

Scherer, A.G. (2003): Multinationale Unternehmen - Die Treibenden Kräfte der Globalisierung, in: (ders.): Multinationale Unternehmen und Globalisierung. Zur Neuorientierung der Theorie der Unternehmung. Hildelberg: Physica Verlag, S. 95-169.

C. MULTINATIONALE UNTERNEHMEN – DIE »TREIBENDEN KRÄFTE« DER GLOBALISIERUNG

Die weltweiten politischen Liberalisierungsanstrengungen und technologischen Entwicklungen versetzen die Multinationalen Unternehmen einerseits in die Lage, aus den veränderten Rahmenbedingungen durch die Wahl geeigneter Wettbewerbsstrategien *ökonomische Vorteile* zu ziehen (Bartlett/Ghoshal 1990, Porter 1989). Andererseits werden die Multinationalen Unternehmen aber auch zu *politischen* Schlüsselakteuren, wenn es darum geht, die weltweiten Rahmenbedingungen des Wirtschaftens zu gestalten (Scherer/Löhr 1999, Vernon 1998). Wir werden im folgenden zunächst die historische Entwicklung der Multinationalen Unternehmung bis zu ihrer heutigen ökonomischen und wirtschaftspolitischen Bedeutung skizzieren (1. und 2.). Früher waren die Aktivitäten der Multinationalen Unternehmen in den Entwicklungsländern einer pauschalisierenden Kritik ausgesetzt. Heute haben sich die Einstellungen gesellschaftlicher Interessengruppen gegenüber den Multinationalen Unternehmen geändert; sie wurden Zug um Zug versachlicht, so daß nicht mehr ideologische Überlegungen und pauschale Verurteilungen, sondern konkrete empirische Probleme sowie die Erörterung der Rolle der Multinationalen Unternehmen als politische Gestalter im Zentrum der Diskussion stehen (3.). Wir werden die umstrittenen Handlungsmöglichkeiten der »Multis« erörtern, und eine Typologie solcher konkreter Problemlagen aufstellen, die derzeit die kritischen Diskussionen bestimmen (4.). Wir werden dann anschließend skizzieren, inwieweit die Unternehmen durch die empirischen Rahmenbedingungen multinationaler Geschäftstätigkeit zu einem ethisch nicht zu vertretenden Verhalten motiviert werden (5.). Im anschließenden Kapitel D werden wir analysieren, warum die Nationalstaaten im Zuge der Globalisierung immer weniger in der Lage sind, die Rahmenbedingungen des Wirtschaftens zu definieren und die gewinnorientierten Aktivitäten der Multinationalen Unternehmen zu bändigen.

1 Die Geschichte der Multinationalen Unternehmung

Die zunehmende Internationalisierung der privaten Unternehmenstätigkeit ist ein wesentlicher Faktor, der zum Entstehen des Phänomens der ökonomischen Globalisierung beiträgt. Die Internationalisierung, verstanden als die

Entfaltung größerer grenzüberschreitender Wirtschaftsaktivitäten (z. B. Beschaffung, Produktion, Vertrieb), ist allerdings keine neue Erscheinung, sondern ein seit Jahrhunderten geläufiges Phänomen (vgl. z. B. Braudel 1986, Welge/Holtbrügge 1998, S. 13, Hirst/Thompson 1996, S. 18 f.). Die internationale Geschäftstätigkeit war bereits vor dem ersten Weltkrieg sehr groß; sie wurde dann aber durch die beiden Weltkriege und durch die große Wirtschaftsdpression in den zwanziger und dreißiger Jahren gebremst (vgl. Chandler 1989, Hirst/Thompson 1996, S. 19 f.). Nach dem Ende des zweiten Weltkrieges erfuhr die Internationalisierung der Unternehmenstätigkeit allerdings wieder einen enormen Auftrieb, dies insbesondere ausgehend von den USA, wo die Produktionsstätten unbeschädigt und die Technologien am weitesten fortgeschritten waren (vgl. Chandler 1989, Vernon 1993, zu Knyphausen-Aufseß 1997, S. 413 ff.). Politische Entscheidungen sowie rechtliche und technologische Entwicklungen waren seitdem für einen steten Anstieg des Welthandels und der Direktinvestitionen verantwortlich. Diese Entwicklungen betreffen den zunehmenden Wegfall von Beschränkungen für Investitionen in Übersee, fallende Kosten für Telekommunikation und Transport sowie die Liberalisierung der nationalen und internationalen Geld- und Gütermärkte. Diese unterstützen die verschiedenen *Formen der Internationalisierung*: den Export, die Errichtung von Verkaufsniederlassungen oder eigenen Produktionsstätten oder den Kauf von anderen Firmen. Darüber hinaus erleichtern sie die Steuerung und Kontrolle der heimatfernen Aktivitäten.

Die Strategien, denen die Multinationalen Unternehmen folgen, haben sich im Laufe der Zeit verändert (vgl. Chandler 1989, UNCTAD 1998, S. 89 ff.). In der ersten Phase bedeutender internationaler Unternehmenstätigkeit in der Zeit vor dem ersten Weltkrieg wurde mit Hilfe der Direktinvestitionen in erster Linie die Ausbeutung natürlicher Ressourcen in den Kolonialstaaten verfolgt (Dunning 1993b). Die Festlegung der Unternehmensstrategie erfolgte in den Firmenzentralen (*ethnozentrische Strategie*), vgl. Perlmutter 1972). Nach dem zweiten Weltkrieg gingen viele Unternehmen dazu über, in verschiedenen Ländern eigene Produktionsstätten zu errichten, um die Märkte von den dortigen Niederlassungen jeweils weitgehend selbständig bearbeiten zu lassen (*polyzentrische Organisationsform*).⁷⁸ Das Internationalisie-

78 Porter (1989, S. 25 ff.) unterscheidet in diesem Zusammenhang zwei Dimensionen der internationalen Unternehmenstätigkeit. (1) Die Konfiguration bezieht sich auf die geographische Streuung der Wertaktivitäten, (2) die Koordination dagegen auf die Art und Weise, wie die Aktivitäten über die verschiedenen Standorte hinweg in-

nungsmotiv war von der Absicht geprägt, neue Märkte zu erschließen oder auszubauen und dabei durch die Errichtung eigener Betriebsstätten im Gastland ggf. bestehende Handelsschranken zu überwinden.

In den 1960er Jahren begannen viele Unternehmen damit, mit grenzüberschreitenden Zulieferern zusammenzuarbeiten (*Subcontracting*) oder Teile ihrer Produktion in Entwicklungsländer mit niedrigen Lohnkosten zu verlagern, um die effizienter hergestellten Produkte oder Halbfertigwaren von dort wieder zu exportieren.⁷⁹ Das Kostenmotiv war hierbei also entscheidend. Diese *»simplen Integrationsstrategien«* wurden durch die weltweite Öffnung der Märkte und durch technologische Entwicklungen im Transportwesen und in der Kommunikation begünstigt. Die Voraussetzungen für dieses System waren das Entstehen eines globalen Arbeits- und Kapitalmarktes sowie die Existenz einer »industriellen Reservearmee« in den Schwellen- und Entwicklungsländern, auf die in scheinbar unbegrenztem Maße und zu wesentlich geringeren Kosten als in den Heimatländern der MNU's zurückgegriffen werden konnte (vgl. Sengenberger 1994a, S. 11). Diese Voraussetzung wurde erfüllt, denn durch die (politisch gewollte) weltweite Öffnung der Märkte stieg das Angebot an gering qualifizierter Arbeit (vgl. Mayer 1997, S. 35). Zugleich war es erforderlich, daß die im Ausland produzierten Leistungen von dort wieder exportiert werden konnten und keinen Handelsschranken unterlagen (vgl. UNCTAD 1998, S. 109 ff.).

Viele Multinationale Unternehmen entwickelten ihre Strategien im Laufe der 80er Jahre weiter (Hout/Porter/Rudden 1982, Porter 1989). Die Unternehmen bildeten nach und nach netzwerkartige Strukturen aus, in denen die verschiedenen Teileinheiten eine eigene strategische Rolle innerhalb eines »globalen Netzwerkes« erfüllen und für bestimmte Produkte, Wertaktivitäten oder Regionen verantwortlich sind (Kogut 1985, McGrath/Hoole 1992, Nohria/Ghoshal 1997, Porter 1989). Diese *»komplexen Integrationsstrategien«* konzentrieren sich nicht mehr einseitig auf die Ressourcenerschließung, die

tegiert werden. Unter einer *globalen Strategie* versteht er ein »Konzept, mit dessen Hilfe ein international tätiges Unternehmen entweder durch eine *konzentrierte Konfigurationsstruktur*, eine *Koordination der geographisch gestreuten Aktivitäten* oder durch *beides Wettbewerbsvorteile zu realisieren sucht.*« (S. 31)

79 Diese Aufteilung des Produktionsprozesses zwischen Nord und Süd bereite den Boden für eine »Kritische Theorie der internationalen Arbeitsteilung«, nach der die daraus resultierende massive Abwanderung von Kapital strukturelle Arbeitslosigkeit schaffe und zugleich die Arbeitnehmer in der Dritten Welt ausbeute (vgl. hierzu z. B. Brewer 1980, Hood/Young 1979, Mandel 1999, Warren 1980).

Marktbearbeitung oder die Effizienz, sondern versuchen, diese drei Faktoren optimal zu verbinden, um aus dieser einmaligen Kombination Wettbewerbsvorteile gegenüber der Konkurrenz zu erzielen. In diesem Zusammenhang erhalten die permanente Innovationsfähigkeit, das Wissensmanagement und das Vermögen, die Ressourcen optimal zu kombinieren, eine herausragende Bedeutung (vgl. UNCTAD 1998, S. 111 ff.).

Im Vergleich zu nationalen Unternehmen besitzen die Multinationalen Unternehmen *Wettbewerbsvorteile* aufgrund der Möglichkeit zum Ressourcetransfer bzw. zur flexiblen Gestaltung der Faktorkombination, insbesondere im Hinblick auf Management-Fähigkeiten, technisches Know-how, Arbeit und Kapital. Entscheidend ist dabei, daß die MNU's in vielen Branchen ihre Wertaktivitäten aufspalten und optimal kombinieren können (vgl. Porter 1989, S. 41 ff.). Diese Vorteile kommen um so stärker zur Geltung, je ausgeprägter die Unterschiede in der Ressourcenausstattung von Heimat- und Gastland sind (komparative Kostenvorteile) und je besser das jeweilige Unternehmen relevante Ressourcen zu effizienten Faktorkombinationen zusammenfassen und über die Wertkette hinweg integrieren kann (Nohria/Ghoshal 1997, Porter 1989). Weitere Wettbewerbsvorteile entstehen durch die »Unifikation« von Managementinstrumenten oder Elementen der Wertschöpfungskette. Je stärker sich diese weltweit standardisieren lassen, um so größer sind die Lern-, Kostendegressions- und Ausstrahlungsvorteile gegenüber der nationalen Geschäftstätigkeit (vgl. Porter 1989, S. 31 ff.). Dieses Unifikationspotential wird allerdings durch die unterschiedlichen lokalen Bedingungen, in denen die Unternehmen operieren, begrenzt. Hierzu gehören zum Beispiel länderspezifische Gesetzgebungen, unterschiedliche kulturelle Wertvorstellungen oder Konsumpräferenzen (vgl. Fayerweather 1975, Welge/Holtbrügge 1997, S. 1055).

2 Zur heutigen ökonomischen Bedeutung der multinationalen Unternehmung

Seit Beginn der siebziger Jahre ist die Anzahl Multinationaler Unternehmen um das Fünffache bis auf 37.000 in den frühen 1990er Jahren gestiegen (UNCTAD 1993). Im Laufe der neunziger Jahre hat sich dieser Trend zwar abgeschwächt, aber fortgesetzt, so daß gegen Ende der neunziger Jahre über

60.000 MNU's gezählt wurden (vgl. UNCTAD 1998, S. 3 f., UNCTAD 2001, S. 9). Weltweit kontrollierten die multinationalen Unternehmen zu Anfang der 90er Jahre noch ungefähr 170.000 Niederlassungen und Tochtergesellschaften; 1997 waren es bereits 450.000 und zum Ende der neunziger Jahre über 820.000 (UNCTAD 1993, 1998, 2001). Eine große Anzahl von Niederlassungen ist typisch für MNU's, die in vielen Ländern und Kulturkreisen »präsent« sind.⁸⁰

Im Jahre 1996 hatten 85 der einhundert größten MNU's ihren Hauptsitz in einem Land der EU, in den USA oder in Japan. Drei Viertel entfielen dabei allein auf die Länder USA, Japan, Frankreich, Großbritannien und Deutschland (vgl. UNCTAD 1998, S. 39). Der Auslandsumsatz der hundert größten Multinationalen Unternehmen belief sich 1992 auf 5,5 Billionen US \$, was ungefähr dem Bruttozialprodukt der USA entspricht, und den gesamten Welthandel von 3,6 Billionen US \$ deutlich übertraf.⁸¹ Die größten Multinationalen Unternehmen erzielen Umsätze, die zum Teil größer sind als die Bruttozialprodukte mittlerer Staaten (vgl. UNCTAD 1998, S. 36 ff., UNCTAD 2001, S. 90ff.). Der Konzernumsatz von General Motors im Jahre 1996 entsprach zum Beispiel in etwa dem Bruttoinlandsprodukt Thailands von 1995 (vgl. Spiegel 1998a, S. 124).

Da die Direktinvestitionen multinationaler Unternehmen aufgrund ihrer strukturellen Auswirkungen auf die Weltwirtschaft mittlerweile bedeutender sind als der Welthandel, fungieren die Multinationalen Unternehmen als die eigentlichen Motoren der Internationalisierung (vgl. Sengenberger 1994a, S. 11, Altwater/Mahnkopf 1997, S. 249). Sie bestreiten darüber hinaus zwei Drittel des Welthandels, wobei fast die Hälfte dieses Austausches innerhalb der konzerneigenen Netzwerke abgewickelt wird (sog. »Intra-Unternehmens-Handel«, vgl. Welzmüller 1997, S. 22). Der Kapitalstock aller ausländischen Direktinvestitionen betrug im Jahr 2000 ungefähr 21 Billionen US \$ (vgl. UNCTAD 2001, S. 10). Die Investitionen sind sehr stark konzentriert. Dies zu einen regional, insbesondere auf die Länder der »Triade« (USA, EU, Japan), zum anderen aber auf die umsatzgrößten MNU's. Die hundert größten

80 Zum schwedisch-schweizer Konzern Asea Brown Boveri (ABB) gehören zum Beispiel 1000 Tochtergesellschaften in über 40 Ländern. ABB wird oft als Musterbeispiel für ein Multinationales Unternehmen angeführt, da es etwa 85 Prozent seines Umsatzes außerhalb seiner beiden Heimatländer erwirtschaftet.

81 Hierbei ist zu berücksichtigen, daß ein Teil des Umsatzes Multinationaler Unternehmen als nationaler Handel zählt und nicht in die Welthandelsstatistik eingeht.

Multinationalen Unternehmen stehen für ca. 12% des Kapitalstocks aller ausländischen Direktinvestitionen (»foreign assets«) sowie für 16% des Umsatzes. Nach einer in der Zeitschrift »Economist« veröffentlichten Schätzung entfielen bereits 1993 auf die hundert größten der Multinationalen Unternehmen (ohne Finanzinstitute) etwa 16 Prozent des weltweiten Produktivvermögens, für die dreihundert größten sind es dieser Schätzung zufolge 25 Prozent (vgl. o. V. 1993, S. 5). Der Anteil ist so erheblich, daß die UNCTAD bereits die Multinationalen Unternehmen als die »treibenden Kräfte« der weltwirtschaftlichen Integration bezeichnet hat (vgl. UNCTAD 1993).

Der Anteil der weltweiten Produktion, der unter der direkten Kontrolle Multinationaler Unternehmen steht, wird auf ein Drittel geschätzt (vgl. UNCTAD 1993, S. 158). Hinsichtlich ihrer Aufteilung auf die Wirtschaftssektoren konzentrieren sich die Multinationalen Unternehmen bislang noch sehr stark auf den industriellen Sektor: 60 Prozent der MNU sind der Industrie, 37 Prozent den Dienstleistungen und nur 3 Prozent dem Primären Sektor zuzuordnen (UNCTAD 1993, vgl. Hirst/Thompson 1996, S. 53). Dabei sind die MNU in bestimmten Industriezweigen überrepräsentiert. Dazu gehören im einzelnen Elektronik und Computer, Automobile, Chemie und Pharmazie und die Grundstoffindustrie (Erdöl und Bergbau) (vgl. Kozul-Wright 1997, S. 160 f., UNCTAD 1998, S. 41). Schätzungen zufolge beschäftigen Multinationale Unternehmen bereits gegen Ende der 80er Jahre in ihren Mutter- und Tochtergesellschaften 73 Millionen Menschen. Das sind zwar nur etwa 2 bis 3 Prozent der Arbeitskräfte weltweit, doch entspricht dies etwa einem Fünftel der entlohnten Beschäftigten des sekundären und tertiären Sektors in den Industrie- und den Entwicklungsländern (vgl. Parisotto 1993, Kozul-Wright 1997, S. 157). Die einhundert umsatzstärksten MNU beschäftigen 1999 über 13 Millionen Menschen (vgl. UNCTAD 2001, S. 94).

Die heutige Bedeutung der Multinationalen Unternehmen beruht darüber hinaus auf dem enormen *know-how*, über das sie verfügen. Hier liegen unter anderem die Bedenken von Nationalstaaten begründet, die fürchten, von den »Multis« abhängig zu werden. Dies gelte insbesondere für sensible Bereiche wie die Rüstungs- und die Informationstechnologie oder auch die Erdölproduktion (vgl. Doz 1989, S. 259 f., Vernon 1998, S. 46 ff.).

3 Einstellungswandel gegenüber der multinationalen Unternehmung

In den letzten 30 Jahren haben sich nicht nur die Strategien der MNU, sondern auch die Einstellungen und Erwartungshaltungen der gesellschaftlichen Bezugsgruppen gegenüber den »Multis« verändert. Noch in den siebziger Jahren wurde die Multinationale Unternehmung gleichsam als die Verkörperung von nahezu allem gesehen, das in bezug auf die moderne Industriegesellschaft beunruhigend wirkt. In der Theorie fand dies seinen Ausdruck durch sogenannte »Radikale Theorien der multinationalen Unternehmung«, die auf marxistischem Gedankengut basieren und die internationale Tätigkeit kapitalistischer Unternehmen als Auswüchse eines imperialistischen Prozesses thematisieren, in dem die systematische Ausbeutung der Arbeiterklasse durch die Kapitaleigner auch auf nichtkapitalistische Länder ausgedehnt wird (vgl. z. B. Brewer 1980, Hood/Young 1979, Mandel 1999, Warren 1980). Heutzutage wird die Rolle multinationaler Unternehmen viel differenzierter beurteilt (vgl. zu Knyphausen-Aufseß 1997, S. 415 f., Parker 1998, S. 111 ff., Vernon 1998, S. 5 ff.) und die Unternehmen werden nicht mehr ausschließlich als Verursacher gesellschaftlicher Problemlagen angesehen:

»sie sind nicht nur Motoren der kapitalistischen, sondern auch Vehikel der moralischen Entwicklung. Sie schließen immer mehr Regionen der Welt in das wirtschaftliche Wachstumsprogramm ein, eröffnen den Aufsteigern aus bislang unterentwickelten Regionen bessere Chancen und zwingen die bislang Privilegierten der industriellen Zentren zur Preisdiziplin und damit zum Teilen eines wachsenden Kuchens, von dem freilich nicht für alle gleich große Stücke abfallen.« (Münch 1998b, Ms. 6)

Die Sorge um den Souveränitätsverlust des Nationalstaates einerseits und der Machtzuwachs der multinationalen Unternehmen andererseits beruht nicht allein auf den Auswirkungen gezielter unternehmerischer Strategien. Es wurde nämlich erkannt, daß die unmittelbaren Aktivitäten der Multinationalen Unternehmen nur einen Teil der Globalisierungsentwicklungen ausmachen, die die nationalstaatliche Autonomie untergraben und die gesellschaftliche Solidarität erodieren. Die Multinationalen Unternehmen stellen unbestritten die Nationalstaaten vor eine Reihe von ernststen Problemen, doch sind sie selbst nur ein Baustein – wenn auch ein sehr bedeutender – im Be-

ziehungsgflecht der Kräfte, die die Integration der Weltwirtschaft vorantreiben (vgl. Parker 1998, S. 78 ff.). Wichtig ist hier insbesondere der kurzfristige *Handel mit Währungen und Wertpapieren*, der ein um ein Vielfaches größeres Ausmaß als die Direktinvestitionen hat und die Wirtschaftspolitik kleiner und mittlerer Staaten unterlaufen kann. Die Multinationalen Unternehmen werden zugleich durch die Finanzmärkte in ihrer Politik viel stärker als früher beeinflusst. Das »*Shareholder-Interesse*« wird von großen institutionellen Anlegern gegenüber den Unternehmensleitungen intensiver als noch vor einigen Jahren zur Geltung gebracht, als das Problem der »Trennung von Eigentum und Verfügungsgewalt« die Verfassungsdiskussion bestimmte (vgl. Berle/Mears 1932/1991).⁸² Zugleich sorgt die weltweite Datenverknüpfung für einen schnelleren Austausch von Informationen, die für den Markt an Unternehmensbeteiligungen relevant sind. Die heute verfügbaren Telekommunikationsmedien führen zudem zu einem Verlust staatlicher Kontrollmöglichkeit für die Weitergabe oder den Handel mit Informationen oder Kapital.

Heute wird vor allem auch das *positive Potential* der Multinationalen Unternehmen gesehen, da diese durch ihre Aktivitäten in einem Land dessen Wirtschaft maßgeblich fördern und auch gesellschaftlich wünschenswerte Entwicklungen in Gang setzen können (vgl. zu Knyphausen-Aufseß 1997, S. 415 f., Parker 1998, S. 111 ff.). Nicht ohne Grund fordern daher Menschenrechtsgruppen, die »Multis« sollten ihren Einfluß nutzen, die Menschenrechtslage in ihren Gastländern zu verbessern (vgl. z.B. Global Exchange 1998). Die Unternehmen schaffen Arbeitsplätze, bringen neues Know-how ein, verstärken internationale politische Kontakte und schaffen Aktionsräume, in denen die Individuen den interkulturellen Austausch einüben und praktizieren können. Aus diesem Grunde versuchen Regierungsorganisationen und Nichtregierungsorganisationen, das positive Potential der MNU für die gesellschaftliche Entwicklung sowie zur Beeinflussung fremder Regierungen zu nutzen.⁸³

»Both governments and non-governmental groups are rapidly recognizing the economic power of the multinational enterprise as a tool for persuading foreign governments to change their policies.« (Vernon 1998, S. 28)

82 In dieser Diskussion wurde argumentiert, daß die Manager großer Kapitalgesellschaften die Unternehmensziele nicht mehr am Kapitaleignerinteresse an optimaler Kapitalverwertung orientieren und dies zu Fehlallokationen führe.

83 Siehe hierzu exemplarisch unsere Ausführungen zum Nike-Fall in Kapitel A.

Trotz dieser Möglichkeiten und positiven Entwicklungen bestehen jedoch weiterhin Vorbehalte gegenüber Multinationalen Unternehmen, die vor allem aus deren umstrittenen Handlungsweisen und ihrer Möglichkeit resultieren, die »materiellen Lebensadern moderner nationalstaatlicher Gesellschaften« (Beck 1997, S. 16) abzuschneiden.

4 Umstrittene Handlungsweisen multinationaler Unternehmen

4.1 Umgehung nationalstaatlicher Politik

Die netzwerkartig aufgebauten Strukturen Multinationaler Unternehmen schaffen eine *operationale Flexibilität*, die die Realisierung von Arbitragevorteilen ermöglicht. Diese entstehen durch die Ausnutzung von Differenzen in den Ressourcenausstattungen sowie den Rechts- und Kostenstrukturen verschiedener Länder (vgl. Kogut 1985, S. 33 f., Porter 1989, Yip 1996). Multinationalen Unternehmen bietet sich so etwa die Möglichkeit, sich ein Stück weit von nationaler Gesetzgebung und -ausübung zu lösen und in einem quasi »rechtsfreien« Raum zu agieren. Durch die Verlagerung von Unternehmensaktivitäten in Länder mit weniger restriktiven Gesetzgebungen und durch die konzerninterne Abwicklung von Aktivitäten entziehen sich die Unternehmen dem rechtlichen und steuerlichen Zugriff einzelner Nationalstaaten (vgl. Beck 1997, S. 16 ff.). Beck (1998c, S. 25) spricht hier treffend von »*transnationaler Entzugsmacht*«. Viele Regierungen haben zunächst versucht, ihre Binnenwirtschaft mit traditionellen und nicht-tarifären Handelsbeschränkungen abzuschotten⁸⁴ und die Multinationalen Unternehmen mit rechtlichen oder mit steuerlichen Regulierungen in den Griff zu bekommen. Ein solcher Protektionismus setzt die betreffenden Staaten der Gefahr aus, vom internationalen Handel und der internationalen Arbeitsteilung abgekoppelt zu werden.⁸⁵ Es ist inzwischen unstrittig, daß dies negative Auswirkungen auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der betreffenden Länder hat. Im übrigen scheinen die protektionistischen Maßnahmen angesichts der neuen Möglichkeiten, die die Globalisierung den Unternehmen

84 So etwa in den achtziger Jahren Indien, Mexiko und Argentinien, vgl. Porter 1989, S. 52.

85 Siehe hierzu unsere Ausführungen in Kapitel D.

bietet, mehr und mehr wirkungslos zu werden. Dies liegt insbesondere daran, daß der Regelungsraum der Nationalstaaten und der Aktivitätsraum der MNU nicht mehr deckungsgleich sind (vgl. Zürn 1998, so auch schon Grünnäml 1976, S. 1). Infolgedessen genießen die Multinationalen Unternehmen oftmals das »wirtschaftliche Nirvana eines Regulierungsvakuums« (Kolde 1982, S. 295). Weder Regierungen noch Gewerkschaftsverbände oder Konsumentenvereinigungen haben es bisher geschafft, in ähnlicher Weise transnationale Strukturen aufzubauen, die notwendig wären, um auf das Verhalten der multinationalen Unternehmen effektiv Einfluß nehmen zu können (vgl. Beck 1997, S. 14, sowie speziell für internationale Gewerkschaftsverbände Weige/Holtbrügge 1998, S. 293 ff.), auch wenn sich inzwischen Bestrebungen erkennen lassen, eine derartige Struktur aufzubauen (vgl. Altwater 1998, Financial Times 1996).

Multinationale Unternehmen bewegen sich von Land zu Land, um bei den Lohn- bzw. Faktorkosten besser konkurrieren zu können. Wie wir am oben geschilderten »Nike-Fall« gesehen haben⁸⁶, suchen sie sich dabei oftmals diejenigen nationalen Gesetzgebungen aus, in denen die Arbeitsstandards am niedrigsten sind (vgl. Boyer/Drache 1996, S. 7). Orts (1995, S. 250) spricht hierbei von einer »Regulierungs-Arbitrage«, die die Multinationalen Unternehmen verfolgen. Dies bedeutet das Verschieben von Operationen zwischen verschiedenen Ländern, um Vorteile aus unterschiedlichen Rechtsvorschriften zu ziehen. Dies können zum Beispiel niedrigere Lohnkosten aufgrund des Fehlens oder der Nichtdurchsetzung von Mindestlöhnen, mangelnde Arbeitsschutzvorschriften, geringere Umweltschutzaufgaben oder eine fehlende gewerkschaftliche Betätigung sein. Je mehr sich die Arbeitszeit und die Arbeitsbedingungen weltweit unterscheiden und je mehr die Arbeitsproduktivität variiert, um so eher sind Unternehmen bestrebt, solche Unterschiede auszunutzen, um Wettbewerbsvorteile zu erlangen (vgl. Porter 1989, S. 31 ff.). Diese Strategie der Unternehmen kann dann, so wird befürchtet, zu einer allgemeinen, das heißt weltweiten Senkung der Löhne und Arbeitsbedingungen führen (vgl. Sengenberger 1994a, S. 13).

Da etwa ein Viertel bis ein Drittel des Welthandels jeweils zwischen den Geschäftseinheiten innerhalb desselben Unternehmens stattfindet (vgl. Müller 1994, S. 16), bietet das *Transfer-pricing* die Möglichkeit, innerhalb der Firma Finanztransaktionen zu optimieren (vgl. Vernon 1998, S. 39 ff.). Trotz steuerlicher Reglementierungen verbleibt nämlich ein Spielraum, um Ge-

⁸⁶ Siehe hierzu unsere Ausführungen in Kapitel A.

winntransferbeschränkungen zu umgehen (vgl. Doz 1989, S. 266, Engelhard/Gerstlauer/Hein 1999, S. 308, Pausenberger 1999, S. 82 ff.). Dies gilt insbesondere für immaterielle Güter wie Lizenzen, Managementleistungen und ähnliches (vgl. Vernon 1998, S. 40). Diese »steuerliche Grauzone« (Martin/Schumann 1996, S. 270) wird konkret zum Zweck internationaler Steuerminimierungspraktiken genutzt, bei denen Gewinne in den Ländern ausgewiesen werden, in denen die Steuern am geringsten sind. Auf diese Weise erwirtschaften Tochterfirmen in Steueroasen oder Niedrigsteuerzonen stets ungewöhnlich hohe Gewinne, selbst wenn sie dort nur ein Büro mit Fax-Anschluß und zwei Mitarbeitern unterhalten. Die Aufwendungen läßt man hingegen dort entstehen, wo die Steuern am höchsten sind. Das ist dann zum meist in den Industrieländern der Fall, aus denen die Unternehmen stammen. Ein weiteres Steuerminimierungsinstrument ist das sogenannte »Double-dip leasing«. Dieser Ausdruck bezeichnet eine Variante zur Ausnutzung von national unterschiedlichen Abschreibungsvorschriften für geleaste Anlagen. Die Anschaffungskosten schlagen sich dabei in zwei Ländern steuermindernd nieder (vgl. Martin/Schumann 1996, S. 273). Die Kombination einer Tochtergesellschaft in den Niederlanden und einer Betriebsstätte in einer Steueroase ermöglicht schließlich die Nutzung des sogenannten »Dutch sandwich«. Bei dieser Variante kann die Nutzung der beiden Steuergesetzgebungen dazu führen, daß auf neun Zehntel des Unternehmensgewinns nur noch fünf Prozent Steuern zu entrichten sind (vgl. Martin/Schumann 1996, S. 273).

Multinationale Unternehmen können weiterhin die nationalstaatliche Politik auf dem Wege umgehen, daß sie Kapital im Ausland beschaffen (Baldwin 1989). Von einer aus konjunkturpolitischen Gründen restriktiv geführten Finanzpolitik sind die Multinationalen Konzerne somit weniger betroffen, weil sie aufgrund der Liberalisierung des Kapitalmarktes das benötigte Kapital dort beschaffen können, wo es am günstigsten ist. Es kommt hinzu, daß die Unternehmen selbst zu bedeutenden Kapitalquellen geworden sind, die oftmals einen großen Teil ihrer Investitionen aus eigenen Mitteln aufbringen können.

4.2 Beeinflussung nationalstaatlicher und internationaler Politik

Die Macht der Multinationalen Unternehmen gegenüber den Nationalstaaten beschränkt sich nicht nur auf die Möglichkeit von Ausweichstrategien der dargestellten Art. Das wirtschaftliche Potential von Konzernen kann vor allem kleinere Nationen unter Druck setzen. In vielen Fällen erlangen sie die

Fähigkeit, die *Wirtschaft und die Politik ihrer Gastländer* wesentlich zu beeinflussen (vgl. Engelhard/Gerstlauer/Hein 1999, S. 305 ff., Gray 1999, S. 98 ff., Petrella 1996, S. 64, Vernon 1998, S. 30 ff. und S. 176). Dadurch, daß die Nationalstaaten den multinationalen Konzernen Arbeitsplätze, Steuern und Investitionen »verdanken«, sind die Unternehmen in der Lage, Druck zu erzeugen und politische Entscheidungsträger in ihrem Sinne zu beeinflussen (vgl. hierzu kritisch Beck 1996, S. 677, Schachtschneider 1999). »Die globalen Unternehmen muten den Staaten und damit den Bürgerschaften zu, ihnen zu dienen« (Schachtschneider 1999, S. 429). Wenn der Umfang ausländischer Direktinvestitionen so groß wird, daß er für binnenpolitische Entscheidungen von Bedeutung ist, müssen viele Regierungen erkennen, daß die Unternehmen nicht nur einen direkten Einfluß auf die Wirtschaftspolitik ihres Landes haben. Ebenso können viele Staaten die Erfahrung machen, daß die Multinationalen Unternehmen auf die Sozialpolitik des Landes einwirken, so zum Beispiel durch ihre Praktiken auf dem Arbeitsmarkt (vgl. Stopford 1995, S. 205). Diese Einflußnahme erfolgt allerdings *ohne eine demokratische Legitimation* durch die Bevölkerung (vgl. Beck 1996, S. 676, Orts 1995, Schachtschneider 1999), so daß diese Art der Machtausübung fragwürdig ist. Während einerseits die wirtschaftlichen Akteure transnational denken und handeln und sich auf diese Weise der nationalstaatlichen Kontrolle und Politik entziehen, müssen andererseits viele der negativen Folgen der Globalisierung der Wirtschaft, wie zum Beispiel wachsende Arbeitslosigkeit und Armut, nationalstaatlich aufgefangen und durch die entsprechenden Sozialsysteme verarbeitet werden (vgl. Beck 1997, S. 65).

Ebenso wie die nationalstaatliche Politik können Multinationale Unternehmen auch die Gestaltung und den Abschluß *internationaler Vereinbarungen* zu ihrem Gunsten beeinflussen. So haben die MNU's de facto ein Veto-Recht bei vielen internationalen Handelsvereinbarungen (»The power to veto«, vgl. Vernon 1998, S. 143). Vernon (1998, S. 144) stellte fest, daß die Regierungen seit dem Ende des zweiten Weltkrieges kaum eine internationale wirtschaftspolitische Vereinbarung gegen die ausdrücklichen Bedenken Multinationaler Unternehmen getroffen haben. Zugleich unterstützen und beeinflussen die MNU's solche Vereinbarungen, die auf die Öffnung des Handels, die Sicherung von Investitionen und die Vermeidung von Doppelbesteuerung abzielen. Dabei geht ihr Einfluß so weit, daß sie, so wird berichtet, an der Formulierung der Vertragstexte indirekt mitwirken: »Increasingly, these enterprises have had a substantial hand in drafting the final print of such agree-

ments.« (Vernon 1998, S. 144) Eine unbeschränkte Machtausübung Multinationaler Unternehmen kann jedoch demokratische Prinzipien untergraben, wenn politische Fragen eigenmächtig und ausschließlich nach ökonomischen Kriterien gelöst werden.

4.3 *Ausspielen von Nationalstaaten*

Auch wenn es in den meisten Fällen nicht zu einer direkten Einflußnahme eines Multinationalen Unternehmens in die Angelegenheiten eines Nationalstaates kommt, so sind sich die Regierungen der Bedeutung der Multinationalen Unternehmen für ihre Länder durchaus bewußt und handeln oft gleichsam im vorausweisenden Gehorsam den Wünschen der »Multis« entsprechend. Zu einem großen Teil entscheiden heute Multinationale Unternehmen darüber, welche Regionen und Länder neue Investitionen für die Schaffung von Arbeitsplätzen erhalten und wo neue Produktionsstätten errichtet werden (vgl. Encarnation/Wells 1989, Petrella 1996, S. 74, Vernon 1998, S. 30 ff. und S. 146 ff.). Dabei geht es nicht nur um kleine Nationen, die eher auf die Interessen großer Unternehmen einlenken, wenn es darum geht, diese zu Investitionen zu bewegen (vgl. Encarnation/Wells 1989). Gut organisierte Konzerne können nämlich auf die Standortpolitik der Nationalstaaten und die in diesem Rahmen gesetzten Anreize schnell reagieren, indem sie die Herstellung jedes Produktes oder Einzelteiles notfalls innerhalb weniger Tage von einem Land ins andere verlegen. Die Folge nennt Beck (1997, S. 17) einen »globalen Kuhhandel«, der sich zum Beispiel in einem ruinösen und vielfach unsinnigen Subventionswettbewerb zeigt. Encarnation und Wells (1989, S. 328 ff.) konstatieren, daß der Druck des internationalen Wettbewerbs Regierungen dazu treibt, Investitionsanreize zu bieten, die unter objektiven Kriterien nicht mehr zu rechtfertigen sind. Der Wettlauf der Unternehmen um die niedrigsten steuerlichen Abgaben begleitet dabei den Wettstreit um die großzügigsten Subventionsgeschenke (vgl. Baldwin 1989, S. 239 ff., Engelhard/Gerstlauer/Hein 1999, S. 308, Martin/Schumann 1996, S. 276). Die von Encarnation und Wells (1989, S. 329, m.w.N.) erhobenen Daten legen »den Schluß nahe, daß so manches Land kostspielige Anreize für Projekte auslobt, die dem inländischen Wirtschaftswachstum aller Wahrscheinlichkeit nach eher abträglich sind.«

Multinationale Unternehmen nutzen das bestehende nationalstaatliche System in vierfacher Hinsicht zu ihrem ökonomischen Vorteil (vgl. Beck 1997,

S. 22). Erstens indem sie die Nutzung staatlicher Infrastrukturmaßnahmen optimieren, zweitens indem sie Subventionen kassieren, drittens indem sie ihre Steuerlast minimieren und viertens indem sie die Kosten für Arbeitslose externalisieren. Konkret gestalten sich die Subventionierungen als eine Kombination von Infrastrukturmaßnahmen, Steuerermäßigungen und Steuerbefreiungen sowie günstigen Krediten, bis hin zu Zusicherungen von Verlustausgleichen (vgl. Martin/Schumann 1996, S. 279, Vernon 1998, S. 32 ff.). »Die Bürger sind«, so Schachtschneider (1999, S. 428), »»erpreßbar« geworden. Sie wagen nicht mehr, all ihre Interessen, das uneingeschränkte Gemeinwohl (!), zur Geltung zu bringen.«

Als illustratives Beispiel der Praxis des Werbens mit Steuervergünstigungen in der regionalen Standortpolitik kann die Entscheidung des Automobilherstellers BMW gelten, in Spartanburg (South Carolina) eine Produktionsstätte zu errichten. Spartanburg hatte den Standortwettbewerb aufgrund der gebotenen steuerlichen Vergünstigungen für sich entscheiden können (vgl. o.V. 1992).⁸⁷ Andere Anreize setzen dagegen in der Regel die Entwicklungsländer. Da sie bei der Gestaltung monetärer Anreize keine großen finanziellen Möglichkeiten haben, konkurrieren diese dann zumeist dadurch, daß sie sich bei Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards sowie anderen gesetzlichen Regelungen und deren Durchsetzung unterbieten.

In diesen Praktiken und der ihnen zugrundeliegenden Macht der Multinationalen Unternehmen erblickt Beck eine *Gefahr* für das Gemeinwesen und dessen demokratisch legitimerter Integration:

»... die Inszenierung der Globalisierung [erlaubt] es den Unternehmen und ihren Verbänden ..., die politisch und sozialstaatlich gezähmte Handlungsmacht des demokratisch organisierten Kapitalismus aufzuschüren und zurückzuerobern.« (Beck 1997, S. 14)

87 Der Wert des »Incentive Package« wird im Falle BMW/Spartanburg auf 108.000 US \$ pro geschaffenen Arbeitsplatz geschätzt. Für die Mercedes-Benz-Fabrik in Alabama hingegen beträgt dieser Wert sogar 167.000 US \$ (vgl. Vernon 1998, S. 47, m.w.N.).

5 Empirische Randbedingungen multinationaler Unternehmenstätigkeit

Die dargestellten Handlungsweisen multinationaler Unternehmen sind nach rein ökonomischen Gesichtspunkten als rational (effizient) zu bewerten. Umstritten sind sie jedoch wegen ihrer ethisch-politischen Bedenklichkeit und weil sie das nationalstaatliche System, das heißt das bislang primäre Regulationssystem in der Weltwirtschaft, systematisch zu untergraben drohen. Es ist unbestritten, daß Institutionen ebenso wie Individuen bei ihren Handlungen von den sie umgebenden empirischen Rahmenbedingungen beeinflusst werden. Im Hinblick auf die Aktivitäten multinationaler Unternehmen sind insbesondere fünf Tendenzen von Bedeutung, die die Rahmenbedingungen, unter denen multinationale Unternehmen und ihre Manager operieren, markieren und die tendenziell eine Lösung der Multinationalen Unternehmen von den Nationalstaaten, ihren Gemeinschaften und den von ihnen konstituierten Regulationssystemen sowie eine stärkere Orientierung an der ökonomischen Rationalität bewirken:

- »Intensivierung des globalen Wettbewerbs«
- Shareholder-Orientierung und Einfluß des Kapitalmarktes
- Entsolidarisierung der Manager
- Räumlich begrenzte Wirkung staatlicher Reglementierungen
- Gewachsener Einfluß von Stakeholdergruppen

5.1 »Intensivierung des globalen Wettbewerbs«

Von vielen Politikern, Unternehmern und Managern wird oftmals pauschal auf die »Intensivierung des globalen Wettbewerbs« verwiesen, wenn es darum geht, die eigenen Handlungen gegen Kritik zu verteidigen. Genauer betrachtet ist die Intensität des globalen Wettbewerbs jedoch ambivalent zu beurteilen (vgl. Vernon 1998, S. 13 ff.). Einerseits finden sich zwar viele Hinweise darauf, daß der internationale Wettbewerb in den letzten Jahrzehnten zugenommen hat, auf der anderen Seite ist unüberschaubar, daß es den Unternehmen durch strategische Maßnahmen immer wieder gelingt, den Wett-

DIE »TREIBENDEN KRÄFTE« DER GLOBALISIERUNG

bewerb ein Stück weit außer Kraft zu setzen (Chandler 1989). Letztlich setzt ja hier genau die Strategische Unternehmensplanung an, wenn es darum geht, einem Unternehmen Wettbewerbsvorteile zu verschaffen (vgl. Porter 1980, ders. 1985, ders. 1989). Wenn man davon ausgehen könnte, daß die Multinationalen Unternehmen in atomistischen Märkten agieren, so wäre ihr Auftreten kein Grund zur Besorgnis. Der Wettbewerb, vom Ordnungstheoretiker Franz Böhm (1961, S. 22) als »das großartigste und genialste Entmachtungsinstrument der Geschichte« bezeichnet, würde dafür sorgen, daß ihr Verhalten dem Gemeinwohl zuträglich wäre. Die heutige Situation ist jedoch viel komplexer.

Der internationale Wettbewerb hat seit dem Beginn des zwanzigsten Jahrhunderts dramatische Veränderungen durchlaufen (Chandler 1989). Um die Jahrhundertwende wurde im Zuge der industriellen Revolution und der Entwicklung hin zur Massenproduktion in vielen Branchen die *Unternehmensgröße* zum entscheidenden Faktor im Wettbewerb (Porter 1989). In vielen Branchen entwickelten sich in einzelnen Ländern von den jeweiligen Regierungen protegierte »National Champions«, die in oligopolistischen oder gar monopolistischen Wettbewerbssituationen agieren konnten. Viele Märkte wurden durch kartellähnliche Beziehungen untereinander aufgeteilt und durch Zölle und nicht-tarifäre Handelshemmnisse voneinander abgeschottet (vgl. Chandler 1989, Porter 1989, S. 47, Smith/Dyer 1996, S. 51, Vernon 1998, S. 15 f.). Es entstand so bis kurz vor dem zweiten Weltkrieg eine Situation, »in which competition among the industrial giants was being held severely in check« (Vernon 1998, S. 15).

Nach dem zweiten Weltkrieg wurden allerdings einige Entwicklungen in Gang gesetzt, die tatsächlich zu einer Zunahme des internationalen Wettbewerbs geführt haben (vgl. Chandler 1989, S. 504 ff., Kaysen 1996b, S. 21, Shepherd 1982, Vernon 1998, S. 16 ff.). Dies sind zum einen der weltweite Abbau von Zöllen und die Deregulierung vieler Märkte durch *politische Entscheidungen*.⁸⁸ Zugleich trugen aber zum anderen auch die oben schon beschriebenen technologischen Entwicklungen (Kommunikationstechnologien, Transportkosten etc.) dazu bei, daß die Eintrittsbarrieren in vielen Märkten sanken und mehr Wettbewerber auftraten (vgl. Vernon 1998, S. 16 ff.).

88 So etwa durch Deregulierungs- und Privatisierungsinitiativen in vielen Branchen, die ursprünglich von monopolisierten (Staats-)Unternehmen bearbeitet wurden (z.B. Telekommunikation, öffentliche Verkehrsmittel, Energieversorgung etc.).

EMPIRISCHE RANDBEDINGUNGEN

Insbesondere das aggressive Auftreten japanischer Produzenten auf den Elektronikmärkten und in der Motorrad- und Automobilbranche kann hier als Beispiel genannt werden. Als Resultat sahen sich viele Unternehmen in den USA und in Europa einem stärkeren Preiswettbewerb ausgesetzt, den sie durch Maßnahmen zur Effizienzsteigerung entgegenzutreten versuchten. Die bekannnten Lean-Management- und Business-Reengineering-Programme waren die Antworten auf den gestiegenen Wettbewerb: »Increased competitiveness encourages increased efficiency.« (Vernon 1998, S. 19) Zugleich wurde der Handlungsspielraum für das soziale Engagement vieler Unternehmen geringer.

Im großen und ganzen kann die Veränderung der wettbewerblichen Rahmenbedingungen dahingehend interpretiert werden, daß die Unternehmen heute stärker gezwungen sind, die ökonomischen Imperative zur Leitlinie ihrer Wettbewerbsstrategie zu machen, um damit eine günstige Position im Verhältnis zu den Konkurrenten zu erlangen. Die sozialverträgliche Orientierung der Unternehmensstrategie, die in vielen monopolisierten oder oligopolisierten Märkten verfolgt werden konnte, wird so ein Stück weit der Erlangung einer ökonomischen Vormachtstellung geopfert. Die Differenzierungsstrategien vieler Multinationaler Unternehmen zielen allerdings wieder darauf ab, einen monopolistischen Spielraum zu erlangen, um sich so weniger dem Preiswettbewerb aussetzen zu müssen. Und in der Tat ist es vielen MNU's gelungen, auf diese Weise Wettbewerbsvorteile zu erlangen (Porter 1989).

»Although the increasing number of multinationals in world markets has probably helped to increase competition in the past half century, nevertheless multinationals themselves usually have sought every means to differentiate their product or service and to narrow the role of price in the markets they serve.« (Vernon 1998, S. 21)

Fraglich ist nun, wie die auf den Gütermärkten neu gewonnenen bzw. wiedererlangten Handlungsspielräume vieler Multinationaler Unternehmen ausgefüllt werden sollen. Der Kapitalmarkt, so scheint es, fordert eine konsistente Ausrichtung an der Kapitalrationalität.

DIE »TREIBENDEN KRÄFTE« DER GLOBALISIERUNG

5.2 *Shareholder-Orientierung und Einfluß des Kapitalmarktes*

Stärker als früher nämlich unterliegen die Multinationalen Unternehmen, die in der Regel Kapitalgesellschaften sind, der Kontrolle des Kapitalmarktes (vgl. Kaysen 1996b, S. 11, Porter 1997, Smith/Dyer 1996, S. 56). Die technologische Entwicklung und die weltweite Kommunikationsvernetzung machen die Finanzmärkte und »Märkte für Unternehmenskontrolle« für Investoren viel übersichtlicher. Institutionelle Anleger sind heute in viel stärkerem Maße an der Rendite interessiert und machen dies gegenüber der Führung der Unternehmen geltend (Prahald 1997). Der Aktienkurs wurde daher zu einer wesentlichen Größe zur Bestimmung der Leistung eines Managers. Weltweit tätige Investoren (z.B. Investitionsfonds, Pensionsfonds, Spekulanten etc.) sind in der Lage, Aktienkurse zu beeinflussen und das Handeln der Manager auf diese Weise zu »belohnen« oder zu »bestrafen«. Die Furcht vor feindlichen Übernahmen und der damit einhergehende Kontrollverlust schafft einen weiteren Anreiz für den Manager, den Aktienkurs des eigenen Unternehmens zu pflegen (vgl. Altvater/Mahnkopf 1997, S. 349). Aus diesem Grunde hat sich in den Führungsetagen der großen Kapitalgesellschaften die »Shareholder-Orientierung« der Unternehmenspolitik durchgesetzt: Die Manager versuchen heute stärker als je zuvor, solche Maßnahmen zu ergreifen, die den »Unternehmenswert« (kurzfristig) erhöhen, also der Kursentwicklung zuträglich sind (vgl. Bühner 1990, Copeland/Koller/Murrin 1994, Gomez 1993, Rappaport 1986). Aus diesem Grunde werden die Unternehmensstrategien stärker auf die kurzfristige Rentabilität ausgerichtet, weil diese sich unmittelbar auf den Aktienkurs auswirkt, was nicht nur zu Lasten der sozialen Verantwortung der Unternehmenspolitik geht (vgl. hierzu kritisch Weber 1998), sondern auch das langfristige Erfolgspotential und das Wachstum der Unternehmen zu gefährden droht (vgl. Porter 1997, Prahald 1997). Aufgrund der Shareholder-Orientierung sind die Unternehmen immer weniger am Erhalt von Arbeitsplätzen und der Pflege lokaler Bindungen interessiert (vgl. Friedrichs 1997, S. 8, Gray 1999, S. 97 f.).⁸⁹ Dies geht einher mit einem vierten Trend, den Reich als »Entsolidarisierung der Manager« bezeichnet.

⁸⁹ Dies trifft im besonderen Maße auch auf die (fehlende) nationalstaatliche Solidarität der institutionellen Anleger zu (vgl. Schachtschneider 1999, Kap. 12).

EMPIRISCHE RANDBEDINGUNGEN

5.3 *Entsolidarisierung der Manager*

Reich (1996, S. 194 ff.) unterteilt die Arbeitsplätze in der globalisierten Wirtschaft in drei Kategorien: Routinemäßige Produktionsdienste, kundenzugene Dienste und symbolanalytische Dienste. Die Kategorie der »Symbolanalytiker« stellt den Teil der Bevölkerung dar, in deren Händen zunehmend die Steuerung der gesellschaftlichen Integration liegt.⁹⁰ Symbolanalytiker passen sich der sich permanent verändernden Welt an. Sie lassen sich auf ein lebenslanges Lernen ein und zeigen eine stärkere Mobilitätsbereitschaft als andere Bevölkerungsgruppen, die der Tendenz der Wirtschaft entgegenkommt, neue flexible Arbeits- und Organisationsformen einzuführen. Job-Hopping, erhöhte Selbstverantwortung und Risikobereitschaft sowie geringe Bindungen an Arbeitsstellen, -formen und Wohnorten (vgl. Brock 1997, S. 19) sind die äußerlichen Merkmale der Biographie des entstehenden »flexiblen Menschen« (Sennett 1998), der sich »vollends auf den Status eines Produktionsfaktors« reduzieren läßt (Münch 1998b, Ms. 17).

Traditionelle Karrieremodelle gehören dagegen mehr und mehr der Vergangenheit an. Zugleich aber wird diese Entwicklung von einem *Loyalitäts- und Solidaritätsverlust* sowohl hinsichtlich der jeweiligen Firmen als auch hinsichtlich der jeweiligen (lokalen) Gemeinschaften begleitet. Dort, wo die Langfristigkeit der Beziehung fehlt, kann sich keine Loyalität und kein Vertrauen ausbilden. Die Bereitschaft, für den anderen, sei es im Unternehmen oder aber in der Gesellschaft, freiwillig, d.h. ohne ökonomischen Anreiz, einzutreten, wird somit erodiert: »Das Gerechtigkeitsempfinden entfernt sich von der Idee einer kollektiven Daseinsvorsorge für alle und nähert sich der Idee der proportionalen Kopplung von Leistung und Entlohnung.« (Münch 1998b, Ms. 22)⁹¹ Die »Symbolanalytiker« machen sich zunehmend frei von traditionellen kulturellen Bindungen zugunsten eines Beziehungsgeflechts globaler Expertenkulturen und der Bildung »globaler Wohlstandshohes«,

⁹⁰ Wie in Kap. B 3.2. dargestellt, versteht Reich darunter Personen, die Problemidentifizierungs-, -lösungs- und strategische Vermittlungstätigkeiten verrichten, indem sie »Symbole manipulieren«; so z.B. Manager, Banker, Berater, Wissenschaftler, Journalisten, Rechtsanwältinnen, Ingenieure, Public-Relations-Manager u.a. (Reich 1996).

⁹¹ Dies wird im übrigen von den Ökonomen des Kronberger Kreises explizit gefordert. Die sozialen Sicherungssysteme müßten dahingehend reformiert werden, daß das Äquivalenzprinzip gewahrt bliebe, also eine größere Entsprechung von Leistung und Gegenleistung hergestellt würde (vgl. Kronberger Kreis 1999, S. 51 f.).

bei denen Solidaritätsappelle nur schwer durchdringen (vgl. Brock 1997, S. 18). Hinzu kommt, daß dieser Personenkreis aufgrund seines »postmodernen Zigeunertums« und der damit verbundenen sozialen Entwurzelung immer weniger in der Lage ist, die sozialen Kompetenzen zu erwerben, die notwendig sind, um einen sinnvollen Beitrag zur grenzüberschreitenden Integration Multinationaler Unternehmen zu leisten (vgl. Altwater/Mahnkopf 1997, S. 372, sowie hierzu auch schon Dürkheim 1933/1997):

»Mehr als zweifelhaft ist ..., wo diese örtlich entwurzelten, kosmopolitischen Experten, die weder über die Schulprobleme von Kindern, noch über Machtspiele in kommunalen Politikgremien, als Hobbygärtner oder durch die Mitgliedschaft in einer Bürgerinitiative in *verpflichtende* soziale Beziehungen eingebunden sind, die »*tacit skills*«, das Erfahrungswissen, erwerben könnten, welches sie für die Kommunikation in Unternehmen benötigen, die in kulturell unterschiedenen Umwelten mit ihren jeweils lokal und regional eingebundenen »stakeholders« zurecht kommen müssen.« (Altwater/Mahnkopf 1997, S. 372)

5.4 Räumlich begrenzte Wirkung staatlicher Reglementierungen

Wie oben schon ausgeführt bieten sich den Multinationalen Unternehmen dank ihrer Netzwerkstruktur viele Möglichkeiten, staatliche Regulierungen zu umgehen. Die Diskrepanz zwischen der territorialen Begrenztheit der Nationalstaaten und der globalen Flexibilität der Multinationalen Unternehmen in bezug auf die Organisation ihrer Wertschöpfungsaktivitäten erlaubt es den Firmen, eine »Regulierungs-Arbitrage« zu realisieren und das beschriebene Regulierungsvakuum im Weltmarkt zu nutzen. Der Regelungsraum des Nationalstaates, der immer noch wichtigsten politischen Institution zur gesellschaftlichen Integration, und der Aktivitätsraum Multinationaler Unternehmen sind nicht mehr deckungsgleich. Dies liegt daran, daß die Ausübung staatlicher Gewalt scheinbar an das Territorialprinzip gebunden ist. Sie endet an den Grenzen des Staates. Wie es zu dieser systematischen Schwächung des Nationalstaates als Regelungsinstanz kommen konnte, werden wir unten in Kapitel D genauer analysieren.

5.5 Gewachsener Einfluß von »Stakeholder-Gruppen«

Während die bislang genannten empirischen Tendenzen eher dazu führen, daß die Multinationalen Unternehmen ihre Entscheidungen stärker an der ökonomischen Rationalität orientieren, läßt sich eine weitere bedeutende Entwicklung identifizieren, die hierzu einen *Kontrapunkt* setzt und die Entscheidungsträger der MNU's möglicherweise dazu veranlaßt, auch die *Interessen anderer Akteure* zu berücksichtigen. Verschiedene Stakeholdergruppen und Nichtregierungsorganisationen entwickelten in den letzten Jahrzehnten ein stärkeres soziales und ökologisches Problembewußtsein bzw. Engagement. Diese Institutionen gewinnen einen wachsenden Einfluß auf die Politik nationalstaatlicher Regierungen ebenso wie auf die Strategien der Unternehmen, der sich insbesondere auf das Vermögen stützt, Wähler oder aber Konsumenten zu mobilisieren (vgl. Gray 1999, S. 107). In jüngster Zeit sind hier etwa die verschiedenen Umweltschutzgruppen (z.B. Human Rights Watch) oder Labour-Rights-Aktivistinnen (z.B. Sweatshop-Watch) relevant, wie sich oben anhand der beschriebenen Nike-Fallstudie ja schon gezeigt hat.⁹²

Diese kritischen Interessengruppen beobachten schon lange die Aktivitäten Multinationaler Unternehmen in den Entwicklungsländern und versuchen, deren Verhalten – soweit es zu moralischen Bedenken Anlaß gibt – an die Öffentlichkeit zu bringen. Die Verbreitung der Medien, die Erweiterung der Kommunikationstechnologien und die weltweite Vernetzung der Informationskanäle erleichtert die schnelle Verbreitung derartiger Informationen. Auf diese Weise können Multinationale Unternehmen schnell in Mißkredit geraten und können Konsumenten zu Boykotten aufgerufen werden. In vielen Fällen müssen die Multinationalen Unternehmen dabei Imageschäden und wirtschaftliche Einbußen durch Konsumentenboykotte in Kauf nehmen. Als Musterbeispiel kann hier etwa die Erfahrung gelten, die die Shell-Erdölgesellschaft mit der geplanten Versenkung der Ölplattform »Brent Spar« und mit der sogenannten »Nigeria-Affäre« machen mußte. Durch die von Greenpeace und anderen Interessengruppen angestregten Boykotte war insbesondere Shell-Deutschland maßgeblich betroffen (vgl. Mantow 1995, Vorfelder 1995). Die oben im Rahmen der Nike-Fallstudie referierten Aktivitäten der Menschenrechtsgruppen können hier ebenso als Beispiel herangezogen werden.

92 Siehe hierzu unsere Ausführungen in Kap. A.

»With the implicit threat that they could make life uncomfortable for nonconforming multinationals in their home environment, such groups were doing their best to harness the economic muscle of the multinational enterprises to their respective causes.« (Vernon 1998, S. 7)

Die international tätigen Unternehmen müssen vor diesem Hintergrund also nicht nur die Interessen der Marktteilnehmer berücksichtigen (»marktliche Interessengruppen«), sondern zunehmend auch solche Anspruchsgruppen bedienen, die ihre Interessen nicht über den Markt, sondern durch Mobilisierung der Öffentlichkeit über die Medien oder durch Beeinflussung politischer Entscheidungsträger vorbringen (können) und so einen mittelbaren Einfluß auf die Strategie der Multinationalen Unternehmung ausüben (»soziopolitische Interessengruppen«) (vgl. Gray 1999, S. 106 f., Smith/Dyer 1996, S. 32, Welge/Holtbrügge 1998, S. 263 ff.).

Dieser Problemkreis hat inzwischen bereits viele Multinationale Unternehmen veranlaßt, verschiedene Instrumente des »Public Affairs-Management« zu entwickeln und einzusetzen (vgl. Welge/Holtbrügge 1998, S. 272 ff.). Das Public Affairs-Management soll dazu dienen, bei der Formulierung und Umsetzung der Unternehmensstrategien auch solche Bezugsgruppen zu berücksichtigen, mit denen keine marktlichen Austauschbeziehungen bestehen. Neben der Identifikation und Analyse der Anspruchsgruppen (Mitchell/Agle/Wood 1997) gehören dazu verschiedene Maßnahmen, die der Beeinflussung der Stakeholder-Gruppen oder aber der Befriedigung ihrer Anliegen dienen. In der Unternehmenspraxis gebräuchlich sind hierbei etwa Verhaltensrichtlinien und -grundsätze für die internationale Geschäftstätigkeit, freiwillige Selbstbeschränkungen der Unternehmenstätigkeit, Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit, Sponsoring, Lobbying und schließlich auch der Umgang mit Bestechung (vgl. Welge/Holtbrügge 1998, S. 272 ff.). Fraglich ist allerdings, ob es ausreicht, diese Maßnahmen wiederum ausschließlich an der ökonomischen Rationalität zu orientieren, d.h. erfolgsstrategisch anzulegen, oder ob nicht eine Transzendenzierung der ökonomischen Rationalität möglich und erforderlich ist (vgl. zu einem solchen Konzept der Öffentlichkeitsarbeit Zerfaß 1996, Zerfaß/Scherer 1995). Dies ist insbesondere in den Fällen relevant, in denen das Interesse des Unternehmens an Gewinnerzielung mit den Anliegen der Anspruchsgruppen in Konflikt gerät und keine gesetzliche Regelung vorhanden ist, die hier eine Orientierung zu einer friedlichen Lösung liefern könnte.

6 Multinationale Unternehmen im Spannungsfeld von lokaler, nationaler und supranationaler Rationalität

Die Handlungsmöglichkeiten der Multinationalen Unternehmen als wirtschaftliche und politische Akteure in einer globalisierten Weltwirtschaft sind in den letzten Jahrzehnten enorm gewachsen. Sie verfügen über ein Einflußpotential, das bislang einer *demokratischen Legitimation* durch die von den wirtschaftlichen Handlungen und deren Folgen Betroffenen entbehrt. Statt dessen ziehen Multinationale Unternehmen die (vermeintliche) Legitimation für ihr faktisches Handeln einerseits aus ihrem gesellschaftlichen Auftrag, Güter zu produzieren und Gewinn zu erwirtschaften, andererseits aus den Anforderungen der Globalisierung, die sie zu einem ausschließlich effizienzorientierten Handeln zwingen.

Die Mehrzahl der in Abschnitt 5 aufgezählten empirischen Tendenzen stellen in der Tat begünstigende Voraussetzungen für eine *unbedingte Orientierung* der Unternehmenspolitik *am Effizienzinteresse* dar. Das gilt insbesondere für die höheren Rentabilitäts Erwartungen von seitens des Kapitalmarktes einerseits, die die Unternehmen zu einer verstärkten Effizienzorientierung *zwingen*, und die weitgehende Unabhängigkeit der Multinationalen Unternehmen von den restringierenden Reglementierungen einzelner Nationalstaaten andererseits, die eine solche Erfolgsorientierung mehr als früher *ermöglicht*. Zugleich sehen sich die Multinationalen Unternehmen heute aber auch vermehrten *Forderungen nicht-marktlicher Interessengruppen* ausgesetzt, nicht nur ihrem Gewinninteresse zu folgen, sondern sich etwa auch für die Belange der Arbeitnehmer, für die Erhaltung der Umwelt, oder ganz allgemein für die soziale und demokratische Entwicklung in der Welt einzusetzen.

Die Interessengruppen unterstellen bei ihren Initiativen ganz selbstverständlich, daß die Multinationalen Unternehmen nicht nur als ökonomische Akteure zu verstehen sind, die ihr Gewinninteresse verfolgen, das es dann gegebenenfalls (und bestenfalls) zu beschränken gelte, sondern gehen in vielen Fällen sogar davon aus, daß die Unternehmen auch »Politik machen« (können), d.h. an der *Gestaltung* der Rahmenbedingungen des Wirtschaftens in der Welt teilnehmen. Einige Interessengruppen wollen diesen Einfluß benutzen, um ihre Anliegen durch die Macht der Multinationalen Unternehmen direkt in den politischen Entscheidungsprozeß auf nationaler oder auf internationaler Ebene einzuspeisen. Die Unternehmen *sollen* also im Sinne der In-

DIE »TREIBENDEN KRÄFTE« DER GLOBALISIERUNG

teressengruppen Politik machen (vgl. Vernon 1998, S. 28). Dabei stellen sich allerdings vielfältige Fragen, die die Legitimität der Unternehmens- und der Stakeholderinteressen gleichermaßen betreffen.

»So far, such efforts have originated largely in the home countries of the multinationals. Will governments and nongovernmental bodies increase their efforts to use that power [of the multinational enterprise, d. Verf.]? And if so, with what consequences to their interests and those of the multinational enterprise?« (Vernon 1998, S. 28)

Die Multinationalen Unternehmen verfügen, wie oben schon dargestellt, in vielen Fällen nicht nur über *Marktmacht*, die sie aufgrund ihrer geschickten Strategiewahl und monopolistischer bzw. oligopolistischer Marktstrukturen anhäufen konnten, sondern auch noch über eine *Regelsetzungsmacht*. Die Multinationalen Unternehmen sind offenbar nicht etwa nur Preisnehmer auf einem (annähernd) vollkommenen Markt. Vielmehr verfügen sie über *beachtliche Handlungsspielräume*; die Feststellung, daß Unternehmensgröße Macht begründet, folgt schon aus der Intuition des Laien, sie sei, wie Carl Kaysen bemerkt, nicht etwa eine willkürliche Fehleinschätzung, sondern stütze sich auf reale ökonomische Grundlagen:

»What is clear is that very large firms have substantial time to react. Their command of large absolute amounts of resources, and the probably high costs of takeovers or nonconsensual changes in their management gives them protection from the immediate pressures of competition. It is in this sense that the instinctive reaction of the noneconomist that size does confer power points to something real, and is not merely the illusion or confusion of the inexpert. Viewed in this light, it is clear that the managements of these firms do have power, in the sense of a range of discretionary choice, the outcome of which is important. The firm is more than the mere register of market forces it is in the classic competitive model of the economist. It conforms more to what could be termed the »business school« view which sees the active role of managers as central to the behavior of the firm.« (Kaysen 1996b, S. 9)

Fraglich ist nun aber, wie diese Handlungsspielräume ausgefüllt werden sollen, d.h. wie die ökonomischen Interessen einerseits und die sozialen Interessen der Stakeholder andererseits verträglich gemacht werden können. Die Multinationalen Unternehmen müssen als private Akteure in der Marktwirtschaft im Grundsatz dem *Gewinnprinzip* folgen, um ihr Überleben zu sichern. Innerhalb einer nationalen Rechtsordnung mit kapitalistisch verfaßtem Wirtschaftssystem sind die Unternehmen hierzu grundsätzlich ermächtigt. Diese *Freistellung* erfolgt aber unter dem *Vorbehalt*, daß die ökonomi-

DAS SPANNUNGSFELD DER RATIONALITÄTEN

sehen Handlungen der Unternehmen und deren Folgen dem Gemeinwohl zuträglich sind. Auf diese Weise soll die *Freiheit der Individuen* mit der *Einheit des Gemeinwesens* verknüpft werden. Der Raum der ökonomisch prinzipiell erfolgreichen Unternehmensstrategien wird im nationalstaatlichen Rahmen durch die geltenden Gesetze und eine mehr oder minder kohärente Binnenmoral über ethisch akzeptables Wirtschaften eingegrenzt. Da das kapitalistische Wirtschaftssystem inzwischen aber global institutionalisiert ist, überschreiten die vom ökonomischen Interesse geleiteten Handlungen der Unternehmen die vom Interesse an wirtschaftlichem Wohlstand und sozialen Frieden geprägten nationalstaatlichen Rahmenbedingungen einer einzelnen Gesellschaft bzw. die kulturellen Wertvorstellungen einer lokalen Gemeinschaft. Hier wurzelt die dargestellte Diskrepanz zwischen den ökonomischen Handlungsmaximen einer globalisierten Wirtschaft und dem nationalstaatlichen System der Friedenssicherung mit der Folge, daß Freiheit und Einheit auseinanderzufallen drohen.

Die Globalisierung entwirrt die Multinationalen Unternehmen aus ihren nationalstaatlichen Rahmenbedingungen und versetzt sie in eine zwiespältige Situation. Einerseits erfordern die Rentabilitäts Erwartungen der globalen Kapitalmärkte eine rigorose Orientierung an Gewinnaufforderungen, denen gegebenenfalls auch unter Ausnutzung nationaler oder globaler Regelungslücken nachgegeben werden muß. Andererseits aber formieren sich angesichts der Folgen der wirtschaftlichen Globalisierung einflussreiche Stakeholdergruppen, die ihre Aktivitäten aufgrund der heutigen Kommunikations-techniken immer besser aufeinander abstimmen und durch den erleichterten Zugang zu den Medien ihre Anliegen besser zur Geltung bringen können:

»On the one hand, the emergence of a market for corporate control restored shareholder influence that had been in eclipse for decades. On the other hand, corporate management has even greater obligations to other stakeholders in the corporation, having taken on social responsibilities that none of the pioneers of big business in the nineteenth century could have foreseen. And the emergence of new and highly focused interest-group coalitions, cutting across private and public sectors of the economy, constrains corporate choices affecting both market and »nonmarket« arenas. Today the pluralistic and often contradictory character of the nation's political and legal process has come to weigh more heavily than ever on corporate management. These conflicting pressures on the managements of corporations are related to the question of whether or to what degree corporate managers should seek to transcend their obligations to their owners to serve the public welfare.« (Smith/Dyer 1996, S. 32)

DIE »TREIBENDEN KRÄFTE« DER GLOBALISIERUNG

Diese Überlegungen machen zunächst deutlich, daß die Multinationalen Unternehmen unter den vorherrschenden Bedingungen nicht ausschließlich am Profit orientierte Strategien verfolgen sollen, sondern neben dem Kapital-eignerinteresse auch die Interessen anderer »Stakeholder« bedienen müssen (Pralad 1997, Vernon 1998). Diese Erkenntnis ist nun allerdings nicht neu, sondern wurde bereits im binnenwirtschaftlichen Rahmen ohne Ansehung der Globalisierungsproblematik gewonnen (vgl. z.B. Freeman 1984).⁹³ Neu an der gegenwärtigen Situation ist jedoch, daß erstmals der nationalstaatliche Ordnungsrahmen für die Unternehmen kein Datum mehr ist, daß zweitens eine weitere Steuerungsebene, ein supranationaler Ordnungsrahmen, beachtet werden muß und daß drittens eine Vielzahl von privaten und öffentlichen Institutionen an der Gestaltung der entstehenden Weltordnung teilnehmen, die nicht mehr, wie noch im klassischen Nationalstaatsmodell, in einem Über-Unterordnungsverhältnis stehen, sondern deren Beziehungen sich teils hierarchisch, teils heterarchisch miteinander vernetzen.

Die *Multinationalen Unternehmen* nehmen in diesem Beziehungsgeflecht nun insofern eine *Schlüsselstellung* bei der Gestaltung der neuen Weltordnung ein, als sie erstmals sowohl auf der Ebene des Nationalstaates als auch auf supranationaler Ebene Politik machen (können), d.h. die Rahmenbedingungen des globalen Wirtschaftens mitgestalten können, und weil sie zweitens (im Prinzip) die Sprache der Rationalitäten unterschiedlicher Steuerungsebenen beherrschen,⁹⁴ d.h. die kulturelle Rationalität lokaler Gemeinschaften, die politische Rationalität nationalstaatlicher Politik und die ökonomische Rationalität der globalen Wirtschaft miteinander vermitteln können. Sie können die Regelungslücke, die der Nationalstaat im Zuge der Globalisierung hinterläßt und die die supranationalen Institutionen nicht vollständig zu schließen vermögen, durch ihr autonomes und kooperatives politisches Handeln auffüllen. Es ist unsere These, daß sich die Multinationalen Unternehmen dabei aber nicht nur von ökonomischen Interessen leiten lassen dürfen. Vielmehr müssen sie mit den verschiedenen Akteuren auf nationalstaatlicher und überstaatlicher Ebene zusammenarbeiten, um die entstandene Regelungslücke zu schließen. Sie sind aufgefordert, gleichsam als »Staatsbürger« an der Gestaltung der Grundlagen des Gemeinwesens mitzuwirken und diese zu erhalten.

93 Vgl. hierzu etwa die Business & Society-Diskussion in den USA bzw. die Diskussion um die Unternehmensverfassung und die Unternehmensethik in Deutschland.

94 Siehe hierzu unsere Ausführungen in Kapitel D, Abschnitt 4.

DAS SPANNUNGSFELD DER RATIONALITÄTEN

Bevor wir diese These weiter begründen wollen,⁹⁵ sind für die weitere Untersuchung zunächst zwei Fragestellungen wichtig:

(1) Erstens müssen wir analysieren, warum der *Nationalstaat* im Zuge der Globalisierung mehr und mehr seine Fähigkeit zu verlieren droht, den wirtschaftlichen Austauschprozessen einen politisch bestimmten Rahmen vorzugeben, der dafür sorgen kann, daß wirtschaftlicher Wohlstand und sozialer Friede in der Gesellschaft und zwischen den Gesellschaften sichergestellt werden. Dieser Fragestellung werden wir anschließend in Kapitel D nachgehen. Zugleich werden wir nach Möglichkeiten Ausschau halten, wie die entstandenen Funktions- und Legitimationsdefizite auf anderen Ebenen »unterhalb« und »oberhalb« des Nationalstaates aufgefangen werden können. Dabei sind wiederum zwei Gesichtspunkte entscheidend. Erstens scheint ein hierarchisches Steuerungsmodell, das etwa dem nationalstaatlichen System entspricht, unangebracht. Der »Weltstaat« ist nicht in Sicht und es ist strittig, ob und in welcher Form er überhaupt wünschenswert wäre (vgl. z.B. Albrow 1998, Höffe 1999). Politische Steuerung im globalen Maßstab muß vielmehr im Sinne einer »Heterarchie«, als ein nicht-hierarchisches System, verstanden werden, das sich über mehrere Ebenen politischer Steuerung erstreckt, diese miteinander vernetzt und dabei verschiedene staatliche und nicht-staatliche Akteure an den politischen Entscheidungen beteiligt. Dieses Verständnis von politischer Steuerung hat auch Auswirkungen auf die Rolle der Multinationalen Unternehmen: Sie darf nicht mehr bloß in ihrer ökonomischen Rolle gesehen werden, als wirtschaftlicher Akteur, der auf die Maximierung seines Gewinninteresses abzielt, sondern auch als politischer Akteur, der an der Gestaltung und Fortentwicklung der Regeln des wirtschaftlichen Systems teilnimmt.

(2) Zweitens müssen wir die historische Ausgangssituation näher betrachten. Es macht keinen Sinn, ein globales politisches Steuerungssystem gleichsam am Reißbrett zu entwerfen und darauf zu hoffen, daß der Sprung aus der empirischen Ausgangssituation in das Idealmodell gelingt (vgl. Höffe 1999, S. 426 ff.). Vielmehr müssen wir genau analysieren, welche Institutionen auf globaler Ebene bereits geschaffen wurden, die gemeinsam eine Orientierung für das Handeln der Multinationalen Unternehmen abgeben. Zu diesem Zweck betrachten wir in Kapitel E eine Auswahl der wichtigsten *internationalen Institutionen* im Hinblick darauf, welche Regeln zur Disziplinierung

95 Siehe hierzu Kapitel F und folgende.

DIE »TREIBENDEN KRÄFTE« DER GLOBALISIERUNG

des wirtschaftlichen Austauschprozesses dort bereits geschaffen wurden. Es wird sich zeigen, daß die meisten dieser Institutionen darauf programmiert sind, das wirtschaftliche Handeln freizusetzen, also eine *negative Regulierung* betreiben. Im Ergebnis zeigt sich, daß die politischen Bemühungen auf globaler Ebene in eine Sackgasse geraten sind, was das Ziel betrifft, einheitliche Standards des Wirtschaftens zu formulieren, also eine *positive Regulierung* zu betreiben (zu dieser Unterscheidung vgl. Zürn 1998a).

Zusammenfassung zu Teil C

Aus der Entwicklungsgeschichte der Multinationalen Unternehmen und vor allem aus der Darlegung ihrer großen ökonomischen Bedeutung wurde deren politisches Handlungs- und Einflußpotential deutlich. Die MNU arbeiten heute unter empirischen Randbedingungen, die sie einerseits zu einer stärkeren Effizienzorientierung zwingen, andererseits diese aber auch mehr als früher ermöglichen. Entscheidend in diesem Zusammenhang ist, daß das Vermögen des Nationalstaates, der Wirtschaft einen Ordnungsrahmen zu geben, der im großen und ganzen dafür sorgt, daß die Strategien der Unternehmen mit den Interessen der Gesellschaft verträglich gemacht werden können, durch die Globalisierung geschwächt ist. Die Multinationalen Unternehmen können heute unter den nationalstaatlichen Rahmenbedingungen auswählen und sich solche Rahmenbedingungen suchen, die der Verfolgung ihrer ökonomischen Interessen am meisten dienlich sind. Eine solche Unternehmenspolitik führt zum einen dazu, daß die MNU in verschiedenen Ländern fertigen (lassen), deren Arbeits-, Sozial- und Umweltbedingungen nicht den Vorstellungen der westlichen demokratischen Wohlfahrtsstaaten entsprechen. Zum anderen werden die Standards der Industriestaaten durch die Abwanderungsoptionen der Unternehmen mehr und mehr unter Druck gesetzt. Unter diesen Bedingungen können mächtige Multinationale Unternehmen die nationalstaatliche Politik untergraben und die Gestaltung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen diktiert. Im Gefolge dieser Entwicklungen besteht die Gefahr, daß die nationalstaatliche Politik mehr und mehr von ökonomischen Imperativen und immer weniger vom gemeinsamen Willen der Bürger getragen wird. Im Zuge der Globalisierung treten aber zugleich auch neue Akteure und Institutionen ins Rampenlicht, die versuchen, die entgrenzte Wirtschaft wieder einzufangen. Dies sind zum einen die verschiedenen, teils lokal, teils global agierenden, Interessengruppen (Menschenrechtsinitiativen, Labour

DAS SPANNUNGSFELD DER RATIONALITÄTEN

Rights Groups etc.) aber auch eine Vielzahl von supranationalen Institutionen (UN, ILO, OECD, WTO etc.), die versuchen, »oberhalb« des Nationalstaates eine neue Regelungsebene zu institutionalisieren. Die Multinationalen Unternehmen sind in diese Bemühungen eingebunden und bringen dort ihre Interessen zur Geltung. Sie stehen allerdings vor der Frage, ob sie ihre Bemühungen ausschließlich am Gewinnprinzip orientieren sollen, oder ob sie dabei auch ein staatsbürgerliches Interesse an der vernünftigen Gestaltung der Rahmenordnung für das Gemeinwesen zur Geltung bringen sollen.