimation angewiesen. Die Globalisierung schafft neue Machtungleichgewichte zwischen weltweit mobilen sowie immobilen Akteuren, verschärft soziale Polarisierungstrends in sowie zwischen Gesellschaften (Kaplinsky 2001; Branko 1999) und resultiert deshalb in Legitimationsproblemen, die im Rahmen der nationalstaatlich organisierten Demokratien nicht gelöst werden können (Helleiner 2001, Maggi/ Messner/ Landmann 2002, Rodrik 1997, Ocampo 2002). Die Politik muss daher den globalisierten Märkten "nachwachsen" (Habermas 1999, 432), um das Primat der Politik sicherzustellen.

In den Diskursen über die Ausgestaltung der zukünftigen Architektur der Weltwirtschaftsordnung gibt es natürlich vielfältige Kontroversen und ungelöste Fragen, die an dieser Stelle nicht aufgearbeitet werden können. Zentral ist im Rahmen unserer Diskussion jedoch, welche Akteure Träger der globalen Ordnungspolitik sein sollen und welche governance – Muster die Weltwirtschaft des 21. Jahrhunderts aus der Sicht der genannten Autoren prägen werden. Bei allen Divergenzen im Detail gibt es in der skizzierten Diskussion über die zukünftige Weltwirtschaftsordnung eine weitgehende Übereinstimmung darüber, dass die Nationalstaaten sowie "ihre" internationalen Organisationen und Regime (IWF, WTO, OECD, ILO ect. – neue Institutionen wie z.B. eine Weltumweltorganisation) die entscheidenden Träger weltwirtschaftlicher Ordnungspolitik sein werden. Dort wo Nationalstaaten an die Grenzen ihre Handlungsfähigkeit geraten, sollen Kompetenzen an Internationale Organisationen bzw. Regime übertragen werden. Im Zentrum dieses Diskurses über die globale Ökonomie des 21. Jahrhunderts steht also das Leitbild einer intergouvernemental und multilateral basierten Weltwirtschaftsordnung. In der Begrifflichkeit von O.-E. Czempiel ausgedrückt, besteht die Herausforderung aus der intergouvernementalen Perspektive darin, die Handlungsfähigkeit der Staatenwelt gegenüber der global vernetzten Wirtschaftswelt zu stärken (Czempiel 1993).

### **Regionen in der Weltwirtschaft: regional governance matters**

Der dritte wesentliche Weltwirtschaftsdiskurs bezieht sich paradoxerweise auf die wachsende Bedeutung von Regionen in der globalen Ökonomie. In dieser Diskussion werden die global governance – Mechanismen der Weltökonomie weitgehend ausgeblendet bzw. in den

externen Datenkranz der Analyse verbannt. Die Regionaltheoretiker betonen statt dessen zwei wesentliche Trends der Globalisierung:

- In der globalen Ökonomie basiert die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Regionen zunehmend auf geographischer Nähe und regionalen Wettbewerbsvorteilen. Die Globalisierung führt (im Gegensatz zu den Thesen der Globalisierungskritiker) nicht etwa zur Entwertung oder Einebnung lokaler und regionaler Spezifika, sondern zu deren Aufwertung. Die Geographie der neuen Weltwirtschaft wird zunehmend durch Regionen geprägt.
- Weil geographische Nähe und spezifische Unternehmens- und Institutionenlandschaften an Bedeutung gewinnen, bestehen (wiederum entgegen der globalisierungskritischen Diskussion) in den Regionen erhebliche Spielräume zur Gestaltung wirtschaftlicher Entwicklungsprozesse. Die Globalisierung führt aus dieser Sicht also keineswegs zu einer Ohnmacht der Politik: regional governance matters.

Termini wie Synergie, economies of clustering, systemische Wettbewerbsfähigkeit, lokale Innovationssysteme, Netzwerksteuerung verweisen auf die Suchrichtung dieser Debatten. Fünf Diskussionsstränge, die hinsichtlich der Betonung des Bedeutungszuwachses von Regionen in der Weltökonomie konvergieren, lassen sich unterscheiden (Schmitz 2000, 3):

*New economic geography*: Seit Mitte der 80er Jahre haben insbesondere Paul Krugman und seine Mitarbeiter in ihren Arbeiten zu Handel und Geographie die Bedeutung räumlicher Faktoren für ökonomische Entwicklungsdynamiken herausgearbeitet und auf die Agenda der Mainstream-Ökonomie gesetzt (Krugman 1991 und 1995; Krugman/ Venables 1995). Ökonometrische Studien unterstützten die These, dass Innovationsprozesse vor allem in räumlichen Agglomerationen stattfinden (Audretsch/ Feldman 1996).

*Managementtheorien*: Michael Porter betont in seinen Studien die Bedeutung von clusters für breitenwirksame Entwicklungsprozesse (Porter 1990, 1998, 2001). Er argumentiert, dass Wettbewerbsvorteile in der globalen Ökonomie durch das dichte Zusammenspiel von Unternehmen in Regionen entstehen. Wettbewerbsfähigkeit entsteht aus seiner Sicht vor allem im Spannungsfeld von spezifischen lokalen Wettbewerbskonstellationen (local rivalry) und synergetischen Beziehungen zwischen Kernunternehmen und ihren Zulieferernetzwerken.



*Regionalwissenschaften und Wirtschaftsgeographie:* Die seit Ende der 80er Jahre anwachsende Literatur zu *industrial districts* reflektiert das steigende Interesse von Wirtschaftsgeographen und Regionalwissenschaftlern an Unternehmens – clusters. Die Diskussion begann mit Fallbeispielen zum „Third Italy“ und weitete sich rasch auf die Analyse ähnliche Formen regionaler Entwicklung andere europäische Länder aus (Becattini 1990, Brusco 1990, Markusen 1996, Pyke/ Sengenberger 1992, Storper 1995). Saskia Sassen (1991, 2000) bereicherte diesen Diskussionstrang mit ihrer Arbeiten zu „global cities“ als zentralen Knotenpunkten der Weltökonomie. Allen Scott verband die Studien zu Regionen und Weltstädten zu seinem Konzept der „global city - regions“ (Scott 2001). Die Kategorien und Interpretationsmuster aus den skizzierten Ansätzen werden seit Mitte der 90er Jahre auch in der Entwicklungsforschung zunehmend verarbeitet (Nadvi/ Schmitz 1999, Humphrey/ Schmitz 1996, Rabellotti 1997, Meyer-Stamer 1998, Altenburg/ Meyer-Stamer 1999, Fuchs 2001). Betont wird hier insbesondere die Bedeutung von „collective efficiency“ und Vertrauensbeziehungen für die Entwicklungsdynamik lokaler clusters.

*Innovationsökonomie:* Die Literatur zu technologischer Entwicklung konzentrierte sich lange auf individuelle Firmen. Seit Anfang der 90er Jahre beginnen Arbeiten zu nationalen und lokalen Innovationssystemen an Bedeutung zu gewinnen, in denen auf „learning – by – interacting“ als Grundlage von Innovationsprozessen verwiesen wird (Lundvall 1993, Cassiolato/ Lastres 1999, Cooke/ Morgan 1998, Freeman 1995, Meyer-Stamer 1996, Heidenreich 1997). Die Autoren argumentieren, dass Unternehmen, die in leistungsfähige lokale Innovationssysteme eingebettet sind, über Wettbewerbsvorteile gegenüber isolierten Firmen verfügen. Sie verweisen darauf, dass Regionen, die in der Lage sind, dynamische Innovationssysteme aufzubauen, ihre Position in der Weltwirtschaft verbessern können.

*Systemische Wettbewerbsfähigkeit:* Das Konzept systemischer Wettbewerbsfähigkeit betont die Bedeutung von Netzwerkbeziehungen zwischen Unternehmen und ihrem institutionellen Umfeld für die Herausbildung spezifischer Wettbewerbsvorteile von Unternehmen und systemischer Wettbewerbsfähigkeit in Regionen. Im Zentrum dieser Diskussion steht die Auseinandersetzung mit governance – Strukturen (insbesondere dem Zusammenspiel von Markt und Netzwerksteuerung) und Innovationsprozessen als zentralen Determinanten internationaler Wettbewerbsfähigkeit (CEPAL 1990, 1992; Esser et al. 1995, 1996; Messner 1997; Meyer-Stamer 1996, 2002; Maggi 2000).

Allen skizzierten Ansätzen ist die Betonung intra-regionaler Interaktionen und Beziehung zwischen Unternehmen und deren institutionellem Umfeld gemeinsamen. Die steigenden Anforderungen der Weltwirtschaft, so die Kernaussage, können durch die Bündelung lokaler Potentiale verarbeitet werden. Die „interne Souveränität“ der Standortakteure, also ihre Fähigkeit durch intra-regionale Kooperation die Herausforderungen der Globalisierung bewältigen zu können, wird vorausgesetzt.

### **Resümee**

In den etablierten Weltwirtschaftsdiskursen (insbesondere der Neoliberalen und der Intergouvernementalisten) werden die klassischen Kontroversen um „mehr oder weniger Staat“, die die Wirtschaftswissenschaften, die Politische Ökonomie und die Entwicklungsforschung seit ihrer Entstehung beschäftigen, auf dem Spielfeld des globalen Marktes reproduziert. Der Autor teilt im Kern die Argumente der Intergouvernementalisten, die auf die normative und faktische Bedeutung globaler Ordnungspolitiken multilateraler Organisationen und Regime für die Funktionsfähigkeit der Weltwirtschaft hinweisen, die zukünftig vermutlich noch weiter zunehmen wird. Diese global governance – Strukturen stellen Regelwerke für den globalen Wettbewerb dar, die ohne Zweifel eine Art globalen makroökonomischen Rahmen prägen, in dem lokale Standortakteure agieren müssen. Der Autor teilt auch wesentlichen Argumente des Diskurses zu „Regionen in der Weltwirtschaft“, an dem er sich selbst intensiv beteiligt hat. In der neuen Weltwirtschaft entstehen Herausforderungen, auf die in jeweiligen Standorten Antworten gefunden werden müssen, um Abstiegs- oder gar Marginalisierungsprozesse von Regionen zu verhindern.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> In der Literatur werden die skizzierten intergouvernementalen Weltwirtschaftsdiskurse sowie die Ansätze zu „Regionen in der Weltwirtschaft“ selten systematisch miteinander verknüpft. Dennoch haben sie einen komplementären Charakter. Die „Intergouvernementalisten“ beschäftigen sich im Regelfall nicht mit der Frage von Handlungsspielräumen von Regionen und local governance in der Weltwirtschaft, doch wo sie dies tun, sympathisieren sie mit Konzepten, in denen argumentiert wird, dass Wettbewerbsfähigkeit durch das Zusammenspiel von Markt, Staat und public private governance „vor Ort“ entsteht (Rodrik 1997, 2001). Die Autoren, die sich mit „Regionen in der Weltwirtschaft“ beschäftigen, gehen oft reziprok vor: Dort wo sie sich zu Strukturen der Weltwirtschaft äußern (z.B. Eßer et al 1996, Messner 1997), die in ihren Ansätze im wesentlichen als „black boxes“ behandelt werden, verweisen sie häufig auf die Arbeiten der intergouvernementalen Weltordnungstheoretiker.

Die skizzierten Sichtweisen sind jedoch – wie sich im folgenden Kapitel II zeigen wird - in fünffacher Hinsicht unzureichend, um den weltwirtschaftlichen Handlungskontext, in dem Regionen ihre Strategien zur Stärkung lokaler Wettbewerbsvorteile entwickeln müssen, angemessen zu verstehen:

1. Die Verengung der Perspektive auf globale Marktallokation und multilaterale Ordnungsstrukturen (in den Diskursen der Neoliberalen und der Intergouvernementalisten) übersieht, dass in der Weltwirtschaft nicht nur Unternehmen und Staaten agieren.
2. Weil dies so ist, existieren in der Weltwirtschaft neben der Marktsteuerung und multilateralen Verhandlungssystemen weitere wichtige global governance – Strukturen, die für Regionen von zentraler Bedeutung sind.
3. Neoliberale und intergouvernementalistische Autoren konzentrieren sich auf universale Regelsysteme, die für Regionen offensichtlich relevant sind (globaler Wettbewerb, globale Effizienzanforderungen; multilaterale Regeln und Standards). Darüber hinaus existieren jedoch, wie im folgenden Kapitel gezeigt wird, spezifischere Regelsysteme, die von jeweiligen lokalen Standortakteuren verarbeitet werden müssen.
4. Die Regionaltheoretiker übersehen die Bedeutung und die Komplexität von global governance – Strukturen für die Handlungsspielräume in den lokalen Standorten. Sie neigen dazu, lokale Gestaltungsmöglichkeiten und die „interne Souveränität“ lokaler Standortakteure zu überschätzen sowie die spezifischen Anforderungen jeweiliger Weltmarktkontexte, in die Regionen integriert sind, auszublenden.
5. Alle skizzierten Weltwirtschaftsdiskurse bleiben einem „Schichtenmodell“ verhaftet. Lokale, nationale und globale Handlungsebenen werden als weitgehend voneinander getrennt wahrgenommen. Aus dieser Sicht geht es in Regionen darum, sich möglichst rasch und klug an globale Regelwerke und Anforderungen anzupassen. Global governance – Muster in der Weltwirtschaft werden als exogene Faktoren perzipiert; „Regionen“ im Sinne quasi geschlossener Container konzipiert. Im folgenden Kapitel werden die Interaktionen zwischen local und global governance untersucht, die quer zu den Schichtenmodellen liegen. Demonstriert wird, dass global sowie und local governance – Strukturen eng miteinander verflochten sind und transnationale Vernetzungen in der Weltwirtschaft an Bedeutung gewinnen. Gezeigt wird zudem, dass global governance – Strukturen jenseits des Marktes und intergouvernementaler Steuerung existieren, die sowohl die globale Ökonomie als auch lokale

Handlungsmöglichkeiten nachhaltig prägen. Es macht also Sinn, die Interaktionen von local und global governance zu analysieren, die in den Schichtenmodelle ausgeblendet bleiben.

Die Architektur der Weltwirtschaft kann also zu Beginn des 21. Jahrhunderts nicht mehr angemessen im Rahmen der Schichtenmodelle beschrieben werden. Die globale Ökonomie erweist sich als ein verflochtenes Mehrebenensystem – als eine network based global economy. Hieraus resultieren eine Vielzahl wichtiger Einsichten für die Rolle, die Handlungsspielräume und –grenzen von Regionen in der Weltökonomie.

## **II Die Weltwirtschafts-Triangle. Governance – Muster jenseits von Markt und intergouvernementale Ordnungspolitik**

Im folgenden soll globale Ökonomie aus der Perspektive von lokalen Standorten ausgeleuchtet werden, um deren Dynamik und Grundstruktur (über die Ergebnisse der Diskussion der etablierten Weltwirtschaftsdiskurse hinaus) besser zu verstehen.

Der Blick von den lokalen Standorten und Regionen „in“ die Weltwirtschaft, richtet sich auf governance – Muster in der Weltökonomie, die sowohl in den neoliberalen als auch in den intergouvernementalen Diskussionssträngen keine Berücksichtigung finden. Die im Rahmen des IDS-INEF-Projektes durchgeführten empirischen Studien verdeutlichen, dass neben der Interaktion von Unternehmen in globalen anonymen Märkten (arm´s length relations – also Marktkoordination) sowie Spielregeln multilateraler Organisationen (wie z.B. der WTO), deren Anforderungen von weltmarktorientierten Unternehmen erfüllt werden müssen (also intergouvernementalen governance – Strukturen in der Weltwirtschaft), weitere global governance – Muster jenseits von Markt und Intergovern. existieren, welche die Handlungsspielräume von local clusters wirksam tangieren. Lokale Standorte und Regionen sind

- zum einen zunehmend in globale Wertschöpfungsketten (global value chains) eingebunden, in denen unterschiedliche Formen von "private global governance" jenseits reiner Marktkoordination vorherrschen;
- zum anderen immer häufiger mit globalen (technischen, sozialen, ökologischen u.a.) Standards konfrontiert, die i.d.R. von globalen Politiknetzwerken entwickelt, gemonitort und zuweilen gar sanktioniert werden.

Berücksichtigt man diese zwei governance – Dimensionen in der globalen Ökonomie, ergibt sich ein vielschichtigeres Bild von der Weltwirtschaft als in den etablierten Weltwirtschaftsdiskursen. In den Interaktionen zwischen lokalen Standorten, globalen Wertschöpfungsketten und globalen Politiknetzwerken, in denen grenzüberschreitend wirksame Standards entwickelt werden, entsteht ein Systemzusammenhang, der im folgenden herausgearbeitet und als „Weltwirtschafts-Triangle“ bezeichnet wird.<sup>4</sup>

EINFÜGEN: Schaubild Triangle

### **Private governance in globalen Wertschöpfungsketten**

Ein erheblicher Teil des Welthandels entsteht bekanntlich durch grenzüberschreitenden konzerninternen Handel, also den Austausch zwischen Betriebseinheiten multinationaler Unternehmen (nach UNCTAD-Schätzungen (über 30 %). Bisher weniger Beachtung haben bisher in der Diskussion über neuen Strukturen der Weltwirtschaft die Ergebnisse der "global value chain" – Forschung (Gereffi 1999, Kaplinsky 2000, Humphrey/ Schmitz 2002) gefunden. Sie zeigen, dass ein weiterer beträchtlicher Anteil des Welthandels in relativ stabilen Netzwerken von rechtlich voneinander unabhängigen Unternehmen organisiert wird. Der Austausch in diesen Netzwerken findet nicht auf anonymen Märkten statt, sondern wird auf unterschiedliche Art und Weise koordiniert - jenseits von globaler Marktallokation und intergouvernementaler Steuerung der Weltwirtschaft existieren demnach also weitere Formen von private governance.

Michael Porter (1990) hat den Begriff "value chain" benutzt, um auf die unterschiedlichen Sequenzen von der Produktion bis zum Endkonsumenten hinzuweisen (Logistik, Verpackung, Marketing, after sale services). Gereffi (1994, 1999) hat darüber hinausgehend darauf aufmerksam gemacht, dass jeweilige Sequenzen von Wertschöpfungsketten in unterschiedlichen Ländern angesiedelt sein können (daher: global value chains) und diese i.d. R. von "lead firms" organisiert und koordiniert werden. Diverse empirischen Studien zeigen, dass Unternehmen aus Entwicklungs- (und zuweilen auch OECD-)ländern der Zugang zu den Märkten der Industrieländer in einer Vielzahl von Sektoren nur dann gelingt, wenn diese in

---

<sup>4</sup> Die Triangle – Perspektive lässt intergouvernementale global governance – Strukturen (wie die WTO) zunächst unberücksichtigt, ohne deren Bedeutung zu unterschätzen. Die intergouvernementalen Ordnungsmuster in der Weltwirtschaft stellen eine Art „globaler Makropolitik“ dar, die aus der Triangle – Sicht als externer Datenkranz betrachtet wird. In der Triangle werden die spezifischen global governance – Kontexte und Weltmarktstrukturen untersucht, in die jeweiligen Standorte eingebunden sind.

globale Produktions- und Handelsnetzwerke eingebunden sind. Untersuchungen zu den Exporten ostasiatischer garment-Industrien in die USA (Gereffi 1999), des Handels von horticulture Produkten zwischen Afrika und Großbritannien (Dolan/ Humphrey 2000), der Ausfuhr von Schuhen aus China, Brasilien, Italien in die USA sowie nach Europa (Schmitz/ Knorringa 1999; Bazán/ Navas Alemán 2001; Rabellotti 2001) sowie der Handelsbeziehungen pakistanischer Produzenten medizinischer Geräte mit Importeuren aus den USA und Deutschland (Nadvi 2001) lassen zwei Schlussfolgerungen zu. Erstens ist der Handel dieser Produkte von in den Industrieländern ansässigen „global buyers“ organisiert, die oft für Großhandelsbetriebe oder brand - name – Unternehmen (Nike, The Gap, Gucci u.a.) arbeiten. Die lokalen Unternehmen und cluster produzieren also nicht für anonyme Märkte, sondern für einige wenige „lead firms“, in deren Handels- und Produktionsnetzwerke sie i.d.R. über längere Zeiträume eingebunden sind. Zweitens wird in diesen Studien deutlich, dass die Form der Produktion in den lokalen clusters, deren organisatorisch-technologische Lernprozesse sowie die Spielräume für lokale upgrading – Strategien von den jeweiligen governance – Mustern in den global value chains abhängen. Weltmarkt- und Exportorientierung impliziert für lokale cluster demnach nicht nur Wettbewerb auf globalen Märkten, Einordnung in intergouvernementale Ordnungsstrukturen der Weltwirtschaft, sondern auch Integration in globale private governance – Strukturen.

Interessant ist die global value chain – Diskussion, weil sie sich explizit nicht nur mit der Frage beschäftigt, welche Produktions- und Dienstleistungsprozesse im Kontext globaler Wertschöpfungsketten an welchen Produktionsstandorten hergestellt werden (global sourcing – mapping). Zentral ist vielmehr der Versuch, die governance – Strukturen in den globalen Wertschöpfungsketten zu rekonstruieren, nachdem die empirischen Studien zeigten, dass die Interaktion zwischen den Unternehmen in den globalen Produktions- und Handelsnetzwerken oft nicht als reine Markttransaktionen beschrieben werden können, vielmehr unterschiedliche governance – Strukturen sichtbar wurden: "... *chain governance structures are the relationships and institutional mechanisms through which non-market coordination of the chain is achieved.*" (Humphrey/ Schmitz 2001, 7)

John Humphrey und Hubert Schmitz (2001, 6) arbeiten heraus, was in den global value chains überhaupt durch unterschiedliche Formen sozialer Koordination und Kontrolle gesteuert wird. "*What precisely is governed by chain governance?*" Sie stellen fest, dass an unterschiedlichen

Punkten der Wertschöpfungsketten drei Typen von Parametern von den lead firms definiert werden:

- *"What is to be produced. This involves the design of products, both in broad conception and detailed specifications.*
- *How is it to be produced. This involves the definition of production processes, which can include elements such as the technology to be used, quality systems, labour standards and environmental standards.*
- *Physical product flow. How much is to be produced, when, and how the flow of product along the chain is to be handled."*

Die Umsetzung und Kontrolle dieser Parameter in den global value chains kann durch unterschiedliche governance – Muster erfolgen, wobei auch zu beobachten ist, dass in ein und derselben Wertschöpfungskette an jeweiligen Stellen divergierende governance – Strukturen vorherrschen. Die governance Formen in den Wertschöpfungsketten lassen sich auf einem Kontinuum beschreiben, an dessen einem Ende die Marktkoordination (arm`s-length market relationships) und am anderen Ende die vertikale Integration (hierarchische Steuerung) stehen. Zwischen diesen beiden Polen lassen sich Netzwerkstrukturen beobachten, in denen Unternehmen kooperieren, die komplementäre Kompetenzen poolen, sowie „quasi Hierarchien“, in denen die „lead firms“ (i.d.R. große global buyers) eine herausragende Rolle spielen und über Machtressourcen verfügen, die zu stark asymmetrischen governance – Strukturen führen.

Humphrey und Schmitz (2001, 7) charakterisieren die vier Interaktions- und governance – Muster wie folgt:

- *„Arm´s length market relations. Buyer and supplier do not develop close relationships. This implies that the buyer (i) buys a standard product, or (ii) buys product made-to-order on the basis of predefined options, or (iii) provides drawing and, in effect, purchases producer´s universal production skills. This further implies that the buyer´s requirements (including quality, reliability, etc.) could be met by a range of firms. If process parameters are specified, they are met through the application of non-transaction specific standards, frequently verified by independent certification.*

- *Networks. Firms co-operate in a close and even relationship. There has to be some reason for incurring the costs of co-operation, and is usually arises from the need for collaboration on product development and/ or production scheduling. The relationship is characterised by the sharing of competences and reciprocal dependence. In this case, the (global) buyer may specify certain process standards to be attained, but the supplier should be confident enough to work out how to met them.*
- *Quasi hierarchy. One firm exercises a high degree of control over other firms, frequently specifying the characteristics of the product be produced, and sometimes specifying the processes to be followed and the control mechanisms to be enforced. This level of control can arise not only from the lead firms´ role in defining the product, but also from the (global) buyer`s perceived risk of losses from the suppliers` performance failures. In other words, there are some doubts about the competence of the supplier. ... The lead firm in the chain may exercise control not only over its direct suppliers but also further along the chain.*
- *Hierarchy. The lead firm takes direct ownership of opertations in the chain.“*

Die Existenz von Netzwerksteuerung und „quasi hierarchy“ – governance in globalen Wertschöpfungsketten ist empirisch gut belegt. Aber warum sind Unternehmen bereit, in den Aufbau von Netzwerkstrukturen zu investieren? „Governance“ kostet Zeit und Geld. In einer Welt perfekter Information und perfekten Wettbewerbs wären Markttransaktionen die kostengünstigste Form der Interaktion zwischen Unternehmen. Die Netzwerktheorie (Powell 1990) und Ansätze, in denen Netzwerk- und Transaktionskostentheorien verbunden werden (Jones et al. 1997), zeigen, dass Netzwerkstrukturen und „quasi hierarchy – governance“ im Zusammenspiel von Unternehmen entstehen, wenn Marktkoordination (arm´s lenght market relationships) und vertikale Integration (hierarchische Steuerung) zu suboptimalen Lösungen führen.

Jones et al. argumentieren, dass Märkte ineffizient sind, wenn es sich um Austauschbeziehungen zwischen Unternehmen handelt, die durch „frequent, complex and customised exchanges, time pressure and asset specificity“ (Jones et al. 1997, 916) handelt. Ähnlich wie auch Williamson (1979, 249 ff.) zeigen Jones et al., dass es für Unternehmen unter diesen Bedingungen sinnvoll sein kann, enger zu kooperieren als unter reinen Marktbedingungen, um wechselseitige Abhängigkeiten und Risiken (time pressure, frequent and customised exchange) sowie Komplementaritäten im Produktionsprozess (asset



specificity) zu managen. In den skizzierten Situationen, in denen Marktkoordination zwischen Unternehmen ineffizient und/ oder riskant ist, können sie zwischen vertikaler Integration (in-house - Lösungen) oder Netzwerkstrukturen (balanced networks; quasi hierarchy – Strukturen) wählen. Netzwerkstrukturen bieten sich an, wenn Kernunternehmen mit Nachfrageunsicherheiten bzw. großen Nachfrageschwankungen (demand uncertainty) konfrontiert sind. In diesen Fällen garantiert die Kooperation mit unabhängigen Zulieferern ein höheres Maß an Flexibilität als in-house - Lösungen, solange leistungsfähige Zulieferer zur Verfügung stehen. Darüber hinaus können unabhängige Zulieferer den Kernunternehmen den Zugriff auf „specialised assets“ und komplementäre Kompetenzen ermöglichen, die nicht ohne weiteres oder nur unter hohem Kostenaufwand durch in-house – Lösungen zu entwickeln wären (Jones et al. 1997, 916 ff.).

Weshalb nun, sind diese Überlegungen und Beobachtungen relevant für die Diskussion über die Weltökonomie des 21. Jahrhunderts? Es ist offensichtlich, dass die Welthandelsströme, die globalen Produktions- und Investitionsmuster sowie die Einbindung oder auch Ausgrenzung spezifischer lokaler Standorte in die bzw. aus der Weltökonomie signifikant durch globale Wertschöpfungsketten, deren private global governance – Strukturen und Entscheidungen der lead firms geprägt werden. Diese wirkungsmächtigen Formen von global governance finden weder in den neoliberalen Vorstellungen von globaler Marktallokation (die private governance nur als Marktkoordination konzeptualisieren können), noch in der intergouvernementalen Perspektive auf die Weltwirtschaft (in der die governance – Perspektive auf staatliche Akteure fixiert bleibt) Berücksichtigung.

### **Globale Politiknetzwerke und die „Welt der Standards“**

In der globalen Ökonomie ist eine unübersichtliche Proliferation von globalen Standards zu beobachten, deren Genese und Bedeutung für die neuen Grundstrukturen der Weltwirtschaft sowie Auswirkungen auf die Handlungsoptionen weltmarktorientierter Unternehmen, lokaler clusters oder auch von Entwicklungsländern, die ihren Weg in die Weltwirtschaft suchen, bisher in der Literatur nur unzureichend aufgearbeitet ist.<sup>5</sup> Die vorliegenden Studien

---

<sup>5</sup> In allen Entwicklungsländer-Standorten, die im Rahmen des IDS-INEF-Projekts berücksichtigt wurden (Ausnahme: brasilianische Automobilzulieferer), spielten Sozial- und Umweltstandards eine zunehmend wichtige Rolle. In nahezu allen untersuchten Standorten haben ISO-Normen stark an Bedeutung gewonnen. Das Material des IDS-INEF – Projektes erlaubt es, festzustellen, dass globale Standards in der Weltwirtschaft und insbesondere für exportorientierte Entwicklungsländer an Bedeutung gewinnen. Es liegen bisher allerdings keine Studien vor, die quantitativ exakte Angaben über die Breitenwirksamkeit globaler Standards im Welthandel oder Segmenten des Welthandels machen. Es mangelt auch an Untersuchungen, wie sich unterschiedliche Typen von globalen Standards auf lokale Unternehmen, Regionen und lokale governance – Strukturen auswirken. Die im

beschäftigen sich überwiegend mit spezifischen Standards (Umweltstandards, ISO 9000 etc.), so dass i.d.R. kein Gesamtbild von der Strukturbildung in der Weltwirtschaft durch globale Standards entsteht (Anderson 1996, Barrientos 2000, FAO 1998, Ferguson 1998, Haueisen 1999, ISO 1998, Mah 1997, van Liemt 1998, Clapp 1998, Grote et al. 1999).

Khalid Nadvi und Frank Wältring (2002) haben eine Arbeit zu globalen Standards vorgelegt, in der die Diversität der existierenden Standards geordnet wird, so dass ein Gesamtpanorama entsteht. Die Studie verdeutlicht *erstens*, dass globale Standards unterschiedlichster Art aus der Perspektive von Unternehmen und lokalen Standorten, die Weltmarktkompetenz entwickeln wollen, zunehmend an Bedeutung gewinnen: der Zugang zu spezifischen Weltmarktsegmenten (z.B. der globalen Forstwirtschaft) sowie nationalen oder makroregionalen Handelsräumen (z.B. NAFTA; EU), die Integration in globale Wertschöpfungsketten und die Qualifizierung als lokaler Zulieferer für global agierende Unternehmen (hier sind ISO 9000 et al. von großer Bedeutung) sind zunehmend an die Einhaltung einer wachsenden Zahl von technischen, sozialen, ökologischen Standards gebunden. *Zweitens* wird gezeigt, dass sich in der „Welt der globalen Standards“ weltwirtschaftliche governance – Mustern herausbilden, die weder aus neoliberaler, noch aus intergouvernementale Perspektive auf die globale Marktwirtschaft systematisch berücksichtigt werden.

Wichtig ist die Beobachtung, dass die Dynamik der Herausbildung globaler Standards im wesentlichen von privaten, weltweit agierenden Akteuren ausgeht (insbesondere NGOs, Unternehmen). So existieren z.B. die Arbeitsnormen der ILO bereits seit vielen Jahrzehnten, aber ihr Wirkungen waren gering. Demgegenüber haben sich in den vergangenen Jahren in einer Vielzahl von Branchen sowie in Produktions- und Handelsnetzwerken, die um Multinationale Unternehmen herum angesiedelt sind, zunächst unternehmens-, sukzessive aber auch sektorspezifische globale Sozial-, Arbeits-, Kinderschutz- und Umweltstandards herausgebildet, die zum Teil außerordentlich wirksam überwacht und zertifiziert werden. Sozial- und Umweltstandards entstehen in globalen Politiknetzwerken im Konflikt und in Kooperation mit "betroffenen" Unternehmen, wenn NGOs, Gewerkschaften und

---

Rahmen des IDS-INEF – Projektes erarbeiteten Studien in diesem Bereich, liefern erste Ausgangspunkte für dieses Arbeitsfeld (Quadros 2002, Nadvi/ Kazmi 2002, Navas-Alemán/ Bazan 2002). In beiden Bereichen besteht also Forschungsbedarf. Die folgenden Überlegungen zur Bedeutung globaler Standards in der Weltwirtschaft müssen demnach durch weitere empirische Forschungsanstrengungen vertieft und überprüft werden.

Konsumenten in der Lage sind, Verhandlungsmacht zu bündeln und Öffentlichkeit herzustellen, um sozial- und umweltverträgliche Produktion einzufordern.

Neben unternehmens- und sektorspezifischen Standards entstehen in jüngster Zeit auch universelle soziale Standards (wie SA 8000, Ethical Trade Initiative/ ETI), die weltweit und sektorübergreifend ausgerichtet sind. Der ETI – Standard, in dem Arbeits- und Sozialnormen festgelegt sind, deutet das Potential und die Reichweite der Normenbildung in transnationalen Netzwerken an. Im Zuge von Verhandlungen zwischen britischen Handelsunternehmen, englischen und afrikanischen NGOs, Gewerkschaften und der britischen Regierung haben sich die sieben größten englischen Supermarktketten verpflichtet, die ETI-Standards in ihren Handels- und Produktionsnetzwerken mit afrikanischen Partnern anzuwenden und durch unabhängige Institutionen überprüfen zu lassen. Die ETI-Standards sollen zukünftig in den afrikanischen Unternehmen verifizierbar umgesetzt werden, die sich in direktem Besitz der britischen Supermarktketten befinden sowie in Zuliefererbetrieben, in denen frische Nahrungsmittel produziert werden (Barrientos et al.2001; Nadvi/ Wältring 2002, 32). In einem für die afrikanischen Ökonomien bedeutsamen Exportsegmenten und mit diesem verflochtenen lokalen Zuliefererketten etablieren sich demnach sukzessive verbindliche Sozial- und Arbeitsstandards, die von unabhängigen Institutionen überprüft werden.

Neben diesen globalen Standards, die im wesentlichen auf Druck von NGOs (zuweilen unterstützt durch Regierungen, z.B. im Rahmen der Entwicklungskooperation) entstehen, gibt es andere globale Standards, die von (einzelnen, mehreren oder vielen) Unternehmen aus Eigeninteresse geschaffen oder aktiv befördert werden. Vier Motive lassen sich hier unterscheiden:

- in sensiblen Märkten, wie z.B. der Nahrungsmittelindustrie, haben weltweit engagierte Unternehmen Interesse an verbindlichen Standards (wie Hygienenormen), um das Vertrauen der Konsumenten zu sichern (Motiv: Glaubwürdigkeit, Legitimation herstellen);
- im globalen Wettbewerb werden firmenspezifische Sozial- und Umweltstandards zu Instrumenten der Differenzierung zwischen konkurrierenden Unternehmen (Beispiele sind codes of conducts von Unternehmen wie Otto-Versand, Karstatt, Levi-Strauss, Sainsbury's, die z.T. durch unabhängige Institutionen zertifiziert werden);
- in global value chains können Managementsysteme wie ISO 9000 oder das Umweltmanagementsystem ISO 14000 als eine Art „Qualitätssiegel“ dazu beitragen, die

Kontrollkosten der lead firms gegenüber den bestehenden Zulieferern und die Suchkosten nach neuen Zulieferern zu reduzieren;

- weltweit agierende Unternehmen, die auf Druck von NGOs oder anderen Akteure soziale oder ökologische Standards akzeptieren mussten, haben ein Interesse daran, diese Standards (und die damit verbundenen Kosten) sektorweit und global zu etablieren, um Wettbewerbsnachteile gegenüber ihren unmittelbaren Konkurrenten einzuebnen. In diesem Prozess - der zunächst politisch und selektiv angestoßen wird (Druck von NGOs auf individuelle multinationale Unternehmen) - entsteht also eine Eigendynamik in Richtung sich verallgemeinernder Standards, die aus dem Wettbewerb zwischen Unternehmen und deren Interesse an Regeln, die für alle verbindlich, also wettbewerbsneutral sind, resultiert.

Vieles spricht dafür, dass die wesentlichen Motoren zur Herausbildung globaler Umwelt- und Sozialstandards in der Weltwirtschaft private Politiknetzwerke sein werden, in denen vor allem NGOs, Gewerkschaften, Unternehmen in tarifähnlichen Verhandlungen Standards etablieren. Zu beobachten ist jedoch auch, dass sich zunehmend Regierungen in globalen Politiknetzwerken, in denen globale Standards entwickelt oder gemonitort werden, engagieren oder diese anstoßen bzw. unterstützen (z.B. im Fall der Ethical Trade Initiative die britische Regierung; Initiativen der deutschen Entwicklungspolitik; vgl. Dolan/ Humphrey 2000, Reichert 2000). Unterhalb und jenseits der Schwelle intergouvernementaler Verhandlungssysteme und Regime (wie der WTO, der ILO) tragen also globale Politiknetzwerke zur Normenbildung in der Weltwirtschaft bei.

Die Dynamik der Normenbildung läßt sich gut am Beispiel von afrikanisch-britischen Handelsbeziehungen und Produktionsnetzwerken in der Horticulture – Industrie illustrieren (Dolan/ Humphrey 2001, 10): *„Within the last few years, several industry-wide organisations and trade associations in fresh produce have established sectoral codes of practices to reduce their vulnerability to consumer and NGO pressure. Some sectoral codes have their origin in the North, and are being adopted by African suppliers either voluntarily or as a requirement to supply certain buyers. The most significant standard for suppliers of horticulture produce is the EUREPGAP protocol, produced by a network of European retailers to ensure best practice in the production and sourcing of fresh produce. This protocol defines the minimum industry wide standards of technical, environmental and social aspects of production, and has been widely adopted by UK retailers and their suppliers. More recently, 38 supermarket*

*chains worldwide have signed up to a global benchmark standard on food safety, as part of a new Global Food Safety Initiative. Similarly, a variety of sectoral codes have been established through consortia of trade associations and producers in Africa. In Kenya, Zambia, Uganda, and Zimbabwe, associations and exporters, conscious of the need to assure northern buyers of ethical production, moved early to introduce their own benchmark standards as a means of promoting quality assurance in the horticulture sector. ... More recently, UK retailers have engaged with trade unions, NGOs, and enterprise associations to develop multi-stakeholder social codes and verification systems. Again, these have been increasingly adopted as UK multiples realise that standards developed in concert with public stakeholders enhanced their credibility in global markets.“*

An dieser Stelle kann keine Diskussion über die Vor- und Nachteile der unterschiedlichsten Typen von globalen Standards und die Tragfähigkeit spezifischer privater bzw. privat-öffentlicher governance – Strukturen erfolgen. Wichtig ist jedoch festzuhalten, dass die globalen Politiknetzwerke, in denen globale Normenbildung stattfindet, durch drei Kernbegriffe charakterisiert werden können:

- erstens handelt es sich um transnationale Multiakteurskonstellationen, in denen private und zunehmend auch öffentliche Akteure zusammenwirken, die aus ganz unterschiedlichen geographischen und politisch verfaßten Räumen kommen können (z.B. afrikanische Unternehmen, britische Handelsketten, europäische und afrikanische NGOs);
- zweitens ist ein governance – Pluralismus feststellbar (i.d.R. kooperative oder auch konfliktive Netzwerksteuerung in der Standard Setting – Phase; hierarchische Steuerung, Netzwerksteuerung oder Marktlösungen in der Zertifizierungsphase);
- drittens findet globale Normenbildung in Mehrebenen – governance – Systemen statt (Zusammenwirken von lokalen Akteuren, Regierungen, globalen privaten Akteuren, Internationalen Organisationen).

Weshalb entstehen in der Weltwirtschaft all diese globalen Standards "von unten", in sich selbst organisierenden Netzwerken, obwohl es keine zentrale Institution in der Weltwirtschaft gibt, die deren Etablierung vorantreibt oder überwacht (dies wäre die Logik des "Intergouvernementalismus")? Hierfür lassen sich drei zentrale Begründungszusammenhänge anführen:

1. Die neoinstitutionalistischen Ökonomen (North 1990, Williamson 1985) argumentieren, dass Unternehmen häufig mit begrenzten Informationen und Informationsverarbeitungskapazitäten operieren müssen. Normen, Regeln und Routinen sind aus dieser Perspektive wesentlich, um *Transparenz* zu schaffen und so *Transaktionskosten* zu senken.
2. Allseits akzeptierte Standards und Regeln haben zudem die Funktion, *Erwartungssicherheit* in komplexen Interaktionszusammenhänge herzustellen und zu sichern. Für Unternehmen ist Erwartungssicherheit die Grundlage für langfristorientiertes Handeln (z. B. im Falle von Investitionsentscheidungen). Unter dem Druck von Konsumenten oder auch NGOs ist es daher ratsamer sich auf möglichst breitenwirksame, auch für die Konkurrenten geltende globale Standards zu einigen, als Unsicherheit, Regellosigkeit oder permanenten Wechsel von Standards in Kauf zu nehmen.
3. March und Olson (1984, 1989) haben zudem darauf hingewiesen, dass Standards (jenseits rein technischer Festlegungen) immer auch *orientierende und sinnstiftende Dimensionen* haben. Standards wirken nicht einfach als handlungskanalische Randbedingungen für nutzenmaximierende Akteure, sondern definieren zugleich eine "*logic of appropriateness*", einen Regelkatalog angemessenen Verhaltens (s. z.B. Sozial- und Umweltstandards). Aus dieser Sicht ist die Vorstellung des Neoliberalismus, die Ordnung des Marktes könne sich auf die Festlegung von Eigentumsrechten und die Sicherung von Wettbewerb reduzieren, naiv. So wie im Zeitalter des nationalen Kapitalismus nationale Gewerkschaften u.a. Akteure die normative Einbettung des Marktes erzwungen haben, agieren nun global orientierte Akteure in Richtung einer normativen Zügelung des globalen Marktes. Institutionen bedürfen, um funktions- und überlebensfähig zu sein, *sozialer Legitimation* und sind daher auf die Rückbindung an normative Standard- und Regelsysteme angewiesen – dieser Zusammenhang galt in den Volkswirtschaften der Vergangenheit und er gilt nun auch für die Weltwirtschaft (Rodrik 2000, 89).

Vor dem Hintergrund dieser Argumentationsmuster wird deutlich, dass die sukzessive Herausbildung und Verallgemeinerung globaler Standards nicht nur aus abstraktem Idealismus (z.B. von globalen NGOs) resultiert, sondern zugleich auch aus den Eigeninteressen multinationaler Unternehmen an der Senkung von Transaktionskosten, an Erwartungssicherheit und sozialer Legitimation. Globale Standards entstehen in der globalen Ökonomie zwar nicht automatisch, sie sind jedoch in der Eigenlogik globaler Märkte durchaus angelegt.

Es gibt demnach gute theoretische Gründe für die Herausbildung globaler Standards in der Weltwirtschaft – sie sind systemfunktional. Und weil es (a) bisher keine zentrale Institution gibt, die für hierarchische Standardsetzung sorgen könnte, (b) große intergouvernementale Verhandlungssysteme (wie die WTO, ILO) strukturell langsam arbeiten und auf Minimalkonsense orientiert sind sowie zudem (c) die Regierungen in intergouvernementalen Verhandlungssystemen mit sektoralen, sehr spezifischen Standardisierungsprobleme a priori überfordert werden (Informations- und Komplexitätsprobleme; dies gilt vor allem für Umweltstandards), existiert in der Weltwirtschaft ein günstiges Anreizsystem für die "spontane" Herausbildung globaler Standards in netzwerkbasierter governance – Strukturen, getragen von den jeweils betroffenen Akteuren.

Weshalb ist die Herausbildung globaler Politiknetzwerke, in denen eine Vielzahl von Akteuren ein Universum von globalen Standards hervorbringen, relevant für unsere Diskussion über die globale Ökonomie des 21. Jahrhunderts?

Erstens ist die vielfältige „Welt der globalen Standards“ für weltmarktorientierte Cluster und lokale Standorte von zentraler Bedeutung. Wettbewerbsfähigkeit aufzubauen bedeutet nicht mehr nur, die Variablen „Preis, Liefertreue und Produktqualität“ unter Kontrolle zu haben, sondern zunehmend auch, diverse Standards erfüllen zu müssen, die tief in die Produktionsprozesse und sozialen Beziehungen in den lokalen Standorten eingreifen.

Zweitens entwickeln sich in der Weltwirtschaft mit den globalen Politiknetzwerken, in denen globale Standards entstehen, wirkungsmächtige governance – Muster, die von den etablierten Weltwirtschaftsdiskursen nicht hinreichend wahrgenommen werden. Vieles spricht dafür, dass sich über die skizzierten globalen Politiknetzwerke rascher Umwelt- und Sozialstandards in der globalen Ökonomie verallgemeinern werden, als durch Versuche der ökologischen und sozialen Weiterentwicklung der WTO-Regelwerke.

Drittens sind die governance – Strukturen der globalen Wertschöpfungsketten mit denen der „Welt der globalen Standards“ eng miteinander verwoben. Auf der einen Seite lässt sich beobachten, dass die Existenz globaler Standards lead firms in global value chains dazu zwingt, die Einhaltung dieser Normen in den zuweilen weltweiten Zuliefererbetrieben zu garantieren, zu unterstützen und zu monitoren. Globale Standards machen also „chain

governance“ erforderlich. Auf der anderen Seite gilt auch, dass chain – interne Kontrollstrukturen überflüssig werden können, wenn relevante Standards zunehmend durch externe Akteure (NGO-Monitoring-Systeme, private Zertifizierungsunternehmen) überprüft und zertifiziert werden.

### **Die Triangle – Perspektive im Kontext der etablierten Weltwirtschaftsdiskurse**

1. Der Blick in die Weltwirtschaft aus der Perspektive lokaler Standorte und cluster macht auf die Bedeutung von zwei Dimensionen von global governance in der Weltökonomie aufmerksam (global value chains; globale Politiknetzwerke der Standardsetzung), die in den etablierten Weltwirtschaftsdiskursen ausgeblendet sind. Die Wahrnehmung der beiden vernachlässigten global governance – Muster verweist auf eine komplexe Weltwirtschaft des 21. Jahrhunderts, die weder in den Kategorien der Markttheorien, noch mit den Interpretationsmustern der Weltordnungskonzepte des Intergouvernementalismus hinreichend zu verstehen ist. Das Triangle – Konzept produziert also einen Erkenntnismehrwert.
2. Die Globalisierung kann vor diesem Hintergrund (entgegen der neoliberalen, aber auch der globalisierungskritischen Sicht) nicht als ein unilinearere Prozess universeller „Vermarktwirtschaftlichung“ abgebildet werden. Vielmehr zeigt sich, dass parallel zu Prozessen der Deregulierung und Liberalisierung neue, nicht marktförmige governance – Muster in der globalen Wirtschaft entstehen. Neoliberalen Theoretikern sollte es zu denken geben, dass die herausgearbeiteten neuen Formen der Steuerung in der Weltwirtschaft jenseits des Marktes von privaten Akteuren vorangetrieben werden. Globale Handels- und Produktionsstrukturen werden zunehmend in global value chains organisiert, in denen die Marktkoordination durch private Netzwerksteuerung oder quasi-hierarchische Steuerung ergänzt wird. Globale technische, aber eben auch soziale und ökologische Standards entstehen in Multiakteurskonstellationen, in denen Unternehmen, NGOs, Gewerkschaften, Wissenschaftler und - i.d.R. nur subsidiär – Regierungen und Internationale Organisationen zusammenwirken. Weltmarktorientierte Unternehmen und Standorte müssen diese governance – Muster und deren Wirkungsweise kennen, um aktiv tragfähige Wettbewerbsvorteile aufbauen zu können.
3. Auch die von Makroökonomien geführte Diskussion über die zukünftige Weltwirtschaftsordnung blendet die neuen governance – Muster in der globalen Ökonomie, in denen vor allem private Akteure zusammenwirken, aus. Die Streiter für eine der Globalisierung angemessene Weltwirtschaftsordnung bleiben einem



intergouvernementalen Referenzrahmen verhaftet, in dem Nationalstaaten und ihre Internationalen Organisationen die zentralen Akteure zur institutionellen Gestaltung der Weltwirtschaftsordnung darstellen. In der Kontroverse zwischen Neoliberalen und Intergouvernementalisten geht es um das Zusammenspiel und die Machtverteilung zwischen „Wirtschaftswelt“ und „Staatenwelt“ – die alte Kontroverse um „mehr Markt“ versus „mehr Staat“ wird fortgeschrieben. Der Blick auf die Weltwirtschafts-Triangle verweist darauf, dass in der Weltwirtschaft die „Gesellschaftswelt“ (Czempiel 1993) zunehmend an Bedeutung gewinnt, also die Grundstrukturen der Weltökonomie und Ansatzpunkte zu ihrer Gestaltung nur in der Zusammenschau von „Wirtschafts-, Staaten- und Gesellschaftswelt“ angemessen verstanden werden können.

4. Die viel diskutierte Frage, wie und durch wen die Weltwirtschaft des 21. Jahrhunderts gestaltet werden kann, muss im Kontext der Triangle vielschichtiger diskutiert werden, als aus intergouvernementaler Perspektive. Einerseits müssen neue Akteure (wie NGOs, Unternehmen, lokale cluster, lokale und globale Politiknetzwerke) berücksichtigt werden. Andererseits gerät das Zusammenspiel unterschiedlicher Handlungsebenen ins Blickfeld (z.B.: lokale britische und afrikanische NGOs, also translokale Bündnisse, treten, unterstützt durch die britische Entwicklungszusammenarbeit, mit global agierenden lead firms über Arbeitsstandards in Verhandlungen; es entstehen Interaktionen von local (national) und globale governance), während aus der intergouvernementalen Perspektive vor allem die Schaffung und Stärkung Internationaler Organisationen im Zentrum steht.
5. In der Zusammenschau intergouvernementaler Weltwirtschaftsdiskurse und der Triangle – Perspektive werden folgende governance – Mechanismen in der globalen Ökonomie sichtbar:
  - Erstens sind Internationale Organisationen und Regime von großer Bedeutung, die von den *Nationalstaaten* geschaffen und kontrolliert werden; der Versuch, die Globalisierung zu gestalten, geht also einher mit einer Verlagerung von Kompetenzen und Souveränitäten der Staaten auf übergeordnete Organisationen, also mit *einer Zentralisierung der Politik*; der governance – Typus der Internationalen Organisationen wird durch *intergouvernementale Verhandlungssysteme sowie quasi-hierarchische Steuerung* (z.B. der WTO durch Industrieländer-Clubs) geprägt.
  - Zweitens wird die globale Marktkoordination durch vielfältige Formen von private governance in globalen Wertschöpfungsketten modifiziert. Die governance – Muster in den global value chains prägen globale Investitionsströme,

Technologietransfers, Lernprozesse sowie die Anbindung lokaler Standorte an die Weltwirtschaft oder auch deren Marginalisierung im globalen Wettbewerb.

- Drittens tragen globale Politiknetzwerke zur Normen- und Standardsetzung in der Weltwirtschaft bei. Hier wirken eine *Vielzahl von* privaten und öffentlichen *Akteuren* mit; es finden *horizontale Strukturbildungen* in grenzüberschreitenden Wertschöpfungsketten, Sektoren oder Subsektoren (wie der Forstwirtschaft, der Nahrungsmittelindustrie) statt; *Mehrebenenstrukturen* und *Netzwerksteuerung* prägen der „Welt der globalen Standards“.

Die Interaktionen zwischen diesen diversen governance – Mustern in der Weltwirtschaft sind bisher nur unzureichend untersucht. In den folgenden Kapiteln werden die Interaktionen zwischen local und global governance in der Triangle“ untersucht.