

## Herausforderungen für die Weltwirtschaft im geopolitischen Kontext

AUS DEM INHALT:

CHRISTOPH SCHERRER

Geopolitische Umbrüche:  
Wirtschaftliche Herausforderungen für Deutschland

JENNY SIMON

Chinas Bedeutungsgewinn  
als Herausforderung für die Weltwirtschaftsordnung?

FRAUKE BANSE

Die Geopolitik  
der neuen post-kolonialen Schuldenkrise

STEFANIE LORENZEN

Wertschöpfungsketten im Wandel  
Sorgt die europäische Lieferkettenrichtlinie  
für soziale Nachhaltigkeit?

## INHALT 3/2025 · SCHWERPUNKTHEFT

78. JAHRGANG

**Herausforderungen für die Weltwirtschaft  
im geopolitischen Kontext****237** BUCHBESPRECHUNGEN**238** ZUSAMMENFASSUNGEN**242** HINWEISE FÜR AUTOR\*INNEN

IMPRESSUM

VORSCHAU

## EDITORIAL

SIMONE CLAAR, CHRISTOPH SCHERRER

Herausforderungen für die Weltwirtschaft im geopolitischen Kontext **170**

## AUFSÄTZE

CHRISTOPH SCHERRER

Geopolitische Umbrüche: Wirtschaftliche Herausforderungen für Deutschland **171**

JENNY SIMON

Chinas Bedeutungsgewinn als Herausforderung für die Weltwirtschaftsordnung? **179**

SIMONE CLAAR

Energie- und Klimafinanzierung als globale Herausforderung **188**

FRAUKE BANSE

Die Geopolitik der neuen post-kolonialen Schuldenkrise **195**

FLORIAN BUTOLLO

Der Technologiewettlauf um Künstliche Intelligenz und seine Pathologien **203**

## FORSCHUNG AKTUELL

ISMAIL DOĞA KARATEPE

Globalisierung ungebremst: Gelegenheitsarbeit zurück in westeuropäischen Häfen **210**

## AUS DER PRAXIS

STEFANIE LORENZEN

Wertschöpfungsketten im Wandel **218**

Sorgt die europäische Lieferkettenrichtlinie für soziale Nachhaltigkeit?

MAIKE FINNERN, CARMEN LUDWIG

Internationale Zusammenarbeit als Antwort auf multiple Krisen **223**

Globale Gewerkschaftskampagnen im Bildungsbereich

## DEBATTE

NORA RÄTHZEL, DIMITRIS STEVIS

Überlegungen zu einer wirksamen sozioökologischen Gewerkschaftspolitik **227**

NEVA LÖW

Abschieben und anwerben **231**

Gewerkschaftliche Handlungsmöglichkeiten in der aktuellen migrationspolitischen Debatte

MARIE DIEKMANN, MAXIMILIAN PICHL

Einwanderungsgewerkschaften? **234**

Arbeitsmigration als strategische Herausforderung für Gewerkschaften

**Volltexte zum Download:**  
**[www.wsi-mitteilungen.de](http://www.wsi-mitteilungen.de)**

DOI: 10.5771/0342-300X-2025-3-170

# Herausforderungen für die Weltwirtschaft im geopolitischen Kontext

SIMONE CLAAR, CHRISTOPH SCHERRER

Der McKinsey-Berater Kenichi Ohmae drückte 1990 in seinem Bestseller *The Borderless World* die weit verbreitete Erwartung aus, dass das Ende des Kalten Krieges eine Welt ohne Grenzen hervorbringen würde. In der Tat öffneten sich die Grenzen, allerdings weit mehr für Waren, Dienstleistungen und Finanzströme als für Arbeitssuchende und Geflüchtete. Diese neoliberale Globalisierung, die in den letzten Jahrzehnten zu weltumspannenden Lieferketten geführt hat, wird in jüngster Zeit durch vielfältige Entwicklungen infrage gestellt. Am augenfälligsten sind die Störungen der Lieferketten durch globale Pandemien, Kriege wie den russischen Angriff auf die Ukraine und Klimakatastrophen. Diese Störungen sind jedoch nur Symptome umfassenderer Herausforderungen für die bisherige Weltwirtschaftsordnung und ihre Regeln.

Das von Kenichi Ohmae 1995 verkündete Ende des Nationalstaates (*End of the Nation State*) ist nicht eingetreten. Im Gegenteil: Nicht nur der russische Angriff, sondern auch die zunehmende Konkurrenz um die technologische Führerschaft zwischen den USA und der Volksrepublik China, die mit beidseitiger militärischer Aufrüstung einhergeht, das egoistische Verhalten der reichen Länder bei der Verteilung von Impfstoffen während der Covid-19-Pandemie und das Erstarken der extrem nationalistischen Rechten zeigen, dass der Nationalstaat wieder an Bedeutung für politisches Handeln gewonnen hat. In diesem Zusammenhang wird der Begriff „Geopolitik“, der aus dem späten 19. Jahrhundert stammt, wiederbelebt. Er bezeichnet die Bedeutung geografischer Besonderheiten für die Machtstellung von Staaten. Ging es jahrhundertlang primär um die Beherrschung der Meere, erstreckt sich heute, im Zeitalter der Interkontinentalraketen, der Kampf um imperiale Machtausübung auf die gesamte Erdoberfläche und bis in den Weltraum hinein.

Was für die neoliberale Globalisierung zutrifft, gilt auch für das herausziehende geopolitisch geprägte Zeitalter: tiefgreifende Veränderungen in der Art und Weise, wie wir leben und arbeiten. Dieses Heft widmet sich daher der Frage, wie sich dieser neue geopolitische Kontext auf die Bewältigung zentraler weltwirtschaftlicher Herausforderungen auswirkt. Zu diesen Herausforderungen zählen wir vor allem die ökologische Krise. Damit sie nicht zu einer Katastrophe für die Menschheit wird, müssen wir sowohl unsere Produktion als auch unseren Konsum umstellen. Dies erfordert gewaltige Investitionen und die unbequeme Abkehr von alten Gewohnheiten. Der Weg zu nachhaltigen Produktions- und Konsummustern birgt zudem die Gefahr, dass die Lasten zwischen den Ländern und auch innerhalb der Bevölkerung sehr ungleich verteilt werden. Auch ohne geopolitische Spannungen ist der nicht nur von der Gewerkschaftsbewegung geforderte gerechte Übergang (*just transition*) zu ökologischer und sozialer Nachhaltigkeit schwierig. Wie kann er im geopolitischen Kontext gelingen? Es ist zu erwarten, dass einerseits die Klimakrise durch Kriege verschärft und ihre Lösung durch den Zerfall der Welt in verfeindete Lager erschwert wird. Andererseits fördern geopolitische Spannungen zum einen die Hinwendung zu erneuerbaren Energiequellen, um die Energie-

abhängigkeit von Russland und den Golfstaaten zu verringern, und könnten zum anderen dazu beitragen, dass die Bereitschaft der reichen Staaten steigt, neutrale und wirtschaftlich schwache Staaten bei der Energiewende finanziell zu unterstützen.

Wie nach früheren Niedrigzinsphasen geraten die Länder, die den geringeren Teil der Wertschöpfung in den Lieferketten erhalten, in eine Schuldenfalle. Das schränkt ihren Spielraum für den notwendigen Umbau ihrer Wirtschaftsstrukturen ein, obgleich viele von ihnen besonders vom Klimawandel betroffen sind. Ergebnis könnten ein erhöhter Migrationsdruck und eine Zunahme zwischenstaatlicher Spannungen sein.

Der durch Kriege verstärkte demografische Migrationsdruck könnte nicht nur die Beziehungen zwischen Europa und den Herkunftsländern, sondern auch die innereuropäischen und innergesellschaftlichen Beziehungen weiter belasten. Gleichzeitig wird Zuwanderung aber auch im Wettbewerb mit Staaten notwendig sein, die den gegenwärtigen machtpolitischen Status quo infrage stellen. Aus demografischen Gründen wird sich der Fachkräftemangel insbesondere in Deutschland voraussichtlich verschärfen.

Inwieweit die Ausbreitung digitaler Geschäftsmodelle und der Einsatz Künstlicher Intelligenz den Bedarf an Arbeitskräften dämpfen werden, ist ungewiss. Sicher ist jedoch, dass die daraus erwachsenden wirtschaftlichen und militärischen Machtressourcen nationalstaatliche Konkurrenzen anheizen. Sie können auch innerstaatliche Spaltungen zwischen denen, die diese Techniken beherrschen, und denen, deren Qualifikationen entwertet werden, vertiefen.

Die Beiträge des Heftes zeigen, dass geopolitisches Denken die erforderliche globale Zusammenarbeit zur Bewältigung der vielfältigen Herausforderungen behindert. Die Verschärfung der Standortkonkurrenz schwächt zudem den Zusammenhalt der Beschäftigten, der für eine gerechte Lastenverteilung auf dem Weg zu einer planetenverträglichen Produktions- und Konsumweise so notwendig ist. Kluge Gegenstrategien sind gefragt. Unser Heft kann dazu nur einen Anstoß geben. ■

## KONZEPT UND KOORDINATION DES SCHWERPUNKTHEFTES

**SIMONE CLAAR**, Dr., Politikwissenschaftlerin, war bis Frühjahr 2024 in Forschung und Lehre an der Universität Kassel tätig. Forschungsschwerpunkte: Sozial-ökologische Transformation, Energie- und Klimapolitik sowie die Internationale Politische Ökonomie, insbesondere die Politische Ökonomie Afrikas.

@ sclaar@uni-kassel.de

**CHRISTOPH SCHERRER**, Prof. em. Dr., ist Non-Resident Fellow am Kassel Institute for Sustainability. Er beschäftigt sich mit den sozialen Dimensionen der Globalisierung.

@ scherrer@uni-kassel.de

DOI: 10.5771/0342-300X-2025-3-171

# Geopolitische Umbrüche: Wirtschaftliche Herausforderungen für Deutschland

Neue zwischenstaatliche Konflikte und neue Wettbewerbskonstellationen stellen eine Herausforderung für deutsche Unternehmen, den Wirtschaftsstandort Deutschland und damit auch für die Beschäftigten dar. Auch der gesellschaftliche Wandel hin zu einer nachhaltigeren Wirtschaftsweise ist davon betroffen. Der Autor reflektiert in diesem Beitrag, welche Tendenzen der Globalisierung bzw. Deglobalisierung das erste Viertel dieses Jahrhunderts charakterisieren und welche Handlungsoptionen Deutschland und Europa haben, wenn sie nicht in den Spannungen zwischen den USA und China zerrieben werden wollen.

CHRISTOPH SCHERRER

## 1 Einleitung

Die deutsche Wirtschaft erlebte in den 2000er Jahren eine Blütezeit mit Rekordzahlen bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und hohen Exportüberschüssen. Zu diesem Erfolg trugen verschiedene Faktoren bei, von denen zumindest vier in jüngster Zeit weggefallen sind. Dazu gehört in erster Linie der Zugang zu billigen fossilen Energieträgern für die im OECD-Vergleich überdimensionierte verarbeitende Industrie. Der russische Angriff auf die Ukraine im Februar 2022 hat diese Quelle zum Erliegen gebracht. Ein zweiter Faktor war das komplementäre Industrieprofil zur dynamisch wachsenden Wirtschaft der Volksrepublik China. Als im Zuge der Eurokrise ab 2010 die europäischen Absatzmärkte schrumpften, konnte die deutsche Automobil- und Investitionsgüterindustrie diese Einbußen durch Exporte in die VR China mehr als kompensieren. Gleichzeitig blieb die Verbraucherpreisinflation bis 2020 niedrig, nicht zuletzt aufgrund günstiger Konsumgüter und Vorprodukte aus China. Allerdings hat China in jüngster Zeit in einigen Bereichen die Technologieführerschaft übernommen und fordert mit kostengünstigen und leistungsfähigen batteriebetriebenen Fahrzeugen das Herzstück der deutschen Industrie, die Automobilhersteller, heraus. Der dritte Faktor, die niedrigen Zinsen, die bis 2021 insbesondere die Immobili-

enwirtschaft beflügelt haben, sind einem deutlich höheren Zinsniveau gewichen, das die Finanzierung privater und öffentlicher Investitionen verteuert. Da die Verbraucherpreisinflation, auf die die Zentralbanken mit Zinserhöhungen reagierten, im Wesentlichen durch Angebotsverknappungen ausgelöst wurde, handelt es sich um ein vorübergehendes Phänomen. Wie lange es anhält, hängt jedoch vom weiteren Verlauf der aktuellen zwischenstaatlichen Konflikte ab. Ein letzter Erfolgsfaktor der deutschen Industrie waren die Fachkräfte, die seit einigen Jahren in immer mehr Unternehmen fehlen.

Am letztgenannten Faktor lässt sich gut zeigen, dass sein Fehlen in gewissem Maße auch „hausgemacht“ ist. Während die zahlenmäßige Stärke einer Geburtskohorte unabhängig vom Verhalten der Unternehmen ist, ist dies bei der Ausbildung von Fachkräften nicht der Fall (Bildungsbericht 2022, S.170). Aber auch der Faktor Energie ist nicht völlig unabhängig vom Verhalten der Wirtschaft. Wäre die von den grünen Kabinettsmitgliedern der Regierung Schröder eingeleitete Förderung regenerativer Energien auch unter der Regierung Merkel energisch fortgesetzt worden, wären die Folgen der Abkopplung von russischen fossilen Energielieferungen weniger gravierend ausgefallen. Dies gilt auch für die Entscheidung, alles auf den Dieselantrieb zu setzen, statt in alternative Antriebstechnologien zu investieren.

Die deutsche Wirtschaft steht derzeit vor weiteren Herausforderungen. Eine davon sind die Spannungen zwi-

schen den USA und China. Die Auswirkungen dieses Spannungsfeldes stehen im Mittelpunkt meines Beitrags. Eine andere ist das politische Ziel des nachhaltigen Wirtschaftens, das vor allem auf die Reduzierung klimaschädlicher Produktions- und Konsummuster ausgerichtet ist. In meinem Beitrag werde ich diese Herausforderung aus der Perspektive geopolitischer Spannungen betrachten, d. h. ich werde analysieren, wie die Geopolitik die Verfolgung des Ziels nachhaltigen Wirtschaftens beeinflusst.

Der Beitrag skizziert die neuen geopolitischen Spannungen und erklärt sie als Folge des kapitalistischen Wettbewerbs. Die zentrale These lautet, dass dem Konkurrenzprinzip des Kapitalismus eine Tendenz zur Grenzüberschreitung und zugleich zur nationalen Mobilisierung gesellschaftlicher Kräfte inhärent ist. Unter bestimmten Bedingungen führt diese nationale Mobilisierung zu einem aggressiven Hypernationalismus. Allerdings sind auch Gegenteilstendenzen erkennbar, sodass nicht von einer linearen Entwicklung geopolitischer/ökonomischer Zuspitzungen ausgegangen werden kann. Mein Beitrag beginnt mit einer kurzen Darstellung der gegenwärtigen Globalisierungsdynamik und der Entstehung geopolitischer Konflikte (Abschnitt 2). Die Entstehung dieser Konflikte wird sodann theoretisch erklärt (3). Anschließend skizziere ich die wirtschaftliche Herausforderung durch China und die Reaktionen der USA sowie deren Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft (4). In Abschnitt 5 werden die unter dem Begriff *De-risking* zusammengefassten Maßnahmen der USA, der Europäischen Union und der Bundesregierung zur Verringerung der Abhängigkeit von China dargestellt. Es folgt eine kurze Erörterung der Frage, inwiefern die Spannungen und die daraus resultierenden Maßnahmen die Transformation zu einer nachhaltigen Wirtschaftsweise beeinflussen (6). Im Ausblick (7) wird die Befürchtung geäußert, dass die Investitionen in eine nachhaltige Wirtschaftsweise zu gering ausfallen und damit einem ausgrenzenden Nationalismus den Weg bereiten.

## 2 Deglobalisierung, *Slowbalisation* oder Globalisierung trotz Nationalismus

Ob die Globalisierung als stagnierend oder gar rückläufig wahrgenommen wird, ist vor allem eine Frage der verwendeten Statistiken. Während Alicia Garcia-Herrero für die Verlangsamung des Welthandelswachstums nach der großen Finanzkrise und den inzwischen schrumpfenden Anteil des Welthandels am Weltsozialprodukt den Begriff der *Slowbalisation* geprägt hat (Garcia-Herrero 2022), hält Richard Baldwin (2022) das Verhältnis von Handel zu Sozialprodukt für wenig aussagekräftig. Zum einen habe dieses Verhältnis in der Europäischen Union noch nicht

seinen Höhepunkt erreicht, was auch für den weltweiten Handel mit Dienstleistungen gelte. Zum anderen beeinflussten sinkende Rohstoffpreise diese Kennziffer. Martin Wolf (2022) weist zudem darauf hin, dass sich das ungewöhnlich hohe Verhältnis von Handel zu Sozialprodukt in China im Zuge der Entwicklung des Binnenmarktes seit 2006 dem deutlich niedrigeren Verhältnis in den USA annähert. Dies gilt in abgeschwächter Form auch für Indien (Goldberg/Reed 2023). Der Global Connectedness Index der großen Spedition DHL zeigt für 2023 ein Aufholen aller internationalen Ströme (Handel, Kapital und Information) gegenüber den Einbrüchen während der Pandemie. Ausnahmen sind grenzüberschreitende wissenschaftliche Ko-Autor\*innenschaften (als Folge der Spannungen zwischen China und den USA) und ausländische Direktinvestitionen. Letztere fallen laut DHL-Studie geringer aus, da Technologiekonzerne im Vergleich zu traditionellen Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes weniger auf Investitionen in Sachanlagen im Ausland angewiesen sind (Altman/Bastian 2024).

Das Ende der Globalisierung ist also noch nicht eingeläutet, und schon gar nicht ist der Nationalstaat verschwunden, wie es McKenzie-Partner Kenichi Ohmae noch Anfang der 1990er Jahre prophezeite (Ohmae 1990). Vielmehr deuten die neuen Kriege auf einen Bedeutungsgewinn des Nationalstaates hin. Nach dem Ende des Kalten Krieges beschränkten sich militärische Auseinandersetzungen vor allem auf innerstaatliche Konflikte in Afrika und zwischen den USA und Regimen, die die amerikanische Vorherrschaft im Nahen Osten herausforderten. Diese Kriege hatten nur geringe Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft. Mit der völkerrechtswidrigen Besetzung der ukrainischen Krim durch Russland kam es zu ersten wirtschaftspolitischen Sanktionen gegen Russland, die Teile der deutschen Wirtschaft belasteten. Der russische Einmarsch in die Ukraine im Februar 2022 führte dann zu einem weitgehenden Abbruch der Wirtschaftsbeziehungen zu Russland, wobei weniger die ausbleibenden Exporte nach Russland als vielmehr der Verlust der günstigen Energieimporte aus Russland die deutsche Wirtschaft massiv beeinträchtigte. Seit jenem Februar können die geopolitischen Spannungen von der deutschen Wirtschaft nicht mehr ignoriert werden.

Der Konflikt mit Russland geht über die Ukraine hinaus. Russische Söldner sind auch im Kaukasus, in Syrien, in Libyen, in der Sahelzone und in Äquatorialafrika militärisch aktiv. Darunter leidet nicht nur die dortige Bevölkerung, sondern auch die wirtschaftlichen Aktivitäten westlicher Unternehmen sind berührt, insbesondere im Hinblick auf den Zugang zu kritischen Rohstoffen. Zudem intervenieren immer mehr Staaten auch andernorts militärisch, z. B. die Türkei in Syrien und Libyen (Champion 2024). Dies und der anhaltende Konflikt um die Kontrolle des Landstrichs Palästina können immer wieder Lieferketten stören, gefährden die deutsche Wirtschaft aber nicht im Kern.

Eine größere Gefahr geht von den sich seit Mitte der 2000er Jahre anbahnenden Konflikten zwischen China und den USA aus, die in den Jahren zuvor die engsten Wirtschaftsbeziehungen zwischen zwei nicht aneinandergrenzenden Ländern aufgebaut hatten. Solange China vor allem als verlängerte Werkbank und Absatzmarkt für Unternehmen aus den USA diente, waren dessen Exporte willkommen. Dies hat sich jedoch geändert, seit die chinesische Regierung eine Führungsrolle in der Hochtechnologie anstrebt. Der chinesische Test einer Hyperschallwaffe, die 2021 die Erde umrundete, hat auch das US-Militär aufgeschreckt, zumal China für diese Waffe amerikanische Technologie verwendete (Sevastopulo 2023).

Wie sind diese Konflikte unter kapitalistischen Staaten zu verstehen, wo doch der internationale Handel nach der Theorie der komparativen Kostenvorteile (Ricardo 1951 [1817]) nicht nur alle besser stellt, sondern auch Kompromisse ermöglicht? Denn das Geld, um das es im Handel geht, ist im Gegensatz zur Ehre, die im Feudalismus vorherrschte, teilbar und erleichtert so den Interessenausgleich (Hirschman 1977).

### 3 Kapitalistische Rivalitäten

Der Konkurrenzmechanismus im Kapitalismus drängt zum grenzüberschreitenden Wirtschaften. Für Kaufentscheidungen ist (im Prinzip) nicht die Herkunft oder Hautfarbe der jeweiligen Warenbesitzer\*innen ausschlaggebend, sondern das Preis-Leistungs-Verhältnis ihrer Waren im Vergleich zur Konkurrenz. Die Aussicht auf Gewinn und der Konkurrenzdruck schaffen Anreize, Unterschiede zwischen einzelnen Wirtschaftsräumen auszunutzen, sei es durch das Angebot von Waren oder durch die Nachfrage nach Waren oder Arbeitskräften, die im eigenen Wirtschaftsraum nicht oder nur zu höheren Preisen angeboten werden.

Der Konkurrenzmechanismus ist aber auch die Ursache für Grenzziehungen. Denn wer im Wettbewerb nicht mithalten kann, wird versucht sein, die Konkurrenz durch Importverbote, Zölle und nationale technische Standards vom eigenen Markt fernzuhalten. Keines der führenden Industrieländer hat auf protektionistische Instrumente verzichtet (Chang 2002). Gleichzeitig werden die bereits erfolgreichen Unternehmen mithilfe ihrer jeweiligen Staaten versuchen, die aufholende Konkurrenz klein zu halten. Dies geschieht heute vor allem durch den Schutz geistigen Eigentums, Markenschutz (Klein 2000) sowie Handels- und Investitionsabkommen, die eine nachholende wirtschaftliche Entwicklung behindern (Chang 2002).

Kees van der Pijl (2006) sieht die Konflikte, die die internationale Arbeitsteilung gefährden, seit dem Beginn des Kapitalismus in England im 18. Jahrhundert als Fol-

ge des Gegensatzes zwischen einer expandierenden Locke'schen Kernzone und einer wechselnden Gruppe von Hobbes'schen Peripherie- oder Herausfordererstaaten. Im Kerngebiet wurden die Ideen von John Locke, dem Vor-denker des Liberalismus, verwirklicht, nämlich die Trennung von privater und öffentlicher Sphäre. Als reiche Staaten mit Technologieführerschaft setzen sie sich für eine liberale Weltwirtschaftsordnung ein, durchaus auch mit militärischer Gewalt. Die Peripherie hingegen versucht, gemäß Thomas Hobbes' Plädoyer für einen starken Staat, die Industrialisierung durch einen mächtigen, interventionsfreudigen Staat nachzuholen. Das Hobbes'sche Modell zeichnet sich durch eine umfassende staatliche Kontrolle von Wirtschaft und Gesellschaft, eine Mobilisierung der sozialen Klassen von oben nach unten und relativ starke repressive Staatsapparate aus. In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts war Deutschland ein solcher Herausfordererstaat. Westdeutschland wurde dann später in die Locke'sche Kernzone integriert.

Inwieweit dieses einfache Schema von der Pijls noch auf den wiedererstarkten Nationalismus im Kerngebiet zutrifft, ist unklar. Einerseits setzt die neue Trump-Administration in den USA Importzölle ein, um Beschränkungen im Daten- und Finanzfluss bei den Handelspartnern zu beseitigen. Andererseits ist nicht auszuschließen, dass Importzölle dauerhaft erhoben werden, um Unternehmenssteuern zu senken und die Handelsbilanz auszugleichen. Das Interesse an einer liberalen Weltordnung bleibt bei den zentralen Kapitalgruppen der USA bestehen, allerdings mit weniger Rücksicht auf die Verbündeten aus der Zeit des Kalten Krieges (Scherrer 2024).

Heute trifft die Bezeichnung Herausfordererstaat jedoch nach wie vor auf Russland als den alten, nun revanchistischen Herausforderer und China als den neuen Herausforderer zu. Ihre Haltung zur Globalisierung ist ambivalent: Sie steht in der Tradition von Friedrich List (1841), wonach die eigenen Grenzen erst dann für die fortschrittliche ausländische Konkurrenz geöffnet werden sollten, wenn der eigene kapitalistische Modernisierungsprozess wettbewerbsfähige Unternehmen hervorgebracht hat.

Diese Einsicht verbietet aber nicht die Nutzung des Weltmarktes für die eigene Exportwirtschaft – im Gegenteil, sie ermutigt dazu. Als Mitglieder der Welthandelsorganisation (WTO), der China 2001 und Russland 2012 beigetreten sind, profitieren die Herausforderer von den unter Führung der USA liberalisierten Märkten. Dementsprechend unterstützen sie den Globalisierungsprozess, versuchen aber, ihre Industrien möglichst vor etablierter ausländischer Konkurrenz zu schützen, gleichzeitig ihre eigenen Binnenmärkte zu liberalisieren und ihre Wettbewerbsfähigkeit durch Investitionen in Infrastruktur und Bildung zu erhöhen (Nölke et al. 2019). Inwieweit Letzteres gelingt, hängt von den jeweiligen politischen Konstellationen ab, wie die Unterschiede zwischen den beiden Ländern zeigen. Für ein rohstoffreiches Land wie Russland ist es schwieriger, industrielle Wettbewerbsfähigkeit



zu erreichen, da die Rohstoffexporte zu einem für Industrieexporte ungünstigen Wechselkurs führen und insgesamt das Lohnniveau erhöhen (Oomes/Kalcheva 2007).

Die nachholende wirtschaftliche Entwicklung erfordert kollektive Anstrengungen, die im nationalen Rahmen nur gelingen können, wenn sich die Bevölkerung mehrheitlich als eine Nation in Abgrenzung zu anderen versteht; daher neigen die Hobbes'schen Herausforderer zu einem übersteigerten Nationalismus. Dieser ist meist gepaart mit einer hohen Wertschätzung des Militärs bis hin zum Militarismus. Ein rohstoffreiches Land braucht das Militär, um den Zugang zu seinen Rohstoffen zu sichern. Während es für die Lockeschen Herzlande vor allem darauf ankommt, dass die Rohstoffe allen zur Verfügung stehen, die über die entsprechende Kaufkraft verfügen, dominiert bei den weniger kaufkräftigen Staaten und den rohstoffreichen Herausforderern die territoriale Logik.

Entsprechend stößt die globale militärische Präsenz der USA bei den Herausforderern auf weniger Zustimmung. Sowohl die russischen als auch die chinesischen Streitkräfte haben den Systemwechsel ihrer Länder weitgehend intakt überstanden, das Feindbild hat sich also kaum verändert. Die Ausdehnung der NATO auf die östlichen EU-Staaten und die Unterstützung der ukrainischen Nationalstaatsbildung haben das Feindbild Russland aufgefrischt, die Unabhängigkeitsbestrebungen Taiwans das der chinesischen Regierung.

Der wirtschaftliche Aufstieg und der militärische Machtzuwachs bleiben in den Herzlanden nicht unbemerkt. Besonders deutlich wird dies im Verhältnis der USA zu China. Zunächst versuchte Präsident Barack Obama mit der Transpazifischen Partnerschaft, China durch Einkreisung zu einer weiteren Öffnung seiner Märkte und vor allem zu einem Ende der massiven industriepolitischen Subventionen zu bewegen. Dieses Vorhaben scheiterte jedoch an der amerikanischen Wählerschaft. Stattdessen versuchte es Präsident Donald Trump mit einer Strategie der direkten Konfrontation durch Strafzölle. Dessen Scheitern führte unter Präsident Joe Biden zu einer Mischung aus beiden Strategien, kombiniert mit einer verstärkten staatlichen Förderung von Hochtechnologie (Scherrer 2021). Und diese amerikanische Technologieförderung ist eine Herausforderung für deutsche Unternehmen, doch soll im nächsten Abschnitt zunächst die chinesische Herausforderung kurz vorgestellt werden.

## 4 Chinesische Konkurrenz und Abhängigkeiten

Die wirtschaftliche Dynamik Chinas macht sich auch für deutsche Unternehmen bemerkbar, die – anders als in der europäischen Peripherie – lange Zeit komplementäre Gü-

ter zum chinesischen Industrieprofil gehandelt haben, nun aber im eigenen Bereich mit chinesischer Konkurrenz konfrontiert werden. Lag der Anteil der Produktkategorien, in denen China und Deutschland in direktem Wettbewerb standen, im Jahr 2000 noch bei 20 %, so stieg dieser Anteil bis 2003 auf fast 50 % (Schnabel 2024, Folie 10). Besonders schmerzhaft ist dieser Wettbewerb für die deutsche Kernindustrie, die Automobilindustrie (Netekoven 2023). Aber auch der Import von in China produzierten Elektroautos deutscher Hersteller, wie z.B. BMW mit dem Elektromini, ist für die Beschäftigten der deutschen Automobilindustrie ein Grund zur Sorge um ihre Arbeitsplätze. Auch in den datengetriebenen Zukunftsindustrien sind chinesische Unternehmen führend. Die chinesischen Industriesubventionen sind mindestens dreimal so hoch wie in den großen OECD-Ländern und ermöglichen ein schnelles Vordringen in neue Märkte (Bickenbach et al. 2024).

Neben dieser Gefahr, von China wettbewerbslich abgehängt zu werden, schränkt die staatliche Bevorzugung chinesischer Unternehmen mögliche profitable Investitionsfelder für deutsche Unternehmen innerhalb Chinas ein (Adachi et al. 2022). Angesichts der wohlfahrtsmindernden Abkopplung von Russland besteht derzeit die größte Sorge darin, bei vielen Vorprodukten von China abzuhängen. Zwar stammen nur 7 % der ausländischen Vorleistungen in der deutschen Produktion direkt aus China, aber zum einen ist die Importabhängigkeit von China in Wirklichkeit größer, da chinesische Vorleistungen in den aus anderen Ländern bezogenen Gütern enthalten sind (Amighini et al. 2023). Zum anderen ist die Abhängigkeit bei wichtigen Rohstoffen, die für viele neue Technologien benötigt werden, besonders hoch. In der Photovoltaik und der Robotik beispielsweise liegt der Anteil der aus China importierten Rohstoffe bei über 50 % (EU Commission 2020).

Die deutsche Wirtschaft steht somit vor der doppelten Herausforderung, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten und gleichzeitig die Abhängigkeit von China zu reduzieren. Diese Herausforderung wird durch die Maßnahmen der USA gegenüber China in gewisser Weise noch verschärft.

Auf das chinesische Streben nach Technologieführerschaft reagierten die USA unter Präsident Trump mit Sanktionen gegen die beiden chinesischen Telekommunikationsausrüster ZTE und Huawei sowie mit Exportkontrollen im Hochtechnologiebereich. Dabei übten die USA auch Druck auf ihre Verbündeten, darunter Deutschland, aus, insbesondere auf die Ausrüstung von 5G-Netzen durch Huawei zu verzichten (Bown/Kolb 2021). Die EU folgte mit Verordnungen zum Investitionsscreening (2019), zu ausländischen Subventionen (2022) und zur Bekämpfung wirtschaftlicher Nötigung (2023) (Rosén/Meunier 2023).

In der Öffentlichkeit weniger bekannt, aber ebenfalls folgenreich für die deutsche Exportwirtschaft, ist die be-

reits von Präsident Obama betriebene und unter seinen beiden Nachfolgern fortgesetzte Zerstörung des WTO-Streitschlichtungsmechanismus. Durch die Weigerung der USA, neue Mitglieder für das seit 2019 unterbesetzte WTO-Berufungsgremium zu benennen, ist diese zweite und letzte Streitschlichtungsinstanz seitdem lahmgelegt. Damit sind alle WTO-Verpflichtungen de facto nicht mehr durchsetzbar. Dies ermöglicht den USA, ungestraft Maßnahmen gegen China zu ergreifen, die mit den WTO-Regeln unvereinbar sind, wie neue Zölle, Sanktionen und eine umfassende Industriepolitik (Chow 2024). Donald Trump versucht in seiner zweiten Amtszeit die Vormachtstellung der USA durch noch höhere Zölle zu sichern. Zwar eröffnet dies auch der EU und damit Deutschland Handlungsspielräume gegenüber China, doch sind die bisher als „befreundet“ bezeichneten Länder von den Zollerhöhungen nicht ausgenommen. Mit Absatzmärkten weit über die EU hinaus ist Deutschland zudem auf ein regelbasiertes Handelsregime angewiesen.

Ebenso bedeutsam für die deutsche Industrie war die von Präsident Biden mit erheblichen Mitteln ausgestattete Förderung der technologischen Leistungsfähigkeit der USA und der Abkehr von fossilen Energieträgern (Krebs 2023). Allerdings wird die Förderung erneuerbarer Energien unter Trump nicht fortgeführt und die Zukunft des von beiden Parteien getragenen Bundesprogramms zur Technologieförderung, des CHIPS and Science Act, ist ungewiss. Entgegen seiner Wahlkampfaussagen kündigte Trump Mitte März 2025 an, dass dasselbe Ziel auch mit Importzöllen statt mit Subventionen erreicht werden könne (Mickle/Swanson 2025). Die Gefahr, dass die deutsche Industrie aufgrund der hohen Subventionen für amerikanische Hightech-Unternehmen und Forschungseinrichtungen im Technologiewettlauf mit den USA und China an Boden verliert, ist damit möglicherweise geringer (Draghi 2024). Doch neben den im Vergleich zu Deutschland deutlich niedrigeren Energiekosten in den USA, die durch den Abbau von Umweltauflagen unter Trump niedrig bleiben werden, kommen Importzölle als Anreiz für Produktionsverlagerungen deutscher Unternehmen hinzu.

Als Reaktion auf die massive Förderung grüner Technologien in den USA hat die EU-Kommission mit dem „Netto-Null-Industrie-Gesetz“ (2023) einen Rahmen zur Förderung grüner Schlüsseltechnologien geschaffen (Fischer/Küper 2023). Da die Kommission nicht wie die US-Regierung im großen Stil subventionieren kann, hat sie die Beihilferegeln der Mitgliedstaaten gelockert. Die Peripherieländer der EU befürchten, dass finanzstarke Länder wie Deutschland ihre Wettbewerbsvorteile durch hohe Subventionen weiter ausbauen und sie dadurch weiter ins Hintertreffen geraten (Wade 2023).

## 5 De-risking

Um die Abhängigkeit insbesondere von China zu verringern, haben sowohl die USA als auch die EU eine Reihe von Maßnahmen zur geografischen Verlagerung von Zulieferketten ergriffen, die als *Friend*-, *Near*- und *Reshoring* bezeichnet werden. Die Präsidentin der Europäischen Kommission Ursula von der Leyen hat für diese Maßnahmen den Oberbegriff *De-risking* geprägt. Unter Trump wird in den USA nur noch *Reshoring* betrieben.

*Friendshoring* bedeutet eine verstärkte Zusammenarbeit mit Ländern, in denen transatlantische Vorstellungen über das Weltwirtschaftssystem geteilt werden. Die mit *Friendshoring* verbundenen Chancen für die deutsche Wirtschaft, den Handel mit den USA zu vertiefen, ergeben sich unter Trump nun nicht mehr. Doch auch schon zuvor haben die USA das U.S.–EU Trade and Technology Council (TTC) vor allem als Forum genutzt, um das kartellrechtliche Vorgehen der EU gegen die großen US-Technologiekonzerne und die Datenschutzauflagen der EU infrage zu stellen. Mit dem Einmarsch Russlands in die Ukraine wurde das TTC vor allem zur Koordinierung der Sanktionen gegen Russland genutzt (Benson/Kapstein 2023).

An der Chip 4 Alliance, die die Halbleiterindustrie der beteiligten Länder stärken soll, war Deutschland auch schon unter Biden nicht beteiligt, sondern nur die USA mit Taiwan, Japan und Südkorea (Graham/Rashid 2023). Deutschland muss sich im Bereich der Halbleiter also auf seine eigenen Stärken verlassen. Sollte es überhaupt gelingen, wie von der Regierung unter Bundeskanzler Olaf Scholz geplant, profitable Halbleiterhersteller mit hohen Subventionen zur Ansiedlung zu bewegen (Olk 2024), werden diese Mittel für die Förderung der Energiewende fehlen.

Die Verlagerung der Produktion aus China verringert zwar die Abhängigkeit von China, ist aber nicht frei von anderen Risiken. Zum einen ist das bevorzugte Land Vietnam selbst keine Demokratie, zum anderen sind die Transportwege den gleichen Gefahren ausgesetzt wie die aus China (Maihold 2022). Da der globale digitale Handel schneller wächst als der Warenhandel, stellt sich die Frage nach der Rückverfolgbarkeit der Herkunft im Sinne des *Friendshoring* (Torres 2023).

*Nearshoring* bezeichnet den Bezug von Vorprodukten aus nahe gelegenen Ländern. Internationale Unternehmen, darunter auch chinesische, errichten zunehmend Produktionsstätten in Mexiko, um einen sicheren Zugang zum US-Markt zu erhalten (Artecona et al. 2023). Dementsprechend sind die US-Importe aus Mexiko in den letzten Jahren stark angestiegen (Kearney 2023). Ob dieser Trend anhält, ist angesichts der Trump-Zölle höchst ungewiss. In der EU ist der Anteil der Westbalkanländer und der Mittelmeeranrainer an den Gesamtimporten gestiegen, wenn auch nur geringfügig (Eurostat 2024).



Schließlich sollen Produktionsschritte zurückverlagert werden (*Reshoring*), wofür es jedoch zahlreiche Hemmnisse gibt. In Deutschland sind dies vor allem der Fachkräftemangel, die hohen Energiekosten und das höhere Lohnniveau. Selbst in den USA fehlt es an Arbeitskräften, Managern mit Fertigungserfahrung und entsprechenden Ingenieuren für die in China üblich gewordene Qualitätskontrolle. Für letzteren Engpass sieht das Maßnahmenpaket des US-Chips and Science Act von 2022 die Förderung neuer Studiengänge an den Universitäten vor (Kearney 2023). Generell sollte zudem nicht unterschätzt werden, dass Investitionen in den Aufbau von Lieferbeziehungen und Produktionsstätten im Ausland, die während der Niedrigzinsphase getätigt wurden, nicht so leicht aufgegeben werden, zumal deren Ersatz in einer Phase höherer Zinsen finanziert werden muss (Antràs 2023).

Die *De-risking*-Maßnahmen der USA haben den Anteil Chinas an den US-Importen von 21,6 % (2017) auf 13,9 % (2023) reduziert, wobei die Abhängigkeit der USA von China in den Sektoren am stärksten zurückgegangen ist, in denen die Abhängigkeit am größten war (Leibovici/Dunn 2024). Die Direktinvestitionen der USA in China gingen weniger stark zurück (Kratz et al. 2024, S. 24).

In Deutschland kam es jedoch weder zu einem Rückgang des Warenbezugs aus China noch zu geringeren Investitionen in China (Matthes 2024). Auf Druck der Wirtschaft verzichtet die *De-risking*-Strategie der Bundesregierung auf gesonderte Meldepflichten und verpflichtende Stresstests (Heide 2023). Das Kieler Institut für Weltwirtschaft schätzt, dass der Wegfall des Handels mit China langfristig einen Verlust von etwa 1,5 % der Bruttonationalausgaben bedeutet. Eine schrittweise Entkopplung würde nicht nur extreme kurzfristige Verluste vermeiden, sondern auch die langfristigen Kosten reduzieren (Baqae et al. 2024). Die Extremform des *Reshoring*, das *Inshoring*, also die Rückverlagerung von Produktionsschritten in das eigene Unternehmen, findet in geringem Umfang statt, aber je weiter diese entfernt sind, desto unwahrscheinlicher wird die Rückverlagerung (Jaworeck et al. 2024). Ein häufigeres *De-risking* ist die Erhöhung der Anzahl der Lieferanten und der Lagerbestände (Sepp 2024).

## 6 Folgen für wirtschaftliche Nachhaltigkeit

Die Auswirkungen geopolitischer Spannungen auf das Ziel nachhaltigen Wirtschaftens sind ambivalent. Der Konflikt mit Russland hat trotz langfristiger Investitionen in die Infrastruktur für den Import von Flüssiggas die deutsche Energiewende und den europäischen Green Deal beflügelt. Erneuerbare Energien versprechen mehr Unabhängigkeit von anderen Ländern, mehr geopolitische Souve-

ränität. Allerdings werden für den Aufbau der Infrastruktur für erneuerbare Energien in erheblichem Umfang mineralische Rohstoffe benötigt (McKinsey 2022). Diese Mineralien sind in Deutschland nicht oder kaum vorhanden, sodass ihre Beschaffung geopolitischen Risiken ausgesetzt ist. Dies gilt auch für grünen Wasserstoff, der in Ländern mit mehr Sonne, Wind und billigen Arbeitskräften deutlich kostengünstiger mit grüner Energie hergestellt werden kann und zudem Nickel für die Elektrolyse benötigt (Pepe et al. 2023, S. 14).

Das Bestreben, die Abhängigkeit von China zu verringern, wirft zudem die Frage auf, inwieweit der Import von billigen chinesischen Solarpaneelen und Elektroautos gut für das Klima ist (Quaschnig 2024). Wenn die billigen Importe Arbeitsplätze ersetzen, gefährden sie die Akzeptanz der Energiewende. Zudem reduzieren Elektroautos den ökologischen Fußabdruck des Individualverkehrs nur geringfügig.

Ambivalent ist auch die neue Welle der Industriepolitik. Sie fördert zwar grüne Technologien, verzichtet aber weitgehend auf Sanktionen bei Nichteinhaltung ökologischer Ziele (Butollo et al. 2024).

Wo geopolitische Spannungen in einen heißen Krieg münden, vervielfachen sich die Umweltbelastungen. Allein in den ersten 18 Monaten der russischen Invasion in der Ukraine wurden mehr Kohlendioxid und andere Treibhausgase in die Atmosphäre freigesetzt, als Belgien jährlich emittiert (de Klerk 2023). Auch in den nicht direkt betroffenen Ländern führen diese Kriege zu erhöhten Rüstungsausgaben, sodass weniger Mittel für nachhaltige Zukunftsinvestitionen und deren soziale Abfederung zur Verfügung stehen.

## 7 Ausblick

Wie eingangs erwähnt, haben sich wichtige Erfolgsfaktoren der exportorientierten deutschen Industrie abgeschwächt. Dazu haben auch die geopolitischen Spannungen beigetragen. Insgesamt steht die deutsche Wirtschaft vor großen Herausforderungen, die den materiellen Verteilungsspielraum einschränken. Die jüngste überraschende Kehrtwende der CDU bei der Staatsverschuldung lässt hoffen, dass Mittel für Zukunftsinvestitionen zur Verfügung stehen. Sicher ist dies jedoch nicht, da Koalitionsvereinbarungen selten das Regierungshandeln einer ganzen Legislaturperiode bestimmen. Angesichts fehlender politischer Mehrheiten für eine stärkere Besteuerung höherer Einkommen und Vermögen ist zu befürchten, dass dennoch sowohl die Zukunftsinvestitionen zu gering ausfallen als auch die Belastungen für die lohnabhängige Bevölkerung steigen. Die Folgen unterlassener Zukunftsinvestitionen lassen sich gut an den Auswirkungen des ver-

säumten forcierten Ausbaus erneuerbarer Energien in den Zehnerjahren ablesen. Ohne ausreichende Zukunftsinvestitionen werden auch die notwendigen Klimaziele verfehlt und die wirtschaftlichen Perspektiven mit den entsprechenden Folgen für den Arbeitsmarkt verschlechtert.

Verschärfte Verteilungskämpfe schmälern schon jetzt die gesellschaftliche Akzeptanz für die notwendigen Maßnahmen für eine nachhaltigere Produktions- und Konsumweise. Die Opfer der „heißen“ geopolitischen Konflikte, die Flüchtlinge aus der Ukraine und dem Nahen Osten, geraten in diese Verteilungskämpfe. Die Zunahme von Feindseligkeiten gegenüber Migrant\*innen in Europa geht einher mit nostalgischen Vorstellungen eines homogenen Staatsvolks. Für den Zusammenhalt der EU ist das höchst gefährlich. Wenn die europäischen Staaten nicht in den Spannungen zwischen den Supermächten USA und China zerrieben werden wollen, ist eine Stärkung der europäischen Identität unabdingbar. Die großen geopolitischen und ökologischen Herausforderungen können nur gemeinsam und nicht im nationalstaatlichen Alleingang bewältigt werden. ■

## LITERATUR

- Adachi, A. / Brown, A. / Zenglein, M.** (2022): Fasten Your Seatbelts: How to Manage China's Economic Coercion. Mercator Institute for China Studies (MERICS): MERICS Report August 25, Berlin
- Altman, S. A. / Bastian, C. R.** (2024): DHL Global Connectedness Index 2024, New York
- Amighini, A. A. / Maurer, A. / Garnizova, E. / Hagemeyer, J. / Stoll, P. / Dietrich, M. et al.** (2023): Global Value Chains. Potential Synergies between External Trade Policy and Internal Economic Initiatives to Address the Strategic Dependencies of the EU. European Parliament, Brussels, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/702582/EXPO\\_STU\(2023\)702582\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/702582/EXPO_STU(2023)702582_EN.pdf) (letzter Zugriff: 20.02.2025)
- Antràs, P.** (2023): Discussion of Goldberg and Reed's: "Is the Global Economy Deglobalizing? And If So, Why? And What is Next?" The Brookings Institution: Brookings Papers on Economic Activity (BPEA), Spring 2023, Washington, DC
- Artecona, R. / Velloso, H. / Vo, H.** (2023): From Legislation to Implementation: Building a New Industrial Policy in the United States. Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), Office in Washington, D.C.: Studies and Perspectives series No. 24 (LC/TS.2023/185-LC/WAS/TS.2023/7), Santiago
- Baldwin, R.** (2022): The Peak Globalisation Myth: Part 1–4. Centre for Economic Policy Research: VoxEU, August 31, September 1, 2, 3, <https://cepr.org/voxeu/columns/peak-globalisation-myth-part-1>
- Baqae, D. / Hinz, J. / Moll, B. / Schularick, M. / Teti, F. A. / Wanner, J. / Yang, S.** (2024): Was wäre wenn? Die Auswirkungen einer harten Abkopplung von China auf die deutsche Wirtschaft. Kiel Institut für Weltwirtschaft: Policy Brief Nr. 170, Kiel
- Benson, E. / Kapstein, E.** (2023): The Limits of "Friend-Shoring". Centre for Strategic and International Studies, Washington, DC, <https://www.csis.org/analysis/limits-friend-shoring> (letzter Zugriff: 20.02.2025)
- Bickenbach, F. / Dohse, D. / Langhammer, R. J. / Liu, W.** (2024): Foulspiel? Zu Höhe und Umfang der Industriesubventionen in China. Kiel Institut für Weltwirtschaft: Policy Brief Nr. 173, Kiel
- Bildungsbericht – Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung** (2022): Bildung in Deutschland 2022, Bielefeld
- Bown, C. P. / Kolb, M.** (2021): Trump's Trade War Timeline: An Up-to-Date Guide. Peterson Institute for International Economics, <https://www.piie.com/sites/default/files/documents/trump-trade-war-timeline.pdf> (letzter Zugriff: 28.10.2024)
- Butollo, F. / Staritz, C. / Maile, F. / Wuttke, T.** (2024): The End of Globalized Production? Supply-Chain Resilience, Technological Sovereignty, and Enduring Global Interdependencies in the Post-Pandemic Era, in: Critical Sociology (online first), DOI: 10.1177/08969205241239872
- Champion, M.** (2024): The New Multipolar World Mimics the US at Its Worst, <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2024-01-19/iran-russia-china-aggression-shows-multipolar-world-mimics-the-us-at-its-worst> (letzter Zugriff: 28.10.2024)
- Chang, H.** (2002): Kicking away the Ladder. Development Strategy under Historical Perspective, London
- Chow, D. C.** (2024): How the Rise of China Led the United States to Wreck the World Trade Organization: A US Perspective from a US Scholar, in: Manchester Journal of International Economic Law 21 (2), S. 105–121
- Draghi, M.** (2024): The Future of European Competitiveness – A Competitiveness Strategy for Europe, [https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead\\_en](https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en) (letzter Zugriff: 19.03.2025)
- EU Commission** (2020): Critical Raw Materials for Strategic Technologies and Sectors in the EU, Luxembourg
- Eurostat** (2024): Extra-EU-Handel nach Partner, [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/page/EXT\\_LT\\_MAINEU](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/page/EXT_LT_MAINEU) (letzter Zugriff: 19.03.2025)
- Fischer, A. / Küper, M.** (2023): Net Zero Industrial Act. Europas Aufholbedarf bei grünen Technologien. Institut der deutschen Wirtschaft: IW-Kurzbericht Nr. 77, Köln
- Garcia-Herrero, A.** (2022): Slowbalisation in the Context of US-China Decoupling, in: Intereconomics 57 (6), S. 352–358
- Goldberg, P. K. / Reed, T.** (2023): Is the Global Economy Deglobalizing? And If So, Why? And What is Next? The Brookings Institution: Brookings Papers on Economic Activity, Spring 2023, Washington, DC
- Graham, N. / Rashid, M.** (2023): Is 'Friendshoring' Really Working? Atlantic Council, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/is-friendshoring-really-working> (letzter Zugriff: 28.10.2024)
- Heide, D.** (2023): Berlins neuer China-Plan, in: Handelsblatt online, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/aussenpolitik-berlins-neuer-china-plan-das-sind-die-wichtigsten-punkte-fuer-die-wirtschaft/29255948.html> (letzter Zugriff: 28.10.2024)
- Hirschman, A. O.** (1977): The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism before Its Triumph, Cambridge
- Jaworeck, S. / Hertwig, M. / Wirth, C.** (2024): Insourcing im Verarbeitenden Gewerbe: Verbreitung, Motive und die Rolle der Digitalisierung, in: WSI-Mitteilungen 77 (2), S. 79–88
- Kearney** (2023): America Is Ready for Reshoring. Are You?, <https://www.kenney.com/industry/consumer-retail/article/-/insights/2023-reshoring-index-america-is-ready-for-reshoring-are-you> (letzter Zugriff: 19.03.2025)
- Klein, N.** (2000): No Logo: Taking Aim at the Brand Bullies, London
- de Klerk, L. / Shlapak, M. / Shmurak, A. / Mykhalenko, O. / Gassan-zade, O. / Korthuis, A. / Zasiadko, Y.** (2023): Climate Damage Caused by Russia's War in Ukraine. Initiative on GHG accounting of war, <https://climatefocus.com/publications/climate-damage-caused-by-russias-war-in-ukraine> (letzter Zugriff: 28.10.2024)
- Kratz, A. / Rosen, D. H. / Boullenois, C. / Bouchaud, J.** (2024): China Diversification Framework Report. Prepared by Rhodium Group for Business Roundtable, [https://rhg.com/wp-content/uploads/2024/08/Rhodium-China-Diversification-Framework-Report-BRT-Final-Draft\\_21Jun2024.pdf](https://rhg.com/wp-content/uploads/2024/08/Rhodium-China-Diversification-Framework-Report-BRT-Final-Draft_21Jun2024.pdf) (letzter Zugriff: 28.10.2024)
- Krebs, T.** (2023): Industriepolitische Zeitenwende. Ein europäischer Inflation Reduction Act. Friedrich-Ebert-Stiftung: FES diskurs, März 2023, Berlin
- Leibovici, F. / Dunn, J.** (2024): Decoupling Where it Matters? US Imports from China in Critical Sectors. Federal Reserve Bank of St. Louis, <https://www.stlouisfed.org/on-the-economy/2024/jan/decoupling-where-it-matters-us-imports-from-china-in-critical-sectors> (letzter Zugriff: 28.10.2024)
- List, F.** (1841): Das nationale System der politischen Ökonomie, Stuttgart
- Maihold, G.** (2022): A New Geopolitics of Supply Chains. The Rise of Friend-Shoring. Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP): SWP Comment Nr. 45, [https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2022C45\\_Geopolitics\\_Supply\\_Chains.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2022C45_Geopolitics_Supply_Chains.pdf) (letzter Zugriff: 28.10.2024)
- Matthes, J.** (2024): Deutsche Direktinvestitionen nach China und Hongkong auf neuem Höchststand – von Diversifizierung kaum eine Spur. Institut der deutschen Wirtschaft: IW-Kurzbericht Nr. 7/2024, Köln
- McKinsey & Company** (2022): The Raw-materials Challenge: How the Metals and Mining Sector Will Be at the Core of Enabling the Energy Transition, <https://www.mckinsey.com/industries/metals-and-mining/our-insights/the-raw-materials-challenge-how-the-metals-and-mining-sector-will-be-at-the-core-of-enabling-the-energy-transition> (letzter Zugriff: 28.10.2024)
- Mickle, T. / Swanson, A.** (2025): Trump's Call to Scrap 'Horrible' Chip Program Spreads Panic, in: New York Times, March 10, 2025, <https://www.nytimes.com/2025/03/10/technology/trump-chips-act.html> (letzter Zugriff: 19.3.2025)
- Nettekoen, Z.** (2023): Automotive Industry Transformation and Industrial Policy in the EU and Germany: A Critical Perspective. Institute for International Political Economy: Working Paper No. 208, Berlin

- Nölke, A. / ten Brink, T. / May, C. / Claar, S.** (2019): *State-permeated Capitalism in Large Emerging Economies*, New York
- Ohmae, K.** (1990): *The Borderless World*, New York
- Olk, J.** (2024): Gemischte Bilanz der rot-grünen Subventionsprojekte, in: Handelsblatt online, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/industrie-gemischte-bilanz-der-rot-gruenen-subventionsprojekte/100091460.html> (letzter Zugriff: 28.10.2024)
- Oomes, N. / Kalcheva K.** (2007): Diagnosing Dutch Disease: Does Russia Have the Symptoms? International Monetary Fund: IMF Working Paper WP/07/102, April 2007, Washington, DC, DOI: 10.2139/ssrn.1001659
- Pepe, J. M. / Ansari, D. / Gehrung, R. M.** (2023): *Die Geopolitik des Wasserstoffs: Technologien, Akteure und Szenarien bis 2040*. Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Studie 2023, S 14, Berlin
- van der Pijl, K.** (2006): *Global Rivalries from the Cold War to Iraq*, London
- Quaschnig, V.** (2024): „Fürs Klima eher positiv“. Interview, in: die tageszeitung (taz), 04.07.2024, <https://taz.de/Energieexperte-zu-Solaranlagen-aus-China/16017591> (letzter Zugriff: 28.10.2024)
- Ricardo, D.** (1951 [1817]): *On the Principles of Political Economy and Taxation*, in: *Works and Correspondence of David Ricardo*, Vol. I, ed. by Sraffa, P., Cambridge
- Rosén, G. / Meunier S.** (2023): Economic Security and the Politics of Trade and Investment Policy in Europe, in: *Politics and Governance* 11 (4), S. 122–128
- Scherrer, C.** (2021): *America second? Die USA, China und der Weltmarkt*, Berlin
- Scherrer, C.** (2024): *Die Wirtschaftspolitik von Donald Trump*, in: *Kurswechsel* 4, S. 93–96
- Schnabel, I.** (2024): *Der Stagnation entkommen: der Weg zu einem stärkeren Euroraum*. European Central Bank: 19. Walter-Eucken-Vorlesung, Freiburg, 2. Oktober 2024 (Foliensammlung), <https://www.ecb.europa.eu/press/key/>

- [date/2024/html/ecb.sp241002\\_2\\_annex~e5c3d49331.de.pdf](https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2024/html/ecb.sp241002_2_annex~e5c3d49331.de.pdf) (letzter Zugriff: 28.10.2024)
- Sepp, V.** (2024): German Firms Diversify, Build Buffers to Ease Supply Risks, <https://www.bloomberg.com/news/newsletters/2024-02-15/supply-chain-latest-german-companies-and-supply-chain-risks> (letzter Zugriff: 28.10.2024)
- Sevastopulo, D.** (2023): Technology Remains Core Battle with Beijing, in: *Financial Times* online, July 18, 2023, <https://www.ft.com/content/68f78a57-c2f4-4382-bbdd-39131630b236> (letzter Zugriff: 28.10.2024)
- Torres, H.** (2023): Advocates for Friendshoring Have Not Reckoned with Digital Trade, in: *Financial Times* online, January 26, 2023, <https://www.ft.com/content/04d9c265-b4cd-4cd5-ab83-593fd37d8790> (letzter Zugriff: 19.03.2025)
- Wade, R. H.** (2023): The New Great Game: Big-Power Politics behind the Comeback of Industrial Strategy and Managed Trade. *Global Policy*, October, <https://www.globalpolicyjournal.com/articles/world-economy-trade-and-finance/new-great-game-big-power-politics-behind-come-back> (letzter Zugriff: 19.03.2025)
- Wolf, M.** (2022): Globalisation Is Not Dying, It's Changing, in: *Financial Times* online, September 13, 2022, <https://www.ft.com/content/f6feg1ab-39f9-44b0-bff6-505ff6c665a1> (letzter Zugriff: 19.03.2025)

## AUTOR

**CHRISTOPH SCHERRER**, Prof. em. Dr., ist Non-Resident Fellow am Kassel Institute for Sustainability. Er beschäftigt sich mit den sozialen Dimensionen der Globalisierung.

@scherrer@uni-kassel.de

DOI: 10.5771/0342-300X-2025-3-179

# Chinas Bedeutungsgewinn als Herausforderung für die Weltwirtschaftsordnung?

Die Veränderung von Chinas Rolle in der globalen Ökonomie hat weitreichende Folgen – auch für die Spielregeln der Weltwirtschaft insgesamt. Dabei wird in der Debatte hierzulande häufig ein wirtschaftspolitischer Konflikt zwischen China und „dem Westen“ diskutiert. Worin dieser Konflikt jenseits einer Verteilung von Profiten liegt, bleibt aber häufig unklar. Dieser Beitrag untersucht mit Blick auf die globalen Handels- und Finanzbeziehungen, ob und wie konkret Chinas gewachsene wirtschaftliche Rolle die Spielregeln der Weltwirtschaft beeinflusst.

JENNY SIMON

Die Wahrnehmung von Chinas Rolle in der Weltwirtschaft hat sich in den vergangenen Jahren drastisch verändert. Dabei steht nicht nur das deutlich gewachsene ökonomische Gewicht der Volksrepublik im Mittelpunkt. Diskutiert wird zunehmend auch, inwiefern Chinas Bedeutungsgewinn zur Veränderung der Spielregeln der globalen Ökonomie führt.

Der Beitrag geht Chinas Integration in die Weltwirtschaft nach und diskutiert, welchen Einfluss diese auf die Regulierung der globalen Ökonomie hat. Er argumentiert, dass Chinas Aufstieg die Spielregeln der Weltwirtschaft zunächst nicht radikal veränderte, aber von einer Reihe inkrementeller Transformationsprozesse und Konflikte um die Gestalt der Weltwirtschaft begleitet ist. Die Konflikte verdeutlichen Risse im universalen Geltungsanspruch der marktliberalen Wirtschaftsordnung und zeigen, dass es alternative Interessen und Ansätze mit Blick auf die Organisationsweise des globalen Kapitalismus gibt. Wie auch die Gegenstrategien der Regierungen von USA und EU tragen sie zu einer Fragmentierung der Vorherrschaft der marktliberalen Weltwirtschaftsordnung bei und fördern eine Entwicklung hin zu einer stärkeren multipolaren Konstellation. Dieses veränderte Terrain ist auch für die wirtschaftspolitische Situation in Deutschland von hoher Bedeutung.

Der Beitrag diskutiert zunächst zwei Aspekte, die die Art und Weise der Integration Chinas in die globale Ökonomie stark beeinflussen: das Terrain der Integra-

tion – die globale Wirtschaftsordnung – (Abschnitt 1) und Chinas Entwicklungsweise (2). Sodann wird Chinas Integration und dem Einfluss dieses Prozesses auf die ökonomischen Spielregeln auf zwei Feldern nachgegangen, den globalen Handels- und Finanzbeziehungen (3.1 und 3.2). Abschnitt 4 führt die Überlegungen zu einer vorläufigen Bilanz zusammen.

---

## 1 Integration in die marktliberale Weltwirtschaftsordnung

Seit den 1980er Jahren integriert sich die chinesische Ökonomie mit zunehmender Geschwindigkeit in die Weltwirtschaftsbeziehungen. In den letzten Jahren haben zwischenstaatliche Konflikte zugenommen, die vor allem in einer sich verschärfenden ökonomischen Konkurrenz und jeweils unterschiedlichen Organisationsprinzipien der wirtschaftlichen Systeme Chinas sowie der marktliberal geprägten Ökonomien begründet liegen.

Um diese Konflikte einordnen zu können, ist es hilfreich, sich zu vergegenwärtigen, dass ökonomische Spielregeln nicht neutral, sondern durch Machtverhältnisse geprägt sind. Einflussreiche Akteursgruppen ringen um die Verallgemeinerung von Regeln, die ihren Interessen und

ökonomischen Strategien entgegenkommen. Hierfür greifen sie etwa auf ökonomische Kapazitäten und (strukturellen) Zwang ebenso zurück wie auf das Eingehen von Bündnissen und Kompromissen mit anderen Interessengruppen (Cox 1987; Scherrer 2003). Die verallgemeinerten Interessen schreiben sich in die ökonomischen Institutionen und die regulativen Logiken ein und verdichten sich zu einer mehr oder weniger stabilen Struktur. So bilden sich historisch und räumlich verschiedene Typen von Kapitalismen heraus, in denen jeweils unterschiedliche ökonomische Regulierungsweisen vorherrschen. Aus dieser Perspektive integriert sich die chinesische Ökonomie – verstanden als spezifische kapitalistische Entwicklungsweise – in ein vorstrukturiertes Terrain globaler Machtbeziehungen und damit verbundener Formen wirtschaftlicher Regulierung. Sie bilden den Rahmen für wirtschaftlichen Wettbewerb und politische Konflikte um die Regulierung des globalen Kapitalismus, beeinflussen die chinesische Entwicklungsweise und können selbst durch die Integration Chinas verändert werden.

Die konkrete Formation, in deren Kontext Chinas Aufstieg sich vollzog, war die marktliberal geprägte Weltwirtschaftsordnung, die seit Mitte der 1970er Jahre als hegemoniales wirtschaftspolitisches Diskursterrain durchgesetzt wurde. Ihre Durchsetzung war eng verbunden mit einer Verschiebung der Kräfteverhältnisse zugunsten von an globalen Märkten orientierten Kapitalfraktionen, Vermögensbesitzenden und finanzmarktorientierten Gruppen, wobei eine Verschränkung der Hegemonie des Kernlandes unter Führung der USA, der vom Finanzkapital geführten US-Bourgeoisie und der Interessen transnational orientierter Kapitalfraktionen zu beobachten war (van Apeldoorn / de Graaff 2012). Die marktliberale Weltwirtschaftsordnung ist tendenziell zwar global organisiert, aber sehr asymmetrisch strukturiert und durch verschiedene, wechselseitig verflochtene und voneinander abhängige Entwicklungsweisen unterschiedlicher Volkswirtschaften geprägt. Die marktliberale Wirtschaftsordnung hat dabei einen expansiven Charakter. Dieser wird u. a. durch eine offensive Transnationalisierung der Eigentumsordnung und der (markt-)liberalen Prinzipien forciert, die die Gesellschaften des von den USA angeführten Globalen Nordens, der „Locke’schen Herzlande“ (*Lockean heartland*) (van der Pijl 2006), prägen<sup>1</sup>: eine Rechtsstruktur, die das Private und den (sich selbst) begrenzenden Staat trennt, das Eigentums- und Vertragsrecht privilegiert und die unternehmerische Freiheit und den Wettbewerb absichert. Für die Akteure im Kernland bilden diese Prinzipien die Grundlage ihrer Aktivitäten innerhalb konkurrierender Ökonomien, insbesondere der von van der Pijl als „Hobbes’sche Herausfordererstaaten“ (*Hobbesian contender states*) bezeichneten Gesellschaften. In diesen streben die dominanten Kräfte eine wirtschaftliche Aufholstrategie an. Um hierfür Ressourcen zu mobilisieren, Investitionen zu lenken und Industrien vor Wettbewerb zu schützen, üben die heimischen Staatsapparate weitrei-

chenden Einfluss auf die Organisation der Ökonomie aus (ebd., S. 6ff.).

Diese Strategie widerspricht jedoch wichtigen Regulierungsansätzen der marktliberalen Wirtschaftsordnung. Diese ist nicht nur durch eine Transnationalisierung der Produktionsbeziehungen und die Verlagerung von insbesondere arbeitsintensiver Fertigung in (semi-)periphere Volkswirtschaften wie China gekennzeichnet. Auch die Handelsbeziehungen wurden zunehmend internationalisiert und liberalisiert. Ihre Regulierung folgt einer privatwirtschaftlichen Unternehmensagenda, die (geistige) Eigentumsrechte stärkt, sowie dem Freihandelsparadigma, das auf den Abbau von Handelsschranken abzielt. Historisch waren es insbesondere die USA und später die EU, die eine Ausweitung des liberalen Handelsregimes vorantrieben (Scherrer 2015). Als institutionelles Rückgrat des Freihandelsregimes unterstützte zudem die Welthandelsorganisation (WTO) die Liberalisierung der Handelsbeziehungen. Während WTO-Vereinbarungen formal durch ein gleichberechtigtes Votum der Mitgliedstaaten zustande kommen, finden die wichtigsten Verhandlungen zwischen den sogenannten Quad-Staaten – den USA, der EU, Kanada und Japan – statt. Sie verfolgten zunächst einen Liberalisierungsansatz, der sich auf Zölle und andere Einfuhrbeschränkungen an den Grenzen der handelnden Ökonomien konzentrierte. Diese Liberalisierungsstrategie wurde allerdings zunehmend verschoben und richtet sich nun vor allem auf Fragen innerstaatlicher Regulierung. Dies umfasst Themen wie nationale Wettbewerbspolitik, Regeln für das öffentliche Beschaffungswesen, Investitionen oder den Schutz geistiger Eigentumsrechte.

Während dieser neuere Liberalisierungsansatz es transnationalen Unternehmen ermöglicht, ihre wirtschaftlichen Strategien in anderen Volkswirtschaften auszuweiten, indem sie etwa Regulierungen ausländischer Direktinvestitionen (ADI) oder staatlicher Güterbeschaffung beseitigen, sind die betroffenen Fragen innerstaatlicher Regulierung aus Sicht vieler (semi-)peripherer Ökonomien wichtige Regulierungsfelder zur Unterstützung der Binnenwirtschaft, zur Steuerung von Investitionen und zur Verfolgung eigener wirtschaftspolitischer Ziele. Regierungen des Globalen Südens stehen ihrer Liberalisierung daher häufig kritisch gegenüber, was zu einer Blockade der WTO-Verhandlungen beitrug (Hopewell 2015; Scherrer 2015). Die USA und später auch die EU reagierten hierauf, indem sie sich auf bilaterale und regionale Freihandelsabkommen (Free Trade Agreements, FTAs) konzentrierten, um die marktliberalen Regulierungen weiter voranzutreiben (Claar/Nölke 2013). Dies schwächt die Bedeutung der WTO ebenso wie die anhaltende Blockade der Neu-

1 Inwieweit die aktuellen Veränderungen in der Handelspolitik ein Abrücken von den Grundprinzipien des Marktliberalismus auch auf anderen Feldern bedeuten, bleibt abzuwarten (vgl. Scherrer 2019).



besetzung der WTO-Berufungsinstanz durch die USA.

Auf dem Terrain der globalen Finanzbeziehungen basiert der marktliberale Regulierungsmodus auf dem Dollar-Wall-Street-Regime. Dieses stützt sich auf die global zentrale Rolle des US-Dollars und der US-Finanzmärkte, räumt Finanzmarktakteuren großen Handlungsspielraum ein und misst auf internationaler Ebene vor allem der Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs und der Einführung flexibler, marktbasierter Wechselkurse hohe Bedeutung bei (Gowan 1999, S. 19ff.). Während die Bereitstellung und Regulierung von Liquidität dem Markt überlassen werden sollen, werden internationale Organisationen (z. B. der Internationale Währungsfonds [IWF]) mit der Abfederung von Finanzkrisen beauftragt. Zudem wird eine die Geldwert- und Preisstabilität stützende Geldpolitik sowie eine Anpassung an die Funktionsweise der Finanzmärkte der Herzlande verfolgt. Diese Regulierungsansätze öffneten die Märkte der (Semi-)Peripherie für internationales Kapital, sicherten die Rückzahlung von Krediten des Privatsektors im Krisenfall und stellten über die Kreditkonditionalität des IWF einen wichtigen Mechanismus zur Ausweitung der marktliberalen Wirtschaftsordnung dar (Armijo 2002; Drezner/McNamara 2013; Peet 2009).

Während sich die marktliberale Regulierungsweise bis 2008 räumlich ausweitete, wurden wachsende Spannungen und Instabilitäten in der globalen Wirtschaftsordnung sichtbar. In den Handelsbeziehungen werden diese durch die zunehmende Bedeutung und die Konkurrenz durch die aufstrebenden Wirtschaftsmächte sowie wachsende Leistungsbilanzungleichgewichte geschürt. Im Bereich der globalen Finanzbeziehungen stellt insbesondere deren strukturell krisenhafter Charakter ein Problem für die Stabilität der globalen Wirtschaftsordnung dar. Die wachsenden Spannungen rund um die Regulierung der Weltwirtschaft werden dabei nicht zuletzt durch die Kritik des marktliberalen Ansatzes durch (semi-)periphere Staaten verstärkt.

## 2 China global

Die heute konkurrierenden Kapitalismus-Typen marktliberaler und chinesischer Prägung sind nicht in Rivalität, sondern in einer asymmetrischen wechselseitigen Abhängigkeit entstanden. Die Durchsetzung des Marktliberalismus im Kernland war seit den 1970er Jahren begleitet von einer transnationalen Restrukturierung der Produktion, die eine Deindustrialisierung in den Zentren und eine wachsende Wettbewerbsfähigkeit der nun transnational ausgerichteten Konzerne förderte. Die transnationale Strukturierung der Produktion erfolgte u. a. über die Ansiedlung von Produktion und Know-how in China, was

im Kontext der marktwirtschaftlich orientierten Reformprozesse dort wesentlich zur Entstehung einer exportorientierten Industrialisierungs- und Wachstumsstrategie beitrug (ten Brink 2019, S. 56ff.). Die Liberalisierung des Kapitalverkehrs im Kernland ermöglichte wachsende ausländische Direktinvestitionen in die neuen Produktionsstandorte und später die Investition von Devisenreserven Chinas in US-Staatsanleihen. Dies trug wiederum zur Expansion der Finanzmärkte des Kernlands bei und finanzierte indirekt den Import chinesischer Waren (Ivanova 2013, S. 65).

Die chinesische Ökonomie integrierte sich vor diesem Hintergrund seit den 1980er Jahren zunehmend in die Weltwirtschaft. Während die Organisation der chinesischen Wirtschaft einem anhaltenden Wandel unterliegt und sich hybride Organisationsformen mit hoher Bedeutung von Marktmechanismen entwickelten, stellen die stark koordinierende Rolle des Staates und dessen weitreichende Steuerungskapazitäten ein wichtiges Merkmal dar. Außerdem war die chinesische Wirtschaftsweise durch eine investitionsorientierte Industrialisierungsstrategie und wachsende Exportüberschüsse geprägt. Die Wertschöpfung basierte auf einem Niedriglohnregime und starker Disziplinierung der Arbeiter\*innen. Parallel entwickelten sich heterogene Unternehmensformen, die vor allem in strategisch wichtigen Sektoren hauptsächlich vom nationalen Kapital dominiert wurden. Zwar privatisierte der Staat in erheblichem Umfang staatseigene Betriebe (*State-Owned Enterprises*, SOEs), in zentralen Sektoren dominieren diese jedoch weiterhin (Nölke et al. 2015, S. 546ff.). Das stark regulierte Finanzsystem, zunächst weitgehend abgeschirmt von den globalen Finanzmärkten, war ebenso wie die Wechselkurspolitik auf die Unterstützung der entwicklungs- und industriepolitischen Ziele ausgerichtet (Naughton 2007, S. 449ff.). Der chinesische Staat verfolgte damit insgesamt eine Strategie der asymmetrischen Integration in die Weltwirtschaft: Der Binnenmarkt und Schlüsselsektoren wurden zunächst geschützt und nur schrittweise internationalisiert (ebd., S. 481ff.). Nach und nach entstand eine diversifizierte Industriestruktur, die von arbeitsintensiven Industrien bis hin zu kapitalintensiven Branchen und einem High-Tech-Sektor reicht. Die 1999 eingeschlagene *going global*-Strategie – die staatliche Förderung eines Auslandsengagements von chinesischen Unternehmen und die wachsende Kreditvergabe an (semi-)periphere Ökonomien – vertieften die Internationalisierung der chinesischen Entwicklungsweise (Schmalz 2018a, S. 178ff.).

2001 trat China der WTO bei. Um dies zu erreichen, war eine erhebliche Anpassung an das marktliberale Freihandelsregime erforderlich: Der chinesische Staat schaffte das System des staatlich geplanten Außenhandels ab, ließ private Unternehmen auf diesem Feld zu und senkte Einfuhrzölle und -beschränkungen drastisch. Die Regulierung von SOEs und geistigen Eigentumsrechten sowie das Wettbewerbsrecht wurden grundlegend reformiert (Cho

2005, S. 166ff.). Allerdings lehnte der chinesische Staat Liberalisierungsforderungen ab, die im Widerspruch zu eigenen Zielen standen, und machte das Tempo der Liberalisierung von eigenen Wirtschaftszielen abhängig.

Auf Basis der schrittweisen und selektiven Weltmarktintegration entwickelte sich die chinesische Ökonomie – wenn auch noch in einer untergeordneten Position und in wichtigen Bereichen abhängig von ausländischen Technologien – zu einem der wichtigsten Standorte des globalen Kapitalismus. Diese Dynamik setzte sich auch nach der globalen Wirtschaftskrise seit 2008 fort. Zwar zeigten sich sowohl im Kontext der staatlichen Investitionsprogramme im Nachgang der Krise, aber beispielsweise auch durch die wirtschaftlichen Einbrüche im Zuge der globalen Coronapandemie, wachsende ökonomische Schwierigkeiten wie industrielle Überkapazitäten oder wachsende Arbeitslosigkeit. Die chinesische Ökonomie erholte sich aber im globalen Vergleich jeweils schnell von den ökonomischen Einbrüchen. Der chinesische Staat förderte hierfür auch verstärkt das Außenengagement chinesischer Unternehmen sowie das Aufholen im Bereich der Technologieführerschaft und den Aufstieg in den globalen Wertschöpfungsketten. Diese Dynamiken verschärften die internationale ökonomische Konkurrenz weiter und äußerten sich in zunehmenden Konflikten auf internationalem Parkett (Nölke 2022; Schmalz 2018a, S. 250ff., 2020).

Alles in allem verlief Chinas ökonomische Entwicklung, wie schon angedeutet, nicht frei von Widersprüchen und Krisen. Neben sozialen Spannungen und massiven ökologischen Verwerfungen entstanden durch die eingeschlagene Wachstumsstrategie Tendenzen zu Überinvestitionen und Überproduktion. Auch wachsende Verschuldung, die Entstehung von spekulativen Blasen und kleinere Finanzkrisen stellten Probleme dar. Darüber hinaus war die starke Exportorientierung mit einer hohen Abhängigkeit von der Weltmarktentwicklung und der Außenhandelspolitik anderer Ökonomien verbunden (Simon 2018).

Insgesamt bildeten einerseits die markliberale Weltwirtschaftsordnung, die Globalisierung und die partielle Anpassung der chinesischen Ökonomie eine wichtige Grundlage für Chinas wirtschaftlichen Erfolg. Andererseits sicherten die koordinierende Rolle des Staates und seine wirtschaftspolitische Regulierung Chinas Entwicklungsweise ab und reduzierten Dynamiken der Peripherisierung, wie sie andere Ökonomien des Globalen Südens erfuhren. Die Beziehungen zwischen Staat und Markt unterliegen dabei einem anhaltenden Wandel, und das Ausmaß der Marktreformen innerhalb Chinas ist umkämpft (Weber 2021). Gleichzeitig stellen Wirtschaftswachstum und Stabilität zusammen mit der Kontrolle zentraler Wirtschaftssektoren und Ressourcenströme ein zentrales Moment der Reproduktion der Machtposition der politischen Eliten dar. Die konkrete Ausgestaltung der Machtverhältnisse innerhalb der chinesischen Gesellschaft, Chinas Entwicklungsweise sowie die Form ihrer Internationalisierung sind untrennbar miteinander verbunden.

### 3 Chinas veränderte Bedeutung in der Regulierung der Weltwirtschaft

#### 3.1 Chinas Rolle in der Regulierung des Welthandels

Nachdem der chinesische Staat bei der Anpassung an die WTO-Regeln erhebliche Zugeständnisse gemacht hatte und sich in den folgenden WTO-Verhandlungen zunächst zurückhielt, änderte sich Chinas Rolle in der Regulierung des Welthandels nach dem Ausbruch der großen Krise 2008 deutlich. Materielle Grundlage hierfür waren Chinas weiter stark zunehmende Bedeutung im Welthandel (14 % der weltweiten Exporte im Jahr 2023) sowie eine Veränderung der globalen Konkurrenzbeziehungen. Durch eine Verschiebung in der Zusammensetzung der von China exportierten Waren (weg von arbeitsintensiven Konsumgütern und Low-Tech-Produkten hin zu Waren mit höherer Wertschöpfung) und eine wachsende Konkurrenzfähigkeit in wichtigen Hochtechnologiebranchen stehen chinesische Unternehmen inzwischen in direkter Konkurrenz zu US- und EU-Unternehmen und gewinnen Marktanteile in traditionell von diesen dominierten (Hochtechnologie-)Sektoren. Dies führt zunehmend zu Handelskonflikten, insbesondere mit den USA.

Innerhalb der WTO spiegelte sich dies in Auseinandersetzungen über unterschiedliche Ansätze zur Regulierung von Handel und Produktion wider. Der chinesische Staat schloss sich dem Bündnis von (semi-)peripheren Volkswirtschaften an, die die Forderungen der Quad nach einer Liberalisierung binnenwirtschaftlicher Themen zurückwiesen, was als Eskalation der Blockade der Handelsliberalisierung und Schwächung der Macht der Quad in der WTO interpretiert wurde (Hopewell 2015, S. 328ff.). Allerdings befürwortete die chinesische Regierung den traditionellen Liberalisierungsansatz der wechselseitigen Zollsenkungen und unterstützte dementsprechende WTO-Abkommen (Weinhardt / ten Brink 2020, S. 269).

Die unterschiedlichen Ansätze der wirtschaftspolitischen Regulierung reflektieren sich ebenfalls auf dem Feld der Dumpingklagen und Handelskonflikte innerhalb der WTO. Hier argumentieren insbesondere die USA und die EU, dass die Organisation und Rolle von Chinas SOEs, ihre staatliche Subventionierung sowie die Regulierung des öffentlichen Beschaffungswesens, des Dienstleistungssektors, des E-Commerce und des Technologietransfers die Preise für chinesische Produkte niedrig halten, den internationalen Handel verzerren und dem WTO-Recht widersprechen würden (ebd. 2020, S. 258f.; WTO 2018). Chinas Vertreter\*innen in der WTO verteidigen hingegen die Industrie- und wettbewerbspolitischen Strategien und Regulierungsansätze Chinas als kompatibel mit dem WTO-Recht (ebd., S. 266f.). Sie kritisieren ihrerseits die Regierungen der Zentren dafür, die Maßnahmen gegen chinesische Importe zu legitimieren, indem China weiterhin als „Nicht-Marktwirtschaft“ (NME) behandelt wird, und

leiten eigene Antidumpingverfahren gegen die EU und die USA ein (Choukroune 2012, S. 52f.). Zudem fordern chinesische Vertreter\*innen, staatliche Eingriffe zum Erreichen von entwicklungs- und industriepolitischen Zielen innerhalb der WTO als legitim zu akzeptieren, was auch von anderen (semi-)peripheren Ökonomien unterstützt wird (Weinhardt/ten Brink 2020, S. 156f.). Der chinesische Staat nutzt darüber hinaus aktiv das WTO-Streit-schlichtungsverfahren, vor allem um gegen die Zollpolitik von EU und USA vorzugehen, wobei sich auch in der Nutzung dieses WTO-Instruments das Muster der „selektiven Herausforderung“ spiegelt (Weinhardt/ten Brink 2020).

In den Auseinandersetzungen innerhalb der WTO wird insgesamt deutlich, dass eine Fülle von wirtschaftspolitischen Strategien des chinesischen Staates im WTO-Recht nicht konkret geregelt werden. Praktiken wie Subventionen, die Unterstützung staatlicher Unternehmen, die Regulierung von Dienstleistungen oder der Technologietransfer werden häufig nicht von den WTO-Regeln erfasst oder sind im chinesischen Protokoll zum WTO-Beitritt nur vage formuliert (Choukroune 2012, S. 52f.). Auch die Unterscheidung zwischen öffentlichen und privaten Einrichtungen ist im WTO-Recht nicht eindeutig formuliert und spiegelt nicht die Art und Weise wider, in der chinesische Staatsunternehmen organisiert sind (Wu 2016, S. 265ff.). Damit geraten bestimmte wirtschaftspolitische Regulierungsansätze des chinesischen Staates, aber auch anderer semiperipherer Ökonomien mit staatskapitalistisch ausgerichteten Strategien zwar mit Interessen von Unternehmen in den Herzlanden in Konflikt, aber weniger mit den internationalen Vereinbarungen auf dem Feld der globalen Handelspolitik,

Auch außerhalb der WTO engagiert sich der chinesische Staat zunehmend in der Regulierung globaler Handelsbeziehungen, insbesondere durch den Abschluss einer wachsenden Zahl von Freihandelsabkommen (MoFCom o.J.). 2020 unterzeichnete China zusammen mit 14 Staaten im asiatisch-pazifischen Raum das Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), das 2022 in Kraft trat. Mit einem Anteil am Welthandel von rund 30 % ist das RCEP die global größte Freihandelszone. 2023 wurde ein Freihandelsabkommen mit Serbien verhandelt, und auch das Abkommen mit der Schweiz soll ausgeweitet werden. Diese Freihandelsabkommen enthalten keine Maßnahmen zu Fragen der innerstaatlichen Regulierung oder Klauseln zu Arbeitsstandards. Sie sehen vornehmlich den gegenseitigen Abbau von Zöllen vor. Darüber hinaus dienen diese Abkommen politischen Zielen, insbesondere der Anerkennung der Ein-China-Politik<sup>2</sup> sowie des Marktwirtschaftsstatus Chinas durch die Handelspartner (Tiezzi 2018, S. 41ff.). In bilateralen Verträgen, insbesondere mit lateinamerikanischen und afrikanischen Volkswirtschaften, aber auch im Rahmen der Belt-and-Road-Initiative, vereinbart China Umfang und Regeln für Investitionen und langfristige Rohstofflieferungen (Schmalz 2018b, S. 34).

Die Regierungen der USA und der EU-Staaten agieren mit teils aggressiven Strategien gegen die veränderte Position Chinas. Seit 2017 forciert die US-Regierung wiederholt eine Reihe von Maßnahmen, um eine Öffnung der chinesischen Märkte und die eigenen wirtschaftspolitischen Interessen durchzusetzen, was in wiederholte Eskalationen globaler Handelskonflikte mündete. Die US-Regierung führte hohe Strafzölle ein, die von der WTO teilweise als unrechtmäßig eingestuft wurden, und verhängte Sanktionen gegen chinesische Unternehmen wie Lieferverbote oder den Entzug des Marktzugangs (Europäische Kommission 2023, 2024). Zusätzlich untergräbt die Trump-Administration II die Bedeutung der WTO, indem die Zahlungen an die Organisation eingestellt wurden und WTO-Spielregeln, etwa die Meistbegünstigungsklausel, gegenüber einer zunehmenden Zahl an WTO-Mitgliedsstaaten nicht eingehalten werden. Handelspolitische Konflikte werden damit zunehmend außerhalb der WTO ausgetragen (vgl. zu den Reaktionen der USA und der EU den Beitrag von Scherrer in diesem Heft).

Insgesamt ist Chinas Einfluss auf die Regulierung des Welthandels damit ambivalent: Einerseits hat sich China in einem beträchtlichen Maße an die WTO-Regeln angepasst und bringt sich aktiv in die WTO ein. Mit ihren Abkommen für den gegenseitigen Zollabbau trägt die Regierung Chinas zudem zur Ausweitung des traditionellen Liberalisierungsansatzes und des globalen Handels bei. Auf die jüngste Eskalation der US-Zölle reagierte die chinesische Regierung beispielsweise damit, dass Gespräche zu einem Freihandelsabkommen mit Japan und Südkorea verstärkt wurden. Die selektive Ablehnung von binnenwirtschaftlichen Liberalisierungsmaßnahmen sowie das Beharren auf der Legitimität entwicklungs- und industriepolitischer Ziele blockiert andererseits die Durchsetzung markoliberaler Regeln im Rahmen der WTO. Dies trägt zu einer Vertiefung der bereits bestehenden Blockade der WTO sowie zur Infragestellung des universalen Ansatzes der Handelsliberalisierung bei. Die Fragmentierung des Handelsregimes wird durch die Reaktionen der Herzlande noch weiter vertieft. Gleichzeitig schreiben sich die ordnungspolitischen Strategien des chinesischen Staates zunehmend in die Strukturen der globalen Handelsbeziehungen ein.

### 3.2 Chinas Rolle in der Regulierung der globalen Finanzbeziehungen

Auch auf dem Feld der Finanzbeziehungen begann der chinesische Staat während der großen Krise, sich ordnungspolitisch zu engagieren. Zwar hat der chinesische

2 Das Ein-China-Prinzip formuliert die Position, dass es nur ein China gibt, welches das chinesische Festland, Hongkong, Macao und die Republik China (RoC, Taiwan) umfasst.

Staat in der unmittelbaren Krise die auf dem Dollar basierende Ordnung aktiv stabilisiert, diese gleichzeitig jedoch auch kritisiert und Reformen vorgeschlagen (Simon 2022, S. 395ff.; Zhou 2009). Als die Initiativen an der Blockade der USA scheiterten, konzentrierte sich die chinesische Regierung auf die Internationalisierung ihrer Währung, des Renminbi (RMB), um die Abhängigkeit vom US-Dollar zu verringern. Dabei wurden zwar Zugeständnisse in Richtung einer stärker marktbasierten Bestimmung des RMB-Wechselkurses gemacht, auch um 2017 die Aufnahme des RMB in den IWF-Währungskorb zu erreichen. Die Regulierung der Währung wurde aber ebenso wenig aufgegeben wie die Kapitalverkehrskontrollen (McNally 2015; Simon 2022). Heute verankert China die Verwendung des RMB systematisch in Freihandelsabkommen oder Investitionsverträgen. Während die internationale Nutzung des RMB sich bislang auf einem niedrigen Niveau bewegt, wickelt China vor allem den regionalen Handel zunehmend unter Umgehung des US-Dollars ab. Auch die Entstehung eines neuen RMB-geführten Währungsblocks in Asien wird diskutiert (Eichengreen/Lombardi 2017, S. 43). Für Aufmerksamkeit sorgten auch die finanzbezogenen Infrastrukturen, die China im Zuge der RMB-Internationalisierung entwickelte (Goede/Westermeier 2022). Diese ermöglichen es auch anderen Staaten, finanzielle Transaktionen unter Umgehung des US-Dollars sowie der auf ihm basierenden Infrastruktur abzuwickeln – etwa im Falle von US-Sanktionen in Form eines Ausschlusses aus dem SWIFT-System.

Auch in den internationalen Organisationen des globalen Finanzwesens nimmt der chinesische Staat seit 2008 eine aktivere Rolle ein. Während China in der unmittelbaren Krisensituation den IWF unterstützte, forderte der chinesische Staat gleichzeitig Reformen innerhalb des IWF, die vor allem die Einflussmöglichkeiten des Globalen Südens deutlich erhöhen sollten. Neben Auseinandersetzungen um die Akzeptanz von Kapitalverkehrskontrollen wurde vor allem eine Reform der Stimmrechte vorangetrieben (Simon 2022, S. 396f.). Nach einer mehrjährigen Blockade der Stimmrechtsreform durch die USA baute China seine Stimmenanteile auf rund 6 % aus (IWF 2016). Allerdings behielten die USA zusammen mit ihren europäischen Verbündeten ihre Vetomacht, und die Verteilung der Stimmrechte spiegelt nach wie vor nicht das ökonomische Gewicht semiperipherer Volkswirtschaften wider, wie die IWF-Statuten es eigentlich vorsehen. Während China, Brasilien oder Indonesien deutlich unterrepräsentiert sind, haben Ökonomien wie Deutschland oder Japan wesentlich zu hohe Stimmanteile. Dies führt bis heute zu anhaltenden Konflikten und einem deutlichen Legitimitätsverlust des IWF (Mühleisen 2023, S. 8f.).

Seit der US-Blockade der IWF-Stimmrechtsreform verfolgt die chinesische Regierung zudem eine neue Strategie: den Aufbau alternativer Organisationen und Mechanismen außerhalb der bestehenden, vom Kernland geprägten Governance-Strukturen. Sie forcierte die In-

stitutionalisierung des BRIC(S)-Forums<sup>3</sup>, die Gründung der New Development Bank (NDB) und der Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB). Dadurch gelang es dem chinesischen Staat, parallele Organisationen zu etablieren und damit wirtschaftspolitische Rationalitäten der chinesischen Entwicklungsweise zu institutionalisieren. Dazu gehören die Konzentration auf Infrastrukturinvestitionen, die Akzeptanz von Kapitalkontrollen, regulierte Währungen und eine herausragende Rolle des Staates bei den zu finanzierenden Projekten (AIIB 2016; Simon 2022, S. 395ff.).

Der Aufbau neuer Finanzorganisationen ist zudem eng verbunden mit Chinas Aufstieg als internationaler Investor und Kreditgeber. Die staatlich geförderte Internationalisierung chinesischer Unternehmen und eine Diversifizierung der Investitionen weg von den USA führten zu einer Zunahme und Verlagerung der Kapitalströme aus China. Die Möglichkeit, während der Krise Anteile an angeschlagenen Unternehmen günstig zu erwerben, förderte chinesische Investitionen in europäische und US-amerikanische Unternehmen, insbesondere im Logistik- und Infrastrukturbereich, aber auch in Hightech-Unternehmen (Schmalz 2019, S. 26ff.). Auch Chinas Investitionen in Lateinamerika, Afrika und Asien nahmen weiter zu, was durchaus auch zu wachsenden Konflikten und Diskussionen um neue Abhängigkeiten führt.

Von besonderer Bedeutung ist, trotz der abnehmenden Investitionsdynamik und ausbleibenden Realisierung einiger Projekte, jedoch die Belt-and-Road-Initiative (BRI). Sie bündelt den Ausbau von Infrastruktur, Handel und Produktionsnetzwerken in Asien, Afrika und Europa, zielt auf eine Reduzierung von Chinas Abhängigkeit von traditionellen Handelsrouten und unterstützt die Internationalisierung der chinesischen Infrastruktur- und Investitionspolitik (Hoering 2018). In den letzten zehn Jahren ist China zudem zu einem der weltweit wichtigsten Geber in der Entwicklungsfinanzierung avanciert, wobei ein Interesse des chinesischen Staates an Infrastrukturprojekten mit chinesischer Beteiligung, am Zugang zu Ressourcen und an der Erweiterung der Absatzmärkte für Chinas Exportindustrie erkennbar ist (Aiddata 2017; Bräutigam 2011).

Mit diesen Strategien wurde insgesamt ein neues Regime für internationale Investitionen und Entwicklungsfinanzierung parallel zu den markoliberalen Strukturen der Herzlande geschaffen. Chinas internationale Kreditvergabe und Investitionen, die die von IWF und Weltbank mittlerweile übersteigen, bieten einen alternativen Zugang zu Finanzmitteln, der die potenzielle Durchsetzung markliberaler Prinzipien, z. B. im Zusammenhang mit IWF-Kre-

3 BRIC steht für den Zusammenschluss von Brasilien, Russland, Indien und China zu einem internationalen Forum aufstrebender Volkswirtschaften. Nach dem Beitritt Südafrikas 2010 („BRICS“) kamen später auch andere Staaten hinzu („BRICS plus“).



ditionen und Strukturanpassungsprogrammen, einschränkt. Allerdings führten nicht nur die Investitionen Chinas im Kontext der BRI oder Kreditvergabe in Ländern des Globalen Südens zunehmend zu Kritik und Konflikten (vgl. den Beitrag von Banse in diesem Heft). Obwohl die chinesischen Investitionen in den USA und der EU nur einen geringen Anteil an den gesamten ausländischen Direktinvestitionen ausmachen, führten diese zu teils starken politischen Reaktionen in den Kernländern: Mehrere Staaten führten Systeme zur Überwachung chinesischer Investitionen ein. Die US-Regierung und einige EU-Staaten blockieren zunehmend chinesische ADI, insbesondere im High-Tech-Sektor. Sie legen außerdem Förderprogramme zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit einheimischer Technologieunternehmen sowie groß angelegte Finanzierungsprojekte auf, um Chinas Rolle bei der Infrastrukturfinanzierung entgegenzuwirken (Grieger 2021; Schmalz 2019, S. 28ff.). Die Dynamik führte auch innerhalb der Kernländer zu einer aktiveren Rolle des Staates, beispielsweise auf den Feldern der Industrie- und Infrastrukturpolitik (Alami et al. 2022; Köncke/Simon 2022).

Alle diese Initiativen führen bisher nicht zu einer radikalen Veränderung des Dollar-Wall-Street-Regime (DWSR). Der chinesische Staat nutzt aktiv die Strukturen der globalen Finanzbeziehungen und trug sogar zu deren Stabilisierung während der globalen Krise bei. Die Unterstützung lässt sich nicht zuletzt durch einen Mangel an Alternativen und strukturelle Macht innerhalb des DWSR erklären. Diese schränkte auch die Möglichkeiten des chinesischen Staates ein, Reformen durchzusetzen, und führte sogar zu einer zeitweisen Stärkung des US-Dollars (Scherrer 2023; Simon 2022). Die Strategie des chinesischen Staates, parallele Strukturen der Finanzbeziehungen außerhalb der unmittelbaren Reichweite der Herzlande aufzubauen, hat jedoch zu einer sichtbaren Transformation geführt. Mit der beginnenden Internationalisierung des RMB, Chinas wachsenden Investitionen, der Kreditvergabe ohne marktliberale Auflagen und den neu entwickelten Institutionen entstand eine Alternative zu den Strukturen des DWSR. Der Einflussbereich des DWSR hat sich dadurch verringert. Dies führt tendenziell zu einer Fragmentierung und multipolaren Gestaltung der Weltwirtschaftsordnung auf dem Feld der globalen Finanzbeziehungen.

zu ihrer radikalen Veränderung. Im Gegenteil: Chinas zunehmende Integration, die Anpassung an die Spielregeln der marktliberalen Wirtschaftsordnung und Beteiligung in internationalen Organisationen führte seit den 1980er Jahren zu einer räumlichen Ausweitung des Kapitalismus und der Globalisierungsdynamik sowie zur Reproduktion der vorherrschenden Wirtschaftsordnung in beiden hier diskutierten Bereichen. Dies lässt sich vor allem dadurch erklären, dass die marktliberale Wirtschaftsordnung und die in sie eingeschriebene strukturelle Macht das Terrain bildete, in das die chinesische Ökonomie eingebunden wurde. Allerdings waren auch die Interessen chinesischer Kapitalfraktionen und Eliten innerhalb des chinesischen Staates zentral, die die Integration der chinesischen Ökonomie in den globalen Kapitalismus vorantrieben.<sup>4</sup>

Deutlich wird jedoch auch, dass sich im Zuge der Integration der chinesischen Ökonomie der globale Kapitalismus veränderte: Die chinesische Wirtschaft hat sich nicht nur (wieder) zu einem Gravitationspol der globalen Ökonomie entwickelt, ihre Internationalisierung hat auch Auswirkungen auf die Gestalt der Weltwirtschaftsordnung. Der chinesische Staat engagierte sich mit dem Ausbruch der globalen Wirtschaftskrise 2008 aktiv in den bestehenden Institutionen und legte eine eigene Reformagenda vor. Er entwickelte auch einen Ansatz, parallele Strukturen und Institutionen zu etablieren, die die Abhängigkeit der chinesischen Ökonomie vom Einflussbereich des Kernlandes reduzieren soll – oft in Zusammenarbeit mit anderen (semi-)peripheren Staaten. Diese Strategie gewann auch deshalb an Dynamik und Einfluss, weil die Regierungen der USA und europäischer Staaten eine stärker an den Interessen der (Semi-)Peripherie orientierte Reform der bestehenden Strukturen blockierten. Die von China etablierten alternativen Governance-Mechanismen veränderten demgegenüber die Weltwirtschaftsordnung sichtbar, wobei allerdings ihre Grundstrukturen fortbestehen. Das vom chinesischen Staat etablierte Netzwerk neuer Institutionen, Regulierungsregime und (regulativer) Infrastrukturen für Produktion, Handel und Investitionen schaffen Alternativen zu den marktliberalen Strukturen und drängen teilweise deren Einflussbereich zurück, beispielsweise innerhalb der WTO oder mit Blick auf die Regulierung anderer Volkswirtschaften durch die Rolle des IWF als Kreditgeber. Dabei führt der vom chinesischen Staat verfolgte Ansatz auch zu neuen Abhängigkeiten und Konflikten innerhalb der (Semi-)Peripherie, die eine weitergehende Unterstützung chinesischer Reforminitiativen unter den (semi-)peripheren Ökonomien schwächen. Ins-

## 4 Chinas Bedeutungsgewinn: Herausforderung der Weltwirtschaftsordnung?

Der chinesische Staat verfolgte – dies wurde deutlich sichtbar – weder eine Strategie zur Beseitigung der marktliberalen Wirtschaftsordnung, noch führte Chinas Aufstieg

4 Innerhalb des chinesischen Staates lassen sich allerdings auch Auseinandersetzungen um die Ausrichtung und Geschwindigkeit der Integration in die Weltwirtschaft beobachten, wenn diese teils auch schwer nachzuvollziehen sind. Für eine historische Perspektive vgl. etwa Weber (2021).



gesamt fordert die Integration Chinas die Weltwirtschaftsordnung damit nicht grundlegend heraus, sie führt aber – auch durch die Strategien des Kernlandes begründet – zu einem stärker konfliktiven, fragmentierten und multipolaren Regulierungsgeflecht.

Die Konflikte um die Ausrichtung der Weltwirtschaftsordnung lassen sich nicht durch einen chinesischen Exzeptionalismus erklären, der eine allgemein wünschenswerte markliberale Ordnung stört. Eine solche Perspektive folgt dem universellen Anspruch der markliberalen Ordnung und blendet aus, dass es alternative Ansätze und Interessen gibt. Sie macht unsichtbar, dass Ansätze zur Organisation des Kapitalismus mit Machtverhältnissen, dominanten Wirtschaftsstrategien und Interessen verbunden sind. Demgegenüber reflektieren die aktuellen Konflikte eine veränderte Konkurrenzsituation auf dem Weltmarkt und damit verbunden Machtkämpfe um die Ausrichtung des Kapitalismus. Freier Kapitalverkehr und die Möglichkeit eines ungehinderten Engagements im Ausland folgen den Interessen führender Kapitalfraktionen des Kernlandes. Sie stehen jedoch im Widerspruch zu den Strategien des chinesischen Staates und anderer (semi-)peripherer Volkswirtschaften, durch eine Regulierung des Kapitalverkehrs oder eine aktive Industrie- und Technologiepolitik entwicklungs- und wirtschaftspolitische Ziele zu verfolgen und im globalen Wettbewerb aufzuholen.

Chinas ökonomischer Bedeutungsgewinn und das Spannungsverhältnis zwischen den unterschiedlichen Modi wirtschaftspolitischer Regulierung führen damit zu zunehmenden geoökonomischen Spannungen und haben auch für die deutsche Ökonomie weitreichende Folgen. Während deutsche Unternehmen von der ökonomischen Regulierung innerhalb Chinas – etwa dem niedrigen Lohnniveau – ebenso profitiert haben wie von der dynamischen Entwicklung des chinesischen Binnenmarktes, werden chinesische Unternehmen heute zunehmend in Bereichen zu Konkurrenten, die zuvor den Herzlanden und seinen Juniorpartnern vorbehalten waren. Auch die Fragmentierung der Weltwirtschaftsordnung und damit verbundene Prozesse, wie etwa Zollstreitigkeiten zwischen den USA, der EU und China, führen zu einer insgesamt unsichereren globalen ökonomischen Situation. Gleichzeitig fördert der Bedeutungsgewinn des chinesischen Staatskapitalismus innerhalb der EU und auch Deutschlands Diskussionen um eine Veränderung der Rolle staatlicher Wirtschaftspolitik, die sich etwa in einem veränderten Modus staatlicher Technologie-, Innovations- und Infrastrukturpolitik auch hierzulande reflektiert (Babic 2021; Köncke/Simon 2022; van Apeldoorn/Graaff 2022). Insgesamt scheint sich die Regulierung der Weltwirtschaftsbeziehungen in einer krisenhaften und konfliktiven Phase des Interregnums zu bewegen. ■

## LITERATUR

- Aiddata** (2017): By the Numbers. China's Global Development Footprint, <https://www.aiddata.org/china-official-finance> (letzter Zugriff: 22. 12. 2024)
- AIIB (Asia Infrastructure Investment Bank)** (2016): Asian Infrastructure Investment Bank. Subscriptions and Voting Power of Member Countries, [https://www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/membership-status/\\_content/index/\\_download/20160930035841674.pdf](https://www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/membership-status/_content/index/_download/20160930035841674.pdf) (letzter Zugriff: 22. 12. 2024)
- Alami, I. / Dixon, A. / Gonzalez-Vicente, R.** (2022): Geopolitics and the 'New' State Capitalism, in: *Geopolitics* 27 (3), S. 995–1023
- van Apeldoorn, B. / de Graaff, N.** (2012): The Limits of Open Door Imperialism and the US State-Capital Nexus, in: *Globalizations* 9 (4), S. 593–608
- van Apeldoorn, B. / de Graaff, N.** (2022): The State in Global Capitalism Before and After the Covid-19 Crisis, in: *Contemporary Politics* 28 (3), S. 306–327
- Armijo, L.** (2002): Core Questions and Mental Categories, in: Armijo, L. (Hrsg.): *Debating the Global Financial Architecture*, Albany, S. 1–62
- Babic, M.** (2021): State Capital in a Geoeconomic World, in: *Review of International Political Economy* 30 (1), S. 1–28
- Bräutigam, D.** (2011): Aid 'With Chinese Characteristics', in: *Journal of International Development* 23 (5), S. 752–764
- ten Brink, T.** (2019): *China's Capitalism. A Paradoxical Route to Economic Prosperity*, Philadelphia
- Cho, H.** (2005): Chinas langer Marsch in den Kapitalismus, Münster
- Choukroune, L.** (2012): China and the WTO Dispute Settlement System, in: *China Perspectives* 2012 (1), S. 49–57
- Claar, S. / Nölke, A.** (2013): Deep Integration in North-South Relations: Compatibility Issues Between the EU and South Africa, in: *Review of African Political Economy* 40 (136), S. 274–289
- Cox, R. W.** (1987): *Production, Power, and World Order. Social Forces in the Making of History*, New York
- Drezner, D. W. / McNamara, K.** (2013): International Political Economy, Global Financial Orders and the 2008 Financial Crisis, in: *Perspectives on Politics* 11 (01), S. 155–166
- Eichengreen, B. / Lombardi, D.** (2017): RMBI or RMBR? Is the Renminbi Destined to Become a Global or Regional Currency?, in: *Asian Economic Papers* 16 (1), S. 35–59
- Europäische Kommission** (2023): EU-US Trade and Technology Council – Fourth Ministerial Meeting – Key Outcomes, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/eu-us-trade-and-technology-council-fourth-ministerial-meeting-key-outcomes> (letzter Zugriff: 14. 02. 2025)
- Europäische Kommission** (2024): Factsheet: EU-US Trade and Technology Council (2021–2024), <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/factsheet-eu-us-trade-and-technology-council-2021-2024> (letzter Zugriff: 14. 02. 2025)
- de Goede, M. / Westermeier, C.** (2022): Infrastructural Geopolitics, in: *International Studies Quarterly* 66 (3), DOI: 10.1093/isq/sqac033
- Gowan, P.** (1999): *The Global Gamble. Washington's Faustian Bid for World Dominance*, London u. a. O.
- Grieger, G.** (2021): Towards a Joint Western Alternative to the Belt and Road Initiative? European Parliamentary Research Service, o. O., [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698824/EPRS\\_BRI\(2021\)698824\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698824/EPRS_BRI(2021)698824_EN.pdf) (letzter Zugriff: 22. 12. 2024)
- Hoering, U.** (2018): *China's Long March 2.0 – The Belt and Road Initiative as Development Model*, Hamburg
- Hopewell, K.** (2015): Different Paths to Power: The Rise of Brazil, India and China at the World Trade Organization, in: *Review of International Political Economy* 22 (2), S. 311–338
- Ivanova, M.** (2013): The Dollar as World Money, in: *Science & Society* 77 (1), S. 44–71
- IWF (Internationaler Währungsfonds)** (2016): IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors, <https://www.imf.org/en/About/executive-board/members-quotas> (letzter Zugriff: 14. 02. 2025)
- Köncke, P. / Simon, J.** (2022): Editorial: StaatsKapitalismus, in: *Prokla* 52 (208), S. 364–371
- McNally, C.** (2015): The Political Economic Logic of RMB Internationalization, in: *International Politics* 52 (6), S. 704–723
- MoFCom (Ministry of Commerce, PR China)** (o. J.): China FTA Network, <http://fta.mofcom.gov.cn/english/index.shtml> (letzter Zugriff: 22. 12. 2024)
- Mühleisen, M.** (2023): *The Bretton Woods Institutions in an Era of Geopolitical Fragmentation*. Atlantic Council GeoEconomics Center, Washington, DC, <https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2023/10/The-Bretton-Woods-Institutions-in-an-Era-of-Geopolitical-Fragmentation.pdf> (letzter Zugriff: 22. 12. 2024)
- Naughton, B.** (2007): *The Chinese Economy. Transitions and Growth*, Cambridge u. a. O.
- Nölke, A.** (Hrsg.) (2022): *Post-Corona Capitalism. The Alternatives Ahead*, Bristol
- Nölke, A. / ten Brink, T. / Claar, S. / May, C.** (2015): Domestic Structures, Foreign Economic Policies and Global Economic Order: Implications from the Rise of Large Emerging Economies, in: *European Journal of International Relations* 21 (3), S. 538–567
- Peet, R.** (2009): *Unholy Trinity. The IMF, World Bank and WTO*, London/ New York
- van der Pijl, K.** (2006): *Global Rivalries from the Cold War to Iraq*, London
- Scherrer, C.** (2003): Verschränkte Hegemonie. Staat und Klasse in den transatlantischen Beziehungen, in: Beckmann, M. (Hrsg.): „Euro-Kapitalismus“ und globale politische Ökonomie, Hamburg, S. 87–112
- Scherrer, C.** (2015): Regelssetzung im Welthandel: Schutz für die Starken, in: *Wirtschaftsdienst* 95 (5), S. 315–318

- Scherrer, C.** (2019): Direkte Konfrontation statt Umzingelung: US-Handelspolitik unter Trump mit China, in: PROKLA, 49 (194), S. 35–57
- Scherrer, C.** (2023): Herausforderungen für den US-Dollar und das Währungsregime, in: Prokla 53 (213), S. 597–617
- Schmalz, S.** (2018a): Machtverschiebungen im Weltsystem. Der Aufstieg Chinas und die große Krise, Frankfurt a. M.
- Schmalz, S.** (2018b): The Changing Governance and Geography of World Trade, in: Lane, D. / Zhu, G. (Hrsg.): Changing Regional Alliances for China and the West, Lanham, S. 25–43
- Schmalz, S.** (2019): The Three Stages of Chinese Capital Export, in: Journal für Entwicklungspolitik 35 (3), S. 17–38
- Schmalz, S.** (2020): Der Corona-Crash in China, in: Prokla 50 (199), S. 355–362
- Simon, J.** (2018): Die Rolle Chinas in den aktuellen Auseinandersetzungen um den Operationsmodus der Globalisierung, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 25 (2), S. 144–163
- Simon, J.** (2022): Die Rolle des Staates in der Internationalisierung der chinesischen Finanzbeziehungen, in: Prokla 52 (208), S. 385–408
- Tiezzi, S.** (2018): Free Trade with Chinese Characteristics, in: Amighini, A. (Hrsg.): China Champion of (Which) Globalisation?, Milano, S. 39–60
- Weber, I. M.** (2021): How China Escaped Shock Therapy. The Market Reform Debate, Abingdon
- Weinhardt, C./ten Brink, T.** (2020): Varieties of Contestation: China's Rise and

the Liberal Trade Order, in: Review of International Political Economy 27 (2), S. 258–280

**WTO (World Trade Organisation)** (2018): Trade Policy Review China. Report by the Secretariat, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/tpr\\_e/s375\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s375_e.pdf) (letzter Zugriff: 22.12.2024)

**Wu, M.** (2016): The "China, Inc." Challenge to Global Trade Governance, in: Harvard International Law Journal 57 (2), S. 261–324

**Zhou, X.** (2009): Reform the International Monetary System. Essay by Dr Zhou Xiaochuan, Governor of the People's Bank of China, <https://www.bis.org/review/rogo402c.pdf> (letzter Zugriff: 22.12.2024)

## AUTORIN

**JENNY SIMON**, Dr., Postdoc am Center for Research on Sustainability and Transformation (CREST) der Europa-Universität Flensburg. Forschungsschwerpunkte: Globale Politische Ökonomie und globale Finanzbeziehungen, Chinas weltwirtschaftliche Rolle, politische Ökonomie der sozial-ökologischen Transformation.

@ jenny.simon@uni-flensburg.de

# Energie- und Klimafinanzierung als globale Herausforderung

Die weltweiten (geo-)politischen Veränderungen mit zunehmendem Nationalismus, Krisen und Konflikten erschweren die Suche nach globalen Lösungen für die Energie- und Klimafinanzierung. Auch die jüngste Weltklimakonferenz im November 2024 in Baku wurde den Anforderungen an Lösungen für die Klimakrise nicht gerecht. Die Art der Finanzierung, die Verteilung der finanziellen Lasten sowie die Höhe der Finanzaufwendungen sind die Streitfelder. Gleichzeitig haben sich die Finanzierungsinstrumente im Kontext der Nachhaltigkeitsziele (*Sustainable Development Goals*) in den letzten Jahren verändert. Marktbasierte Finanzierungsinstrumente dominieren die Energie- und Klimafinanzierung. Welche Folgen das hat, ist Gegenstand dieses Beitrags.

SIMONE CLAAR

## 1 Einleitung

Die Klimakrise ist eine der größten Herausforderungen unserer Zeit. Der fortschreitende Klimawandel und die damit verbundenen Risiken machen globale Lösungsansätze unabdingbar. Besonders dringlich ist die Abkehr von fossilen Energieträgern. Die aktuellen geopolitischen Spannungen und anhaltenden kriegesischen Konflikte haben die Abhängigkeit von fossilen Energieträgern deutlich offengelegt. Erneuerbare Energiequellen wie Wind oder Sonne sind als Ersatz geeignet, erfordern jedoch einen hohen Kapitaleinsatz. Aber sie ermöglichen auch eine dezentrale Energieerzeugung und somit geringere geopolitische Abhängigkeiten.

Die Frage der Höhe, aber auch der Art der Finanzierung von Klimafolgen war ein Streitfeld auf der Weltklimakonferenz der Vereinten Nationen (COP) im November 2024 in Baku. Dort war einerseits Thema, dass Investitionen in erneuerbare Energien massiv gesteigert werden müssen, andererseits umfangreiche Mittel für die Anpassung an die bereits unvermeidbaren Folgen des Klimawandels notwendig seien. Die wenigen gemeinsamen Ergebnisse der Baku-Konferenz betonen dabei die zentrale Rolle der Finanzierung. Die geringe Bereitschaft reicher Staaten, die Energiewende in ärmeren Ländern finanziell zu unterstützen, hat die Idee beflügelt, durch staatliche Garan-

tien private Mittel für die Energiewende zu mobilisieren. Diese Idee fand ihren Niederschlag in den 2015 von den Vereinten Nationen verabschiedeten Nachhaltigen Entwicklungszielen (*Sustainable Development Goals*, SDGs). Dazu gehören beispielsweise Finanzierungsinstrumente oder internationale Abkommen, die private und öffentliche Geldgeber zusammenbringen, wie unter anderem die Just Energy Transition Partnership für eine Energiewende.

Auch die Berichte der OECD und der UN zur Klimafinanzierung (OECD 2024, UN FSDR 2024) plädieren für eine staatlich begleitete Mobilisierung privater Mittel. Dies entspricht dem allgemeinen Trend in der Entwicklungsfinanzierung, auf private Kapitalmärkte und Finanzierungsinstrumente wie strukturierte Fonds oder Anleihen zu setzen (Rowden 2019; Gabor 2021a, 2019). Dieser Trend wird als Finanzialisierung der Entwicklungsfinanzierung bezeichnet (Elsner et al. 2021). Dabei geht es vor allem darum, die wirtschaftlichen Risiken für private Investoren zu minimieren. Die wirtschaftlichen und sozialen Implikationen für die Zielländer werden dabei vernachlässigt. Neben dem eingeschränkten Zugang der Länder des Globalen Südens zu den Finanzmärkten (Kvangraven et al. 2020) stellt sich auch die Frage nach einer gerechten Lastenverteilung zwischen den Ländern, deren frühe Industrialisierung den Klimawandel maßgeblich verursacht hat, und jenen Ländern, deren Industrialisierung später einsetzte und auf einem deutlich niedrigeren Niveau verharrte (Müller et al. 2020).

Mein Beitrag verknüpft daher die Fragen nach geopolitischen Machtverhältnissen mit Ungleichheitsstrukturen zwischen dem Globalen Norden und Süden und untersucht aus dieser Perspektive die Gestaltung von Finanzinstrumenten im Globalen Süden. Er zeigt die Auswirkungen geopolitischer Dynamiken auf die Klima- und Energiepolitik und nimmt die finanzpolitischen Rahmenbedingungen in den Blick. Auf der Grundlage von Daten des Forschungsprojektes „Energiewende in Afrika von 2018 bis 2023“ werden dann exemplarisch Instrumente zur Finanzierung von erneuerbaren Energien vorgestellt. Darauf aufbauend werden alternative Lösungsansätze skizziert. Die jüngsten Änderungen der geo- und klimapolitischen Situation nach Amtsantritt der Trump-Regierung konnten in diesem Beitrag nicht mehr berücksichtigt werden.

## 2 Geopolitische Dynamiken und ihre Auswirkungen auf die Klima- und Energiekrise

Eine Studie der International Renewable Energy Agency (IRENA) aus dem Jahr 2019 macht auf die geopolitischen Auswirkungen der erneuerbaren Energien aufmerksam. Erneuerbare Energien können in vielen Ländern vor Ort erzeugt werden, sodass diese Länder ihre Energieabhängigkeit von der kleinen Zahl an Erzeugerländern fossiler Energie verringern können (IRENA 2019, S. 23ff.). Scholten et al. (2020, S. 2f.) identifizieren folgende Implikationen erneuerbarer Energien für bestehende geopolitische Dynamiken: (1) Die Staaten seien weniger abhängig vom globalen Markt und ausländischen Reserven. (2) Das Energiesystem könne auf zentrale und dezentrale Energiegewinnung setzen. (3) Allerdings seien die Länder auch bei der Erzeugung erneuerbarer Energien abhängig von bestimmten Rohstoffen (z.B. Kobalt, Seltene Erden) sowie von neuer Technologie. Nur wenige Materialien ließen sich derzeit recyceln. (4) Es könne eine Regionalisierung der Energiebeziehungen geben, die sich mehr auf regionale Netze konzentrieren. (5) Der globale Energiemarkt und -handel würden sich deutlich verändern, damit auch das Volumen des internationalen Handels (u. a. wegen des niedrigeren Bedarfs an fossilen Brennstoffen). (6) Schon jetzt gebe es internationale Konkurrenz um die Entwicklung von Technologie für erneuerbare Energien, und gleichzeitig versuchten Exporteure von fossilen Brennstoffen ihren Markt zu erhalten. Mit anderen Worten: Erneuerbare Energien sind ebenfalls nicht frei von geopolitischen Konflikten.

Die Veränderung der globalen Lage hat Auswirkungen auf die internationalen Klimaschutzbemühungen, auf die Umsetzung der SDGs und auf die Verteilung von

finanziellen Ressourcen. Insbesondere durch den Ukraine-Krieg wurde die Rolle von fossilen Brennstoffen als geopolitische Instrumente sichtbar. Die Implementierung von erneuerbaren Energien wird die Abhängigkeit von Öl und Gas zwar langfristig verringern, schafft aber auch neue Abhängigkeiten, beispielsweise von den Ländern, die Lithium fördern und verarbeiten (Goldthau et al. 2018, S. 3f.). In dieser globalen Konstellation hat sich der internationale Fokus innerhalb der Klima- und Energiepolitik verschoben. Neben der deutlichen Erhöhung der Ausgaben für Rüstung und Militär und stagnierenden Zahlen bei den Aufwendungen für den Klimaschutz haben Kriege direkte Auswirkungen auf das Klima und die Umwelt, weil Kriege u. a. zu einem Anstieg der CO<sub>2</sub>-Emissionen führen. Gleichzeitig verursacht der Klimawandel weitere (gewalttätige) Konflikte um natürliche Ressourcen wie Land und Wasser. Die Entwicklungen zeigen, dass Fragen des Klimawandels, der Klimagerechtigkeit und der Klimaversicherheitslichung (*climate securitization*) mit vielfältigen Konflikten einhergehen, die auch mit den globalen Macht- und Ungleichheitsverhältnissen verbunden sind (Pastoors et al. 2022, S. 286ff.).

Das Konzept der Versicherheitslichung bedeutet, dass der Klimawandel vor allem als Sicherheitsproblem wahrgenommen wird, das eine politische Ausnahmesituation schafft und Investitionen in sicherheitspolitische Maßnahmen rechtfertigt. Pastoors et al. (2022) sprechen in diesem Zusammenhang vom Klima-Konflikt-Nexus und sehen zivile Konfliktbearbeitung und Frieden als ein zentrales Mittel, diesem Nexus zu begegnen und somit aus Sicht der Autor\*innen eine sozial-ökologische Transformation zu gestalten. Die Staaten im Globalen Süden befinden sich in einer schwierigen Balance zwischen der Sicherstellung der eigenen Entwicklung, der Bekämpfung der Klimafolgen und ihrer Abhängigkeit von finanzstärkeren Staaten (vgl. u. a. AFDB 2022). Das globale Machtgefüge beeinflusst Möglichkeiten, dem Klimawandel und dem steigenden Energiebedarf von Staaten im Globalen Süden zu begegnen. Gleichzeitig besteht die Erwartung, dass auch weiterhin Energie in den Globalen Norden exportiert wird. Ein gutes Beispiel für das globale Machtgefüge ist die Wasserstoffstrategie der Europäischen Union, die im *European Green Deal* (Europäische Kommission 2019) eingebettet wurde. Dabei geht es um die Sicherung von grünem Wasserstoff für den Export beispielsweise aus Marokko. Bisher hat Marokko aber noch nicht die Kapazitäten an erneuerbaren Energien, um den eigenen Strombedarf zu decken (Claar 2023, S. 96). Das bedeutet, dass der Export von grünem Wasserstoff die Kapazitäten von erneuerbaren Energien in Marokko nicht erhöht, sondern eher verringert. Daher sind die Forderungen aus dem Globalen Süden nach gerechter Klima- und Energiefinanzierung sowie Technologietransfer ein zentrales Element, um perspektivisch unabhängiger von den globalen Ungleichheitsstrukturen zu werden.

### 3 Die finanzpolitischen Rahmenbedingungen

Auf der Weltklimakonferenz der Vereinten Nationen, der Jahreshauptversammlung der Afrikanischen Entwicklungsbank oder in den Gremien der Europäischen Union steht die Finanzierung der teuren Klimaanpassungsmaßnahmen immer wieder im Mittelpunkt der Diskussion. Vor allem Staaten des Globalen Südens tun sich schwer, die notwendigen finanziellen Mittel aufzubringen, da es oft an materiellen Ressourcen nicht nur für den Klimaschutz, sondern auch für die Befriedigung der Grundbedürfnisse der Menschen fehlt (ebd., S. 98). Auch die Frage, warum vor allem der Globale Süden die Klimafolgen finanzieren soll, obwohl der Globale Norden den Großteil der historischen Emissionen verursacht hat, wird in der Diskussion immer wieder gestellt. Globale Macht- und Ungleichheitsverhältnisse spielen daher bei der Finanzierung von Klimamaßnahmen eine wichtige Rolle. Während Einigkeit darüber besteht, dass die Länder des Globalen Nordens die sozial-ökologische Transformation mitfinanzieren sollen, sind Umfang und Bedingungen umstritten.

Die zentralen globalen Finanzorganisationen wie Weltbank und Internationaler Währungsfonds plädieren für die staatliche Mobilisierung privater Finanzmittel für Investitionen in die sogenannte grüne Finanzierung (Katz-Rosene/Paterson 2018, S. 48ff.; Park 2018, S. 28ff.). Dazu gehört der Zugang zu verschiedenen Finanzierungsformen wie private Darlehen, technische Hilfe oder Zuschüsse (Clapp/Dauvergne 2005, S. 189ff.).

Zwar nehmen die Mittel für grüne Investitionen zu, z. B. in Form von grünen Fonds, mehrheitlich wird aber nach wie vor in klassische „braune“ Anlagen investiert (Jäger 2023, S. 34). Das Finanzkapital zeigt geringes Interesse, eine Finanzierungsstrategie für nachhaltige Projekte zu entwickeln. Beispielsweise finanziert die Weltbank weiterhin fossile Energieträger, obwohl sie Treuhänderin des Green Climate Fund ist (Newell 2018, S. 11). Zudem ist die Förderung fossiler Energien nicht nur wegen Kriegen und Konflikten weiterhin höchst profitabel. Deutlich wird das im Financing for Sustainable Development Report 2024 der Vereinten Nationen, der noch einmal verdeutlicht, dass private und öffentliche Investitionen in braune Anlagen wieder ansteigen, und den Beginn dieses Anstiegs schon während der Corona-Pandemie erkennt. Dabei stellt dieser Bericht fest, dass keine Anreize bestehen, anders zu investieren, solange langfristige Klimarisiken nicht in die Kapitalkosten eingerechnet werden (UN FSDR 2024, S. 1, 12, 66). Trotz dieser Entwicklung ist das nachhaltige Anlagevolumen global gewachsen, beispielsweise im Bereich von nachhaltigen Produkten wie Fonds, Anleihen und freiwilligen CO<sub>2</sub>-Märkten. Im Jahr 2022 lag das Volumen bei 5,8 Bio. US\$ (ebd., S. 83). Allerdings findet man solche nachhaltigen Finanzprodukte vor

allem in den Industrienationen. Die Europäische Union war 2022 einer der größten Emittenten von grünen Anleihen, während Frankreich, die Niederlande und Deutschland neben den USA und China zu den TOP-5-Emittenten von *Green Bonds* (grünen Anleihen) gehörten (Environmental Finance 2023, S. 4, 6). Auf Unternehmen aus Entwicklungs- und Schwellenländern (ohne China) entfielen dagegen nur 8 % der sozialen, nachhaltigen und grünen Unternehmensanleihen (UN FSDR 2024, S. 85; mehr zu *Green Bonds* in Schwellenländern am Beispiels Südafrikas bei Neumann 2024).

Allerdings ist laut Svartzman et al. (2019, S. 110f.) der Finanzmarkt grundsätzlich nicht geeignet, dem Klimawandel zu begegnen. Dieser sei nicht in der Lage, ökologische Folgen seiner Investitionen einzupreisen. Aber selbst wenn eine Einpreisung angestrebt wird, bilden diese Einpreisungen nicht die tatsächlichen Folgen ab (Heinrich Böll Stiftung o. J.). Vor dem Hintergrund der Großen Finanzkrise 2007–2009 argumentiert Pettifor (2017, 2022), dass Finanzakteure eher öffentliche Gelder verschlingen als Mittel für öffentliche Güter bereitzustellen. Beispielsweise haben die Zentralbanken auch nach der Finanzkrise noch vierteljährlich rund 500 Mrd. US\$ mit Steuermitteln abgesicherte Liquidität in das Finanzsystem gepumpt, aber die Banken hielten sich mit der Kreditvergabe weiterhin zurück (Pettifor 2017, S. 4). Bevor das internationale Finanzsystem zur Finanzierung notwendiger Klimaanpassungsmaßnahmen herangezogen werden kann, muss es transformiert werden. Allerdings gibt es keine Strategien, die globalen politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse neu zu denken, sondern die Maßnahmen der Vereinten Nationen bleiben im bestehenden wirtschaftlichen Rahmen. Für die Umsetzung der nachhaltigen Entwicklungsziele werden Instrumente der grünen Ökonomie genutzt, da diese neue Investitions- und Wachstumschancen bieten (UNEP 2011, S. 2f.). Im folgenden Abschnitt wird die Problematik privater Finanzierung für die Erreichung der nachhaltigen Entwicklungsziele vertieft.

### 4 Finanzinstrumente für die Bekämpfung des Klimawandels

In den letzten Jahren hat die Bedeutung privater Investitionen für nachhaltige Entwicklung und Klimaschutz deutlich zugenommen, was sich auch in der Entwicklungsfinanzierung niederschlägt. So wurden im Durchschnitt der Jahre 2019 bis 2021 allein im Rahmen der öffentlichen Entwicklungsfinanzierung 45,3 Bio. US\$ privat mobilisiert. Davon flossen 62 % vor allem in Wirtschaft, Infrastruktur und Dienstleistungen (UN FSDR 2024, S. 109). Bereits Anfang der 1990er Jahre stand der Washington Consensus für einen Wandel von staatlicher Unterstützung hin



zu Marktorientierung und bedeutete häufig eine Privatisierung öffentlicher Güter und Daseinsvorsorge, vor allem im Globalen Süden (Gabor 2021b, S. 318). Nach der Verkündung der SDGs im Jahr 2015 folgte im selben Jahr in Addis Abeba die UN-Konferenz Financing for Development, die den Startpunkt eines Paradigmenwechsels in der Entwicklungsfinanzierung darstellte: Institutionen der Entwicklungsfinanzierung sollen öffentliche Mittel nutzen, um das Risiko für private Investoren auf den Kapitalmärkten zu reduzieren (Rowden 2019, S. 5). Gabor bezeichnet dies als „Wall Street Consensus“ (2021a, b): Er „basiert auf der Grundannahme, dass es dem Staat an fiskalischer Kapazität fehlt, um öffentliche Investitionen zu tätigen. Entsprechend besteht seine Lösung darin, Entwicklung als Investmentvorhaben zu begreifen, indem einige Risiken (unter dem Deckmantel von *blended finance*) vom privaten Sektor auf den Staat oder multilaterale Entwicklungsinstitutionen übertragen werden.“ (Gabor 2021b, S. 319) Private Investitionen sind – gerade im Globalen Süden – aufgrund von Wechselkursschwankungen, Staatsverschuldung (vgl. den Beitrag von Banse in diesem Heft), begrenzter staatlicher Steuerung und geschwächter Wirtschaft mit hohen Risiken behaftet, die durch geopolitische Spannungen nicht geringer werden. Afrikanische Staaten sind in besonderem Maße von Wechselkursschwankungen betroffen und auf ausländische Direktinvestitionen angewiesen (Kvangraven et al. 2020). Da das Risiko dieser Staaten von privaten Ratingagenturen höher eingeschätzt wird, sind die Kreditkosten höher (Claar 2023, S. 97). Dies hat Auswirkungen auch auf Investitionen in erneuerbare Energien, da beispielsweise der Bau einer Windkraftanlage sehr viel Kapital erfordert (Schwerhoff/Sy 2017, S. 397f.). Dieses Risiko soll durch flankierende staatliche Maßnahmen zur Risikominderung (*de-risking*) reduziert werden (vgl. Elsner et al. 2021, S. 276f.).

Innerhalb der Klima- und Energiefinanzierung werden verschiedene Instrumente genutzt und national sowie international flankiert. Die Studie von Müller et al. (2020), die die Erneuerbare-Energien-Politik in 34 afrikanischen Staaten analysiert, identifiziert unterschiedliche Akteure, die die Ausgestaltung der Energiepolitik und ihrer Instrumente bestimmen. Abgesehen von einigen Ländern, die aufgrund ihrer Rohölförderung wenig Interesse an einem Wandel haben, lassen sich die Akteure der afrikanischen Energiewende drei Typen zuordnen: Markt, Staat und Entwicklungshilfegeber. In der Realität kommt es zu Überschneidungen der drei Typen. So hat die ugandische Regierung im Kontext des Global Energy Transfer Feed-In Tariff unter anderem mit der deutschen Entwicklungsbank KfW, der Deutschen Bank, der norwegischen und der britischen Regierung zusammengearbeitet (geberzentriert). Parallel dazu vergab die Weltbank Garantien an private Investoren zur Risikoabsicherung (marktzentriert). Insgesamt zeigt die Analyse, dass in den 34 Staaten vor allem Marktmechanismen für die Implementierung erneuerbarer Energien genutzt wurden. Häufig werden

Bieterwettbewerbe bzw. Ausschreibungen, Kredite oder grüne Fonds für die Umsetzung von Projekten im Bereich der erneuerbaren Energien eingesetzt. Beispiele für diese Instrumente sind nachstehend aufgeführt.

Als Vorbild für die Ausschreibung von Projekten zur Erzeugung erneuerbarer Energien dienen die marktorientierten Bieterwettbewerbe im Rahmen des Renewable Independent Power Producer Programme (REIPPP) in Südafrika. Das Besondere an dem Wettbewerb ist, dass die Auswahlkriterien nicht nur die Höhe des Preises pro Kilowattstunde (70 %) beinhalten, sondern zu 30 % auch sozio-ökonomische Entwicklungskriterien wie Arbeitsplatzschaffung oder die Beteiligung historisch benachteiligter Gruppen (Baker 2015, S. 252). Dazu gehört neben der Einbindung südafrikanischer Unternehmen auch die Beteiligung lokaler Gemeinden. Gleichwohl ergab die Analyse der Projekte, dass transnationale Unternehmen in zwei Dritteln der Infrastrukturprojekte für erneuerbare Energien eine dominante Rolle spielen und den gesamten Projektzyklus – von der Konzeption über die Bauphase bis zur Inbetriebnahme – steuern. Lokale Gemeinschaftstrusts sind nur randständig beteiligt. Im Allgemeinen basiert die Projektfinanzierung auf privatem Eigenkapital und Fremdkapital, das von Beteiligungsgesellschaften und Banken bereitgestellt wird (Müller/Claar 2021). Baker (2015, S. 250ff.) stellt fest, dass transnationale Energieunternehmen das Risiko leichter tragen können, da sie einen besseren Zugang zu Finanzmitteln haben. Dennoch gibt es – gerade wegen der sozialen Kriterien im Bieterwettbewerb – nicht nur transnationale, sondern auch lokale Beteiligungen an den REIPPP-Ausschreibungen. Südafrikanische Banken wie die Nedbank konnten aufgrund ihrer Kapitalkraft die Infrastrukturprojekte mitfinanzieren (Müller/Claar 2021).

Im Unterschied dazu konnten vor allem transnationale Unternehmen die internationale Ausschreibung „Scaling Solar“ der Weltbank in Sambia für sich entscheiden. Ein Grund dafür ist, dass im Gegensatz zu Südafrika das einzige Auswahlkriterium die Höhe des Strompreises war. Der Bieterwettbewerb wurde von der Weltbank-Unterorganisation International Development Association mit einer Teilrisikogarantie ausgestattet. Das bedeutet, dass die Projektentwickler den vereinbarten Strompreis auch dann erhalten, wenn der staatliche Stromkonzern ZESCO, der immer wieder kurz vor der Insolvenz steht, nicht zahlt. Gleichzeitig unterstützt die staatliche Industrial Development Corporation Zambia Limited (IDC) die Projektentwickler bei der Umsetzung der Projekte, und zwar insbesondere bei der Frage der Landrechte. Zudem erhielt sie im Rahmen einer Aktionärsvereinbarung einen Anteil von 20 % an den Projekten der Gewinner des Bieterwettbewerbs (Elsner et al. 2021, S. 285ff.). Problematisch an der Struktur der Bieterwettbewerbe ist, dass – außerhalb Südafrikas – lokale Unternehmen kaum Möglichkeiten haben, sich an den Ausschreibungen zu beteiligen, da ihnen aufgrund der bestehenden Ungleichheitsstrukturen

und Machtverhältnisse der Zugang zu günstigen Krediten oder Fonds fehlt und dies eng mit der Verschuldung des Staates, wie beispielsweise in Sambia, zusammenhängt (vgl. den Beitrag von Banse in diesem Heft). Gleichzeitig findet eine Risikominimierung für private Unternehmen statt, die durch staatliche Strukturen, wie durch die IDC, und globale Finanzinstitutionen abgesichert sind. Konkret bedeutet dies, dass die sambische Regierung den transnationalen Unternehmen den vereinbarten Preis zahlt, auch wenn der staatliche Stromkonzern pleitegeht. Bieterwettbewerbe führen dazu, dass mehr Erneuerbare-Energie-Infrastruktur entsteht, gleichzeitig fehlt eine Rückkopplung zu sozio-ökonomischen Kriterien, die sicherstellen könnten, dass auch die Bevölkerung von den Maßnahmen profitiert. Das sambische Beispiel zeigt, wie private Investitionen staatlich abgesichert werden.

Neben der Absicherung von Investitionen ist ein weiteres Instrument die zweckgebundene Vergabe von Krediten durch internationale Geber. Ein konkretes Beispiel ist das internationale Abkommen „Partnerschaft für eine gerechte Energiewende“ (*Just Energy Transition Partnership*, JETP). Auf der Weltklimakonferenz 2021 (COP 26) in Glasgow kündigten die USA, Deutschland, Frankreich, Großbritannien und die Europäische Union eine Partnerschaft mit Südafrika an, um die Klimafolgen zu bekämpfen und die Emissionen zu verringern (BMZ 2022). Trotz der bisherigen Bemühungen Südafrikas, von einer kohleabhängigen Energieproduktion auf erneuerbare Energien mit dem REIPPP umzusteigen, bleibt die traditionell hohe Abhängigkeit von fossilen Energieträgern bestehen (Fine/Rustomjee 1996; Claar 2020, S.119). Mit dem JETP soll die südafrikanische Energiewende weiter vorangetrieben werden. Die Partnerschaft stellt Südafrika Kredite in Höhe von 8,5 Mrd. us\$ zur Verfügung, um den JETP-Investitionsplan von 2023 bis 2027, der Ausgaben in Höhe von 98,7 Mrd. us\$ vorsieht, finanziell zu unterstützen. Zentral dabei ist die Umstellung des Energiesektors, aber auch die finanzielle Unterstützung der Herstellung von grünem Wasserstoff und des Elektroautosektors (The Presidency of RSA 2022, S.7f.). Dies fügt sich in die EU-Strategie des europäischen grünen Deals ein (Claar 2022, S.267f.) und zeigt, dass JETP auch die Risiken für europäische Investitionen in den südafrikanischen Wasserstoff senken soll. Dafür werden u. a. verzinsliche Darlehen gewährt, und die Hafeninfrastruktur soll für den Export ausgebaut werden (Kalt et al. 2023, S.309). Allerdings ist das Kreditmodell der JETP problematisch (Claar 2023, S.97f.), da Südafrika zwar im Vergleich zu anderen afrikanischen Staaten einen besseren Zugang zum Finanzmarkt hat, aber dennoch das Risiko besteht, dass die Kreditzinsen aufgrund von Wechselkurschwankungen steigen. Das kann zu einer höheren Verschuldung führen. Das Global Energy Justice Workshop Collective (2023, S.3) sieht im JETP eine weitere Form marktbasierter Finanzinstrumente, denn der JETP nutzt die südafrikanische Energiekrise als Geschäftsmodell für Investoren aus dem globalen Norden. Außerdem

warnen das Kollektiv andere Staaten davor, diese Kooperationsmodelle zu übernehmen. Denn beispielsweise für weniger finanzstarke afrikanische Staaten kann die Erhöhung der Kreditzinsen die aktuelle Schuldenkrise (Banse 2023) verschärfen und damit deren ökonomische und politische Situation weiter destabilisieren.

Darüber hinaus wird das Angebot auf den Finanzmärkten um grüne Finanzinstrumente erweitert, die von institutionellen und privaten Anlegern gezeichnet werden können. Dazu gehören sogenannte Klima- und Energiefonds zur Finanzierung von beispielsweise erneuerbarer Energieinfrastruktur. Diese Infrastrukturprojekte werden entweder durch Zuschüsse, Kredite, privates Beteiligungskapital oder durch eine Kombination dieser Instrumente finanziert. Zum Beispiel wurde der 30 Mio. us\$ große *responsAbility Energy Access Fund*<sup>1</sup> von der Internationalen Finanz-Kooperation der Weltbank mit 10 Mio. us\$ bedient. Darüber hinaus kamen auch 2 Mio. us\$ von der Shell-Stiftung. Der Fonds zielte darauf ab, kleine und mittlere Unternehmen wie Hersteller und Händler bei Investitionen im Energiesektor vor allem in Subsahara-Afrika zu unterstützen (IFC 2014). Der Vermögensverwalter war die *responsAbility Investments AG* (Moneycab 2015), die heute mit verschiedenen Finanzprodukten und *Blended-Finance*-Instrumenten weiterhin auf dem Markt ist. Im Jahr 2013 wurde das Energieunternehmen *responsAbility Renewable Energy Holding* (rAREH) gegründet, das 2021 in *Serengeti Energy* umbenannt wurde. Der Zweck von rAREH war es, in kleine und mittlere erneuerbare Energieprojekte bis zu 50 MW in Subsahara-Afrika zu investieren, diese gemeinsam zu entwickeln und umzusetzen. Der Vermögensverwalter hatte mehrere Solar- und Wasserkraftprojekte in Subsahara-Afrika in seinem Portfolio. Einige davon wurden durch den *Energy Access Fund* von *responsAbility* finanziert. Bis 2020 konnte rAREH sechs operative Kraftwerke realisieren (*responsAbility* 2020). Zum Zeitpunkt der Erhebung waren die deutsche Entwicklungsbank KfW, der norwegische Investmentfonds Norfund und der Nordic Development Fund (NDF) Investoren der Holding (*Serengeti Energy* 2021). Auch das Nachfolgeunternehmen *Serengeti Energy* gehört europäischen Instituten der Entwicklungsfinanzierung wie KfW, NDF und Norfund (*Serengeti Energy* 2024). Die Beteiligung staatlicher Entwicklungsbanken passt in die Gesamtstrategie der Entwicklungsfinanzierung, da öffentliche Investitionen über Entwicklungsbanken den Markt für mehr private Investitionen in erneuerbare Energien öffnen. Problematisch dabei ist, dass auch hier öffentliche Gelder, verteilt durch Fonds, genutzt werden, um privaten Unternehmen den Weg in den Erneuerbare-Energien-Markt zu ebnet.

1 Die Ausführungen basieren auf der Datenerhebung von 2019.

Bieterwettbewerbe, internationale Kreditabkommen und Beteiligungen an Unternehmen sind zwar unterschiedliche Instrumente zur Bereitstellung von Finanzmitteln, in diesem Fall für erneuerbare Energien, aber bei allen Formen trägt die öffentliche Hand in unterschiedlicher Weise das Investitionsrisiko.

## 5 Perspektiven einer gerechten Klima- und Energiepolitik

Die klimapolitischen Herausforderungen brauchen globale Lösungsansätze, die unabhängig von nationalen oder Profitinteressen verfolgt werden. Momentan gefährdet die ungleiche Verteilung von Ressourcen und Macht solche Lösungsansätze. Die Staaten des Globalen Nordens versuchen, ihre Klima- und Energiepolitik gemeinsam mit dem Globalen Süden umzusetzen, indem sie, wie im Europäischen Grünen Deal, auf die Nutzung der natürlichen Ressourcen des Globalen Südens setzen (Claar 2022). Der Verzicht auf russische Energieimporte in Europa hat nicht nur in Deutschland zu Energiekrisen geführt. Die Suche nach anderen Energiequellen – erneuerbaren wie auch fossilen – ist die Folge. Kriege und andere Konflikte verschärfen die Naturzerstörung und die Klimakrise. Zukunftsfähige Lösungsansätze können aufgrund der gegenwärtigen weltpolitischen Lage kaum mehr in der internationalen Gemeinschaft durchgesetzt werden. Die Gründe: In Verbindung mit geopolitischen Interessen verstärken sich bestehende Ungleichheiten und Abhängigkeiten und schränken die Möglichkeiten für globalen Klimaschutz und Energiewende ein.

Eine alternative Perspektive wäre, Maßnahmen voranzutreiben, die perspektivisch in eine sozial-ökologische Transformation münden. Dazu gehören gerade in den Zeiten von Kriegen und Konflikten deren Überwindung (Pastoors et al. 2022, S. 299ff.), aber auch andere Formen des Wirtschaftens und des Finanzierens. Eine Möglichkeit wäre eine neue Weltwirtschaftsordnung, die die globalen Ungleichheiten überwindet. Dabei könnte an die am 1. Mai 1974 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedete Erklärung über eine „Neue internationale Wirtschaftsordnung (NIEO)“ angeknüpft werden. Ziel war es, die global ungleiche Verteilung von Reichtum aufzuheben und ein gleiches Mitspracherecht der Entwicklungsländer an der globalen politischen und ökonomischen Architektur einzufordern (vgl. u. a. Veit/Fuchs 2023). Während die Klimapolitik in den damaligen Plänen für eine alternative Wirtschaftsordnung kaum eine Rolle spielte, gab es im Hinblick auf Energiepolitik bereits das Ziel, die Staaten des Globalen Südens mithilfe von Solar- und Windenergie unabhängiger von fossilen Energieträgern wie Öl und Gas zu machen (Claar 2023, S. 90f.). Um dies heute zu erreichen, sind Finanzmittel und Investitionen in erneuerbare Energien, klimaschonende Technologien und die (finanzielle) Unterstützung des Globalen Südens durch den Globalen Norden notwendig (ebd., S. 90f., 99). Allerdings bergen die dargestellten Finanzinstrumente Gefahren, da private Risiken nicht nur von globalen Finanzinstitutionen getragen werden, sondern auch auf die Nehmerstaaten übertragen werden. Durch den von Gabor (2021b) dargelegten „Wall Street Konsens“ steigt die Gefahr, dass die Länder des Globalen Südens zum Spielball auch geopolitischer Dynamiken werden. Ohne Risikominimierung wird es kaum private Investitionen geben, weder für

eine Energiewende (siehe u. a. Müller et al. 2021) noch für die Klimafolgenbekämpfung. Außerdem ist auch die Beteiligung der betroffenen Bevölkerung und zivilgesellschaftlicher Organisationen an Entscheidungsprozessen, der Gestaltung von Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und zur Förderung erneuerbarer Energien notwendig. Das betrifft auch Entscheidungen über wirtschaftliche Veränderungsprozesse wie beispielsweise die Transformationen von Wirtschaftszweigen. Dabei ist es ortsunabhängig notwendig, Beschäftigte, Anwohner\*innen und die Zivilgesellschaft mit einzubeziehen, wie dies u. a. im südafrikanischen Bieterwettbewerb für erneuerbare Energien mit den Gemeinden an den Standorten der Infrastrukturprojekte geschehen ist (Müller/Claar 2021).

Die zivilgesellschaftliche Beteiligung ist zwingend notwendig, damit Veränderungen hin zu einer sozial-ökologischen Transformation von unten mitgestaltet werden können, denn sie ist eine Strategie, „die auf eine bewusste gesellschaftspolitische Gestaltung“ (Brand 2014, S. 12) setzt. Durch kollektives Handeln sowie die Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten und globaler Zusammenhänge können Lösungen gefunden werden, die sowohl ökologische Nachhaltigkeit als auch soziale Gerechtigkeit fördern. Hierfür braucht es „eine demokratische Planung für dekarbonisierte, ressourcenschonende Wirtschaftssysteme“ (Dörre 2023, S. 379), die auch die Planung von Finanzmitteln einschließt. Dies bedeutet perspektivisch, dass die sozial-ökologische Transformation Teil der politischen Praxis wird und damit auch finanzielle Möglichkeiten für den Globalen Süden geschaffen werden, die klimapolitischen Herausforderungen anzugehen. ■

## LITERATUR

- AFDB (African Development Bank)** (2022): African Economic Outlook – Supporting Climate Resilience and a Just Energy Transition in Africa, <https://www.afdb.org/en/documents/african-economic-outlook-2022> (letzter Zugriff: 09. 01. 2025)
- Baker, L.** (2015): Renewable Energy in South Africa's Minerals-Energy Complex: A 'Low Carbon' Transition?, in: Review of African Political Economy 42 (144), S. 245–261
- Banse, F.** (2023): Die neue Schuldenkrise. Wie die internationale Entwicklungspolitik den Globalen Süden ruiniert, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 68 (5), S. 107–113
- BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)** (2022): Deutsche G7-Präsidentschaft treibt ambitionierte „Just Energy Transition Partnerships“ voran, <https://www.bmz.de/de/aktuelles/deutsche-g7-praesidentschaft-just-energy-transition-partnerships-114320> (letzter Zugriff: 04. 05. 2024)
- Brand, U.** (2014): Sozial-ökologische Transformation als ein gesellschaftspolitisches Projekt, in: Kurswechsel 2/2014, S. 7–18, <http://www.beigewum.at/wp-content/uploads/Brand-Ulrich.pdf> (letzter Zugriff: 24. 10. 2023)
- Claar, S.** (2020): Green Finance and Transnational Capitalist Classes – Tracing Vested Capital Interests in Renewable Energy Investment in South Africa, in: Journal für Entwicklungspolitik 37 (4), S. 110–128
- Claar, S.** (2022): Green Colonialism in the European Green Deal. Continuities of Dependency and the Relationship of Forces between Europe and Africa, in: Culture, Practice & Europeanization 7 (2), S. 262–274
- Claar, S.** (2023): Dem Klimawandel begegnen. Energie als Teil der sozialökologischen Transformation, in: Veit, A. / Fuchs, D. (Hrsg.): Eine gerechte Weltwirtschaftsordnung? Die „New International Economic Order“ und die Zukunft der Süd-Nord-Beziehungen, Bielefeld, S. 89–109
- Clapp, J. / Dauvergne, P.** (2005): Paths to a Green World. The Political Economy of the Global Environment, Cambridge
- Dörre, K.** (2023): Ökosozialismus oder Barbarei? Zur Utopie einer gerechten Weltordnung, in: Veit, A. / Fuchs, D. (Hrsg.): Eine gerechte Weltwirtschaftsordnung? Die „New International Economic Order“ und die Zukunft der Süd-Nord-Beziehungen, Bielefeld, S. 365–388

- Elsner, C. / Müller, F. / Neumann, M. / Claar, S.** (2021): Finanzialisierung und „de-Risking“ in Sambias Energiewende. Perspektiven für Nachhaltige Entwicklung?, in: *Peripherie* 41 (162/163), S. 275–297
- Environmental Finance** (2023): Sustainable Bonds Insight 2023, <https://www.environmental-finance.com/assets/files/research/sustainable-bonds-insight-2023.pdf> (letzter Zugriff: 28.12.2024)
- Europäische Kommission** (2019): Der europäische Grüne Deal. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Brüssel, COM (2019) 640 final
- Fine, B. / Rustomjee, Z.** (1996): *The Political Economy of South Africa. From Mineral-Energy Complex to Industrialisation*, London
- Gabor, D.** (2019): Securitization for Sustainability. Does It Help Achieve the Sustainable Development Goals? Washington DC
- Gabor, D.** (2021a): The Wall Street Consensus, in: *Development and Change* 52 (3), S. 429–459
- Gabor, D.** (2021b): Wall-Street-Konsens, in: *Peripherie* 41 (2–3), S. 318–323
- Global Energy Justice Workshop Collective** (2023): Change the System, Not the Climate. What is Wrong with the Just Energy Transition Partnership (JETP)?, [https://www.uni-kassel.de/forschung/files/Global\\_Partnership\\_Network/Downloads/JETP\\_Pamphlet.pdf](https://www.uni-kassel.de/forschung/files/Global_Partnership_Network/Downloads/JETP_Pamphlet.pdf) (letzter Zugriff: 04.05.2024)
- Goldthau, A. / Keim, M. / Westphal, K.** (2018): Die Energiewende und ihre geopolitischen Konsequenzen. Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP Aktuell Nr. 51, Berlin, [https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2018A51\\_wep\\_et\\_al.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2018A51_wep_et_al.pdf) (letzter Zugriff: 03.11.2024)
- Heinrich Böll Stiftung** (o.J.): „Preise müssen die ökologische Wahrheit sagen“, <https://www.boell.de/de/2017/07/09/preise-muessen-die-oekologische-wahrheit-sagen> (letzter Zugriff: 09.05.2024)
- IFC (International Finance Corporation)** (2014): RA Energy Access Fund, <https://disclosures.ifc.org/project-detail/SII/31386/ra-energy-access-fund> (letzter Zugriff: 29.11.2024)
- IRENA (International Renewable Energy Agency)** (2019): A New World. The Geopolitics of the Energy Transformation, [https://www.irena.org/-/media/files/irena/agency/publication/2019/jan/global\\_commission\\_geopolitics\\_new\\_world\\_2019.pdf](https://www.irena.org/-/media/files/irena/agency/publication/2019/jan/global_commission_geopolitics_new_world_2019.pdf) (letzter Zugriff: 29.11.2024)
- Jäger, J.** (2023): Green Finance: Was verbirgt sich hinter dem grünen Nebel?, in: *Kurswechsel* 1/2023, S. 31–40, [https://www.researchgate.net/profile/Johannes-Jaeger-4/publication/374502337\\_Green\\_Finance\\_Was\\_verbirgt\\_sich\\_hinter\\_dem\\_gruenen\\_Nebel/links/65201dd43ab6cb4ec6c0a3dc/Green-Finance-Was-verbirgt-sich-hinter-dem-gruenen-Nebel.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Johannes-Jaeger-4/publication/374502337_Green_Finance_Was_verbirgt_sich_hinter_dem_gruenen_Nebel/links/65201dd43ab6cb4ec6c0a3dc/Green-Finance-Was-verbirgt-sich-hinter-dem-gruenen-Nebel.pdf) (letzter Zugriff: 09.05.2024)
- Kalt, T. / Simon, J. / Tunn, J. / Hennig, J.** (2023): Between Green Extractivism and Energy Justice. Competing Strategies in South Africa's Hydrogen Transition in the Context of Climate Crisis, in: *Review of African Political Economy* 50 (177–178), S. 302–321
- Katz-Rosene, R. / Paterson, M.** (2018): *Thinking Ecologically about the Global Political Economy*, London
- Kvangraven, I. H. / Koddenbrock, K. / Sylla, N. S.** (2020): Financial Subordination and Uneven Financialization in 21st Century Africa, in: *Oxford University Press and Community Development Journal* 56 (1), S. 119–140
- Moneycab** (2015): ResponsAbility: Investmentfonds für besseren Zugang zu netzunabhängigen Energielösungen, 31.03.2015, <https://www.moneycab.com/finanz/responsability-investmentfonds-fuer-besseren-zugang-zu-netzunabhaengigen-energieloesungen> (letzter Zugriff: 05.11.2024)
- Müller, F. / Claar, S.** (2021): Auctioning a 'Just Energy Transition'? South Africa's Renewable Energy Procurement Programme and Its Implications for Transition Strategies, in: *Review of African Political Economy* 48 (169), S. 333–351
- Müller, F. / Neumann, M. / Elsner, C. / Claar, S.** (2021): Assessing African Energy Transitions. Renewable Energy Policies, Energy Justice, and SDG7, in: *Politics and Governance* 9 (1), S. 119–130
- Müller, F. / Claar, S. / Neumann, M. / Elsner, C.** (2020): Is Green a Pan-African Colour? Mapping African Renewable Energy Policies and Transitions in 34 Countries, in: *Energy Research & Social Science* 68, DOI: 10.1016/j.erss.2020.101551
- Neumann, M.** (2024): The Political Economy of Green Bonds in Emerging Markets. South Africa's Faltering Transition, Basingstoke
- Newell, P.** (2018): Trasformismo or Transformation? The Global Political Economy of Energy Transitions, in: *Review of International Political Economy* 26 (11), S. 25–48
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development)** (2024): Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013–2022, Climate Finance and the USD 100 Billion Goal, Paris, DOI: 10.1787/19150727-en
- Park, S.** (2018): Green Finance, in: Dauvergne, P. / Alger, J. (Hrsg.): *A Research Agenda for Global Environmental Politics*, Cheltenham/Northampton, S. 28–38
- Pastors, D. / Drees, L. / Fickel, T. et al.** (2022): Frieden verbessert das Klima – Zivile Konfliktbearbeitung als Beitrag zur sozial-ökologischen Transformation, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 15, S. 283–305, DOI: 10.1007/s12399-022-00911-x
- Pettifor, A.** (2017): *The Production of Money: How to Break the Power of Bankers*. London School of Economics and Political Science, <https://www.lse.ac.uk/Events/Events-Assets/PDF/2017/2017-LT01/transcript-AnnPettifor.pdf> (letzter Zugriff: 03.11.2024)
- Pettifor, A.** (2022): Society Must Transform the International Financial System in Order to Stabilise the Ecosystem, in: Arestis, P. / Sawyer, M. (Hrsg.): *Economic Policies for Sustainability and Resilience*, Cham, S. 179–222
- The Presidency of RSA** (2022): Just Energy Transition Investment Plan (JET IP), <https://pccommissionflo.imgix.net/uploads/images/South-Africas-Just-Energy-Transition-Investment-Plan-JET-IP-2023-2027-FINAL.pdf> (letzter Zugriff: 05.11.2024)
- responsAbility** (2020): responsAbility Renewable Energy Holding steigt in eine neue Liga auf, <https://www.responsability.com/de/magazine/responsability-renewable-energy-holding-steigt-in-eine-neue-liga-auf> (letzter Zugriff: 5.11.2024)
- Rowden, R.** (2019): From the Washington Consensus to the Wall Street Consensus. Heinrich Böll Stiftung, Washington, DC
- Scholten, D. / Bazilian, M. / Overland, I. / Westphal, K.** (2020): The Geopolitics of Renewables: New Board, New Game, in: *Energy Policy* 138, DOI: 10.1016/j.enpol.2019.111059
- Schwerhoff, G. / Sy, M.** (2017): Financing Renewable Energy in Africa – Key Challenge of the Sustainable Development Goals, in: *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 75, S. 393–401, DOI: 10.1016/j.rser.2016.11.004
- Serengeti Energy** (2021): responsAbility Renewable Energy Holding Becomes Serengeti Energy, 15.10.2021, <https://web.archive.org/web/20220607150559/https://www.serengetienergy.com/2021/10/15/responsability-renewable-energy-holding-becomes-serengeti-energy> (letzter Zugriff: 05.11.2024)
- Serengeti Energy** (2024): About, <https://web.archive.org/web/20240523063857/http://serengeti.energy> (letzter Zugriff: 05.11.2024)
- Svartzman, R. / Dronc, D. / Espagned, E.** (2019): From Ecological Macroeconomics to a Theory of Endogenous Money for a Finite Planet, in: *Ecological Economics* 162, S. 108–120, DOI: 10.1016/j.ecolecon.2019.04.018
- UN FSDR (United Nations, Inter-agency Task Force on Financing for Development)** (2024): Financing for Sustainable Development Report 2024: Financing for Development at a Crossroads, New York, <https://developmentfinance.un.org/fsdr2024> (letzter Zugriff: 28.12.2024)
- UNEP (United Nations Environmental Programme)** (2011): *Towards a Green Economy. Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*, Geneva
- Veit, A. / Fuchs, D.** (Hrsg.) (2023): *Eine Gerechte Weltwirtschaftsordnung? Die „New International Economic Order“ und die Zukunft der Süd-Nord-Beziehungen*, Bielefeld

## AUTORIN

**SIMONE CLAAR**, Dr., Politikwissenschaftlerin, war bis Frühjahr 2024 in Forschung und Lehre an der Universität Kassel tätig. Forschungsschwerpunkte: Sozial-ökologische Transformation, Energie- und Klimapolitik sowie die Internationale Politische Ökonomie, insbesondere die Politische Ökonomie Afrikas.

✉ [sclaar@uni-kassel.de](mailto:sclaar@uni-kassel.de)



# Die Geopolitik der neuen post-kolonialen Schuldenkrise

Vor unseren Augen spielt sich die schlimmste Schuldenkrise der Nachkriegszeit ab. Viele sogenannte Entwicklungsländer können nur noch mit Notkrediten des Internationalen Währungsfonds ihre Schulden bedienen, zentrale staatliche Dienste wie Gesundheit, Bildung oder Klimaschutz werden drastisch eingeschränkt; gleichzeitig werden Steuern für die Bevölkerung erhöht. Die sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Kosten sind dramatisch. Wenn in Deutschland über diese Krise berichtet wird, steht meist das geopolitische Interesse Chinas im Fokus, doch das greift zu kurz. Der Beitrag beleuchtet die Krisenursachen, untersucht die geopolitischen Interessen der Schuldenvergabe und liefert Hinweise für einen Ausweg aus der Schuldenspirale.

FRAUKE BANSE

## 1 Einführung

Im Juni 2024 stürmte eine wütende Menge das kenianische Parlament, weil die Regierung neue Steuern auf wesentliche Güter eingeführt hatte. Die Erhöhung von Steuereinnahmen war die Vorbedingung für einen Notkredit des Internationalen Währungsfonds (IWF), um Kenias Schuldendienstfähigkeit aufrechtzuerhalten. Im Laufe der Proteste starben zwischen Juni und Mitte Juli 50 Menschen, über 400 wurden verletzt, 49 wurden entführt oder werden vermisst (KNCHR 2024). Die kenianische Regierung geht buchstäblich über Leichen, um die Zahlungsunfähigkeit abzuwenden und so ihre Kreditwürdigkeit auf den internationalen Finanzmärkten zu wahren. Kenia ist bei weitem nicht der einzige hoch verschuldete postkoloniale Staat.

Nichtregierungsorganisationen sprechen von der „worst debt crisis ever“ (eurodad 2024). Im Jahr 2024 floss in 46 Ländern mehr als die Hälfte der Einnahmen in den Schuldendienst, in 68 mehr als ein Drittel (DFI 2024). Schätzungen von Development Finance International (DFI) zufolge werden Regierungen des Globalen Südens im Jahr 2025 47 % ihrer Haushalte für den Schuldendienst ausgeben. Das sei mehr, als sie für alle grundlegenden Sozialleistungen aufwenden, und 45-mal mehr, als sie für die

Bewältigung der Klima- und Naturkrise zusammen ausgeben (Matthew Martin, zit. in eurodad 2024; vgl. auch Stutz 2024a, S. 8). Auch die jüngsten Schuldenerleichterungen für einige Länder bringen laut eurodad nur geringe Verbesserung. Die betroffenen sechs Länder (Tschad, Ghana, Sri Lanka, Suriname, Ukraine und Zambia), die kürzlich eine Umschuldung durchlaufen haben, müssen weiterhin durchschnittlich mehr als 20 % der Staatseinnahmen allein für den Auslandsschuldendienst aufwenden (eurodad 2024; Debt Justice 2024).

Anders als in der Finanzkrise von 2008/09 ist diese Verschuldungssituation unter anderem aufgrund des verhältnismäßig geringen Volumens der Kreditvergabe der großen Finanzakteure (noch) nicht systemrelevant (Jayati Ghosh in IDEAS 2024). Dementsprechend wird sie in Deutschland nur am Rande der anderen Mehrfachkrisen diskutiert. Wenn die Schuldenkrise thematisiert wird, dann meist unter Verweis auf die geopolitisch motivierte Kreditvergabe Chinas, die die Schuldenspirale weiter ankurbelt. Allerdings sind nicht nur die chinesischen Kredite interessenpolitisch motiviert, sondern auch die der anderen Staaten und internationalen Institutionen.

Dieser Beitrag untersucht sowohl die Ursachen der gegenwärtigen Schuldenkrise als auch ihren geopolitischen bzw. geoökonomischen Kontext. Nach der Klärung des analytischen Rahmens wird der enge Zusammenhang zwischen der gegenwärtigen Schuldenkrise und der letz-



ten großen Staatsschuldenkrise des Globalen Südens in den 1980er Jahren untersucht.<sup>1</sup> Die Analyse dieses Zusammenhangs zeigt zum einen, dass die Art und Weise, wie die Schuldenkrise in den 1980er Jahren von den Geberstaaten gehandhabt wurde, zentrale Weichen für die heutige enorme Verschuldung gestellt hat. Zum anderen waren sowohl die Kreditvergabe als auch die Bearbeitung der Schuldenkrise der 1980er Jahre stark geopolitisch und geoökonomisch motiviert. Der historische Rückblick ermöglicht herauszuarbeiten, welche Kontinuitäten und Neuformierungen sich hinsichtlich geopolitischer/geoökonomischer Interessen in der gegenwärtigen Schuldenkrise erkennen lassen.

## 2 Die strukturelle Unterfinanzierung der Peripherie und ihre Auslandsschulden

Ich gehe von der Grundannahme aus, dass das kapitalistische Weltsystem sich zwar ständig verändert, aber weiterhin kolonial geprägt ist. Es gliedert sich vereinfacht in die Staaten des Zentrums mit einer seit langem etablierten und diversifizierten kapitalistischen Wirtschaft einerseits und Staaten der Peripherie, bestehend aus ehemaligen Kolonien mit einer starken Ausrichtung auf die Rohstoffproduktion, andererseits. Die Zwischenposition nimmt eine teilindustrialisierte Semi-Peripherie ein. Diese drei Zonen sind nicht nur ökonomisch, sondern auch herrschaftspolitisch global miteinander verbunden, und zwar über die Art und Weise, wie Kapital innerhalb der kapitalistischen Produktionsweise verwertet, gesellschaftlich verankert und staatlich reguliert wird.<sup>2</sup>

Periphere Ökonomien sind als Erbe des Kolonialismus auch heute noch durch eine ausgeprägte Außenorientierung mit starkem Fokus auf den Rohstoffexport, schwache heimische Produktion und gleichzeitig hohe Abhängigkeit von Importen gekennzeichnet. Aufgrund der starken Offenheit zum Weltmarkt bei gleichzeitig großer Importabhängigkeit ordnet Becker (2008, S. 12) periphere Länder einer „passiven Extraversion“ zu.

Durch die damit einhergehende Abhängigkeit von globalen Rohstoffpreisen, die geringe industrielle Verarbeitungstiefe und die starke Konkurrenz auf dem Markt für einfach verarbeitete Produkte (Textilien, Spielzeug, einfache Elektronik) sind die Steuerquellen für periphere Staaten dürftig. Zudem müssen sie einen Großteil der Produkte des täglichen Bedarfs sowie Produktionsmittel importieren. Durch schwache heimische Kapitalfraktionen werden Schlüsselsektoren, insbesondere im Rohstoffsektor, von ausländischem Kapital dominiert. Der Kapitalabfluss durch Gewinnrepatriierung ist ein damit verbundenes Problem, die Ausrichtung der Wirtschafts-

politik an den Bedarfen des Auslandskapitals ein weiteres (ebd., S. 14).

Solche Staaten weisen ein strukturelles Defizit in der Leistungsbilanz auf. Sie importieren mehr Waren und Dienstleistungen, als sie exportieren, und sind deshalb auf externe finanzielle Zuflüsse aus den kapitalistischen Zentren oder der Semi-Peripherie angewiesen: Entwicklungshilfe, externe Investitionen, migrantische Rücküberweisungen und eben Schulden. Diese Abhängigkeit von Kapitalzuflüssen macht periphere Länder verwundbar. Kapital kann aus politischen Gründen zurückgehalten werden oder aus ökonomischen Gründen nicht fließen, weil anderswo profitablere Investitionsbedingungen herrschen. Diese Abhängigkeit öffnet das Tor für geopolitische oder geoökonomische – kurz: imperialistische – Einflussnahme (vgl. auch Luxemburg 1975 [1913]). Verstärkt wird diese Abhängigkeit noch über die internationale Geldordnung, besonders brisant im Schuldendienst. In der heutigen Geldordnung werden die meisten externen Schulden in US-Dollar aufgenommen und müssen entsprechend auch in US-Dollar zurückgezahlt werden. Verändert sich der Kurs der heimischen Währung zu diesem Weltgeld, verändert dies auch das Verschuldungsniveau: Ist die heimische Währung im Verhältnis zum US-Dollar abgewertet, muss das betreffende Land mehr für den Schuldendienst in US-Dollar aufbringen, obwohl es sich nicht höher verschuldet hat. Zudem sind Zinsen auf Kredite in der Peripherie deutlich höher als in den kapitalistischen Zentren, was wiederum bedeutet, dass die Länder der Peripherie im Vergleich zu jenen der Zentren wesentlich mehr Geld für die Bedienung ihrer Schulden aufbringen müssen.

Externe Schulden bergen nach Luxemburg (ebd.) gleichzeitig die Möglichkeit einer nachholenden Industrialisierung. Ob sich dies realisiert, ist unter anderem von politischen Spielräumen abhängig. Wie groß diese sind, wird durch die dominanten Interessen und politischen Strategien der Gläubigerstaaten bestimmt – jeweils im Kontext polit-ökonomischer Gegebenheiten und globaler Interessenkonstellationen (vgl. auch Becker 2008, S. 14). Der Verweis auf ein grundsätzlich dynamisches kapitalistisches Weltsystem ist für die vorliegende Analyse zentral. Die unterschiedliche geopolitische Positionierung im Kalten Krieg beeinflusste die Möglichkeiten einer aufholenden Industrialisierung (z. B. Südkorea, Singapur und Taiwan [Wai-chung Yeung 2016] und als Kontrast dazu die Demokratische Republik Kongo [Ndikumana/Boyce 1998, S. 211ff.]). Zurzeit befinden wir uns erneut in einer hegemonialen Umbruchsituation mit einer absehbaren

1 Teile des vorliegenden Beitrags basieren auf Banse (2023).

2 Begrifflich orientiert sich der Beitrag an der Weltsystemtheorie bzw. der Dependenztheorie (Wallerstein 2004) und der Regulationstheorie (Aglietta 1979). Joachim Becker (2008) kombiniert in seinen Überlegungen Dependenz- und Regulationstheorie.

Verlagerung der kapitalistischen Zentren in den asiatischen Wirtschaftsraum. Dies hat auch Auswirkungen auf die globale Verschuldungsdynamik und Schuldenpolitik, weil semi-periphere Länder wie China als Gläubiger auftreten. Diese Entwicklung soll im Folgenden, ausgehend von der Analyse der Schuldenkrise der 1980er Jahre, nachgezeichnet werden.

westlicher Gläubiger verstärkten die passive Extraversion (Becker 2008) und trugen damit wesentlich zum Umfang und zum Charakter der jetzigen Schuldenkrise bei.

### 3 Die Schuldenkrise der 1980er Jahre

Ab Ende der 1960er Jahre zeichnete sich in den kapitalistischen Zentren eine Überakkumulation von Kapital ab, die sich ab Mitte der 1970er Jahre durch die Rezession noch verschärfte. Geld konnte in den Zentren immer weniger gewinnbringend angelegt werden, Investoren suchten global nach profitableren Anlagemöglichkeiten. Anlagesuchendes Kapital wurde in die Länder des Globalen Südens investiert, die sich, befeuert durch sehr niedrige Zinsen, zunehmend in US-Dollar verschuldeten. Hinzu kamen nach dem Ölpreisschock von 1973 die sogenannten Petro-Dollars. Vermittelt über US-amerikanische und europäische Banken wurden auch für diese Gelder lukrative Schuldner in der Peripherie gesucht. Durch geringere Exporte in die Industrieländer aufgrund der globalen Rezession stieg der externe Finanzbedarf für erdölimportierende Länder des Globalen Südens. Nach Schätzungen von Hanlon/Jones (2021, S. 266) wurde zudem etwa ein Viertel der globalen Kredite geostrategisch motiviert an westlich orientierte Autokraten vergeben.

Während die Entwicklungen zu Beginn wenig Probleme für die Empfängerländer darstellten, änderte sich dies Ende der 1970er Jahre abrupt: Im Jahr 1979 kam es zum sogenannten Volcker-Schock. Der damalige Chef der US-Notenbank Federal Reserve (Fed), Paul Volcker, bekämpfte mit massiven Zinserhöhungen die Inflation in den USA. Der Zinsanstieg verteuerte die in Dollar ausgegebenen Kredite und mündete in einer Schuldenkrise des Globalen Südens. Im Jahr 1982 erklärte Mexiko seine Zahlungsunfähigkeit, es folgten mehr als 40 Länder, insbesondere in Afrika und Lateinamerika (Aldcroft 2003, S. 41).

Der von den USA dominierte IWF griff mit Notkrediten ein, um den Schuldendienst aufrechtzuerhalten. Dies war nicht nur im Interesse der involvierten Banken und Geberstaaten, sondern bot einen wesentlichen Hebel der schuldenvermittelten geoökonomischen Einflussnahme: Die mit den Notkrediten verbundenen wirtschaftlichen Auflagen beendeten die Projekte der nachholenden Entwicklung – insbesondere in Lateinamerika und Afrika (Philips 2011, S. 430), setzten die Ökonomien ehemaliger Kolonien der Weltmarktkonkurrenz aus und verfestigten die Rolle vor allem der afrikanischen Gesellschaften als Rohstofflieferanten. Die Interventionen des IWF und

### 4 Die Schuldenkrise der 2020er Jahre

In der gegenwärtigen Schuldenkrise wiederholen sich einige Dynamiken der 1970er und 1980er Jahre: Auch diesmal suchen große Summen liquiden Kapitals nach profitablen Anlagemöglichkeiten auf den Finanzmärkten. Auch diesmal speist sich der „globale Pool privaten Geldes“ (AFDB/IMF/WB 2017, S. 29) aus der Überakkumulation und den zurückgehenden Investitionsmöglichkeiten in den kapitalistischen Zentren, diesmal inklusive China (Camba 2020, S. 971). Dieser Pool wurde seit 2008 durch niedrige Zentralbankzinsen und ab 2015 durch die Politik des *quantitative easing* – des Ankaufs von Anleihen durch Zentralbanken in den kapitalistischen Zentren – noch vergrößert. Niedrigzins und Anleihekäufe sind dabei als direkte staatliche Reaktionen auf die Globale Finanzkrise bzw. die Eurokrise zu verstehen.

Diese „portfolio glut“ (Portfolioschwemme) (Gabor 2021, S. 3) wird durch die anhaltende Austerität und den entsprechenden Rückbau von sozialen Sicherungssystemen weiter ausgedehnt. Denn auch private oder öffentliche Rentenfonds und Versicherungen suchen nach lukrativen Investitionsoptionen (vgl. Becker 2014, S. 186). Investitionen in peripheren Ländern versprachen deutlich mehr Gewinn als beispielsweise deutsche Staatsanleihen (Ellmers 2022, S. 3, 9). Zwischen 2011 und 2021 sind die öffentlichen Schulden des Globalen Südens im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt um 14 Prozentpunkte gestiegen (ILO 2022, S. 27). Als besonders betroffen gelten, wie schon in den 1980er Jahren, die Staaten Lateinamerikas, der Karibik und der Subsahara, aber auch ein hoher Anteil von Staaten Südasiens, Südasiens und der Pazifikregion (Stutz 2024a, S. 10f.). In Kombination aus Schuldenstand und Zinsniveau ist für periphere und semi-periphere Länder der Auslandsschuldendienst öffentlicher Schuldner zwischen 2010 und 2021 um 141 % gestiegen (Stutz 2023a, S. 8, 14f.).

Anfang 2022 kam es dann zu einer Entscheidung, die als zweiter Volcker-Schock (Banse 2023) in die Geschichte eingehen könnte: Wenn auch unter anderen makroökonomischen Bedingungen als 1979, versuchte die Fed ab März 2022, die Inflation in den USA durch sukzessive Zinserhöhungen zu bekämpfen. Auch diesmal verteuerten sich im Zuge dieses Zinsanstiegs in harter Währung ausgegebene Schulden. So war die Schuldenkrise in den 1980er Jahren eskaliert, und so eskalierte sie im Jahr 2022.

Mit dem Zinsanstieg in den USA und Europa kam es zu einem starken Abfluss von Kapital – denn jetzt konnte das

Geld in den kapitalistischen Zentren wieder lukrativ angelegt werden (Ellmers 2022, S. 6). Den Ländern des Globalen Südens fehlte Geld zur Finanzierung ihrer Staatshaushalte, sie bekamen kein neues Kapital, um alte Schulden zurückzuzahlen, und ihre heimischen Währungen wurden gegenüber US-Dollar und Euro abgewertet. In Kombination mit einer dramatischen Erhöhung der Weltmarktpreise für Importprodukte explodierte die Inflation im Inland, woraufhin nicht nur Staats-, sondern auch Haushalts- und Unternehmensschulden weiter zunahmen.

In der Hoffnung, weiteren Devisenabfluss zu verhindern, erhöhten die Zentralbanken des Globalen Südens ihrerseits ihre Leitzinsen auf mitunter über 20 % (IMF 2022, S. 7), um so ihre Länder wieder für in- und ausländisches Kapital attraktiv zu machen. Allerdings müssen die damit verbundenen Zinszahlungen an die Investoren aus öffentlichen Mitteln bedient werden, der Schuldendienst steigt also abermals. Zudem setzen derart hohe Zinssätze lokale Unternehmen unter Druck, da sie sich nicht wie große multinationale Unternehmen in harter Währung refinanzieren können (vgl. Becker 2014, S. 191).

Gepaart mit dem System flexibler Wechselkurse wirkte die globale Währungshierarchie mit dem US-Dollar an der Spitze bei beiden explosiven Verschuldungssituationen in den 1980er und 2020er Jahren wie eine Zündschnur. Beide Verschuldungsprozesse verdeutlichen die fest eingeschriebene Dominanz des US-Dollars als globale Leitwährung und damit die Relevanz der Geldpolitik der USA für Länder in der Peripherie (zur Persistenz der Dollar-Dominanz vgl. Scherrer 2023). Die mit der Währungshierarchie verbundenen Probleme sind, wenn auch politisch vielfach vermittelt, Ausdruck der Ungleichheit zwischen Zentrum und Peripherie, manifestiert in der passiven Extraversion und dem strukturellen Leistungsbilanzdefizit der Peripherie.

Angesichts der gegenwärtigen geopolitischen Dynamiken ist zu fragen, ob die politischen Strategien der Gläubigerstaaten in der Bearbeitung der ersten Schuldenkrise der 1980er Jahre die passive Extraversion abgemildert oder aber vertieft und damit die potenzielle Anfälligkeit für interessengeleitete Einflussnahme erhöht haben. Dies soll im Folgenden untersucht werden.

## 5 Finanzialisierung der Schulden: Brady-Bonds und das Secondary Market Regime

Während die Verschuldung des Globalen Südens in den 1980er Jahren hauptsächlich durch staatliche/multilaterale Kredite (Afrika) oder Kredite von Privatbanken (Lateinamerika) geprägt war, sind viele dieser Länder heute über Staatsanleihen bei diversen Anlegergruppen ver-

schuldnet. Wenn auch je nach Ländercharakteristika sehr unterschiedlich verteilt (Stutz 2023b), entfielen im Jahr 2000 auf die im sogenannten Paris Club zusammengefassten westlichen Gläubiger insgesamt noch 55 % der öffentlichen Schulden. Bis 2021 sank ihr Anteil auf 18 %. Im selben Zeitraum stiegen die chinesischen Kredite von 1 % auf 15 %. Vor allem aber ist der Anteil privater internationaler Anleihegläubiger an öffentlichen oder öffentlich garantierten Schulden bei Ländern mit niedrigem bis mittlerem Einkommen in den vergangenen beiden Dekaden von 10 % auf 50 % gestiegen (Wolf 2023; vgl. auch Stutz 2024b, S. 20, mit leicht abweichenden Berechnungen).<sup>3</sup>

Der Übergang von der Kreditaufnahme zur Emission von Anleihen ist stark von der Krisenbearbeitung in den 1980er Jahren beeinflusst. Um die Banken vor großen Verlusten zu bewahren, leitete die US-Regierung nach jahrelanger Verschleppung der Krise eine Teilentschuldung ein, indem notleidende Bankkredite mit staatlicher Unterstützung in handelbare Staatsanleihen (Brady-Bonds) umgewandelt wurden. Durch den Modus der Umwandlung konnte die unmittelbare Schuldenlast der Länder gesenkt werden. Die Geschäftsbanken erlitten zwar Verluste, konnten aber die faulen Kredite aus ihren Büchern streichen. Die Entschuldung stellte die Kreditwürdigkeit der Schuldnerstaaten wieder her, sie konnten sich erneut verschulden. Dieser staatlich koordinierte Formwandel von Schuldtiteln machte Schule und ließ den Markt für Anleihen peripherer Staaten entstehen (Chesnais 2016, S. 66; Potts 2018, S. 457f.).

Es ist für Staaten leichter, sich in handelbaren Staatsanleihen zu verschulden, als beispielsweise durch klassische Bankkredite – das Risiko der Gläubiger ist in der Regel geringer. Eines der mit Verschuldung in Wertpapieren einhergehenden Probleme ist jedoch, dass bei einem drohenden Zahlungsausfall die Umschuldungsverhandlungen durch die Vielzahl der Anleger erschwert werden. Einige kapitalstarke Fonds haben sich zudem darauf spezialisiert, in der Krise die an Wert verlierenden Staatsanleihen billig aufzukaufen und gegebenenfalls vor Gerichten in den USA oder Großbritannien auf die Zahlung des ursprünglichen Nennwertes der Papiere (sowie Zinsen und Gebühren) zu klagen (Potts 2018, S. 466).

Die Tatsache, dass sich die Käufer von Staatsanleihen bei drohenden Kursverlusten tatsächlich von ihren Papieren trennen können, sorgt für die notwendige Liquidität auf den Staatsschuldenmärkten, die es auch hoch verschuldeten Ländern ermöglicht, neue Schulden aufzunehmen. Sie erleichtert zudem die Finanzierung von fälligen Anleihen durch die Ausgabe neuer. Diese Liquidität muss aber abgesichert werden (Gabor 2021; Banse 2021).

3 Die Daten geben lediglich eine ungefähre Orientierung über die Größenordnungen, da sich die Berechnungen der Schulden unterscheiden und es häufig an Transparenz mangelt (zur Gläubigerstruktur vgl. auch Stutz 2023b).

Neben der konkreten vertraglichen Absicherung der Anleihen und der Verhandlungsoption bei Zahlungsunfähigkeit legten die Strukturanpassungsmaßnahmen (SAP) des IWF bereits zentrale strukturelle Grundlagen für die erforderliche Liquidität.

## 6 Durchsetzung des Neoliberalismus: Bedingungen im Schuldenmanagement

Nach dem Ende der Bretton-Woods-Institutionen übernahm der IWF eine neue Rolle als Manager von Schuldenkrisen. Der IWF machte seine Unterstützung von der Erfüllung von Auflagen abhängig, die die unmittelbare Schuldendienstfähigkeit der betroffenen Länder wiederherstellen und die Ökonomien nach neoklassischen Konzepten für den Weltmarkt umstrukturieren sollten (Küblböck/Staritz 2007, S.169). Zentral waren dabei die Exportorientierung zur Devisenbeschaffung (inklusive der Abwertung der heimischen Währung zur Verbesserung der Exportmöglichkeiten), die Öffnung heimischer Märkte durch Zollsenkungen und Liberalisierung von Investitionsregeln, die Abschaffung von Subventionen lokaler Industrien und von Konsumgütern sowie die Privatisierung bzw. der Rückbau öffentlicher Institutionen (Taylor 2017, S.167). Auf Ebene der Finanzsysteme wurden der Kapitalverkehr liberalisiert und/oder die Banken privatisiert.

Diese Maßnahmen waren gesellschaftlich sehr umkämpft und wurden teilweise mit massiver staatlicher Repression durchgesetzt (für Afrika vgl. Mkandawire/Olukoshi 1995). Auch wenn die Maßnahmen uneinheitlich und mit unterschiedlichem Tempo durchgesetzt wurden (für den Bankensektor vgl. Jones 2020), lassen sich die Effekte global verallgemeinern.

Mit der Durchsetzung radikaler Marktprinzipien auf allen Ebenen der Ökonomie erschwerten die SAP nachholende Industrialisierungsbemühungen und damit auch die Diversifizierung peripherer Ökonomien. Die Liberalisierung der Handelsbeziehungen, weitreichende Privatisierungen oder der Abbau von Subventionen hemmten die heimische Industriepolitik maßgeblich, das rohstoffdominierte Akkumulationsregime wurde verfestigt. Die Liberalisierungen im Finanzsektor verbauten faktisch dem heimischen Kapital den Zugang zu kalkulierbaren und bezahlbaren Krediten (exemplarisch Koddenbrock et al. 2022; Gormley 2010). In Kombination mit auf ausländisches Kapital ausgerichteten Investitionsgesetzen und dem Fokus auf den Export verstärkte dies die Monopolisierung, die dominante Stellung ausländischen Kapitals, insbesondere im Schlüsselsektor der Rohstoffförderung. Zusammen mit der Öffnung der Finanzsysteme schuf dies auf verschiedenen Ebenen die Grundlage für massiven

Kapitalabfluss: durch Steuererlasse für ausländische Direktinvestitionen, liberale Investitionsgesetze, die die Auslagerung von Gewinnen begünstigen, oder sogenanntes *misinvoicing* – die Falschdeklaration von Warenlieferungen vor allem innerhalb großer rohstofffördernder multinationalen Unternehmen (Ndikumana 2017; UNCTAD 2020, S.24ff.). Hinzu kommen große Summen für den Schuldendienst. Die SAP verstärkten die passive Extraversion und vertieften damit die strukturelle Unterfinanzierung der postkolonialen Peripherie.

Die Maßnahmen zur Bearbeitung der ersten Schuldenkrise bildeten auch die Grundlage für die heutige Gläubigerstruktur: Ende 2022 lag der Anteil privater Gläubiger des Globalen Südens laut Stutz (2024b, S. 20) bei ca. 60 %. Bilaterale staatliche Geber spielen aggregiert eine untergeordnete Rolle, in einzelnen Ländern sind sie aber die wichtigste Gläubigergruppe. China ist dabei der größte bilaterale öffentliche Gläubiger – gefolgt von Japan und, mit einigem Abstand, Frankreich und Deutschland (ebd., S.21f.).

## 7 Geopolitik in der gegenwärtigen Schuldenkrise

Aufgrund des marktförmigen Charakters der gegenwärtigen Verschuldung erscheint es zunächst wenig naheliegend, den Prozess der Schuldenfinanzialisierung in eine geopolitische Analyse, d. h. in eine Analyse zwischenstaatlicher Konkurrenz einzubeziehen. Dennoch lässt sich Folgendes feststellen:

Die Marktöffnungen unter den SAP kamen zunächst vor allem Unternehmen in den USA und ihren westlichen Verbündeten zugute. Die Brady-Bonds retteten US-amerikanische Banken und öffneten, da eng verbunden mit den SAP, periphere Ökonomien für westliche Kapitalinteressen. Durch die Finanzialisierung peripherer Staatsschulden stärkten sie zudem das Dollar-Wall-Street-Regime (DWSR) (Gowan 1999), trugen so unter anderem zur Absicherung des US-Dollars als dominante Weltwährung bei und stärkten die hoch konzentrierte Branche der in den USA angesiedelten Vermögensverwalter (Banse/Shah 2021, S.313).

Zudem legten die Maßnahmen die Basis für eine neue Orthodoxie der globalen, vor allem westlich dominierten, Entwicklungszusammenarbeit: Entwicklungshilfe soll weniger direkt gezahlt werden, sondern vielmehr als Absicherung von privaten Finanzinvestitionen dienen. Die Form der Schuldenbearbeitung in den 1980er/1990er Jahren schuf die strukturellen Voraussetzungen, um privates Geldkapital anzulocken, das in Anleihen – und damit neuen Schulden zu Marktkonditionen – investiert werden soll. Mit Hilfe von privaten Geldern sollen auch die nach-



haltigen Entwicklungsziele der Vereinten Nationen (*Sustainable Development Goals*, SDG) realisiert werden – jenseits der direkten Entwicklungshilfe finanziert: *beyond aid* ist hier der Schlüsselbegriff. Das finanzielle Kernstück der SDG ist die finanzmarktbasierte Finanzierung über Anleihen, also Schulden, und – wenn auch weniger diskutiert – Aktien von Staat, Haushalten und Unternehmen der postkolonialen Peripherie (UN 2015).

Die Steuerung der neuen entwicklungspolitisch gerahmten Schuldenpolitik über die SDG ist in sich selbst geopolitisch und geoökonomisch strukturiert. Dies zeigt sich besonders deutlich im Bereich der Infrastrukturfinanzierung (Schindler et al. 2021, S. 332). Als Reaktion auf Chinas Belt and Road Initiative forcierte die Europäische Union die Global Gateway Initiative (GGI), die USA gründeten die International Development Finance Corporation (DFC) (zur GGI vgl. Furness/Keijzer 2022; zur DFC vgl. Schindler et al. 2021, S. 332). Ausdrücklich im geopolitischen und geoökonomischen Interesse der EU soll über die GGI Infrastruktur im Globalen Süden finanziert werden. Hierfür sieht die Europäische Kommission gemischte Finanzierungsmodelle (*blended finance*) vor: Private Gelder – in der Regel Anleihen, also Schulden – sollen „gehebelt“ werden. Zu diesem Zweck übernehmen Geberinstitutionen die risikoreichsten Tranchen der Anleihe für ein Infrastrukturprojekt und locken so private Investoren an, weiteres Geld zu investieren. Ein aus deutscher Sicht relevantes Beispiel ist hier etwa die Finanzierung von Wasserstoffanlagen in Namibia (Knupp 2023; vgl. auch GTAI 2024). Unter anderem weil diese Konzepte des „Hebelns“ öffentlicher Gelder mit weiterer Verschuldung und (Teil-)Privatisierung öffentlicher Infrastruktur einhergehen, sind sie stark umstritten (Gabor 2021; Sylla/Gabor 2021). Außerdem haben sie ein Konstruktionsproblem, da diese Art der Infrastrukturfinanzierung vor allem auf niedrigen Zinsen basiert und bei steigenden Zinsen die Projekte teurer werden (Ellmers 2022).

Daten über die chinesische Vergabe von Krediten sind noch schwerer zugänglich als für europäische Akteure. Mit Chen (2021) lässt sich konstatieren, dass die chinesische Regierung, entgegen der allgemeinen Annahme, sich nicht nur auf direkte staatliche Kreditvergabe stützt, sondern ähnlich wie EU und USA auch private Gelder gezielt lenkt.

EU und USA sowie China verfolgen mit ihrer Infrastrukturpolitik sowohl geopolitische als auch geoökonomische Ziele und befeuern damit die Verschuldungsdynamik des Globalen Südens. Im stark geopolitisch geprägten Diskurs um die gegenwärtige Schuldenkrise wird insbesondere dem chinesischen Staat die Hauptverantwortung für die Eskalation zugeschrieben. Dies ist empirisch nicht haltbar (vgl. Erlassjahr/Urgewald 2023).

Dasselbe gilt für die Versuche der Schuldenbearbeitung – auch hier wird der chinesischen Regierung eine Verweigerungshaltung vorgeworfen. Bei genauerer Betrachtung kann der Vorwurf jedoch umgedreht werden: So

lehnen westliche Geber beispielsweise eine verbindlichere Einbeziehung privater Gläubiger ab. Da 97 % der in Rede stehenden Staatsanleihen unter US-amerikanischem bzw. britischem Recht ausgegeben worden sind, liegt die Restrukturierung der privaten Schulden im politischen Verantwortungsbereich der G7-Staaten (Stutz 2024b, S. 29).

## 8 Fazit

Im Rückblick von der aktuellen auf die erste Schuldenkrise des Globalen Südens zeigt sich eine deutliche Linie zwischen den politischen Strategien des Schuldenmanagements seitens der Gläubigerstaaten und dem Umfang und der Art der Verschuldung heute. Waren die Gläubiger in den 1980er Jahren vor allem Geschäftsbanken und öffentliche Organisationen, so sind heute private Anleihegeber die insgesamt größte Gläubigergruppe des Globalen Südens. Der Formwandel der Schulden von Krediten hin zu handelbaren Staatsanleihen erleichterte die Schuldenaufnahme für periphere und semi-periphere Staaten deutlich. Strukturanpassungen – und auch das ihnen nachgelagerte Entschuldungsprogramm für die Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) (vgl. Banse 2023) – schufen über die Liberalisierung der Finanzsysteme und Investitionsregeln zentrale strukturelle Voraussetzungen, um die Liquidität des Anleihenmarktes für öffentliche Schulden sicherzustellen. Die (Teil-)Privatisierung öffentlicher Infrastruktur schuf zudem neue Anlagemöglichkeiten für privates Kapital, das inzwischen so verstreut investiert ist, dass der tatsächliche Schuldenstand noch weit höher sein dürfte als bekannt.

Mit der Liberalisierung des Finanzsektors verschlechterten sich gleichzeitig die langfristigen und zinsgünstigen Finanzierungsmöglichkeiten für heimisches Kapital – so wurden unter anderem öffentliche Banken, die für bestimmte ökonomische Bereiche günstige Kreditkonditionen boten, privatisiert. Bei gleichzeitiger Marktöffnung, Förderung des Export- und damit Rohstoffsektors oder Zurückfahren von Subventionen wurde die heimische Produktion weiter zurückgedrängt und die passive Extraversion vertieft. Dies trifft insbesondere auf Afrika zu, hier beträgt der Anteil von Rohstoffen am Export in vielen Ländern zwischen 87,7 % und 99,9 % (UNCTAD 2022, S. 9). Insbesondere in der Rohstoffförderung sind große, externe Kapitale in der Peripherie führend (Becker 2008, S. 13). Ihre starke ökonomische Relevanz verschafft ihnen großen Einfluss in den betreffenden peripheren Ländern sowie die Möglichkeit, Kapital legal oder illegal nach außerhalb zu transferieren (für Sambia vgl. Fischer 2020; allgemein vgl. Ndikumana 2017). Diese Monopolstellung bleibt auch bei der „grünen“ Rohstoffförderung bestehen (vgl. Claar 2022). Beides – politischer Einfluss und Kapi-



talabfluss – trägt zu einer weiteren Vertiefung des rohstoffbasierten Akkumulationsregimes und damit der bestehenden internationalen Arbeitsteilung bei.

Die so manifestierte ökonomische Struktur ermöglicht es überhaupt erst, Schuldenvergabe als geopolitisches Instrument einzusetzen.

China ist inzwischen der größte bilaterale Geberstaat. Allerdings gibt es keine Anzeichen dafür, warum China stärker für die globale Verschuldungssituation Verantwortung tragen sollte als andere Staaten. Vielmehr scheint es, als würde China in die Finanzierungslücke springen, welche die passive Extraversion geschaffen hat. Zudem verstellt der Vorwurf an China den Blick nicht nur auf die strukturelle Verantwortung westlicher Geberstaaten für die gegenwärtige Situation, sondern auch auf die politische. Denn aufgrund der juristischen Absicherung in den USA und Großbritannien wäre es an ihnen, die privaten Investoren in Programme der Schuldenrestrukturierung verpflichtend einzubinden.

Der Kampf für Entschuldung, sei es nun gegen den Schuldendruck von Westen, Osten oder „den Märkten“, beinhaltet immer eine Analyse der Ursachen der Schulden. Diese liegen zuvorderst in der ökonomischen Struktur der betroffenen Gesellschaften, in der passiven Extraversion. Diese öffnet sie für geopolitische Einflussnahmen – aus welcher Himmelsrichtung auch immer. ■

## LITERATUR

- AfDB/IMF/WB (African Development Bank/International Monetary Fund/World Bank)** (2017): The G-20 Compact with Africa. G-20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting, March 17–18, 2017, Baden-Baden, Germany, o. O.
- Aglietta, M.** (1979): A Theory of Capitalist Regulation. The U. S. Experience, London
- Aldcroft, D. H.** (2003): Das Problem der Auslandsschulden in historischer Perspektive, in: Becker, J. / Imhof, K. / Küblböck, K. / Manzenreiter, W. (Hrsg.): Geld, Macht, Krise. Finanzmärkte und neoliberale Herrschaft, Wien, S. 27–48
- Banse, F.** (2021): Der „globale Pool privaten Geldes“ in Afrika. Anleihenmärkte in lokaler Währung und die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, in: Peripherie 41 (162/163), S. 251–274
- Banse, F.** (2023): Die strukturelle Unterfinanzierung der Peripherie. Zum Verhältnis zweier Schuldenkrisen, in: Prokla 53 (213), S. 619–640
- Banse, F. / Shah, A.** (2021): Die Geopolitik von Finanzialisierung und Entwicklungspolitik: Interview mit Ilias Alami, in: Peripherie 41 (162/163), S. 298–317
- Becker, J.** (2008): Der kapitalistische Staat in der Peripherie: polit-ökonomische Perspektiven, in: Journal für Entwicklungspolitik XXIV (2), S. 10–32
- Becker, J.** (2014): Finanzialisierung und globale Peripherie, in: Heires, M. / Nölke, A. (Hrsg.): Politische Ökonomie der Finanzialisierung, Wiesbaden, S. 181–196
- Camba, A.** (2020): The Sino-centric Capital Export Regime: State-backed and Flexible Capital in the Philippines, in: Development & Change 51 (4), S. 970–997
- Chen, M.** (2021): Infrastructure Finance, Late Development, and China's Reshaping of International Credit Governance, in: European Journal of International Relations 27 (3), S. 830–857
- Chesnais, F.** (2016): Finance Capital Today. Corporations and Banks in the Lasting Global Slump, Chicago
- Claar, S.** (2022): Green Colonialism in the European Green Deal: Continuities of Dependency and the Relationship of Forces between Europe and Africa, in: Culture, Practice & Europeanization 7 (2), S. 262–274
- Debt Justice** (2024): Private lenders to make \$14 billion profit after debt relief deals, <https://debtjustice.org.uk/press-release/private-lenders-to-make-14-billion-profit-after-debt-relief-deals> (letzter Zugriff: 10. 11. 2024)
- DFI (Development Finance International)** (2024): Solving the New Debt Crisis: A Debt Service Watch Briefing for the G20, <https://www.development-finance.org/en/news/864-24-october-solving-the-new-debt-crisis-a-debt-service-watch-briefing-for-the-g20> (letzter Zugriff: 10. 11. 2024)
- Ellmers, B.** (2022): Zinswende. Zeitenwende in der Entwicklungsfinanzierung?, Aachen u. a. O., [https://www.globalpolicy.org/sites/default/files/download/Briefing\\_0922\\_Zinswende\\_final\\_.pdf](https://www.globalpolicy.org/sites/default/files/download/Briefing_0922_Zinswende_final_.pdf) (letzter Zugriff: 21. 03. 2025)
- Erlassjahr.de/Urgewald** (2023): Das Klumpenrisiko „Schulden“, die deutsche Chinastrategie und Glaubwürdigkeit. Kommentar, <https://www.urgewald.org/klumpenrisiko-schulden-deutsche-chinastrategie-glaubwuerdigkeit> (letzter Zugriff: 24. 10. 2023)
- eurodad (European Network on Debt and Development)** (2024): G20, IMF and World Bank kick the can down the road and fail to deliver solutions to the worst debt crisis ever – CSOs react. Pressemitteilung, [https://www.eurodad.org/g20\\_imf\\_world\\_bank\\_fail\\_debt\\_crisis?utm\\_campaign=newsletter\\_31\\_10\\_2023&utm\\_medium=email&utm\\_source=eurodad](https://www.eurodad.org/g20_imf_world_bank_fail_debt_crisis?utm_campaign=newsletter_31_10_2023&utm_medium=email&utm_source=eurodad) (letzter Zugriff: 10. 11. 2024)
- Fischer, A.** (2020): Haemorrhaging Zambia: Prequel to the Current Debt Crisis, in: Development Economics, 24. 11. 2020, <https://developingeconomics.org/2020/11/24/haemorrhaging-zambia-prequel-to-the-current-debt-crisis> (letzter Zugriff: 09. 06. 2022)
- Furness, M. / Keijzer, N.** (2022): Europe's Global Gateway: A New Geostrategic Framework for Development Policy? German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE): Briefing Paper 1/2022, Bonn, DOI: 10.23661/bp1.2022
- Gabor, D.** (2021): The Wall Street Consensus, in: Development & Change 52 (3), S. 429–459
- Gormley, T. A.** (2010): The Impact of Foreign Bank Entry in Emerging Markets. Evidence from India, in: Journal of Financial Intermediation 19 (1), S. 26–51
- Gowan, P.** (1999): The Global Gamble. Washington's Faustian Bid for World Dominance, London/New York
- GTAI (Germany Trade and Invest)** (2024): Global Gateway in Afrika. Germany Trade and Invest, Berlin, <https://www.gtai.de/de/trade/afrika/specials/global-gateway-in-afrika-1003740> (letzter Zugriff: 10. 11. 2024)
- Hanlon, J. / Jones, T.** (2021): Debt and Development, in: Haslam, P. A. / Schaffer, J. / Beaudet, P. (Hrsg.): Introduction to International Development. Actors, Issues, and Practice. 4th ed., Don Mills, S. 262–281
- IDEAS** (2024): Episode 1: The Global Debt Crisis. IDEAs Podcast, <https://www.networkideas.org/news-analysis/2024/10/episode-1-the-global-debt-crisis> (letzter Zugriff: 10. 11. 2024)
- ILO (International Labour Organization)** (2022): Global Wage Report 2022–23. The Impact of Inflation and COVID-19 on Wages and Purchasing Power, Genf, <https://www.ilo.org/publications/flagship-reports/global-wage-report-2022-23-impact-inflation-and-covid-19-wages-and> (letzter Zugriff: 18. 02. 2025)
- IMF (International Monetary Fund)** (2022): Regional Economic Outlook. Sub-Saharan Africa. Living on the Edge. World Economic and Financial Surveys, Washington, DC
- Jones, E.** (Hrsg.) (2020): The Political Economy of Bank Regulation in Developing Countries, Oxford
- KNCHR (Kenya National Commission on Human Rights)** (2024): Statement on Mukuru Murders and Updates on the Anti-Finance Bill Protests, Pressemitteilung v. 16. 07. 2024, <https://www.knchr.org/Articles/ArtMID/2432/ArticleID/1201/Statement-on-Mukuru-Murders-and-Updates-on-the-Anti-Finance-Bill-Protests> (letzter Zugriff: 10. 11. 2024)
- Knupp, M.** (2023): Grüner Wasserstoff als Gamechanger. Germany Trade and Invest, <https://www.gtai.de/de/trade/namibia/branchen/gruener-wasserstoff-als-gamechanger-1045782#toc-anchor-1> (letzter Zugriff: 10. 11. 2024)
- Koddenbrock, K. / Kvangraven, I. H. / Samba Sylla, N.** (2022): Beyond Financialisation: The Longue Durée of Finance and Production in the Global South, in: Cambridge Journal of Economics 46 (4), S. 703–733
- Küblböck, K. / Staritz, C.** (2007): Internationale Verschuldung und (Unter-)Entwicklung, in: Becker, J. / Imhof, K. / Jäger, J. / Staritz, C. (Hrsg.): Kapitalistische Entwicklung in Nord und Süd. Handel, Geld, Arbeit, Staat, Wien, S. 160–183
- Luxemburg, R.** (1975 [1913]): Die Akkumulation des Kapitals. Ein Beitrag zur ökonomischen Erklärung des Imperialismus, in: Dietz: Gesammelte Werke, Bd. 5, Berlin/DDR
- Mkandawire, T. / Olukoshi, A.** (Hrsg.) (1995): Between Liberalisation and Oppression. The Politics of Structural Adjustment in Africa, Dakar
- Ndikumana, L.** (2017): Curtailing Capital Flight from Africa. The Time for Action is Now. Friedrich-Ebert-Stiftung: International Policy Analysis, Berlin, <http://library.fes.de/pdf-files/iez/13311.pdf> (letzter Zugriff: 09. 10. 2023)
- Ndikumana, L. / Boyce, J. K.** (1998): Congo's Odious Debt. External Borrowing and Capital Flight in Zaïre, in: Development & Change 29 (2), S. 195–217
- Philips, N.** (2011): Globalization and Development, in: Ravenhill, J. (Hrsg.): Political Economy, Oxford, S. 416–449
- Potts, S.** (2018): Deep Finance: Sovereign Debt Crises and the Secondary Market 'Fix', in: Economy and Society 46 (3–4), S. 452–475
- Scherrer, C.** (2023): Herausforderungen für den US-Dollar und das Währungsregime, in: Prokla 53 (213), S. 597–617

- Schindler, S. / DiCarlo, J. / Paudel, D.** (2021): The New Cold War and the Rise of the 21st-Century Infrastructure State, in: *Transactions of the Institute of British Geographers* 47 (2), S. 331–346, DOI: 10.1111/tran.12480
- Stutz, M.** (2023a): Verschuldete Staaten weltweit, in: *Erlassjahr.de/Misereor* (Hrsg.): *Schuldenreport 2023*, Aachen/Düsseldorf, S. 8–19
- Stutz, M.** (2023b): Gläubiger weltweit, in: *Erlassjahr.de/Misereor* (Hrsg.): *Schuldenreport 2023*, Aachen/Düsseldorf, S. 20–29
- Stutz, M.** (2024a): Verschuldete Staaten weltweit, in: *Erlassjahr.de/Misereor* (Hrsg.): *Schuldenreport 2023*, Aachen/Düsseldorf, S. 8–19
- Stutz, M.** (2024b): Gläubiger weltweit: Eine Analyse der Gläubigerlandschaft, aktueller Restrukturierungsverhandlungen und der politischen Verantwortlichkeit für Schuldenstreichungen, in: *Erlassjahr.de/Misereor* (Hrsg.): *Schuldenreport 2023*, Aachen/Düsseldorf, S. 20–35
- Sylla, N. S. / Gabor, D.** (2021): Planting Budgetary Time Bombs in Africa. The Macron Doctrine En Marche, <https://geopolitique.eu/en/2020/12/23/planting-budgetary-time-bombs-in-africa-the-macron-doctrine-en-marche> (letzter Zugriff: 08.02.2025)
- Taylor, M.** (2017): The International Financial Institutions, in: Haslam, P. A. / Schafer, J. / Beaudet, P. (Hrsg.): *Introduction to International Development. Actors, Issues, and Practice*. 3rd ed., Don Mills, S. 161–179
- UN (United Nations)** (2015): Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa Action Agenda), New York

- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development)** (2020): *Economic Development in Africa Report 2020. Tackling Illicit Financial Flows for Sustainable Development in Africa*, Genf
- UNCTAD** (2022): *Rethinking the Foundations of Export Diversification in Africa: The Catalytic Role of Business and Financial Services*, Genf
- Wai-chung Yeung, H.** (2016): Rethinking the East Asian Developmental State in its Historical Context: Finance, Geopolitics and Bureaucracy, in: *Area Development and Policy* 2 (1), S. 1–23
- Wallerstein, I.** (2004): *World-Systems Analysis: An Introduction*, Durham
- Wolf, M.** (2023): We Must Tackle the Looming Global Debt Crisis Before It's Too Late, in: *Financial Times online*, 17.01.2023, <https://www.ft.com/content/88gfec5a-cb62-463f-af8c-22c841bddb65> (letzter Zugriff: 09.10.2023)

## AUTORIN

**FRAUKE BANSE**, Dr., Politikwissenschaftlerin, Dozentin an der Universität Kassel; unterrichtet u. a. in den Masterstudiengängen Global Political Economy and Development sowie Labour Policies and Globalisation. Forschungsschwerpunkte: Politische Ökonomie der Entwicklungshilfe, EU-Afrika-Beziehungen, Finanzialisierung der gegenwärtigen Schuldenkrise.

@ frauكة.banse@uni-kassel.de

# Der Technologiewettlauf um Künstliche Intelligenz und seine Pathologien

Künstliche Intelligenz (KI) hat sich zu einer Schlüsseltechnologie entwickelt, deren Nutzung sich rapide verbreitet. Sie ist Gegenstand eines Technologiewettlaufs zwischen Tech-Unternehmen, insbesondere um die Entwicklung der leistungsstärksten großen Sprachmodelle (*Large Language Models*) und darauf basierender Anwendungen. Aufgrund ihrer großen geoökonomischen und geopolitischen Relevanz spitzt sich zudem der Wettlauf zwischen nationalen Innovationssystemen im Bereich der KI weiter zu. Gemeinwohlorientierte Zielsetzungen in Bezug auf die Entwicklung und Nutzung von KI kommen dabei zunehmend unter die Räder.

FLORIAN BUTOLLO

## 1 Einleitung

Was ist nur aus der vierten industriellen Revolution geworden? Mit großem medialem Aufwand wurde dieser Begriff vor rund zehn Jahren popularisiert, als Chiffre für industrielle Umbrüche durch den Einsatz eines Bündels neuer Basistechnologien rund um Künstliche Intelligenz und das Internet der Dinge. Seitdem ist es relativ still geworden um „Industrie 4.0“, zum einen weil der Begriff schlicht verdrängt wurde von der Aufregung um KI im Allgemeinen und generative KI im Besonderen; zum anderen verlaufen zumindest die fertigungsseitigen Aspekte der digitalen Transformation wesentlich widersprüchlicher, als es die Metapher der „industriellen Revolution“ suggeriert: Bei der Umsetzung mangelt es an Verfahren und Infrastrukturen zum Austausch und zur Standardisierung von Daten, und sie ist eher als ein langfristiger Suchprozess denn als plötzlicher Aufbruch zu verstehen (Butollo/de Paiva Lareiro 2020; Hirsch-Kreinsen 2018). Entsprechend mau sind die Erträge: In der Fläche bleiben Produktivitätsgewinne weitgehend aus, und von den 2014 in Aussicht gestellten zusätzlichen Wachstumssteigerungen von 1,7 % pro Jahr in sechs Kernsektoren der deutschen Wirtschaft (Bauer et al. 2014) ist man meilenweit entfernt geblieben.

Nun liegt diese Diskrepanz nicht daran, dass in den transnationalen Wertschöpfungssystemen alles beim Alten geblieben wäre. Datenbasierte Geschäftsmodelle befeuerten in den letzten Dekaden den Aufstieg großer Tech-Unternehmen und weitverzweigter Datenwertschöpfungsketten als Hotspot ökonomischer Aktivität. Die doppelte Transformation in der Automobilindustrie – die Kombination aus neuen Antriebstechnologien und der Digitalisierung des Produkts – zeigt zudem, dass diese Entwicklungen nicht auf die digitale Ökonomie im engeren Sinne beschränkt bleiben, sondern auch traditionellen Industriesektoren betreffen – mit weitreichenden Folgen für die Beschäftigten. Und auch die Veröffentlichung von ChatGPT als „iPhone-Moment“ der Künstlichen Intelligenz, das heißt als Umschlagpunkt für ihren breitflächigen und niedrigschwelligen Einsatz, verändert viele Bereiche der Wissensarbeit deutlich. Diese Formen der digitalen Transformation sind im Gange, wenngleich sie oft nicht dem Branding der „Industrie 4.0“ entsprechen. Zudem stehen derzeit eher umkämpfte Umbrüche in verschiedenen Wirtschaftssektoren im Vordergrund als ein genereller Wachstumsschub oder gar die Entstofflichung der Wertschöpfung im Sinne einer Dekarbonisierung.

Hinter der Serie von Hypes, die Diskussionen um die Digitalisierung zweifelsohne begleiten, liegen also durchaus epochale Veränderungen. Dieser Beitrag umreißt die geoökonomische und geopolitische Bedeutung von KI

und die Konturen des Technologiewettlaufs zwischen nationalen Innovationssystemen. Dazu wird zunächst auf die Besonderheit datenbasierter Wertschöpfung in der digitalen Ökonomie eingegangen, um die strategische Bedeutung von großen Sprachmodellen (*Large Language Models*, LLM) zu verdeutlichen, mithilfe derer diese Daten nutzbar gemacht werden können. Einer Analyse der Konturen des Technologiewettlaufs um LLM zwischen den Tech-Konzernen und den führenden Regionen der KI-Entwicklung, primär den USA und China, folgt die Diskussion dreier Pathologien dieses Wettlaufs: der ungleichen Verteilung der Wertschöpfungserträge zwischen Regionen, der weiteren Macht- und Kapitalkonzentration bei Big Tech und der Tatsache, dass die Formen und Ziele der KI-Implementierung nicht von gemeinwohlorientierten Zielsetzungen angetrieben sind, sondern von hohen Gewinnerwartungen der führenden wirtschaftlichen Akteure.

## 2 Die ökonomische Bedeutung von Daten und Plattformen im wachstumsschwachen Finanzkapitalismus

Der kometenhafte Aufstieg der Tech-Konzerne Alphabet (u. a. mit Google), Apple, Meta (u. a. mit Facebook, Instagram), Amazon und Microsoft sowie ihrer chinesischen Pendanten Baidu, Alibaba, Tencent und Huawei führte zu lebhaften sozialwissenschaftlichen Debatten um die kapitalismustheoretische Einordnung dieser Strukturveränderungen. Trotz unterschiedlicher Nuancen herrscht weitgehend Konsens über die *ökonomische Bedeutung von Daten* und den Stellenwert von *plattformbasierten Geschäftsmodellen*.

Daten kommt im doppelten Sinne eine herausragende Bedeutung zu. Zum einen sind sie eine Art Rohstoff für die Erstellung digitaler Gebrauchswerte. Vor allem die Etablierung des maschinellen Lernens hat zur Folge, dass die Qualität und die Geschwindigkeit von Softwareentwicklung wesentlich von der Aneignung und Bearbeitung von Daten abhängt. Eine breite Palette von Anwendungen wie z. B. internetbezogene Dienste, KI-Anwendungen und neuerdings generative KI sind nur denkbar, wenn die Aneignung und Verarbeitung umfangreicher Datenkorpora gelingen. Die Nutzbarmachung des Rohstoffs „Daten“ erfordert allerdings erheblichen Aufwand menschlicher Arbeit: von der Gewinnung über die Bereinigung, die Strukturierung und die Konstruktion algorithmischer Systeme bis hin zur Einpassung von Algorithmen in den gewünschten Anwendungskontext. Weitverbreitete, transnationale Datenwertschöpfungsnetzwerke verknüpfen Click-Worker\*innen im Globalen Süden, Pro-

grammierer\*innen in Tech-Unternehmen und vielfältige Tätigkeiten der Integration von datengenerierenden und -verarbeitenden Anwendungen in Unternehmen (Alaimo et al. 2020; Curry 2015). Das Internet und das Internet der Dinge sind nicht nur ein Kommunikationsraum, sondern auch Ort und Medium der immateriellen Produktion (Boes/Kämpf 2023).

Daten sind jedoch nicht nur Dreh- und Angelpunkt für die Produktion digitaler Gebrauchswerte, sondern auch ein Mittel zur Entwicklung der „Distributivkräfte“ (Pfeiffer 2021). Sabine Pfeiffer fasst darunter „alle mit der Mehrwertrealisierung verbundenen, technologischen und organisatorischen Maßnahmen und Aktivitäten (zur Sicherung) der Wertrealisierung“ (ebd., S. 159), konkret: Werbung und Marketing, Transport und Lagerung sowie Steuerung und Prognose. Ähnlich wie auch Mariana Mazzucato (2018), die zwischen „Takers“ und „Makers“ in der digitalen Ökonomie unterscheidet, betont Pfeiffer damit, dass die Geschäftsmodelle vieler Tech-Konzerne weniger auf die Produktion, sondern auf die zielgerichtete Distribution von Werten ausgerichtet ist (vgl. auch Staab 2016; Zuboff 2018). In umkämpften Märkten wird diese Schnittstelle tendenziell wertvoller, und Akteure, die sie besetzen, können sich als Gatekeeper der Distribution bedeutende Wertschöpfungsanteile aneignen.

Die adäquate Organisationsform für diese Art von Geschäftsmodellen ist die Plattform. Als neuer Typus von Organisation, der nur unzureichend als Spielart von Märkten oder Netzwerken beschrieben werden kann (vgl. Dolata 2024), ermöglichen Plattformen eine Verknüpfung und Interaktion multipler Akteure um einen von den Plattformeignern definierten technologischen Kern (Dolata/Schrape 2022; Gawer/Cusumano 2014). Dadurch werden Transaktionen vermittelt, aber auch Kooperationen und Innovationen moderiert, die insgesamt die Vielfalt und Reichweite des Plattformangebots erweitern (Cusumano et al. 2019). Plattformen wie der Google Play Store vereinen z. B. eine Transaktionsfunktion, über die Kunden Apps beziehen können, mit einer Innovationsfunktion, bei der App-Entwickler der Plattform über von ihr definierte Schnittstellen Funktionalitäten hinzufügen, die das Spektrum der angebotenen Dienste erhöhen. Auf diese Weise binden die Plattformen andere Akteure in ihre Innovationssysteme ein und festigen damit zugleich ihre Hegemonie als Drehkreuz der Distribution und Entwicklung.

Indem manche Plattformeigner Softwareprodukte, die auch kostenlos vervielfältigt werden könnten, über das Nadelöhr ihrer Plattform vertreiben, gelingt die Monetarisierung immaterieller Produkte (Staab 2019). Plattformen generieren Erträge, indem sie von den Anbieter\*innen oder Nutzer\*innen der Softwareanwendungen („Apps“) Gebühren erheben. Weit verbreitet und der eigentliche Kern des Geschäftsmodells von großen Internetplattformen wie Alphabet und Meta ist zudem die Querfinanzierung des Plattformangebots durch Werbean-

zeigen, die zielgruppengerecht geschaltet werden können (Zuboff 2018).

Die führenden Plattformen akkumulieren enorme Machtressourcen. Die Plattformen setzen selbst die Regeln für die Interaktionen der verschiedenen Akteure, können diese im Sinne der eigenen Geschäftsinteressen modellieren und Daten über die getätigten Transaktionen erheben (Staab 2019). Wenn es ihnen gelingt, zum zentralen Player in der Distribution von Software, digitalen Medieninhalten, Kommunikationsdiensten bzw. zum meist nachgefragten Drehkreuz in spezifischen E-Commerce-Segmenten zu werden, expandieren sie schnell zu Quasi-Monopolen im jeweiligen Segment. Da sie im Grunde als Vermittler von Produkten und Dienstleistungen fungieren und diese Vermittlung weitgehend automatisiert erfolgt, ist ihr Angebot sehr schnell skalierbar. Dieses Versprechen auf Expansion mobilisiert gewaltige Summen an Wagniskapital. Die Kapitalisierung der Unternehmen steht dabei oft in eklatantem Gegensatz zu den realen Erträgen der Plattformunternehmen, die zum Teil defizitär und in Hoffnung auf zukünftige Erträge wirtschaften (Staab 2018).

### 3 Von Daten zu Künstlicher Intelligenz

Mit den jüngsten Durchbrüchen in der Entwicklung und Anwendung von großen Sprachmodellen (LLM) sortiert sich die Technologiekonkurrenz neu. Durch die Verknüpfung von großen Datensätzen, starker Rechenleistung und maschinellem Lernen stellt Künstliche Intelligenz eine neue *General Purpose Technology* dar, d.h. ihr wird zugeschrieben, eine universelle Voraussetzung für die Wertschöpfung in verschiedenen Sektoren zu erlangen (McAfee 2024). Die Entwicklung von LLM und von auf ihnen basierenden Anwendungen spielt eine Schlüsselrolle dabei, die ökonomischen Potenziale dieses Pfades zu realisieren.

So werden LLM in bestehende Softwareanwendungen und Plattformen integriert, um eine breite Palette neuer Nutzungsmöglichkeiten zu eröffnen. Die Technologieführerschaft im Bereich der cloudbasierten Software hängt nun zunehmend davon ab, ob diese durch leistungsstarke LLM angereichert werden können. Die Technologiekonkurrenz wird dadurch auf eine neue Stufe gehoben, da sie

wesentlich von den Kapazitäten der Tech-Unternehmen abhängt, im Wettlauf um die Leistungsfähigkeit und Anwendbarkeit der LLM an eine führende Stelle zu gelangen. Dies äußert sich gegenwärtig im Wettlauf um KI-Führerschaft zwischen OpenAI (in enger Kooperation mit Microsoft), Alphabet, Amazon und neuerdings auch dem chinesischen Startup DeepSeek, das im Januar 2025 einen Überraschungscoup landete, als es das Sprachmodell R1 veröffentlichte, das zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Beitrags als mindestens so leistungsstark wie das LLM von OpenAI gilt, aber auf wesentlich weniger Rechenleistung im Training angewiesen war.

Der Wettlauf um die Technologieführerschaft in diesem Bereich zeichnet sich dadurch aus, dass die Modelle meist einfach online zur Verfügung gestellt werden, sodass zumindest die Basisversionen frei nutzbar sind. Mit der Veröffentlichung von ChatGPT schuf OpenAI Fakten und versuchte auf diese Weise frühzeitig eine große Zahl von Nutzer\*innen zu gewinnen, was wiederum den Druck auf die Entwicklung von LLM seitens anderer Tech-Unternehmen erhöhte. Potenziell verändert sich durch die Nutzung von LLM auch die Kundenschnittstelle, die eine maßgebliche Quelle für die Akquisition von Nutzungsdaten und die Monetarisierungsstrategien der Tech-Unternehmen ist. Sollte es beispielsweise stimmen, dass Internetsuchen künftig zunehmend über KI-basierte Chatbots vorgenommen werden, so ist nicht nur die Position von Google in diesem Segment bedroht, sondern auch das Ertragsmodell der personalisierten Werbeeinnahmen, die über die Suchfunktion vermittelt sind. ChatGPT setzt demgegenüber bislang nicht auf ein Ertragsmodell, das auf Werbung basiert, sondern auf ein sogenanntes Freemium-Modell (ein Kofferwort aus *free* und *premium*, d.h. entgeltpflichtig), bei dem die leistungsstärkeren Funktionen nur den zahlenden Nutzer\*innen offenstehen.

Zugleich etablieren sich LLM gegenwärtig als universelles Produktionsmittel in der Wissensarbeit. Ihre Nutzung verspricht einerseits die effizientere Durchführung bestehender Aufgaben, wie z. B. die Anfertigung von Übersetzungen oder Textentwürfen, andererseits aber auch eine breite Palette neuer Nutzungsmöglichkeiten, mit der menschliche Fähigkeiten erweitert werden können.<sup>1</sup> Es wird einfacher, das in LLM aufbereitete Wissen für konkrete Aufgaben greifbar zu machen, z. B. für die Kreierung von Designvorschlägen oder die stilistische Abänderung von Textentwürfen, die jeweils iterativ angepasst und verändert werden können. Wenn LLM auf diese Weise als Sparring-Partner genutzt werden, entstehen neue Formen

<sup>1</sup> In unserem Forschungsprojekt „Generative KI in der Arbeitswelt“ (GENKIA) konnten wir z. B. einen hörenswerthen englischsprachigen Podcast erstellen, indem wir das deutschsprachige PDF unseres Forschungsantrags in ein KI-Tool hochgeladen haben. Hierbei handelt es sich nicht um eine Substitution von Arbeit, denn dies ist ein Arbeits-

ergebnis, das wir ohne diese Möglichkeit aufgrund des hohen Aufwands und der fehlenden Kompetenzen nicht in Angriff genommen hätten. Das Ergebnis ist hier zu hören: <https://www.weizenbaum-institut.de/projekte/generative-ki-in-der-arbeitswelt>



der Mensch-Maschine-Interaktion, eine Ko-Kreation von Inhalten mithilfe der KI, durch die das über LLM zugängliche allgemeine Wissen für konkrete Zwecke genutzt werden kann (Baird/Maruping 2021). Dies setzt wiederum neue Fähigkeiten und Fertigkeiten in der Wissensarbeit voraus, vor allem hinsichtlich der Formulierung iterativer Anfragen (dem sogenannten *Prompting*) und der Einordnung und Überprüfung der teils fehlerhaften oder inadäquaten Ergebnisse (Butollo et al. 2024). Aufgrund des niedrighschwelligigen Zugangs zu generischen KI-Chatbots wie ChatGPT diffundieren diese rapide in der Arbeitswelt. In Deutschland nutzt rund ein Viertel der Beschäftigten generative KI im Arbeitskontext (Schlude et al. 2024). Laut einer Studie von Microsoft und LinkedIn gilt dies sogar für 75 % der Wissensarbeiter\*innen weltweit, worunter Beschäftigte oder Selbstständige verstanden wurden, die typischerweise an einem Schreibtisch arbeiten (Microsoft/LinkedIn 2024). Zugleich versuchen viele Unternehmen, Lösungen für spezifische Anwendungen von LLM zu entwickeln, die entweder auf eigens eingespeisten Datensätzen basieren oder spezifische Funktionen in den Abläufen der Unternehmen adressieren, was ein eher langfristiger und voraussetzungsvoller Prozess ist.

LLM werden erhebliche Produktivitätseffekte zugeschrieben (z. B. Noy/Zhang 2023). Solche meist auf experimentellen Settings basierenden Berechnungen sind mit Vorsicht zu genießen, denn sie bestehen meist aus einem direkten Vergleich bestehender Aufgaben mit der Bewerksstellung derselben Aufgaben mittels der Nutzung von KI. Damit werden nicht nur die Kosten der Technologieimplementierung und der organisationalen Adaption unterschlagen, sondern es wird auch vernachlässigt, dass sich Prozesse und Aufgaben qualitativ verändern werden. Es ist naheliegend, dass mit der Etablierung von LLM auch ein Wandel der Aufgabenzuschnitte und Arbeitsabläufe einhergeht. Es geht eben nicht darum, nur dieselben Tätigkeiten effektiver auszuführen, sondern um neue Anforderungen, die dadurch entstehen, dass KI-Tools das Spektrum der Möglichkeiten erweitern. Historisch gesehen schlagen sich neue technische Möglichkeiten eben nicht in einer schlichten Substitution von Arbeit nieder, sondern in einer stetigen Veränderung von Jobprofilen und Tätigkeitsinhalten in einer zunehmend komplexen Ökonomie (Autor 2015; Butollo 2025). Auch die Etablierung des Internets hat beispielsweise die „Produktivität“ der Informationsbeschaffung schlagartig erhöht, zugleich aber zu neuen Anforderungen bezüglich der Menge und der Aktualität der zu beschaffenden Informationen sowie zu

einer Vielzahl von neuen Anforderungen der Kommunikation und Interaktion geführt. Doch unabhängig davon, inwieweit sich die hohen Erwartungen an Produktivitätssteigerungen erfüllen oder nicht: KI-Tools werden in ähnlicher Radikalität die Wissensarbeit verändern wie zuvor die Etablierung des PCs oder die Nutzung des Internets.

Die Konkurrenz unter den Tech-Konzernen schlägt deshalb in einen Wettlauf um die Technologieführerschaft im Bereich der KI und insbesondere um die Führerschaft in der Entwicklung von LLM um (Rikap 2024; Srnicek 2023). Die Form der Distribution der erfolgreichsten Sprachmodelle entspricht dabei den Eigenheiten der digitalen Ökonomie: Sie können schnell skaliert werden, indem sie online verfügbar gemacht oder in bestehende Softwarepakete eingebunden werden. Da sie während der Nutzung nicht verbraucht werden, basieren die Einnahmen der Anbieter auf Technologierenten, d. h. die potenziellen Gewinne bemessen sich dadurch, wie groß die Abhängigkeit der Nutzer\*innen vom jeweiligen Angebot ist und wie effektiv demnach der Zugang monetarisiert werden kann. Schließlich lernen die Sprachmodelle auch aus der Interaktion mit einer großen Zahl von Nutzer\*innen hinzu, was eine Voraussetzung für ihre adäquate Weiterentwicklung ist.

Dies ist nicht nur eine Frage der Verfügbarkeit von Daten, sondern hängt wesentlich von der Rechenleistung ab, mit der LLM trainiert werden. Das Training von GPT-4 basierte im Vergleich zum Vorläufermodell GPT-3 beispielsweise auf der rund zehnfachen Menge an Trainingsdaten und erforderte den 50-fachen Energieeinsatz (Cohen 2024). Der CEO von OpenAI, Sam Altman, schätzte die Kosten des Trainings von GPT-4 auf 100 Mio. \$ (Knight 2023). Umso mehr „materialisieren“ sich die großen Tech-Konzerne. Der Wettlauf um KI ist ein kapitalintensives Unterfangen, bei dem es maßgeblich um die Verfügbarkeit von energieintensiven Rechenzentren und Supercomputern sowie um die Entwicklung von leistungsstarken Chips geht (Srnicek 2023).<sup>2</sup> Hohe Erwartungen an zukünftige Erträge sowie das Bestreben, im Wettlauf um skalierbare LLM an führender Stelle zu stehen, sind gegenwärtig ausschlaggebend für die hohen Investitionen der Tech-Unternehmen (und anderer Akteure) im Feld der generativen KI. Selbst wenn man davon ausgehen kann, dass die darauf basierenden Anwendungen sukzessive etabliert und monetarisiert werden können, sind die Investitionen in KI mit erheblichen Risiken behaftet. Wenn die teils messianischen Erwartungen an Produktivitäts- und Wachstumseffekte sich nicht ein-

2 Mit der Veröffentlichung des Modells R1 von DeepSeek wurde teilweise infrage gestellt, ob Rechenleistung auch in Zukunft eine derartige Bedeutung haben werde, da das Modell mit geringerer Rechenleistung trainiert werden konnte. Auch wenn dieses Beispiel zeigt, dass der Wettlauf nicht nur eine Frage von „Brute Force“ durch größere

Datenmengen und höhere Rechenleistung ist, wie es im Jargon der Tech-Branche heißt, schießen die Investitionen in Rechenzentren derzeit in ungeahnte Höhen. Auch DeepSeek benötigte für das Training der veröffentlichten Modelle trotz Effizienzgewinnen eine große Menge hoch-effizienter Grafikchips.

stellen, könnte dies zu erheblicher Volatilität in der Tech-Branche führen.

## 4 Geopolitische Dimensionen des Wettlaufs um KI

Der Wettlauf um Technologieführerschaft im Bereich der KI ist ein Wettlauf zwischen den führenden Digitalunternehmen, der ausgeprägte geoökonomische und geopolitische Implikationen hat. In ökonomischer Hinsicht geht es um die unmittelbaren Wertschöpfungserträge aus KI-Schlüsseltechnologien sowie um Informationsrenten, die über deren Nutzung als Produktionsmittel der Wissensarbeit bzw. für Innovationsprozesse angeeignet werden können. Die Wertschöpfungsketten der digitalen Ökonomie sortieren sich gegenwärtig neu, wobei die Technologieführerschaft im Bereich der KI insbesondere von der Verfügbarkeit von Daten, den Rechenkapazitäten (Cloud-Computing, Chipentwicklung, Supercomputer) sowie der Anwerbung von hochqualifizierten Wissensarbeiter\*innen (*talents*) abhängt (Cohen/Lee 2023; Srnicek 2023). Geoökonomisch ist hierbei der Wettlauf zwischen den USA und China zentral, wo Technologieführerschaft im Bereich der KI bis zum Jahre 2030 als ein zentrales strategisches Ziel definiert wurde.

Ökonomisch und politisch relevant sind die potenziellen Abhängigkeiten, die sich aus der Schlüsselstellung von KI ergeben könnten. Die bestehenden Abhängigkeiten im regulären Cloud-Computing könnten dadurch potenziert werden. Schon heute dominieren Amazon Web Services (AWS) und Microsoft Azure das Geschäft mit den Cloud-Infrastrukturen und damit verknüpften Cloud-Services der Datenbearbeitung und verdienen somit an den Produktivitätsgewinnen ihrer Nutzer mit. Die Cloud-Anbieter stellen zudem Innovationsumgebungen für die Entwicklung spezifischer KI-Anwendungen zur Verfügung, wodurch Potenziale für Entwickler\*innen in verschiedenen Anwendungsfeldern, aber auch neue Abhängigkeiten entstehen (van der Vlist et al. 2024). Je mehr KI-Anwendungen zu einer Voraussetzung für die Wertschöpfung in verschiedenen Branchen werden, desto mehr verdienen die großen Cloud-Anbieter, die die KI-Entwicklung längst dominieren, an deren Erträgen mit.

Aus der ökonomischen Abhängigkeit von den Schlüsselressourcen der KI entstehen auch politische Abhängigkeiten. Hierbei geht es maßgeblich um die Kontrolle zen-

traler digitaler Infrastrukturen. In einer geopolitisch zunehmend zerklüfteten Welt wird es als Risiko angesehen, dass Daten der öffentlichen Hand und aus Unternehmen primär auf Servern privater Anbieter aus dem Ausland gespeichert und bearbeitet werden (Adler-Nissen/Eggeling 2024). Zwar sichern Unternehmen wie AWS mittlerweile zu, dass Daten von europäischen Unternehmen auf Servern in Europa gespeichert und bearbeitet werden, doch spezifizierte die erste Trump-Regierung 2018 mit dem Cloud Patriot Act, dass amerikanische Unternehmen auf Anforderung der Regierung auch Daten verfügbar machen müssen, die auf Servern amerikanischer Firmen im Ausland gespeichert werden. Die jüngsten Anschläge auf Tiefseekabel in der Ostsee haben zusätzlich für die Verwundbarkeit und die infrastrukturelle Abhängigkeit der digitalisierten Ökonomien sensibilisiert. Von unmittelbar geopolitischer Relevanz ist zudem die Bedeutung der KI für militärische Zwecke, von der Datenanalytik bis hin zu autonomen Waffensystemen (Raska/Bitzinger 2023).

Aufgrund dieser Verknüpfung von geoökonomischen und geopolitischen Machtpotenzialen haben alle führenden Wirtschaftsräume explizite KI-Strategien veröffentlicht, in denen politische Maßnahmen zur Förderung der KI-Entwicklung spezifiziert werden. Ein Schlüsselthema darin ist jeweils die Verknüpfung von Grundlagenforschung und kommerzieller Anwendung der Technik, wobei die öffentliche Technologieförderung mit dem Problem konfrontiert ist, dass die Forschungsaktivitäten im Bereich der KI von den großen Tech-Unternehmen dominiert werden (van der Vlist et al. 2024). Aufgrund der geoökonomischen und -politischen Relevanz der KI spitzt sich die Konkurrenz nationaler (oder regionaler) Innovationssysteme zu, in denen Tech-Unternehmen eine Schlüsselrolle einnehmen. Hierbei ist eine zunehmende Verschiebung vom Techno-Globalismus hin zu einem Techno-Nationalismus festzustellen, bei der die Zielsetzungen und die Formen der Technikentwicklung von der geopolitischen Konkurrenz geprägt werden (Rikap/Lundvall 2021).

Der Kampf um Technologieführerschaft wird hierbei mit industrie- und handelspolitischen Mitteln ausgetragen. Industriepolitisch stehen vor allem die Förderung der Ansiedlung von Chipherstellern sowie Maßnahmen zum Aufbau eines KI-Innovationssystems im Vordergrund. Handelspolitisch betreiben die USA eine offensive Politik zur Eindämmung des Aufholprozesses Chinas. Vor allem der sogenannte Chip Act koppelt Subventionen der US-Regierung an die Auflage, dass Chip-Hersteller keine Kapazitäten in China aufbauen (Cohen/Lee 2023).<sup>3</sup>

3 Dies behindert den Aufbau von LLM erheblich. Der jüngste Erfolg von DeepSeek war nur deshalb möglich, weil das Unternehmen schon vor der Einführung des US-Chip Acts größere Mengen von Grafikchips aufgekauft hatte, die für

die Entwicklung von KI-Modellen unverzichtbar sind. Zugleich zwang der Chip Act DeepSeek, sparsamere Modelle zu etablieren und damit einen wegweisenden Pfad in der Entwicklung von LLM einzuschlagen.

## 5 Pathologien des Wettlaufs und gesellschaftliche Herausforderungen

Die Potenziale zur Konzentration ökonomischer und politischer Macht, die im Wettlauf um KI verhandelt werden, sind mit erheblichen gesellschaftlichen Herausforderungen verknüpft. Sie lassen sich unterteilen in Spannungsfelder der transnationalen Arbeitsteilung, der Machtkonzentration bei Big Tech und des Verhältnisses von ökonomischer Vormachtstellung und Gemeinwohlorientierung.

In Bezug auf die transnationale Arbeitsteilung erleben wir gegenwärtig einen Bedeutungszuwachs und eine Neusortierung der digitalen Ökonomie. Noch mehr denn bisher wird die Wertschöpfung in verschiedenen Wirtschaftszweigen von der Nutzung digitaler Infrastrukturen und von KI-Anwendungen abhängig sein. Auch wenn es sich bei der Aussage des Tech-Gurus Marc Andreessen, dass „Software die Welt auffrisst“, um eine Übertreibung handeln mag, so ist doch unzweifelhaft, dass erhebliche Anteile der globalen Wertschöpfung von den Akteuren angeeignet werden, die wesentliche Produktionsmittel der digitalen Ökonomie zur Verfügung stellen. Die Technologieführerschaft der USA, wo die führenden Tech-Unternehmen angesiedelt sind, dürfte dadurch weiter gestärkt werden. Wenngleich die KI-Entwicklung in China in den letzten Jahren erstaunliche Fortschritte gemacht hat, bleibt sie hinter den Kapazitäten der US-Anbieter zurück (Cohen/Lee 2023), daran ändert auch der Überraschungserfolg von DeepSeek wenig.

Andere Regionen können sich, selbst wenn sie im Wettlauf um die leistungsstärksten KI-Modelle außen vor bleiben, auf KI-basierte Anwendungen spezialisieren, für das sie technische Spezialisierung oder Domänenkompetenz aufweisen. Diese Bereiche bieten durchaus ökonomische Potenziale, allerdings bleiben sie von der Kooperation mit den führenden Anbietern von LLM, Datenzentren und Rechenleistung (u. a. Chips) abhängig, die an ihren Erträgen mitverdienen (van der Vlist et al. 2024). Der Großteil der Entwicklungsländer bleibt in diesem Technologiewettlauf marginalisiert. Die niedrigschwellige Nutzung mancher KI-Anwendungen mag auch dort wirtschaftliche Potenziale bieten; das kapital- und wissensintensive Geschäft der KI-Entwicklung bleibt jedoch auf die führenden ökonomischen Regionen beschränkt.

Große politische Risiken entstehen aufgrund der Tatsache, dass KI ein wichtiges Feld der geopolitischen Konkurrenz geworden ist. Der Handelskrieg zwischen den USA und China wird wesentlich über die Handelsbeschränkungen im Bereich der Hochtechnologie ausgetragen, und es ist zu erwarten, dass sich die politische Dimension des Technologiewettlaufs unter der zweiten Trump-Administration, die ja gerade durch einen Schulterschluss mit den Granden der führenden Tech-Konzerne gekennzeichnet ist, weiter zuspitzen wird – mit möglicherweise drastischen

Folgen für die Weltwirtschaft und unter Zunahme politischer und militärischer Spannungen.

Unabhängig von der geopolitischen Dimension verstärkt sich im Wettlauf um die Technologieführerschaft im Bereich der KI die gesellschaftliche Abhängigkeit von privaten Unternehmen und verlagert diese zudem in sensible Bereiche der Wissensproduktion. Die massenhafte Verbreitung von generativer KI, die faktische Fehler, Biases und Potenziale zur Desinformation beinhaltet, kann als gigantisches soziales Experiment aufgefasst werden, welches von einem privaten Akteur – OpenAI – initiiert wurde. Die führenden Anbieter von LLMs bestimmen über nichts weniger als die Verarbeitung des globalen Wissens, welches bei genauerer Betrachtung primär das Wissen der westlichen Hemisphäre repräsentiert. Hierbei werden nicht nur Werturteile und Ungleichheitsverhältnisse in den Datensätzen perpetuiert (Johnson et al. 2022), sondern die Anbieter treffen auch wesentliche Entscheidungen über die Filterung der Inhalte sowie das Design der Oberflächen, auf denen Nutzer\*innen orientiert werden. Schließlich ist die weitere Entwicklung der KI – der Anteil ihrer kommerziellen Ausrichtung oder Gemeinwohlorientierung – von Auseinandersetzungen in den Führungskreisen privater Organisationen abhängig, bei denen demokratische Institutionen weder Einfluss noch Einblick haben. Die ursprüngliche Non-Profit-Orientierung von OpenAI wurde beispielsweise binnen weniger Jahre durch eine Kommerzialisierung des Angebots und eine strategische Kooperation mit Microsoft abgelöst, was mit erheblichen Machtkämpfen innerhalb des Unternehmens verbunden war (Andhov 2024). Die Ausrichtung der Technologieentwicklung sowie die Formen der Kuratierung des Weltwissens und dessen Nutzungskonditionen hängen also maßgeblich von den Entscheidungen in wenigen Tech-Unternehmen ab.

Dies verweist auf ein grundsätzliches Spannungsverhältnis zwischen Gemeinwohlorientierung und den Strategien von Staaten und privaten Tech-Unternehmen, die auf politische und ökonomische Vormachtstellung abzielen. Der globale Wettlauf um KI wächst zu einer Ressourcenschlacht aus, in der wirtschaftliche und machtpolitische Interessen dominieren. Das Tempo, mit dem neue LLM entwickelt und zugleich massentauglich gemacht werden sollen, illustriert die Eigendynamik dieser Entwicklungen, innerhalb derer die Tech-Unternehmen sowohl Treiber als auch Getriebene sind. Die Tatsache, dass die Fortentwicklung dieser Modelle im derzeitigen Paradigma primär von der Vergrößerung der Datenbasis und einer Steigerung der Rechenleistung abhängig und damit enorm energie- und ressourcenintensiv ist, verdeutlicht die Pathologien dieses Wettlaufs. Das Ziel einer sozial-ökologischen Transformation droht in dieser Materialschlacht unter die Räder zu kommen. ■

## LITERATUR

- Adler-Nissen, R. / Eggeling, K. A.** (2024): The Discursive Struggle for Digital Sovereignty: Security, Economy, Rights and the Cloud Project Gaia-X, in: *Journal of Common Market Studies*, 62 (4), S. 993–1011
- Alaimo, C. / Kallinikos, J. / Aaltonen, A.** (2020): Data and Value, in: Nambisan, S. / Lyytinen, K. / Yoo, Y. (Hrsg.): *Handbook of Digital Innovation*, Cheltenham / Northampton, S. 162–178
- Andhov, A.** (2024): OpenAI's Transformation: From a Non-profit to a 100 Billion Valuation. SSRN Scholarly Paper No. 4750197, DOI: 10.2139/ssrn.4750197 (letzter Zugriff: 16.12.2024)
- Autor, D. H.** (2015): Why Are There Still So Many Jobs? The History and Future of Workplace Automation, in: *Journal of Economic Perspectives* 29 (3), S. 3–30
- Baird, A. / Maruping, L.** (2021): The Next Generation of Research on IS Use: A Theoretical Framework of Delegation to and from Agentic IS Artifacts, in: *MIS Quarterly* 45 (1), S. 315–341
- Bauer, W. / Schlund, S. / Marrenbach, D. / Ganschar, O.** (2014): *Industrie 4.0 – Volkswirtschaftliches Potenzial für Deutschland*, Berlin/Stuttgart
- Boes, A. / Kämpf, T.** (2023): Informatisierung und Informationsraum. Eine Theorie der digitalen Transformation, in: Carstensen, T. / Schaupp, S. / Seignani, S. (Hrsg.): *Theorien des Digitalen Kapitalismus. Arbeit, Ökonomie, Politik und Kultur*, Berlin, S. 141–159
- Butollo, F.** (2025): Das knappe Gut Arbeit. Automatisierung und die Zukunft des sozialen Konflikts, in: *WestEnd. Neue Zeitschrift für Sozialforschung* 22 (1) (im Erscheinen)
- Butollo F. / Gerber, C. / Gornemann, E. / Greminger, L. / Katzinski, A. / Kulla, M. et al.** (2024): Die Symbiose von generativer KI und Arbeit: Erweiterung der Horizonte oder Erosion menschlicher Kompetenz? Weizenbaum Institut e. V.: Weizenbaum Discussion Paper #41, Berlin, DOI: 10.34669/WI.DP/41
- Butollo, F. / de Paiva Lareiro, P.** (2020): Digitale Revolution? Widersprüche der Produktivkraftentwicklung im Postwachstumskapitalismus, in: Haug, W. F. / Kämpf, T. (Hrsg.): *Online-Kapitalismus*, Berlin, S. 82–102
- Cohen, A.** (2024): AI Is Pushing the World Toward an Energy Crisis, in: *Forbes*, 23.05.2024, <https://www.forbes.com/sites/arielcohen/2024/05/23/ai-is-pushing-the-world-towards-an-energy-crisis> (letzter Zugriff: 16.12.2024)
- Cohen, J. / Lee, G.** (2023): The Generative World Order: AI, Geopolitics, and Power. *Goldman Sachs*, 14.12.2023, <https://www.goldmansachs.com/insights/articles/the-generative-world-order-ai-geopolitics-and-power> (letzter Zugriff: 16.12.2024)
- Curry, E.** (2015): The Big Data Value Chain: Definitions, Concepts, and Theoretical Approaches, in: Cavanillas, J. M. / Wahlster, W. / Curry, E. (Hrsg.): *New Horizons for a Data-Driven Economy. A Roadmap for Usage and Exploitation of Big Data in Europe*, Cham, S. 30–36
- Cusumano, M. A. / Gawer, A. / Yoffie, D. B.** (2019): *The Business of Platforms: Strategy in the Age of Digital Competition, Innovation, and Power*, New York
- Dolata, U.** (2024): Industriepattformen als Markt-, Produktions- und Innovationsflächen. Feldvermessungen und theoretisch-konzeptionelle Überlegungen, in: *Berliner Journal für Soziologie* 34 (2), S. 171–196
- Dolata, U. / Schrape, J.-F.** (2022): Plattform-Architekturen: Strukturierung und Koordination von Plattformunternehmen im Internet, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 74 (S1), S. 11–34
- Gawer, A. / Cusumano, M. A.** (2014): Industry Platforms and Ecosystem Innovation, in: *Journal of Product Innovation Management* 31 (3), S. 417–433
- Hirsch-Kreinsen, H.** (2018): *Arbeit 4.0: Pfadabhängigkeit statt Disruption*. TU Dortmund: Soziologisches Arbeitspapier Nr. 52/2018, Dortmund, DOI: 10.17877/DE290R-18809
- Johnson, R. L. / Pistilli, G. / Menéndez-González, N. / Duran, L. D. D. / Panai, E. / Kalpokiene, J. / Bertulfo, D. J.** (2022): The Ghost in the Machine Has an American Accent: Value Conflict in GPT-3, in: *arXiv*: 2203.07785, DOI: 10.48550/arXiv.2203.07785
- Knight, W.** (2023): OpenAI's CEO Says the Age of Giant AI Models Is Already Over, in: *Wired*, 17.04.2023, <https://www.wired.com/story/openai-ceo-sam-altman-the-age-of-giant-ai-models-is-already-over> (letzter Zugriff: 16.12.2024)
- Mazzucato, M.** (2018): *The Value of Everything: Making and Taking in the Global Economy*, London
- McAfee, A.** (2024): Generally Faster. The Economic Impact of Generative AI, [https://storage.googleapis.com/gweb-uniblog-publish-prod/documents/Generally\\_Faster\\_-\\_The\\_Economic\\_Impact\\_of\\_Generative\\_AI.pdf](https://storage.googleapis.com/gweb-uniblog-publish-prod/documents/Generally_Faster_-_The_Economic_Impact_of_Generative_AI.pdf) (letzter Zugriff: 16.12.2024)
- Microsoft/LinkedIn** (2024): 2024 Work Trend Index Annual Report. AI at Work Is Here. Now Comes the Hard Part, <https://www.microsoft.com/en-us/worklab/work-trend-index/ai-at-work-is-here-now-comes-the-hard-part> (letzter Zugriff: 16.12.2024)
- Noy, S. / Zhang, W.** (2023): Experimental Evidence on the Productivity Effects of Generative Artificial Intelligence, in: *Science* 381 (6654), S. 187–192
- Pfeiffer, S.** (2021): Digitalisierung als Distributivkraft. Über das Neue am digitalen Kapitalismus, Bielefeld
- Raska, M. / Bitzinger, R. A.** (Hrsg.) (2023): *The AI Wave in Defence Innovation. Assessing Military Artificial Intelligence Strategies, Capabilities, and Trajectories*, London
- Rikap, C.** (2024): Varieties of Corporate Innovation Systems and Their Interplay with Global and National Systems: Amazon, Facebook, Google and Microsoft's Strategies to Produce and Appropriately Artificial Intelligence, in: *Review of International Political Economy* 31 (6), S. 1–29, DOI: 10.1080/09692290.2024.2365757
- Rikap, C. / Lundvall, B.-A.** (2021): The Digital Innovation Race. Conceptualizing the Emerging New World Order, Basingstoke
- Schlude, A. / Harles, D. / Stürz, R. A. / Stumpf, C.** (2024): Verbreitung generativer KI im privaten und beruflichen Alltag 2024. Bayerisches Forschungsinstitut für Digitale Transformation: bidt Analysen und Studien Nr. 14, München, DOI: 10.35067/xypq-kn72
- Srnicek, N.** (2023): Daten, Datenverarbeitung, Arbeit, in: Carstensen, T. / Schaupp, S. / Seignani, S. (Hrsg.): *Theorien des Digitalen Kapitalismus. Arbeit, Ökonomie, Politik und Kultur*, Berlin, S. 187–205
- Staab, P.** (2016): *Falsche Versprechen. Wachstum im digitalen Kapitalismus*, Hamburg
- Staab, P.** (2018): Exit-Kapitalismus revisited. Der Einfluss privaten Risikokapitals auf Unternehmensentscheidungen, Marktrisiken und Arbeitsqualität in technologieintensiven Jungunternehmen, in: *Leviathan* 46 (2), S. 212–231
- Staab, P.** (2019): *Digitaler Kapitalismus: Markt und Herrschaft in der Ökonomie der Unknappheit*, Berlin
- van der Vlist, F. / Helmond, A. / Ferrari, F.** (2024): Big AI: Cloud Infrastructure Dependence and the Industrialisation of Artificial Intelligence, in: *Big Data & Society* 11 (1), DOI: 10.1177/20539517241232630
- Zuboff, S.** (2018): *Das Zeitalter des Überwachungskapitalismus*, Frankfurt a. M. / New York

## AUTOR

**FLORIAN BUTOLLO**, Prof. Dr., Professor für Soziologie der digitalen Transformation und Arbeit, Goethe-Universität Frankfurt a. M. Forschungsschwerpunkte: Arbeiten mit Künstlicher Intelligenz, digitale Transformation der Wertschöpfung, Wandel globaler Wertschöpfungsketten.

✉ [florian.butollo@weizenbaum-institut.de](mailto:florian.butollo@weizenbaum-institut.de)

# Globalisierung ungebremst: Gelegenheitsarbeit zurück in westeuropäischen Häfen

Von den traditionsreichen Docks in Antwerpen bis zu den automatisierten Terminals in Hamburg verschieben sich allmählich die Machtverhältnisse zwischen Hafenarbeiter\*innen und globalen Logistikgiganten. Da schnell verderbliche Güter wie Bananen immer kürzere Umschlagszeiten erfordern, beginnen die stabilisierenden Poolssysteme, die einst sichere Arbeitsplätze garantierten, zu bröckeln. Untergräbt der neue, flexible „Markt“ hart erkämpfte Arbeitsschutzrechte? Diese Studie legt die Faktoren offen, die zur neoliberalen Flexibilisierung der Arbeitskraft führen. Sie zielt darauf ab, angesichts neuer geopolitischer Herausforderungen Licht auf die Arbeitsbedingungen im Hafen zu werfen.

ISMAIL DOĞA KARATEPE

## 1 Einleitung

Gelegenheitsarbeit war in Häfen lange Zeit die Norm. Gründe dafür sind die unregelmäßige Ankunft von Schiffen und die daraus resultierenden Schwankungen in der Nachfrage nach Hafenarbeiter\*innen (van Hooydonk 2013). Schon vor dem fordistischen Kompromiss, aber verstärkt in der Nachkriegszeit wurden in einigen Ländern besondere Vereinbarungen zwischen Hafenbetreibern, lokalen Regierungen und organisierten Hafenarbeiter\*innen getroffen, um die Notwendigkeit einer garantierten Verfügbarkeit von Arbeitskräften mit der Sorge um den Lebensunterhalt der Arbeiter\*innen in Einklang zu bringen. Zu diesen Vereinbarungen gehörte die Anstellung der „unständigen“ Hafenarbeiter\*innen bei einer für den gesamten Hafen zuständigen Personalvermittlung. Ein solcher Pool sichert den Unternehmen einen ständigen Nachschub an erfahrenem Personal und den Lohnabhängigen eine elementare Form der Arbeitsplatzsicherheit. Um eine gerechte Verteilung der Arbeitskräfte zu gewährleisten, wurde die tägliche Anwerbung in Anwerbehallen organisiert, die von Unternehmen, Gewerkschaften oder beiden gemeinsam betrieben wurden. Die Organisation der Arbeitskräftepools variierte von Land zu Land und manchmal sogar von Hafen zu Hafen.

Der allgemeine Druck zur Flexibilisierung der Arbeit im Zuge der Globalisierung hat auch vor den Hafenbeschäftigten nicht Halt gemacht. Containerisierung und Automatisierung haben die Zahl der Arbeitsplätze in den Häfen drastisch reduziert, obwohl die in den Häfen umgeschlagenen Gütermengen gestiegen sind. Die anhaltende Konzentration der Reedereien bedeutet, dass diese Wettbewerbsdruck auf die Häfen ausüben können. Der Wettbewerb zwischen den Häfen wird durch die stark verbesserte Verkehrsinfrastruktur in ganz Westeuropa erleichtert, wodurch die Bedeutung des Hafenstandortes für die Erreichung von Zielen im Hinterland abnimmt. Darüber hinaus hat die Europäische Kommission ihre neoliberale Wettbewerbspolitik auf die Pool-Regelung übertragen. Dieser Druck auf die Hafenarbeitsregime und die entsprechenden weitgehend erfolgreichen Abwehrkämpfe wurden in der Literatur für einige der betroffenen Häfen bereits analysiert (Bottalico 2018; Notteboom 2018). Das Forschungsprojekt zu den Arbeitsbedingungen in der Bananenlieferkette (Scherrer/Karatepe 2024)<sup>1</sup>, für das ich europäische Häfen untersucht habe, machte jedoch die überraschende Entdeckung, dass sich die Fruchtverladung

1 Das Projekt „Möglichkeiten und Grenzen menschenwürdiger Arbeitsbedingungen in der interkontinentalen Bananenschifffahrt“ wurde von der Deutschen Gesellschaft für



teilweise aus den angestammten Häfen verlagert hat. Diese Beobachtung wirft die Frage auf, welche Faktoren diese Verlagerungstendenz verursachen. Mein Beitrag wird sich mit diesen Faktoren befassen, wobei sich insbesondere der Vergleich zwischen den Häfen Antwerpen und Hamburg als hilfreich für die Identifizierung der Faktoren erweist.

Für die Einfuhr von Bananen aus Mittelamerika sind die Häfen von Antwerpen und Hamburg traditionell die wichtigsten für Nordwest- und Mitteleuropa. Beide Häfen zeichnen sich durch das Modell des Arbeitskräftepools aus, wobei der Antwerpener Pool aufgrund des hohen Schutzniveaus des belgischen Arbeitsrechts Merkmale eines gewerkschaftlich kontrollierten Arbeitsmarktes (Closed Shop) aufweist (Prigge 2000), während der Hamburger Pool im Rahmen des deutschen Mitbestimmungsrechts mehr Flexibilität für die im Hafen tätigen Unternehmen bietet. In beiden Häfen konnten die direkt im Hafengebiet Beschäftigten ihr vergleichsweise hohes Niveau an Beschäftigungsschutz und Löhnen verteidigen. Sie nutzten dabei ihre logistische Macht als Beschäftigte an Engpässen in globalen Lieferketten, ihre institutionelle Stellung als anerkannte Sozialpartner und ihre Stärke als gut organisierte Gewerkschaftsmitglieder. Zudem vermochten sie es, ihre Anliegen im Interesse anderer Stakeholder zu formulieren. Da jedoch die Closed-Shop-Eigenschaften des Antwerpener Pools im Mittelpunkt des Angriffs der EU-Wettbewerbskommission auf das Poolsystem standen, mussten die Antwerpener Hafenarbeiter\*innen vor kurzem nach langem Kampf eine Schwächung der Poolregeln hinnehmen (Altius 2023). Gegenwärtig ähnelt das Antwerpener Poolsystem eher dem Hamburger System.

Der Fall des Bananenumschlags zeigt die unterschiedlichen Durchsetzungspfade der neoliberalen Flexibilisierung der Arbeitsbeziehungen. In Antwerpen wurde das Entladen von Bananen in einen Hafen ohne besonderen Schutz für Hafenarbeiter\*innen verlegt. Der Hafen von Vlissingen in den Niederlanden, in der Nähe von Antwerpen, hat sich zu einem wichtigen Hafen für die Entladung und Verteilung von Bananen entwickelt. Wie Antwerpen verfügt auch dieser Hafen über einen Anschluss an das dichte Eisenbahn- und Autobahnnetz Nordwesteuropas. Hamburg ist von dieser Verlagerung nach Vlissingen etwas weniger betroffen, da es über die Elbe und ein ausgedehntes Autobahnnetz Zugang zu Mitteleuropa hat. Die Flexibilisierung des Bananenumschlags in Hamburg erfolgt auf eine typisch deutsche Weise (Esser 1986). Die Beschäftigten teilen sich in eine gewerkschaftlich gut vertretene und tariflich abgesicherte Kernbelegschaft und eine Randbelegschaft. Zur Kernbelegschaft gehören die Beschäftigten innerhalb des Hamburger Hafens, zur Randbelegschaft die Beschäftigten außerhalb des Hafenzauns,

also in der Peripherie, wo die Container entleert und die Bananen auf die Lkw verladen werden. Seit 2004 hat die US-amerikanische Anti-Terror-Initiative, der International Ship and Port Facility Security Code (ISPS-Code), die Trennlinie zwischen Hafenanlagen und Umland scharf gezogen. Waren die Hafenanlagen zuvor praktisch für alle frei zugänglich, so ist der Zugang nun auf einen bestimmten Personenkreis beschränkt.

Mein Beitrag beginnt mit kurzen theoretischen und methodischen Bemerkungen (Abschnitt 2) und geht dann über zu einer Darstellung der besonderen Beziehungen zwischen Staat und Unternehmen in den Häfen (3). Eine dieser Besonderheiten, das Poolsystem für Gelegenheitsarbeiter\*innen, wird sodann am Beispiel der Häfen Antwerpen und Hamburg erläutert (4). Es folgt eine Schilderung der Auseinandersetzungen um dieses Poolsystem in Antwerpen (5) und der Ausweichstrategien in Vlissingen (6). Aber auch in Hamburg sind Ausweichstrategien zu beobachten, weshalb diese in Abschnitt 7 dargestellt werden. Abschließend betrachte ich Häfen als umkämpfte Orte, die weiterhin der Kapitalkonzentration in der maritimen Wirtschaft ausgesetzt sind (8).

## 2 Theoretische und methodische Vorbemerkungen

Konzeptionell orientiert sich mein Beitrag am Konzept des Arbeitskontrollregimes (Anner 2015; Burawoy 1979). Es umfasst Vorschriften, Gesetze und deren Durchsetzungsmechanismen. In Anlehnung an Michael Burawoy (1979) unterscheide ich zwei verschiedene Regime, das „hegemoniale“ und das „marktförmige“ Arbeitskontrollregime. Das hegemoniale Regime kennzeichnet das Poolsystem, das die Zustimmung der Beschäftigten zu den Vorrechten des Managements durch Arbeitsplatzsicherheit, materielle Vorteile und Mitspracherechte erreicht. Der „Markt“ scheint die Arbeitsbedingungen vieler Logistikbeschäftigter in den Lagerhäusern zu dominieren und grenzt manchmal an „Marktdespotismus“ (Webster et al. 2011).

Die Forschungsmethodik umfasste vier kurze Feldforschungsbesuche und 34 Expert\*inneninterviews. Die Interviewten wurden anhand ihrer Rolle in der Bananentransportkette nach dem Schneeballsystem ausgewählt. Als Experte bzw. Expertin wird in dieser Untersuchung jemand definiert, der oder die in der Gesellschaft als solche\*r angesehen wird (Bogner/Menz 2009, S. 50). 17 der 34 Teilnehmer\*innen sind im Hafen beschäftigte Gewerkschaftsmitglieder und vier sind Unternehmensvertreter\*innen. Interviews wurden auch mit wissenschaftlichen Hafenexpert\*innen geführt. Zudem organisierte das Projekt im Mai 2023 ein eintägiges Stakeholder-Treffen, bei

dem Personen aus Unternehmen, Gewerkschaften und NGOs ihre Sicht auf die Arbeitsbedingungen entlang der Wertschöpfungskette des Bananentransports darlegten. Auf Wunsch der Interviewten verwende ich bei Zitaten ihre Initialen statt ihrer Namen.

Zudem besuchte ich zwischen Oktober 2022 und Juli 2023 Terminals und Lagerhäuser in Antwerpen, Hamburg, Rotterdam und Vlissingen, teilweise verdeckt, teilweise mit Unterstützung von Terminalbetreibern oder Gewerkschaftern. Die Interviews mit den Beschäftigten wurden vollständig anonymisiert.

### 3 Der Staat, der Neoliberalismus und die Häfen

Flexiblere Arbeitsregelungen wurden auch von den Nutzern und Betreibern der Häfen gefordert. Was die Nutzer betrifft, so unterstreicht die Literatur die Skaleneffekte, die die Reedereien durch Allianzen, Fusionen und Übernahmen sowie technologische Innovationen erzielen, die Mega-Containerschiffe ermöglichen (Meersman et al. 2016; Notteboom 2018). Jahr für Jahr nimmt die durchschnittliche Größe der Schiffe zu. Dadurch sinken die Arbeitskosten und der Kraftstoffverbrauch pro Tonne transportierter Ware. Ihre Allianzen verschaffen den Reedereien Marktmacht gegenüber ihren Lieferanten und Hafenbetreibern, die sie zur Kostensenkung nutzen. Ein aktuelles Phänomen ist ihre Strategie der vertikalen Integration, d. h. der Übernahme der gesamten Logistikkette (Scherrer 2024). Hinsichtlich der Hafenbetriebe erwerben Reedereien entweder Anteile an den Häfen oder setzen von den Hafenbetreibern eine erhöhte Produktivität voraus (Notteboom 2018). Für Reedereien sind die Umschlagszeiten ein wichtiger Leistungsindikator.

Die großen Reedereien fordern jedoch nicht eine vollständige neoliberale Flexibilisierung. Aufgrund ihrer strategischen politischen und wirtschaftlichen Position wurden Häfen historisch anders reguliert als andere Sektoren. In Europa haben die meisten Häfen eine besondere Regulierung, die eine Art öffentlich-private Partnerschaft beinhaltet, bei der die öffentliche Hand offiziell Eigentümer des Hafens ist und private Unternehmen die Terminals betreiben (Bottalico 2019). Die Staaten haben also nicht auf ihr Eigentumsrecht verzichtet, sondern den Betrieb durch Konzessionen und Verträge an private Unternehmen übertragen.

Zwei Modelle sind besonders hervorzuheben. Beim ersten Modell, dem „Tool-Modell“, investieren die öffentlichen Hafenbehörden in die Infrastruktur und besitzen die technisch-navigatorischen Infrastrukturen sowie die Be- und Entladeeinrichtungen. Die Ausführung der Arbeiten wird jedoch an private Unternehmen delegiert. Das zweite

Modell, das „Landlord-Modell“, sieht vor, dass die Hafenbehörde als Regulierungsbehörde fungiert und die Infrastruktur an private Unternehmen verpachtet wird. In einigen Landlord-Modellen sowie im Rahmen des Tool-Modells wird die tägliche Zuteilung der Hafenarbeiter\*innen an private Betreiber entweder durch einen staatlich geregelten Arbeitskräftepool oder durch eine von Gewerkschaften betriebene *Hiring Hall* überwacht (Carmichael/Herod 2012; World Bank 2006). Dieser Zuteilungsprozess wird sorgfältig an den schwankenden Arbeitskräftebedarf der privaten Betreiber angepasst. Alle von uns untersuchten Fallstudien sind Beispiele des Landlord-Modells, da Konzessionen eine Rolle spielen. Die Pool-Struktur existiert jedoch nur in Antwerpen und Hamburg, wobei Hamburgs Pool den Hafenbetrieben mehr Freiheit bei der Personaleinstellung lässt.

### 4 Das Poolsystem in den Häfen von Antwerpen und Hamburg

Das Poolsystem ermöglicht es, auf Schwankungen im Frachtaufkommen und in den Schiffsfahrplänen zu reagieren. Es ermöglicht, die Arbeiter\*innen je nach Bedarf zur Arbeit heranzuziehen. Der Pool hat zwei Hauptmerkmale (siehe auch Notteboom 2018, S. 444): (1) Die Hafenarbeiter\*innen werden auf Schichtbasis eingestellt. (2) Solange es im Hafen keine Arbeit gibt, haben sie Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung.

Aufgrund seiner Merkmale kann das Poolsystem als ein Instrument zur Herstellung hegemonialer Arbeitsbeziehungen bewertet werden: Vor allem wird so das Einkommen der Hafenarbeiter\*innen unabhängig von den Rhythmen der Schiffsankünfte gesichert. Auf diese Weise sind die Arbeiter\*innen vor Marktschwankungen geschützt. Während meiner Feldforschung lobten alle von mir befragten Gewerkschafter\*innen dieses System.

Im *Antwerpener* Hafen wird die Arbeit durch das *Major-Gesetz*<sup>2</sup> (1972) geregelt, das besagt, dass nur registrierte Hafenarbeiter\*innen im Hafengebiet arbeiten dürfen. Seeleuten ist es untersagt, Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Ladungsumschlag auszuüben, einschließlich des Verzurrens oder Entriegelns von Containern. In Ermangelung einer Gewerkschaft und eines Tarifvertrags an Bord sind die Seeleute im Allgemeinen aufgrund des Zeitdrucks

2 Das *Major-Gesetz* trägt den Namen des damaligen Arbeitsministers. Louis Major war kein gewöhnlicher Politiker. Er war eine äußerst bedeutende Figur in der belgischen Gewerkschaftsbewegung seit den 1920er Jahren und spielte eine wichtige Rolle für die Hafenarbeiter\*innen (Weber 2013).

der Reedereien zu dieser Tätigkeit gezwungen. Während meiner Feldarbeit konnte ich beobachten, wie Gewerkschaftsvertreter Patrouillen durchführten, um zu überprüfen, ob Schiffsbesatzungen die Container bewegen.

Das Major-Gesetz wird mit Hinweis auf Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz von den traditionellen Sozialstaatsbefürworter\*innen gerechtfertigt: Da die registrierten Arbeitskräfte über die erforderliche Ausbildung und das erforderliche Know-how verfügen, sollten alle Aufgaben im Hafen an sie delegiert werden. Das Major-Gesetz monopolisiert dadurch das Angebot an Arbeitskräften, da die Unternehmen nicht einfach Hafenarbeiter\*innen von außerhalb des registrierten Arbeitskräftepools einstellen können. Dieses Monopol ist inzwischen umstritten.

Die Antwerpener Hafenbehörde besitzt und verwaltet den Hafen. Die Terminals werden von verschiedenen Privatunternehmen betrieben. Diese Unternehmen müssen sich der CEPA (Central Employers of the Port of Antwerp) anschließen, einem Dachverband, der das ausschließliche Mandat hat, Arbeiter\*innen im Hafengebiet einzustellen. Die Terminalbetreiber können nur die von der CEPA eingestellten Personen beschäftigen, und die Löhne werden direkt von der CEPA gezahlt (Notteboom 2018). Daher ist die Lohnhöhe nicht Bestandteil des Wettbewerbs zwischen den fast 130 Unternehmen. Auch die Logistikarbeiter\*innen in den ausgewiesenen Hafengebieten erhalten ihren Lohn von der CEPA.

In Antwerpen gilt ein Tarifvertrag für mehr als 8000 Beschäftigte, unabhängig von ihrer Funktion im Hafengebiet. Die meisten von ihnen sind Hafenarbeiter\*innen. Obwohl sie unter denselben Tarifvertrag fallen, haben Logistikarbeiter\*innen, die in ausgewiesenen Hafengebieten arbeiten, einen anderen Status und verdienen weniger als Hafenarbeiter\*innen. Ihre niedrigere Lohngruppe wurde in den frühen 2000er Jahren eingeführt, um die Arbeitskosten zu senken und unter den europäischen Häfen wettbewerbsfähig zu bleiben (ebd.). Jedoch bietet dieser Tarifvertrag den 1500 Logistikarbeiter\*innen vergleichsweise stabilere und fairere Arbeitsbedingungen als jene haben, die außerhalb des ausgewiesenen Hafengebietes arbeiten.

Beim Bananenumschlag ist die Rolle der Logistikarbeiter\*innen auf die Lagerhäuser im Hafengebiet beschränkt. Im Obstumschlag soll eine beträchtliche Anzahl von Frauen arbeiten. Insgesamt ist die Beschäftigungsquote von Frauen im Hafen mit 5 % nach wie vor bemerkenswert niedrig.

Im *Hamburger* Hafen können die Unternehmen Hafenarbeiter\*innen individuell anheuern. Die Hamburger Hafen und Logistik AG (HHLA) betreibt drei Containerterminals und einen Fruchttterminal. Im Jahr 2020 beschäftigte die HHLA 3132 Personen auf ihren Containerterminals und weitere 2279 im intermodalen Verkehr. Nach Angaben eines Gewerkschaftsvertreters fallen rund 6000 Hafenarbeiter\*innen in der Hafenregion unter den

Tarifvertrag. Hinzu kommen die Beschäftigten, die im Gesamthafenbetrieb (Seehafen-Arbeitskräftepool) je nach Bedarf eingestellt werden können, und die Beschäftigten an einem weiteren Terminal, dem Eurogate Container Terminal Hamburg.

Die Regelungen für die flexible Arbeit im Hamburger Hafen ähneln denen in Antwerpen, wenn es um die Organisation der Poolbeschäftigten geht. Der Pool wird durch das Gesetz über die Schaffung eines besonderen Arbeitgebers für Hafenarbeiter\*innen geregelt, das am 3. August 1950 erlassen und seitdem nicht geändert wurde. Das „Gesetz über die Schaffung eines besonderen Arbeitgebers für Hafenarbeiter“ ermöglicht es den Tarifparteien, eine Gesamthafenbetriebs-Gesellschaft (GHB) zu gründen, die stabile Beschäftigungsbedingungen in deutschen Häfen sichert. Nach dem Gesetz darf die GHB selbst keine kommerziellen Tätigkeiten ausüben. Zur GHB gehören auch nicht-tarifgebundene Hafenunternehmen. Sie beschäftigt Hafenarbeiter\*innen, die nicht bei einem einzigen Unternehmen angestellt sind. Dem Pool gehören etwa 1000 Beschäftigte an. Die GHB vermittelt ihre „gemeinsamen“ Hafenarbeiter\*innen je nach Bedarf an die einzelnen Hafenbetreiber. Der Pool besteht aus gut ausgebildeten Hafenarbeiter\*innen, die für eine Vielzahl von Aufgaben eingesetzt werden können. Die GHB-Beschäftigten sind unbefristet eingestellt, unabhängig von der Nachfrage nach Arbeitskräften im Hafen. Sie erwerben dadurch langfristige soziale Rechte und haben Anspruch auf einen garantierten Lohn.<sup>3</sup>

## 5 Hafen von Antwerpen: Angriffe auf das Poolsystem

Die Frage des Poolsystems in Antwerpen hat sich als Streitpunkt unter den Hafenbetrieben erwiesen. Einige Terminalbetreiber befürworten das Poolsystem, da es ihnen ein gewisses Maß an Stabilität für ihre täglichen Abläufe bietet. Wie ein hoher Vertreter der CEPA anmerkte, ermöglicht das Poolsystem eine systematische Zuteilung der verfügbaren Arbeitskräfte, wodurch sichergestellt wird, dass die benötigten Arbeitskräfte jederzeit zur Verfügung stehen, was zu einem reibungslosen Ablauf des Containerbetriebs beiträgt. Andere Betreiber sind über die Auswirkungen des Poolsystems auf ihre Arbeitskosten besorgt, da die Löhne ihrer Logistikarbeiter\*innen im ausgewiesenen Hafengebiet über den marktüblichen

3 Wenn die Gesamtnachfrage nach Hafenarbeiter\*innen über einen längeren Zeitraum hinweg gering ist, kann die GHB Kurzarbeitergeld vom Staat beantragen (<https://www.ghb.de/news>, 01. Juni 2023).

in der Region liegen. Fernand Huts, der Eigentümer des Logistikdienstleisters und Hafenbetreibers Katoen Natie, hat sich als lautstarker Kritiker des Poolsystems erwiesen. Huts ist der Meinung, dass nicht jede Arbeit, die innerhalb des Hafengebiets verrichtet wird, automatisch als Hafenarbeit eingestuft werden sollte (Haeck 2022). Er initiierte daher eine Kampagne zur Abschaffung des Poolsystems. Huts' Kampagne wurde jedoch nicht von allen anderen Firmen der Branche unterstützt (Interview mit T.). Viele Firmenvertreter befürchten, dass ohne Poolsystem der reibungslose Betriebsablauf nicht gesichert sei.

Huts ist nicht der Einzige, der versucht, das Poolsystem abzuschaffen. Die EU-Kommission schlug erstmals 2001 eine Hafenrichtlinie zur Liberalisierung der Hafendienste vor. Obwohl der Text in mehreren Phasen des EU-Gesetzgebungsverfahrens verwässert wurde, wurde er schließlich im November 2003 vom Parlament gekippt. Der zweite Versuch scheiterte 2006 nach einem großen Protest in Straßburg und Hafenstreiks in mehreren europäischen Ländern (van Assche/Deschouwer 2007). Die Niederlage der Vorschläge kann nicht einfach mit den massiven Mobilisierungen in Verbindung gebracht werden. Interviews mit Expert\*innen und Interessenvertretern deuten auf eine erfolgreiche Kommunikationsstrategie hin: Die Gewerkschaften artikulierten ihre Anliegen und formulierten sie in einer Weise, die bei den verschiedenen Akteuren entlang der Logistikkette Anklang fand. Insbesondere wurden Sicherheitsbedenken und die Bedeutung geschulter Hafenarbeiter\*innen in diesem Zusammenhang gegen die Liberalisierung der Hafendienste ins Feld geführt, um Allianzen zu bilden und öffentliche Aufmerksamkeit zu erregen (Bottalico et al. 2022).

Allerdings war die Kommission mit ihrem Versuch, die Flexibilität zu erhöhen, nicht ganz erfolglos. Das Registrierungsverfahren für Hafenarbeiter\*innen wurde von einem paritätisch besetzten Ausschuss verwaltet, in dem Unternehmen und Gewerkschaften vertreten sind. Die Gewerkschaften vertreten fast alle Beschäftigten. Dadurch erhielten die Gewerkschaften bestimmte Exekutivfunktionen in Bezug auf die Beschäftigung und die Regulierung des Arbeitsregimes. Unter dem Druck der EU-Institutionen und einiger Arbeitgeber wurde die Rolle der Gewerkschaften jedoch eingeschränkt. Derzeit liegt die Verantwortung für die Entscheidung über die Registrierung bei den Beamten des Bundesministeriums für Beschäftigung, Arbeit und sozialen Dialog. Infolgedessen wurde die Rolle des gemeinsamen Ausschusses auf eine rein beratende Funktion reduziert (Altius 2023).

Eine weitere Veränderung im Jahr 2023 betrifft das Aufgabenmanagement zur stärkeren Flexibilisierung: Hafenarbeiter\*innen wurden traditionell aus dem Arbeitskräftepool auf der Grundlage ihrer spezifischen Fähigkeiten und Ausbildung eingestellt, wobei ihnen jeweils eine bestimmte Rolle zugewiesen wurde, z. B. als Lascher, und sie keine anderen Aufgaben ausführen durften. Die jüngsten Verordnungen aus dem Jahr 2023 ermöglichen jedoch

die Beauftragung einzelner Hafenarbeiter\*innen mit mehreren Aufgaben.

## 6 Hafen von Vlissingen: Flexible Arbeitsteilung

Der Hafen von Vlissingen hat in den letzten Jahren seinen Anteil am Fruchturnschlag auf Kosten von Antwerpen erhöht. Er fusionierte 2018 mit Gent Ports zu North Sea Port, um mit den großen Häfen Antwerpen und Rotterdam konkurrieren zu können. Das Arbeitskontrollsystem unterscheidet sich stark von dem der Häfen Antwerpen und Hamburg. In Vlissingen können die Terminalbetreiber ihre eigenen Arbeitskräfte einstellen, da es kein Poolsystem für Festangestellte gibt. Die Beschäftigungsverhältnisse sind auf Unternehmensebene dezentralisiert: Die Hafenarbeiter\*innen haben Verträge mit den Betreibern und Lagerhäusern.

ZZColdstore ist einer der Terminalbetreiber in Vlissingen, der Bananen für verschiedene Unternehmen, darunter deutsche Supermärkte, umschlägt. Zu den Aktivitäten gehören Stauerei, Zollabfertigung, Lagerung und Qualitätskontrolle. ZZColdstore führt seinen Erfolg auf das Konzept der Flexibilität zurück, eine Auffassung, die nach meinen Gesprächen auch von einigen seiner Kunden geteilt wird. Der Terminaldirektor von ZZColdstore erklärt seine flexible Struktur mit dem Fehlen von Gewerkschaften, organisierten Arbeitsgemeinschaften, Vorschriften zugunsten der Beschäftigten und Streiks.

In Vlissingen gibt es keine klare Arbeitsteilung wie in anderen Häfen. Ein Lascher kann einen Gabelstapler bedienen oder umgekehrt, solange er dafür qualifiziert ist. Die von den Personalvermittlungsagenturen angebotenen Löhne sind genauso niedrig wie die der in Hamburg außerhalb des Hafengebietes eingesetzten Logistikmitarbeiter\*innen. Der individuelle Lohn hängt jedoch sehr stark von der Qualifikation des Beschäftigten ab. Die Vermittlungsagentur, die ich kennengelernt habe, wirbt damit, dass sie Allround-Hafenarbeiter\*innen ausbildet.

Gelegenheitsarbeiter\*innen, die im Hafen arbeiten, müssen Zertifikate vorweisen, die ein bestimmtes Ausbildungsniveau im Bereich der Arbeitssicherheit und einen Gabelstaplerführerschein nachweisen. Gelegenheitsarbeiter\*innen sind Ein-Mann/Frau-Unternehmen. Als Selbstständige müssen sie ihre Steuern und Krankenkassenbeiträge selbst zahlen. Die meisten arbeiten schon lange im Hafen. Viele sind hauptberuflich in einem eigenen Betrieb tätig (z. B. sind sie Landwirte oder Zimmerleute), arbeiten aber bei Bedarf für den Hafen (Interview mit S.).

Nur eine kleine Gruppe von Hafenarbeiter\*innen ist unbefristet beschäftigt. Vlissingen ist somit ein klarer Fall eines „marktförmigen“ Systems der Arbeitskontrolle. Die



Gelegenheitsarbeit schränkt die Möglichkeiten für kollektives Handeln und die Verhandlungsmacht dieser Arbeiter\*innen stark ein. Aus meinen Gesprächen mit Beschäftigten und Interessenvertretern geht hervor, dass sie sich nicht ausschließlich als Hafenarbeiter\*innen identifizieren, da sie auch anderen Tätigkeiten nachgehen. Den Gewerkschaftsvertretern zufolge verlangen die Hafenbetreiber aufgrund der Unvorhersehbarkeit der Schiffsankunft flexible Arbeitszeiten. Hafenmanager verweisen auf den Preisdruck, den der Einzelhandel auf Produkte wie Bananen und andere tropische Früchte ausübt.

Mit nur wenigen großen Einzelhandelsunternehmen, die den deutschen Verbrauchermarkt mit 83 Mio. Menschen bedienen, haben diese Händler erheblichen Einfluss, sodass sie sowohl die Preise als auch die allgemeinen Dynamiken der Lieferkette effektiv diktieren können. Dies wird durch den intensiven Wettbewerb unter ihnen um die günstigsten Bananenpreise noch verstärkt (Interview mit S.).

## 7 Hamburger Hafen: „Joystick“ versus Schweiß

Der Unterschied der Arbeitskontrollregime zwischen Hafenarbeiter\*innen und Beschäftigten in der Logistik wird beim Blick über die Grenzen des Hamburger Hafens deutlich. In der Metropolregion Hamburg sind rund 380 000 Menschen in der Logistikbranche beschäftigt. Diese Zahl ist fast 63-mal so hoch wie die Zahl der von der Gewerkschaft organisierten Hafenarbeiter\*innen (Port of Hamburg Magazine 2017). Einem Mitglied der Hamburgischen Bürgerschaft zufolge gilt der Logistiksektor als Grauzone, in der die öffentliche Kontrolle relativ begrenzt und nicht durch Tarifverträge abgedeckt ist. Da der überwiegende Teil des Logistiksektors sich zudem außerhalb des Hafengebiets befindet, erfährt er nur wenig Aufmerksamkeit und Kontrolle durch die öffentlichen Behörden. Dies ist darauf zurückzuführen, dass er nicht als Bestandteil strategisch bedeutender Verkehrsknotenpunkte angesehen wird und somit nicht im Mittelpunkt behördlicher Überwachungs- und Regulierungsmaßnahmen steht (Interview mit N.).

Kaiarbeiter (Kranführer, Van-Carrier-Fahrer usw.) arbeiten in einer hochautomatisierten Umgebung. Auf dem Containerterminal Altenwerder in Hamburg ist sogar das Be- und Entladen von Containern vollständig automatisiert. Die Kranführer greifen nur dann mit ihrem „Joystick“ ein, wenn etwas Unvorhergesehenes passiert. In solchen Terminals entsprechen die Löhne, die Arbeitszeiten und die Mitbestimmung laut Interviews mit den Gewerkschaftern der Agenda für menschenwürdige Arbeit der Internationalen Arbeitsorganisation. Es handelt sich um ein

„hegemoniales“ Arbeitskontrollsystem. Die Beschäftigten in der Logistik außerhalb des Hafens sind dagegen einem „marktwirtschaftlichen“ Arbeitskontrollsystem ausgesetzt. In einem der Bananenlager (das einer Supermarktkette gehört), direkt gegenüber dem HHLA-Frucht- und Kühlagerzentrum am O'Swaldkai, berichteten Arbeiter\*innen über entsetzliche Arbeitsbedingungen. Sie nennen sich Hafenarbeiter\*innen, aber sie haben keine „Joysticks“, sondern sortieren und schleppen die Bananen mit ihren Händen. Diejenigen, die ich antraf, sind bei einer Personalagentur angestellt. Einer der bulgarischen Zeitarbeiter beklagte sich über niedrige Löhne und darüber, dass die Hafenarbeiter\*innen an der Werft ein Fitnesscenter, sie selbst dagegen nicht einmal eine Dusche hätten. In der Tat sah ich andere Arbeiter\*innen, die in leeren Containern hockten und ihr Mittagessen aßen.

Diese Logistikarbeiter\*innen sind weder in Gewerkschaften oder vergleichbaren Interessenvertretungen organisiert, noch verfügen sie über ausreichende Mittel, um ihren Forderungen Nachdruck zu verleihen. Ihnen fehlen somit zentrale Instrumente kollektiver Einflussnahme, etwa Verhandlungsmacht oder die Fähigkeit, Arbeitsprozesse strategisch zu stören. Wie andere Arbeitsmigrant\*innen befinden sie sich in einer prekären Lage. Sie brauchen dringend ein Einkommen, um ihren Lebensunterhalt zu sichern, sind aber nicht in der Lage, Tarifverhandlungen zu führen. Darüber hinaus fehlt es ihnen an Netzwerken und Kontakten, um ihre eigenen Interessen zu vertreten. Ein Vertreter von ver.di räumt ein, dass der Aufbau tragfähiger Vertretungsstrukturen in diesem speziellen Sektor nur begrenzt möglich sei (Interview mit L.). Mehrere Faktoren tragen dazu bei. Erstens besteht ein erheblicher Teil der Belegschaft aus Gelegenheitsarbeiter\*innen, die über Personalvermittlungsagenturen eingestellt werden, was zu einer hohen Fluktuation der Beschäftigten führt. Zweitens besteht die Belegschaft hauptsächlich aus Migrant\*innen aus Ländern des Nahen Ostens und Afrikas, und die deutschen Gewerkschaften stehen vor der Herausforderung, diese Migrantengemeinschaften wirksam zu organisieren (Kip 2016). Schließlich erwähnte eine Gewerkschafterin, dass der begrenzte Zugang zu diesem Segment der Beschäftigten auch durch strategische Entscheidungen beeinflusst wird.

Die Gewerkschaft habe sich dafür entschieden, sich auf Containerterminals zu konzentrieren. Dieser strategische Fokus beruht auf der Erkenntnis, dass diese Terminals als entscheidende Knotenpunkte dienen und eine Möglichkeit bieten, die Interessen der Beschäftigten zu schützen (Interview mit B.).

Einige Beobachter gehen davon aus, dass die betreffenden Arbeitsvermittlungsagenturen nicht gesetzeskonforme Regeln durchsetzen, indem sie Beschäftigte, die von anderen Agenturen vermittelt wurden, daran hindern, in der Region Arbeit zu finden (Interview mit M.). Ein solches Monopol schwächt die Interessenvertretung der Arbeiter\*innen.



## 8 Häfen als umkämpfte Orte

Der im Zeitalter der Globalisierung allgemeine Druck zur Flexibilisierung der Arbeitsbeziehungen hat in den untersuchten nordwesteuropäischen Häfen zu einem dualen System von Arbeitsbedingungen geführt, einem „hegemonialen“ und einem „marktförmigen“ Arbeitskontrollsystem. Besonders deutlich wird dies im Hamburger Hafen. Die Unterschiede bei den Arbeitsbedingungen können mit den Metaphern „Joystick“ und „Schweiß“ beschrieben werden: Personen, die Containerkräne oder Gabelstapler im Hafengebiet bedienen, sind durch Tarifverträge abgesichert oder in ein Poolsystem einbezogen, das bestimmte Arbeitslosenleistungen bietet. Diejenigen, die außerhalb des Hafens Bananen umschlagen, haben keine unbefristeten Verträge, faire Löhne oder den Zugang zu moderner, ergonomischer Technik. Dies entspricht der allgemeinen Arbeitsmarktarchitektur in Deutschland, die durch geschützte Kern- und prekäre Randbelegschaften gekennzeichnet ist (Palier/Thelen 2010).

Gleichfalls besteht ein deutlicher Machtunterschied zwischen den Hafenarbeiter\*innen in Antwerpen und Hamburg einerseits und denen in Vlissingen andererseits. Während die Hafenarbeiter\*innen in Antwerpen und Hamburg über beträchtlichen Einfluss und Einflussmöglichkeiten verfügen, kann dies von ihren Kolleg\*innen in Vlissingen nicht behaupten werden.

Die zu beobachtende teilweise Verlagerung des Bananenumschlags an Orte mit „marktförmigen“ Arbeitskontrollregimen kann somit im Kontext neoliberaler Flexibilisierungen, der zunehmenden Konzentration sowohl der Reedereien als auch des Handels und der damit einhergehenden Konkurrenz zwischen den Häfen erklärt werden. Dort, wo der Abbau von Schutzrechten der Beschäftigten auf den Widerstand gut organisierter und konfliktbereiter Belegschaften stößt, werden Ausweichstrategien wahrscheinlich, wobei der Veränderungsdruck geringer ist, wenn Be- und Entladevorgänge automatisiert werden können. Als schnell verderbliche Ware sind Bananen auf einen reibungslosen Transport angewiesen, was Arbeitskräfte erfordert, die flexibel genug sind, um eventuelle Verzögerungen bei der Lieferung der Bananen aufzufangen. Darüber hinaus nutzen Supermarktketten extrem niedrige Preise für Bananen, um Kunden anzulocken (Fassler 2019). Diese Marketingstrategie übt Kostendruck auf logistische Einheiten wie Spediteure und Lagerhäuser aus. Für Produkte, die eine hohe logistische Flexibilität erfordern und unter hohem Preisdruck stehen, führt der Widerstand in den traditionellen Häfen daher zur Suche nach alternativen Umschlagplätzen. Für Antwerpen bot sich das Nachbarland mit einem nahe gelegenen, nicht traditionellen Hafen und einer kapitalfreundlicheren Arbeitsgesetzgebung an. In Hamburg konnte der in Deutschland vorherrschende duale Arbeitsmarkt genutzt werden.

Die jüngsten geopolitischen Spannungen – etwa Konflikte zwischen Großmächten oder Instabilität in bestimmten Regionen – haben spürbare Auswirkungen auf die globalen Lieferketten. Traditionell waren Unterbrechungen in der Logistik am deutlichsten beim Transport von verderblichen Waren zu spüren, bei denen Schnelligkeit und Zuverlässigkeit entscheidend sind. Doch das aktuelle Klima aus Unsicherheit und Handelskonflikten bedeutet, dass nun auch bei nicht verderblichen Gütern flexiblere Handhabungs- und Logistikkösungen erforderlich werden. Mit anderen Worten: Es besteht ein wachsender Bedarf an anpassungsfähigen Lieferkettenstrategien.

Gleichzeitig ist der allgemeine Trend zur Konzentration in der maritimen Logistikindustrie ungebrochen. Eigentlich wäre erwartbar, dass anhaltende Spannungen und Schwierigkeiten in der globalen Zusammenarbeit Unternehmen und Regierungen dazu veranlassen würden, sich stärker nach innen zu orientieren, Auslandsinvestitionen zu drosseln oder sich von globalen Produktionsnetzwerken abzuwenden. Das Gegenteil scheint der Fall zu sein. Globalisierungsmuster wie die zunehmende Konzentration von Marktmacht in den Händen weniger großer Reedereien und die fortschreitende Privatisierung von Hafeninfrastrukturen setzen sich ungehindert fort. Diese Zentralisierung gibt Anlass zur Sorge, da sie zu weniger Wettbewerb und einer verstärkten Ausbeutung von Arbeitskräften führen kann.

Ein konkretes Beispiel ist die Teilprivatisierung des Hamburger Hafens, des drittgrößten Hafens in Europa. Mit dem Verkauf von fast 25 % des Terminals Tollerort an die staatliche chinesische Reederei Cosco und der Übernahme von knapp der Hälfte der HHLA durch die Reederei MSC geraten strategisch wichtige Terminals zunehmend unter den Einfluss mächtiger globaler Akteure. Diese Entwicklungen spiegeln die anhaltende Konsolidierung in der Schifffahrtsbranche wider, in der nur noch wenige internationale Großkonzerne den Markt dominieren. Dies wirft Fragen nach der gesellschaftlichen Verantwortung für kritische Infrastrukturen auf. ■

## LITERATUR

- Altius** (2023): The Reformed Recognition Procedure for Dock Workers... the End of a Legal Battle?, <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=b6aae51d-8023-4ea3-a9c1-202ba8988cfc> (letzter Zugriff: 21.03.2025)
- Anner, M.** (2015): Labor Control Regimes and Worker Resistance in Global Supply Chains, in: *Labor History* 56 (3), S. 292–307
- van Assche, M. D. / Deschouwer, K.** (2007): Sinking the Port Directive: Belgian Trade Unions' Mobilization Against EU Policy, in: Deschouwer, K. / Jans, M. T. / Koloriet, S. / Style, H. (Hrsg.): *Politics beyond the State. Actors and Policies in Complex Institutional Settings*, Brussels, S. 157–172
- Bogner, A. / Menz, W.** (2009): The Theory Generating Expert Interview: Epistemological Interest, Forms of Knowledge, Interaction, in: Bogner, A. / Littig, B. / Menz, W. (Hrsg.): *Interviewing Experts*, Basingstoke / New York, S. 43–80
- Bottalico, A.** (2018): Across the Chain: Labour and Conflicts in the European Maritime-logistics Sector, in: Alimahomed-Wilson, J. / Ness, I. (Hrsg.): *Choke Points. Logistics Workers Disrupting the Global Supply Chain*, London, S. 35–49
- Bottalico, A.** (2019): Towards the Mapping of Port Labour Systems and Conflicts across Europe. A Literature Review, in: *Work Organisation, Labour & Globalisation* 13 (1), S. 130–154
- Bottalico, A. / Vanelslander, T. / Verhoeven, P.** (2022): Innovation and Labor in the Port Industry. A Comparison between Genoa and Antwerp, in: *Journal of Business Logistics* 43 (3), S. 368–387
- Burawoy, M.** (1979): *Manufacturing Consent. Changes in the Labor Process under Monopoly Capitalism*, Chicago
- Carmichael, L. L. / Herod, A.** (2012): Dockers and Seafarers, in: *Labor Studies Journal* 37 (2), S. 203–227
- Esser, J.** (1986): State, Business and Trade Unions in West Germany after the 'Political Wende', in: *West European Politics* 9 (2), S. 198–214
- Fassler, J.** (2019): Bananas Are Getting Cheaper. That Low Price Comes with Hidden Costs, <https://thecounter.org/bananas-are-getting-cheaper-that-low-price-comes-with-hidden-costs> (letzter Zugriff: 21.03.2025)
- Haack, B.** (o. J.): Le Conseil d'État annule le régime de travail portuaire, in: *L'Echo online*, 26.10.2022, <https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/general/le-conseil-d-etat-annule-le-regime-de-travail-portuaire/10423306.html> (letzter Zugriff: 21.03.2025)
- van Hooydonk, E.** (2013): *Port Labour in the EU. Labour Market, Qualifications & Training, Health & Safety*, Band 2, Gent
- Kip, M. E.** (2016): *The Ends of Union Solidarity: Undocumented Labour and German Trade Unions*, Augsburg/München

**Meersman, H. / van de Voorde, E. / Vanelander, T.** (2016): Port Competitiveness now and in the Future: What Are the Issues and Challenges?, in: *Research in Transportation Business & Management* 19, S. 1–3, DOI: 10.1016/j.rtbm.2016.05.005

**Notteboom, T.** (2018): The Impact of Changing Market Requirements on Dock Labour Employment Systems in Northwest European Seaports, in: *International Journal of Shipping and Transport Logistics* 10 (4), S. 429–454, DOI: 10.1504/IJSTL.2018.093457

**Palier, B. / Thelen, K.** (2010): Institutionalizing Dualism: Complementarities and Change in France and Germany, in: *Politics & Society* 38 (1), S. 119–148

**Port of Hamburg Magazine** (2017): Can Xing & Co Replace Recruitment Consultants?, in: *Port of Hamburg Magazine*, March, S. 16–19

**Prigge, W.-U.** (2000): Staatliche Steuerung und gewerkschaftlicher Pluralismus. Kollektive Arbeitsbeziehungen in Belgien und Frankreich, Wiesbaden

**Scherrer, C.** (2024): Die Schlüsselakteure der Schifffahrtsindustrie, in: Ders. / Karatepe, I. D. (Hrsg.), a. a. O., S. 131–164

**Scherrer, C. / Karatepe, I. D.** (Hrsg.) (2024): *Arbeit in der Lieferkette. Miserable Arbeitsbedingungen auf See und in den Häfen*, Hamburg

**Weber, D.** (2013): BTB 100: Ten Key Moments in the History of the Belgian Transport Workers' Union. Belgian Transport Workers' Union (BTB), o. O.

**Webster, E. / Lambert, R. / Beziudenhout, A.** (2011): *Grounding Globalization. Labour in the Age of Insecurity*, New York

**World Bank** (2006): *Port Reform Toolkit. Effective Decision Support for Policymakers and Practitioners*, Washington, DC

## AUTOR

**ISMAIL DOĞA KARATEPE**, Ökonom und Politikwissenschaftler, derzeit als Fakultätsmitglied an der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Universität Muğla, Türkei, tätig. Forschungsschwerpunkte: kulturelle politische Ökonomie, insbesondere Wirtschaftspolitik, globale Wertschöpfungsketten und menschenwürdige Arbeit.

@ idkaratepe@gmail.com

# Wertschöpfungsketten im Wandel

## Sorgt die europäische Lieferkettenrichtlinie für soziale Nachhaltigkeit?

STEFANIE LORENZEN

Globale Wertschöpfungsketten, deren Strukturen sich seit den 1990er Jahren immer weiter zu verfestigen schienen, sind im Umbruch. Hauptursachen hierfür sind neben globalen Schocks wie der Covid-19-Pandemie, Kriegen und anderen Disruptionen vor allem geopolitische Einflüsse und staatliche Reaktionen auf den Klimawandel. Neben klimapolitischen Transformationsanstrengungen im Energiesektor treten Veränderungen des Mobilitätssektors u. a. vom Verbrenner- zum Elektrofahrzeug. Damit einher geht Wettbewerb um Zugang zu zunehmend wichtigen „kritischen“ Rohstoffen. Gleichzeitig wird die soziale – arbeits- und menschenrechtliche – sowie die klima- und umweltbezogene Nachhaltigkeit dieser Aktivitäten politisch als wichtiges Ziel angestrebt. Ein Baustein hierfür ist die EU-Richtlinie über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit (*Corporate Sustainability Due Diligence Directive*, CSDDD), die sogenannte EU-Lieferkettenrichtlinie zur Vermeidung von Menschenrechts- und umweltbezogenen Verletzungen in globalen Wertschöpfungsketten. Dieser Beitrag skizziert die CSDDD und benennt Schnittstellen, an denen Gewerkschaften auf Unternehmen Einfluss nehmen können, um die menschen- und umweltrechtliche Situation in Produktionsländern zu verbessern. Exemplarisch wird dies für Arbeitsrechtsverletzungen auf unterschiedlichen Wertschöpfungsstufen und in unterschiedlichen Länderkontexten der Automobilbranche betrachtet. Sie ist nicht nur ein zentraler Wirtschaftszweig in Deutschland und Europa, sondern auch von den oben erwähnten Einflüssen zur Neuausrichtung von Wertschöpfungsketten betroffen.

### 1 Zentrale Elemente der CSDDD als Instrument sozialer Nachhaltigkeit

Nach turbulentem politischem Ringen wurde die finale Fassung der CSDDD am 13. Juni 2024 beschlossen.<sup>1</sup> Die CSDDD baut wie das deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) auf den UN-Leitprinzipien für Wirt-

schaft und Menschenrechte (UNLP) und ihrem Verhaltensstandard der menschenrechtlichen Sorgfalt (*human rights due diligence*) auf. Unternehmen müssen einen zyklischen Sorgfaltsprozess aus Risikoanalyse, Maßnahmen der Prävention, Beendigung und Abhilfe, Wirksamkeitsmonitoring und Berichterstattung befolgen und diesen Zyklus in Geschäftsabläufe und Unternehmenspolitik integrieren. Die diesbezüglichen rechtlichen Erfordernisse der CSDDD sind im Folgenden kurz zusammengefasst.

#### 1.1 Erfasste Unternehmen und geschützte Menschen- und umweltbezogene Rechte

Die CSDDD erfasst nur „große“ Unternehmen. Nach noch deutlich höheren Schwellenwerten in einem Übergangszeitraum sind ab 2029 Unternehmen erfasst, die mehr als 1000 Arbeitnehmer\*innen beschäftigen, einen weltweiten Nettujahresumsatz von über 450 Mio. € erwirtschaften und in der EU gegründet sind oder diese Werte mit Geschäften in der EU erzielen. Nach erster Schätzung erfassen diese Regeln etwa 5000 Unternehmen oder 0,05 % der Unternehmen in der EU.<sup>2</sup>

Die CSDDD richtet sich gegen Risiken für aufgelistete menschenrechtliche- und umweltbezogene Schutzgüter und gegen bereits eingetretene Verletzungen. Zu den 16 Menschenrechten zählen die Kernarbeitsnormen der International Labour Organization (ILO). Darüber hinaus gilt als Schutzgut ein angemessener existenzsichernder Lohn für Arbeitnehmer\*innen bzw. ein existenzsicherndes Einkommen für Selbstständige und eine angemessene Begrenzung der Arbeitszeit. Ähnlich wie das LkSG greift die CSDDD schädliche Umweltveränderungen sowie Ent-

1 Directive (EU) 2024/1760, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1760/oj> (letzter Zugriff am 26.01.2025)

2 Danish Institute for Human Rights (2024): The EU Corporate Due Diligence Directive. Maximising Impact through Transposition and Implementation, Copenhagen, S. 9

zug von Land, Wäldern und Gewässern auf, die zur Beeinträchtigung von Gesundheit, Nahrung u. ä. Menschenrechten führen. Die CSDDD listet außerdem umweltbezogene Sorgfaltspflichten auf, die durch mehrere Umweltabkommen geregelt sind, wie etwa der Umgang mit Quecksilber, die Ein- und Ausfuhr von gefährlichen Abfällen, der Schutz von Biodiversität u. a.

### 1.2 Umfang und Reichweite der Sorgfaltspflichten – Risikobasierter Ansatz und Aktivitätskette

Die sog. „Aktivitätskette“ begrenzt, bis zu welchen „Stufen“ der Wertschöpfungskette ein Unternehmen Töchter oder Geschäftspartner in seine Sorgfalt höchstens einbeziehen muss. Sie umfasst gänzlich die Tätigkeiten der vorgelagerten Geschäftspartner zur Herstellung von Produkten oder zum Anbieten von Dienstleistungen und bezieht einige nachgelagerte Stufen ein, nämlich Vertrieb, Beförderung und Lagerung eines Produkts des Unternehmens in dessen Auftrag. Wie weit ein pflichtiges Unternehmen in der Aktivitätskette tatsächlich blicken muss, also Risiken ermitteln und Sorgfalt hinsichtlich der erwähnten Rechtsgüter walten lassen muss, richtet sich nach dem „risikobasierten Ansatz“, also der Schwere des möglichen Schadens und der Intensität, mit der das Unternehmen damit verbunden ist.

### 1.3 Sorgfaltsprozess

Zu den einzuhaltenden Sorgfaltspflichten zählt neben einer integrierten Sorgfaltspflichtenstrategie der Sorgfaltsprozess.

(1) *Risikoanalyse*: Er beginnt mit der Risikoanalyse, durch die tatsächliche und potenzielle Verletzungen der erfassten Menschenrechte und Umweltpositionen ermittelt und bewertet werden. Dies geschieht grundsätzlich für die ganze Aktivitätskette, also unabhängig von der Lieferkettenstufe oder dem eigenen Geschäftsbereich, aber nicht flächendeckend, sondern risikobasiert auf der Grundlage des eigenen Geschäftsmodells. Die Ergebnisse werden – wie im Risikomanagement üblich – nach Schwere der (zu erwartenden) Verletzung und der Eintrittswahrscheinlichkeit bewertet und gegebenenfalls priorisiert.

(2) *Geeignete Folgemaßnahmen*: Für Rechteinhabende und Interessenvertretungen wird besonders wichtig, welche Gegen- oder Folgemaßnahmen Unternehmen zur Prävention bzw. Beendigung ermittelter Beeinträchtigungen auswählen und umsetzen. Sie müssen „geeignet“ sein, d. h. angemessen und potenziell wirksam in Hinblick auf das Ziel. Unternehmen sollen sich risikobasiert bei der Auswahl unter allen geeigneten Maßnahmen von drei Merkmalen leiten lassen: ihrem eigenen Verursachungsbeitrag zum Risiko bzw. der eingetretenen Verletzung, der „Entfernung“ zur (haupt-)verursachenden Einheit in der Aktivitätskette und der Einflussmöglichkeit auf den (Haupt-)Verursacher.

Die Richtlinie zählt einige „gegebenenfalls verpflichtende“ Präventions- bzw. Behebungsmaßnahmen auf. Dazu gehören zeitlich gebundene und durch Indikatoren untermauerte Präventions-/Korrekturmaßnahmenpläne, die Unternehmen etwa auch in Branchen- oder Multi-Stakeholder-Initiativen entwickeln können, und Zusicherungen direkter Geschäftspartner, den Verhaltenskodex selbst vertraglich weiterzureichen. Genannt sind ferner Investitionen in operative Prozesse, Anpassungen der Beschaffungs- und Vertriebspraxis und die Unterstützung von kleinen und mittleren Unternehmen durch Kapazitätsaufbau oder finanzielle Maßnahmen. Als *ultima ratio* kann ein Unternehmen die Geschäftsbeziehung aussetzen oder ganz beenden. Hat ein Unternehmen allein oder gemeinsam mit anderen Geschäftspartnern der Aktivitätskette eine Verletzung verursacht, ist es verpflichtet, Wiedergutmachung zu leisten, also den Zustand wiederherzustellen, in dem sich die Betroffenen, Gemeinschaften oder die Umwelt ohne die Verletzung befänden.

Des Weiteren müssen Unternehmen einen Beschwerdemechanismus für Betroffene schaffen. Er soll den Zugang zum Recht erleichtern und Unternehmen helfen, zusätzliche Informationen über mögliche negative Auswirkungen in der Aktivitätskette zu erhalten.

(3) *Stakeholderbeteiligung*: Auf Initiative des EU-Parlaments ist die Beteiligung von Stakeholdern am Sorgfaltsprozess in einem eigenen Artikel festgehalten. Bereits der Stakeholderbegriff („Interessenträger“) ist breit angelegt. Neben eigenen Beschäftigten und solchen der Tochterunternehmen und Geschäftspartner sind Gewerkschaften und Arbeitnehmervertreter sowie potenziell Betroffene genannt.

Die Regelung ist ein Einfallstor für gewerkschaftlichen Einfluss auf die Sorgfaltsmaßnahmen, denn sie verlangt „sinnvolle Einbeziehung“ (*meaningful engagement*). Danach müssen Stakeholder wirksam und transparent konsultiert werden. Das setzt Dialog auf Grundlage sachdienlicher, umfassender Informationen voraus. Ausdrücklich erwähnt ist die Konsultation für die wichtigsten Schritte des Sorgfaltsprozesses, nämlich für die Risikoermittlung und die Bewertung und Priorisierung der Risiken, für die Entwicklung von Präventions- und Korrekturmaßnahmenplänen, die Entscheidung, eine Geschäftsbeziehung auszusetzen oder zu beenden, Auswahl und Umsetzung geeigneter Abhilfemaßnahmen sowie für die Indikatorentwicklung zur Überwachung des Sorgfaltsprozesses. Dem Wortlaut der Auflistung nach ist u. a. keine Konsultation geregelt bezüglich der Auswahl aller geeigneten Folgemaßnahmen, der Ein- und Durchführung des Beschwerdeverfahrens und der Einsicht in die Monitoring-ergebnisse des Unternehmens. Im Lichte des verlangten *meaningful engagement* und dessen Konkretisierung in den UNLP sollte die Konsultation jedoch als integraler Bestandteil aller Phasen des Sorgfaltsprozesses verstanden werden. Hier wäre eine Klarstellung durch die Umset-

zungsgesetze in den Mitgliedstaaten wünschenswert und eine entsprechende Positionierung der Gewerkschaften sinnvoll.

(4) *Ordnungspolitische Durchsetzung und zivilrechtliche Haftung:* Die CSDDD sieht eine ordnungsrechtliche Durchsetzung vor. Die Mitgliedstaaten benennen mindestens eine Aufsichtsbehörde, die die Einhaltung der Sorgfaltspflichten bei den pflichtigen Unternehmen prüft. Sie kann auf eigene Initiative oder aufgrund ihr übermittelter begründeter Bedenken eine Untersuchung einleiten. Bei Verstößen hat sie verschiedene Anordnungsbefugnisse, außerdem kann sie abschreckende Bußgelder verhängen oder sogar – bei unmittelbar drohenden nicht wiedergutmachenden Schäden – selbst vorläufige Maßnahmen verhängen. Schließlich regelt die CSDDD erstmals einen zivilrechtlichen Schadensersatzanspruch für Betroffene. Er hat für Gewerkschaften besonderes Potenzial, weil durch die Prozessstandschaft Gewerkschaften, NGOs und nationale Menschenrechtsinstitute im eigenen Namen Klage erheben können.

## 2 Potenzial der Regelungen für Gewerkschaften

Die CSDDD (bzw. zukünftig die nationalen Umsetzungsgesetze) bietet betroffenen Arbeitnehmer\*innen und Gemeinden sowie Gewerkschaften und zivilgesellschaftlichen Akteuren als Interessenvertretern wichtige Möglichkeiten, um auf bessere Arbeitsbedingungen und umweltfreundlichere Arbeitsprozesse zu drängen. Dabei können verschiedene Zielsetzungen mit jeweils eigenen Vorgehensweisen verfolgt werden. Geht es darum, dass Unternehmen wirklich die für Betroffene schwerwiegenden Risiken priorisieren und dass Stakeholder an einer zukünftigen Verbesserung durch Präventions- und Behebungsmaßnahmen beteiligt sind, müssen lokale Arbeitnehmer\*innen und Gewerkschaften die Beteiligungsmöglichkeiten der CSDDD kennen und vor Ort einfordern. Ist rückblickende Wiedergutmachung das vorrangige Ziel, könnten Abhilfeforderungen bzw. Schadensersatzansprüche an das erfasste europäische Unternehmen gerichtet werden, was direkt über die zuständige Aufsichtsbehörde oder über eine Zivilklage denkbar ist und sinnvollerweise von den Gewerkschaften im betreffenden EU-Land begleitet wird. Alle Handlungsmöglichkeiten setzen jedoch zumindest voraus, dass Gewerkschaften oder andere Betroffenenvertretungen sich über alle Aspekte von Gesetzeslage, möglichen Verletzungen und Unternehmenshandlungen gut informieren, insbesondere um Forderungen zur Risikoanalyse, zu geeigneten Gegenmaßnahmen und der Stakeholderbeteiligung zu stellen. Drei Beispiele aus der Automobilbranchen mit unterschiedlichem Wertschöpfungsstufen- und Länderbezug sollen dies veranschaulichen.

## 3 Fallbeispiele aus der Automobilwirtschaft

Eine Studie von Amnesty International untersuchte jüngst, inwiefern 13 der wichtigsten globalen E-Automobilhersteller in der Batterielieferkette menschenrechtliche Sorgfalt walten lassen.<sup>3</sup> Während die Unternehmen bei der Sorgfaltsstrategie gut abschnitten, zeigte sich, dass nur wenige Hersteller vertiefte Risikoanalysen und konkrete Präventions- oder Behebungsmaßnahmen vornahmen oder Stakeholder einbezogen. Intransparent blieb in vielen Fällen, ob Abhilfe und Wiedergutmachungsmaßnahmen geleistet wurden. Was also ist von Unternehmen der europäischen Automobilindustrie nach der CSDDD in diesen Bereichen zu erwarten und wo können Gewerkschaften ansetzen?

### 3.1 Industrieller Abbau kritischer Rohstoffe – Chile

Große europäische Fahrzeughersteller (sog. *Original Equipment Manufacturer*, OEM) beziehen Kupfer und Lithium für Antriebsbatterie, Elektromotor und andere Bauteile aus Chile. Mit dem dortigen industriellen Rohstoffabbau sind sie über etwa drei bis vier Stufen der Wertschöpfung verbunden. Nach dem risikobasierten Ansatz der CSDDD müssen europäische OEMs die damit einhergehenden schwerwiegenden Risiken priorisieren. Zu den gefährdeten Menschen- und Umweltrechten zählen beim Rohstoffabbau u. a. Land-, Nutzungs- und Teilhaberechte von (indigenen) Gemeinden sowie Wasser-, Boden- und Luftverschmutzung. Daneben treten Verstöße gegen die grundlegenden Menschenrechte bei der Arbeit aus den ILO-Kernarbeitsnormen, Vereinigungsfreiheit und gewerkschaftliche Betätigung, zum Teil auch Arbeitssicherheit.

Als Stakeholder sollten sich Gewerkschaften bei der Auswahl der geeigneten Gegenmaßnahmen europäischer Unternehmen einbringen. Dabei kommt es auf ihren Verursachungsbeitrag, die Nähe zur schädigenden Handlung und das Einflussvermögen der Unternehmen an. Anders als etwa bei der Lithiumgewinnung in Serbien, wo auch die komplette Fahrzeugfertigung stattfinden soll, ist in Chile die Nähe zur schädigenden Handlung der Bergbauunternehmen nicht als sehr hoch einzuschätzen, weil sie nicht bei Töchtern, sondern bei indirekten Geschäftspartnern der dritten oder vierten Stufe liegt. Ob ein OEM dagegen die Beeinträchtigung mitverursacht hat und deshalb Schäden entsprechend wiedergutmachen muss und wieviel Einflussmöglichkeit er auf den (mit-)verursachenden Geschäftspartner hat, kann nach Machtposition

3 Amnesty International (2024): *Recharge for Rights: Bewertung der führenden Hersteller von Elektrofahrzeugen bezüglich ihrer Rechenschaftslegung über die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht*, <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2024/11/ACT3085442024GERMAN.pdf> (letzter Zugriff: 12.02.2025). Maßstab waren hier die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte.



in der Wertschöpfungskette variieren. Jedenfalls dürften OEMs Interesse an hohem Einfluss haben, um den Zugang zu den begehrten Rohstoffen zu sichern, was wiederum die Anforderungen an die zu ergreifenden Maßnahmen erhöht.

Gewerkschaften sollten bei den zu treffenden Maßnahmen darauf achten, dass Unternehmen anerkannte Qualitätsstandards zu den o.g. Risiken durch verschiedene Instrumente in die eigene Geschäftspraxis integrieren, z. B. durch Nachweise, dass umfassende Menschenrechts- und Umwelt-Folgeabschätzungen für die Bergbauprojekte vorliegen, durch Selbstverpflichtungen der Minenbetreiber oder durch verantwortungsvolle Weitergabeklauseln ihres Verhaltenskodex in Verträgen. In Betracht kommen ferner zertifizierte Rohstofflieferketten, die CSDDD-konforme Präventions- und Behebungsmaßnahmen vorsehen und deren Qualität und Effektivität turnusmäßig überprüft und sanktioniert wird. In Überprüfungsaudits müssen entsprechende Kontrollpunkte festgelegt und die wirksame Umsetzung der Maßnahmen durch Stakeholderkonsultation verifiziert werden. Insbesondere die Verankerung kulturell sensibler Stakeholderbeteiligung von Gemeinden, Arbeitnehmer\*innen, Gewerkschaften u. a. vor Ort sollte eine zentrale Folgemaßnahme sein. Nur wenn Stakeholder mit lokalem Expertenwissen ausgewählt und langfristig eingebunden, vertrauensvolle Kommunikationskanäle etabliert und die Unabhängigkeit lokaler Netzwerke gewahrt werden, kann die Wirksamkeit unternehmerischer Maßnahmen gesichert werden.<sup>4</sup>

### 3.2 Glimmer aus artisanalem Bergbau – Indien

Anders stellt sich die Risiko- und Maßnahmenlage etwa für die Verwendung des Zusatzstoffs Glimmer (engl. *mica*) aus Indien dar. Glimmer ist ein Mineral, das wegen guter Isoliereigenschaften und Glitzereffekten in Farben und verschiedenen Komponenten der Fahrzeugproduktion eingesetzt wird. Die größten Glimmervorkommen finden sich in Madagaskar und Indien, dort in den armen, nord-östlichen Staaten Jharkhand und Bihar. Der dort vorherrschende handwerkliche Tagebergbau ist meist geprägt von intransparenten Verarbeitungs- und Handelswegen mit mehreren Zwischenhändlern oft ohne formale Verträge. In der Region leben viele Dalits (früher sog. Unberührbare) und Adivasi (Indigene) in durch wenige staatliche

Leistungen und Infrastruktur geprägten Gemeinden. Gewerkschaften und NGOs sind wenig vertreten. Für die Bewohner, insbesondere für Frauen, ist das Sammeln von Bruchglimmer aus aufgelassenen Minen und Abraumhalde eine Möglichkeit, überhaupt Einkommen zu erzielen. Wie im Tagebau arbeiten auch hier oft ihre Kinder mit. Durch die Informalität der Tätigkeit greifen zum Teil Gesetze über Mindestlöhne, Arbeitsschutz u. a. nicht, zum Teil fehlt es an der Zuständigkeit oder Kapazität, ihre Umsetzung zu kontrollieren.

Es ist möglich, dass europäische Autohersteller, die Glimmer in der Elektronik, in Lacken oder anderen Teilen ihrer Fahrzeuge verwenden, über die vorgelagerte Aktivitätskette mit dem Abbau und Sammeln von Glimmer verbunden sind. Die geschilderten Arbeitsrechtsdefizite müssten nach CSDDD durch Risikoanalyse identifiziert werden. Da die Unternehmen über die Aktivitätskette über viele Zwischenakteure weit entfernt vom Hauptverursacher der Beeinträchtigung sind und vor Ort wenig Einfluss haben, sind kollektive, kooperative Maßnahmen zur Erhöhung von Einfluss und Transparenz als Folgemaßnahmen besonders geeignet. Hier kann die aktive Teilnahme an einer Multi-Stakeholder-Initiative zielführend sein, die die Transparenz in der Wertschöpfungskette erhöht, auf angemessene und stabile Preise für Glimmersammler\*innen hinwirkt, Ursachen von Kinderarbeit durch Bildungs- und Gesundheitsprojekte angeht und durch *Advocacy*-Arbeit eine Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen anstrebt.<sup>5</sup>

### 3.3 Komponenten, Montage,

#### Fertigstellung in eigenen Werken – Mexiko

Die Ausgangslage stellt sich in Mexiko wiederum anders dar. Dort betreiben europäische und deutsche Automobilkonzerne eigene Werke zur Herstellung von Komponenten bis hin zur Fertigstellung der Fahrzeuge. Da sie dort einen hohen Einfluss auf die Werke und deren Zulieferer haben, steigen die Anforderungen sowohl an die Risikoverfassung, insbesondere zur Klärung des eigenen Verursachungsbeitrags durch Vorgaben im Konzern, als auch an die Folgemaßnahmen.<sup>6</sup>

Ein interessantes Beispiel einer geeigneten Maßnahme zur wirksamen (Teil-)Erfüllung der gesetzlichen Pflichten der CSDDD ist der Mecanismo de Reclamación de

4 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) (2023): Länderübergreifende Qualitäts- und Handlungsempfehlungen. Verantwortungsvoller Lithiumabbau, Stand Juli 2023, Berlin, <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/verantwortungsvoller-lithiumabbau.pdf> (letzter Zugriff: 12.02.2025).

5 Einen derartigen holistischen Ansatz verfolgt z. B. die Responsible Mica Initiative, vgl. <https://responsible-mica-initiative.com> (letzter Zugriff: 26.01.2025).

6 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) (2022): Handlungsanleitung zum Kernelement Maßnahmen und Wirksamkeitskontrolle, Stand Juni 2022, Berlin, <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/a433-4-lksg-handlungsanleitung-massnahmen-wirksamkeitskontrolle.pdf> (letzter Zugriff: 12.02.2025); Levin Sources (2024): Beyond Audits in Copper Supply Chains: Using Leverage to Prevent and Address Copper-specific Salient Human Rights Issues, o. O., <https://www.csr-in-deutschland.de/SharedDocs/Downloads/DE/NAP/Branchendialoge/beyond-audits-in-copper-supply-chains.pdf> (letzter Zugriff: 26.01.2025).

Derechos Humanos (MRDH). Der MRDH ist ein unternehmensübergreifender Beschwerdemechanismus deutscher Automobilunternehmen in Mexiko. Er entstand aus einer von der Bundesregierung aufgesetzten Multi-Stakeholder-Initiative. Im Mai 2024 startete der MRDH, inzwischen unabhängig von der früheren Trägerschaft, mit BMW, Mercedes-Benz und ZF Friedrichshafen.

Die Unternehmen können mit dem MRDH ihre CSDDD-Sorgfaltspflicht zur Einrichtung eines Beschwerdemechanismus angehen. Vor allem aber vertieft er die Risikoermittlung. Durch die Meldemöglichkeit für Betroffene macht er entferntere Wertschöpfungsstufen und Zulieferer, Zwischenhändler und beteiligte vulnerable Gruppen sichtbar. Gleichzeitig verifiziert er die Annahmen über sektor- und ländertypische Risiken, etwa Diskriminierung von und Gewalt gegen Frauen bzw. Behinderung von Gewerkschaftsrechten durch arbeitgebernahe „Schutzgewerkschaften“.

Außerdem verbessert der MRDH die Wiedergutmachung tatsächlicher Beeinträchtigungen. Begründete Anzeigen von Arbeitnehmer\*innen im MRDH lösen direkte Ansprüche auf angemessene Folgemaßnahmen aus. In einem rechtsstaatlich schwierigen Umfeld, in dem arbeitsrechtliche Auseinandersetzungen vor Gericht kostspielig und langwierig sind, bietet zeitgebundene Abhilfe für betroffene Rechteinhabende einen vorteilhaften Zugang zum Recht.<sup>7</sup>

Notwendige Voraussetzung hierfür ist die aktive und umfassende Einbeziehung deutscher und lokaler NGOs sowie (unabhängiger) Gewerkschaften, was die Steuerung und Durchführung des MRDH betrifft. Hiesige Gewerkschaften sollten außerdem darauf hinwirken, dass weitere Unternehmen dem MRDH beitreten, Kontakte zu Gewerkschaften vor Ort stärken und weiterreichende Maßnahmen zur Förderung von Gewerkschaftsrechten bei den der CSDDD unterworfenen Unternehmen einfordern.

#### 4 Ausblick

Die wirksame Umsetzung der CSDDD ist kein Selbstläufer. Der rechtliche Rahmen legt mit dem „risikobasierten Ansatz“ der UNLP, der starken Stakeholderbeteiligung und der doppelten ordnungsrechtlichen und marktfördernden Durchsetzung über Aufsichtsbehörden und Schadensersatzklagen eine gute Basis. Um das Potenzial für Betroffene wirklich zu heben, kommt es darauf an, dass Unternehmen angemessene und wirksame Folgemaßnahmen auswählen und einsetzen. Ohne Mitsteuerung von unten, v. a. durch Betroffene, Gewerkschaften und NGOs,

ist dies nicht denkbar. Dies verlangt von ihnen nicht eben wenig. So müssen sie sich jedenfalls mit den globalen Wertschöpfungsketten, dem Geschäftsmodell und den typischen Sektor-, Stufen- und Länderrisiken auseinandersetzen, die CSDDD-Regeln kennen und sich untereinander international vernetzen. ■

#### AUTORIN

**STEFANIE LORENZEN**, Prof. Dr., Professorin für Arbeitsrecht, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin; ehrenamtliches Vorstandsmitglied Germanwatch e. V., Bereich Unternehmensverantwortung. Forschungsschwerpunkte: Regulierung globaler Wertschöpfungsketten, Mitbestimmung, internationales Arbeitsrecht.

✉ stefanie.lorenzen@hwr-berlin.de

7 Germanwatch e. V. (Hrsg.) (2022): Rechteinhaber\*innen wirksam in Multi-Stakeholder-Initiativen einbeziehen, Bonn/Berlin, [https://www.germanwatch.org/sites/default/files/einbeziehung\\_von\\_rechteinhaberinnen\\_in\\_msi\\_final\\_v\\_11\\_2022\\_o.pdf](https://www.germanwatch.org/sites/default/files/einbeziehung_von_rechteinhaberinnen_in_msi_final_v_11_2022_o.pdf) (letzter Zugriff: 12. 02. 2025).

DOI: 10.5771/0342-300X-2025-3-223

# Internationale Zusammenarbeit als Antwort auf multiple Krisen

## Globale Gewerkschaftskampagnen im Bildungsbereich

MAIKE FINNERN, CARMEN LUDWIG

Die multiplen Krisen durch Kriege, den Klimawandel und das Erstarken autoritärer und nationalistischer Kräfte wirken sich auch auf die gewerkschaftliche Arbeit aus. Dabei kommt der internationalen Koordination und Zusammenarbeit der Gewerkschaften in ihren globalen Gewerkschaftsdachverbänden eine zunehmend wichtige Bedeutung zu. In diesem Beitrag soll anhand der Arbeit des globalen Dachverbands Education International (EI) über die Möglichkeiten von Bildungsgewerkschaften reflektiert werden, gemeinsam auf globale Herausforderungen zu reagieren und gegenüber internationalen Institutionen Einfluss zu nehmen. Im Fokus steht dabei die Kampagne von EI für eine öffentliche Bildungsfinanzierung und gegen Privatisierung, die erste Erfolge zeitigen konnte.

Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW), die knapp 280 000 Mitglieder aus allen Bildungsbereichen vertritt, gehört EI seit 1993 als Gründungsmitglied an und ist dort im Vorstand vertreten. EI ist mit ca. 32 Mio. Beschäftigten im Bildungsbereich, die in mehr als 380 Gewerkschaften aus 187 Ländern und Territorien organisiert sind, einer der größten globalen Gewerkschaftsdachverbände.

Die Bearbeitung der Folgen von Krisen und Konflikten ist von einzelnen Bildungsgewerkschaften kaum allein zu leisten, was die Notwendigkeit der internationalen Koordination und Verständigung unterstreicht. Diese prägte nicht zuletzt auch die Schwerpunktsetzungen in den letzten Jahren, wie im Beitrag zu den Feldern der internationalen Arbeit der GEW in den WSI-Mitteilungen 5/2024 dargestellt. So richtete EI mit Unterstützung der GEW und weiteren Bildungsgewerkschaften beispielsweise einen Solidaritätsfonds für Bildungsgewerkschaften in Kriegs- und Krisengebieten ein und unterstützt diese durch Solidaritätsmissionen vor Ort. Ein weiteres wichtiges Themenfeld in der internationalen Arbeit sind die in vielen Ländern zunehmenden Angriffe auf Gewerkschaftsrechte und die Demokratie, wie die Beschlüsse des EI-Weltkongresses 2024 in Buenos Aires unterstrichen.

### Bildungsprivatisierung als globale Herausforderung

Ein gutes Beispiel in der internationalen Zusammenarbeit ist die globale Kampagne von EI für eine öffentliche Bildungsfinanzierung und gegen Privatisierung.<sup>1</sup> Das US-geführte Unternehmen Bridge International Academies (BIA) ist ein besonders eindrückliches Beispiel für den wachsenden Einfluss international agierender Privatschulketten, an dem sich die Folgen von Bildungsprivatisierung im internationalen Kontext deutlich machen lassen. Gegründet 2009, unterrichtete BIA 2018 weltweit 100 000 Kinder in über 520 Schulen in Kenia, Liberia, Nigeria, Uganda und Indien. Das Geschäftsmodell von BIA in Afrika und Asien basiert auf der Bereitstellung standardisierter und kostenpflichtiger Bildungsformate für die ärmere Bevölkerung, welches zugleich als Engagement für das Gemeinwohl dargestellt wird. BIA profitiert dabei von der Unterfinanzierung der öffentlichen Schulen: In Kenia ist der Schulbesuch in der Grund- und weiterführenden Schule gebührenfrei, aber die öffentlichen Schulen stehen insbesondere wegen zu großer Klassengrößen und schlechter Ausstattung vielfach in der Kritik.

Im Mittelpunkt des Geschäftsmodells der von BIA betriebenen Schulen steht eine Niedrigpreis-Strategie mit dem Einsatz von digitaler Technologie und Tablets, die den Unterricht vorgeben. „Wir nehmen uns ein Beispiel an globalen Dienstleistern wie McDonald's oder Starbucks. Wir skalieren, wir systematisieren, wir standardi-

<sup>1</sup> Die folgenden Ausführungen und Zitate, sofern nicht anders ausgewiesen, basieren auf einem Beitrag von Edward Webster und Carmen Ludwig, für den Interviews mit EI, der kenianischen und der ugandischen Bildungsgewerkschaft geführt wurden. Siehe Webster, E. / Ludwig, C. (2023): Contesting Digital Technology through New Forms of Transnational Activism, in: Global Labour Journal 14 (1), S. 56–71.

sieren“, so Shannon May, die Mitbegründerin von BIA.<sup>2</sup> EI hatte mehrere Studien durchgeführt, die die Folgen der „McDonaldisierung“ des Lernprozesses und der Bildungsprivatisierung untersuchten. Sie zeigten Probleme hinsichtlich der Qualität des Unterrichts, beim Bildungszugang, der De-Professionalisierung von Lehrkräften sowie den Folgen für das öffentliche Bildungswesen auf. Anhand der Befunde aus Kenia wurde z. B. deutlich:<sup>3</sup>

- Die Gesamtkosten an den BIA-Schulen waren häufig höher als angegeben, sodass sich gerade arme Familien mit mehreren Kindern diese nicht leisten konnten.
- Die Ansiedlung der BIA-Schulen erfolgte im kommerziellen Interesse eher in Ballungsgebieten als in unterversorgten ländlichen Gemeinden.
- Das BIA-Curriculum entsprach weitgehend nicht den Standards des kenianischen Bildungsministeriums.
- Indem Lehrkräfte mit Tablets ausgerüstet wurden, konnte BIA schlecht bezahlte und oft nicht qualifizierte Personen für den Unterricht einsetzen. In Kenia waren mehr als 70 % der Lehrkräfte an den BIA Schulen unzureichend ausgebildet. Ein Vertreter der Bildungsgewerkschaft Kenya National Union of Teachers (KNUT) erläuterte: „Die Lehrkräfte haben nie studiert, sie wurden einfach ein paar Wochen lang ausgebildet. Sie durften nicht den kenianischen Lehrplan unterrichten, sondern erhielten Anweisungen morgens aus den USA über ihre Tablets.“ (Übers. d. Autorinnen)
- Durch die detaillierten Vorgaben auf den Tablets verfügen die Lehrkräfte über keine Autonomie, um sich an die Lernbedürfnisse der Klasse anzupassen oder den Lehrplan zu beeinflussen, wie Untersuchungen von EI zeigten. Der Vertreter von KNUT erklärte: „Wenn man von diesem Lehrplan abweicht, wird einem sofort das Gehalt für diesen Tag abgezogen, und in den meisten Fällen wurden die Lehrkräfte entlassen.“ (Übers. d. Autorinnen)

Am Beispiel von BIA als einem privaten international agierenden Bildungsanbieter zeigen sich insbesondere zwei globale Entwicklungen im Bildungsbereich: Zum einen wächst der Privatisierungsdruck auf die öffentlichen Bereiche der Daseinsvorsorge. Dabei nimmt die Kommerzialisierung der Bildung verschiedene Formen an. Dazu gehören insbesondere gewinnorientierte Privatschulen, Private-Public-Partnerships und Voucher-Systeme wie in den USA, wo staatliche Bildungsgutscheine an privaten Schulen eingesetzt werden können. Beschleunigt durch die Corona-Pandemie gewinnen zudem multinationale Unternehmen – darunter Google, Facebook und Apple – an Einfluss auf dem expandierenden Markt für Bildungstechnologien (*EdTech*). Diese Entwicklungen haben fatale Folgen: Öffentlichen Bildungssystemen werden wichtige Ressourcen entzogen, der Charakter von Bildung wandelt sich immer mehr von einem Menschenrecht hin zu einer marktförmigen Ware, und soziale Ungleichheiten werden weiter verschärft.

Zum anderen nehmen Institutionen wie der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbank relevanten Einfluss auf die globale Bildungsfinanzierung. Der für die Kreditvergabe an den Privatsektor zuständige Zweig der Weltbankgruppe, die International Finance Corporation (IFC), hat private Bildungsanbieter in der Vergangenheit als wichtigen Bereich für ihre Investitionspolitik angesehen und mehr als 13 Mio. US\$ in BIA investiert. Im März 2022 wurde diese Unterstützung aufgrund des internationalen Drucks von EI sowie weiteren zivilgesellschaftlichen Akteuren eingestellt. Dazu gehörten Protestschreiben und -aktionen vor dem Gebäude der Weltbank.

Der indirekte Zugriff durch Empfehlungen an die Regierungen besteht aber weiterhin: Dabei legt der IWF Ländern mit einem Defizit oder mit einer auch nur mäßigen Auslandsverschuldung nahe, die öffentlichen Ausgaben und insbesondere die Gehälter zu kürzen. Dies trifft insbesondere den Bildungsbereich, da die Gehälter der Lehrkräfte einen großen Anteil der öffentlichen Haushalte ausmachen. Damit lässt sich feststellen, dass der IWF auf die globalen Herausforderungen im Wesentlichen mit den alten Rezepten aus der Zeit der Strukturanpassungsprogramme reagiert. Dazu schreiben EI und ActionAid: „Jüngste Untersuchungen zeigen jedoch, dass diese Maßnahmen in der Praxis wieder mit Nachdruck angewandt werden. Sie mögen zwar nicht an Kredite geknüpft sein, aber der IWF gibt den Regierungen in 78 % der 23 untersuchten Länder zwingende politische Ratschläge, die Gehälter im öffentlichen Sektor zu kürzen oder einzufrieren.“<sup>4</sup> Angesichts unterfinanzierter Bildungssysteme, fehlender Zukunftsinvestitionen und eines global bestehenden Lehrkräftemangels ist dies ein verheerendes Konzept, das insbesondere die Länder im Globalen Süden trifft und dazu beiträgt, globale Ungleichheiten zu verschärfen. Die Maßnahmen wirkten sich zudem besonders nachteilig für Frauen und den Bildungszugang von Mädchen aus. So werden Mädchen eher vom Zugang zu Grundbildung ausgeschlossen, wenn Bildungsbudgets gekürzt werden. Frauen arbeiten häufiger im Bildungsbereich, und sie tragen zudem einen hohen Anteil an unbezahlter Sorge- und Hausarbeit, der weiter zunimmt, wenn öffentliche Dienste wegfallen.

2 Übersetzung d. Autorinnen, zit. in Bakan, J. (2020): *The New Corporation. How "Good" Corporations are Bad for Democracy*, New York, S. 122.

3 Riep, C. (2019): *What Do We Really Know about Bridge International Academies? A Summary of Research Findings*, Brüssel, <https://www.ei-ie.org/en/item/25685:what-do-we-really-know-about-bridge-international-academies> (letzter Zugriff: 02.11.2024).

4 EI/Action Aid (2022): *Education versus Austerity*, <https://www.ei-ie.org/file/535>, S. 2 (letzter Zugriff: 02.11.2024); Übers. d. Autorinnen.

## Globale Kämpfe für öffentliche Bildung

Die Kampagnen von EI zum Thema Bildungsfinanzierung greifen die Rolle und den Einfluss auf, den internationale Organisationen wie die Weltbank und der IWF auf die globale Bildungsfinanzierung nehmen. Ein wichtiger Erfolg im Kampf gegen Bildungsprivatisierung war der Rückzug der IFC aus der Finanzierung privater Bildungsanbieter. Die Unterstützung von BIA wurde 2020 zunächst ausgesetzt und 2022 eingestellt. EI begrüßte die Entscheidung und rief andere Investoren dazu auf, dem Beispiel zu folgen. Angesichts von Berichten über den Missbrauch von Kindern in den BIA-Schulen steht weiterhin zur Prüfung an, inwiefern der IFC für die unzureichend erfüllte Sorgfaltspflicht und Überwachung ihres ehemaligen Klienten im Hinblick auf die Einhaltung von Umwelt-, Sozial- und Arbeitsstandards zur Rechenschaft gezogen werden kann. Der internationale Druck von Bildungsgewerkschaften und der Zivilgesellschaft führte überdies dazu, dass die Global Partnership for Education (GPE) 2019 einen ähnlichen und wichtigen Politikwechsel vollzog, indem sie die Entscheidung fällte, für grundlegende Bildungsbereiche eine Unterstützung gewinnorientierter Dienstleistungen auszuschließen. Die GPE ist eine Multi-Stakeholder-Plattform zur Stärkung der Bildungssysteme in Entwicklungsländern, an der Regierungen, zivilgesellschaftliche Organisationen, Bildungsgewerkschaften, der Privatsektor und die Weltbank beteiligt sind.

### *Ein Rückblick auf die EI-Kampagne und Erfolgsfaktoren:*

Im Jahr 2015 startete EI die Kampagne Global Response gegen die Privatisierung des Bildungswesens und mit Schwerpunkt auf BIA. Die GEW hat sich aktiv an der Kampagne und an Protestaktionen beteiligt. Zum einen, um für das Prinzip von Bildung als einem öffentlichen Gut einzutreten, zum anderen, um die von den Auswirkungen der Privatisierung betroffenen Bildungsgewerkschaften im Globalen Süden zu unterstützen.

Zunächst führte EI in den verschiedenen Ländern Studien durch, um das Ausmaß und die Folgen der Bildungsprivatisierung öffentlich zu machen. Auf dieser Basis wurden dann länderspezifische Kampagnenaktivitäten mit den lokalen Bildungsgewerkschaften insbesondere in Kenia und Uganda entwickelt. EI stärkte die lokalen Gewerkschaften durch den Wissenstransfer und transnationales Lernen. Ein Vertreter der kenianischen Bildungsgewerkschaft KNUT betont, dass die Kampagne in Kenia „mit grenzüberschreitender Solidarität“ begann. EI organisierte Treffen zwischen KNUT und anderen Bildungsgewerkschaften in Liberia, Nigeria und Uganda für einen gemeinsamen Erfahrungsaustausch.

In Kenia und Uganda organisierten die Bildungsgewerkschaften zunächst einen Prozess von unten, indem sie ihre Gliederungen in die Anti-Privatisierungskampagne einbezogen und dann auch Eltern und Gemeinden informierten. Dabei stellten beide Gewerkschaften die Kam-

pagne in den größeren Zusammenhang der Verteidigung des öffentlichen Bildungswesens und setzten sich für eine Aufstockung der Mittel für öffentliche Schulen ein. Der Vertreter der Uganda National Teachers' Union erklärte: „Es ging nicht nur um den Kampf gegen BIA, sondern um Bildung als Ganzes und als ein Recht, bei dem Kinder im schulpflichtigen Alter eine hochwertige Bildung erhalten sollten.“ (Übers. d. Autorinnen)

In beiden Ländern beinhaltete die Kampagne überdies den Austausch der Bildungsgewerkschaften mit Parlaments- und Regierungsmitgliedern. In Kenia leitete der damalige Bildungsminister eine Inspektion der Infrastruktur der BIA-Schulen ein, welche ergab, dass drei Viertel der BIA-Schulen die Sicherheits- und Infrastrukturstandards nicht erfüllten. Insbesondere wegen massiver Sicherheitsmängel der Schulen ordneten Gerichte in beiden Ländern die Schließung von BIA-Schulen an.

Globale Gewerkschaftskampagnen stehen vor der Herausforderung, dass sie Akteure auf verschiedenen Ebenen adressieren müssen. Die Stärke der Kampagne war zum einen das Ineinandergreifen der lokalen und globalen gewerkschaftlichen Aktivitäten: Beide Bildungsgewerkschaften in Uganda und Kenia betonen, dass die EI-Kampagne einen wichtigen Beitrag zum Kampf gegen die Privatisierung in ihren Ländern geleistet hat. Durch die Beteiligung des globalen Gewerkschaftsverbandes konnten die Aktivitäten der Mitgliedsorganisationen gestärkt und international ausgeweitet werden.

Zum anderen war für den Erfolg der Kampagne die Zusammenarbeit mit anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren entscheidend, um Druck auf Regierungen, Bildungskonzerne und internationale Finanzinstitutionen auszuüben. Gesellschaftliche Machtressourcen sind insbesondere für Bildungsgewerkschaften wichtig, um die eigenen Positionen durch öffentliches *Agenda Setting* und Bündnisarbeit zu stärken. Die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft ermöglichte es, eine größere Reichweite zu erzielen. EI ist Mitglied in der Global Campaign for Education (GCE), einem Bündnis mit zivilgesellschaftlichen Organisationen, das sich für das Recht auf Bildung weltweit einsetzt. So richteten 2019 beispielsweise mehr als 170 zivilgesellschaftliche Organisationen einen offenen Brief an Investoren, Geberorganisationen und die Weltbank mit der Aufforderung, die Finanzierung von BIA einzustellen und eine Position „gegen die Verwendung von Entwicklungshilfe zur Finanzierung gewinnorientierter oder kommerzieller Bildung einzunehmen.“<sup>5</sup> Zivilgesellschaftliche Organisationen reichten beim Compliance Advisor Ombudsman der Weltbank Beschwerden zu Missständen in BIA-Schulen ein, auf die eine Untersuchung folgte.

5 An Open Letter to the World Bank and its Donors, [https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/letter\\_world\\_bank\\_october\\_2019.pdf](https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/letter_world_bank_october_2019.pdf) (letzter Zugriff 02.11.2024); Übers. d. Autorinnen.



Flankierend organisierte EI Protestaktionen vor dem Gebäude der Weltbank und der Aktionärsversammlung des britischen Bildungskonzerns Pearson, den Investoren von BIA, an denen sich die EI-Mitgliedsorganisationen beteiligten.

## Ausblick

Die Erfahrungen der EI-Kampagne gegen die Privatisierung des Bildungswesens zeigen, wie wichtig es ist, auf globale Entwicklungen und den Einfluss internationaler Organisationen reagieren zu können. Der Bildungsforscherin Christel Adick zufolge kann die Auseinandersetzung um BIA als eines der selteneren Beispiele für einen Bottom-up-Prozess angesehen werden, bei dem zivilgesellschaftliche Akteure entscheidenden Einfluss auf die globale Diskussion um öffentliche Bildung nehmen konnten.<sup>6</sup> Die Kampagne zeigt ebenfalls die Bedeutung der gesellschaftlichen Machtressource für die Arbeit von Bildungsgewerkschaften auf. Dafür ist entscheidend, durch die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen Öffentlichkeit herzustellen, Unterstützung zu mobilisieren und so gemeinsam Druck aufzubauen.

Bildung ist als ein gesellschaftliches Gut nicht zuletzt eng mit Verteilungs- und Gerechtigkeitsfragen verbunden. Dies spiegelt sich im gewerkschaftlichen Engagement für das Recht auf gute öffentliche Bildung und gegen Bildungsprivatisierung wider – Anliegen, die die in der EI zusammengeschlossenen Bildungsgewerkschaften teilen. Aktuell führt EI die Kampagne unter dem Motto „Go Public! Fund Education“ fort, um gemeinsam mit den Mitgliedsorganisationen für Investitionen in gute, öffentliche Bildung zu streiten. Dies ist auch vor dem Hintergrund des massiven Lehrkräftemangels dringend nötig – ein globales Problem, dessen Bearbeitung entscheidend ist für die Stärkung der öffentlichen Bildungssysteme sowie für die Umsetzung des UN-Nachhaltigkeitsziels 4 (SDG 4), das auf hochwertige Bildung fokussiert.

Aus der Perspektive der GEW kommt der Arbeit von EI deshalb eine große Bedeutung zu, und die erfolgreiche Kampagne gegen Bildungsprivatisierung weist auf das Potenzial gemeinsamer Aktivitäten hin.

Während das Thema der öffentlichen Bildungsfinanzierung bei den Mitgliedsorganisationen auf breite Zustimmung stößt, ist ein gemeinsames Vorgehen bei anderen globalen Krisen und geopolitischen Herausforderungen voraussetzungsvoller. Vor diesem Hintergrund wachsen die Bedeutung und die Anforderungen an die internationale Zusammenarbeit von Gewerkschaften, und es

wird darauf ankommen, auf die multiplen Krisen gemeinsame und solidarische Antworten zu finden. ■

## AUTORINNEN

**MAIKE FINNERN**, Vorsitzende der GEW seit 2021 und Vize-Präsidentin von Education International (EI). Zu ihren Arbeitsschwerpunkten gehört die internationale Arbeit von GEW und EI.

@ maike.finnern@gew.de

**CARMEN LUDWIG**, Dr., Referentin für Internationales beim GEW Hauptvorstand. Arbeitsschwerpunkte: internationale und europäische Gewerkschaftsarbeit und -kooperationen.

@ carmen.ludwig@gew.de

6 Adick, C. (2021): How Kenyan Initiative Helped to Regain Education as a Public Good over For-profit Education in Low-fee Private Schools, in: ZEP – Zeitschrift für internationale Bildungsforschung und Entwicklungspädagogik 44 (4), S. 4–13.

DOI: 10.5771/0342-300X-2025-3-227

# Überlegungen zu einer wirksamen sozioökologischen Gewerkschaftspolitik

NORA RÄTHZEL, DIMITRIS STEVIS

Nach 17 Jahren Forschung über gewerkschaftliche Umweltpolitik in Brasilien, Indien, Schweden, Spanien, dem Vereinigten Königreich, Südafrika und in internationalen Gewerkschaften ist eines der wichtigsten Ergebnisse, dass das Verhältnis Arbeit-Natur<sup>1</sup> keine zentrale Rolle in ihren Programmen spielt. Schon Marx kritisierte das erste Programm sozialistischer Arbeiterparteien in Deutschland, das Gothaer Programm, in dem es hieß, die Arbeit sei die Quelle allen Reichtums: „Die Arbeit ist *nicht* die Quelle allen Reichtums. Die *Natur* ist ebenso sehr die Quelle der Gebrauchswerte [...] als die Arbeit, die selbst nur die Äußerung einer Naturkraft ist, der menschlichen Arbeitskraft.“<sup>2</sup> Im Folgenden geht es um das gesellschaftliche Verhältnis von Arbeit und Natur und was dies für eine wirksame Gewerkschaftspolitik bedeutet.

Seit dem Pariser Abkommen von 2015 hat sich der in der Präambel genannte Begriff *just transition* (gerechter Übergang) für gewerkschaftliche Umweltpolitik durchgesetzt, wenn auch vornehmlich im Globalen Norden. In dem Maße, in dem er allgegenwärtig wird, erweitert sich auch sein Bedeutungsspektrum. Die meisten beschränken seine Bedeutung auf spezifische Produktionsprozesse und deren Dekarbonisierung. Eine Minderheit begreift *just transition* als umfassenderen Prozess, der die kapitalistische Produktionsform transformieren muss. Statt die Lösung in einem „grünen Wachstum“ zu suchen, treten diese Akteur\*innen dafür ein, sich zu fragen, was nötig und was überflüssig ist, wie menschliche Bedürfnisse und die Grenzen

der Natur in Einklang gebracht werden können. Ein Beispiel dafür sind einige Programme des spanischen Gewerkschaftsdachverbandes Comisiones Obreras. Darüber hinaus gibt es einzelne Gewerkschaften, wie z. B. die der Arbeitenden in der britischen Luftfahrtindustrie, die sich für Wachstumsbeschränkungen einsetzen.<sup>3</sup> Auch in deutschen Gewerkschaften gibt es diese Diskussionen.<sup>4</sup>

Weil die *just-transition*-Politik in den von uns untersuchten Ländern das Verhältnis von Arbeit und Natur kaum ins Zentrum stellt<sup>5</sup>, leidet sie an zwei miteinander verknüpften Verengungen: (1) eine Verengung des Verhältnisses Arbeit-Natur auf die Klimakrise, (2) eine Verengung auf die nationale Ökonomie. Ein drittes Problem ist die mangelhafte Einbeziehung der Arbeitenden auf Betriebsebene in die Entwicklung sozialökologischer Alternativen.

## Lebenszyklen der Produkte sind Zerstörungszyklen der Natur

Im Zentrum gewerkschaftlicher (und allgemeiner) Klimapolitik steht die Dekarbonisierung von Produktions- und Konsumtionsprozessen: Ersatz fossiler durch sogenannte erneuerbare Energien, Ersatz von Benzin- und Dieselmotoren durch Elektromotoren. Erneuerbare Energien und batteriebetriebene Fahrzeuge gelten als grün. Halten wir jedoch einen Augenblick inne und denken daran, dass die Maschinen, die Sonnen- oder Windenergie in brauchbare Elektrizität umwandeln, und die Autos und ihre

Batterien produziert werden müssen. Zwar gibt es Analysen und Diskussionen darüber, wieviel CO<sub>2</sub>-Emissionen bei der Produktion von Solaranlagen und Windrädern anfallen; was aber für die Klimapolitik praktisch keine Rolle spielt, sind die Naturressourcen, die für die Produktion dieser Anlagen, der Autos und der Batterien notwendig sind. Der steigende Bedarf an Mineralien, z. B. Kobalt, Lithium und Nickel für Batterien, Silber, Indium und Tellurium für Solaranlagen, wird gelegentlich diskutiert. Die sozialökologischen Folgen des Abbaus von Mineralien, also ob diese Technologien in großem Maßstab ökologisch und sozial sinnvoll sind, werden jedoch nicht in die Analyse einbezogen.<sup>6</sup> Im Gegenteil: Wenn es um die Frage geht, ob die Klimakrise gemeistert werden kann, ist eines der Zuversicht verbreitenden Hauptargumente, dass der Ausbau der erneuerbaren Energien mit Riesenschritten voranschreitet.

Diese positive Einschätzung ist nur möglich, wenn der Lebenszyklus der Produkte und damit die verschiedenen Formen der Naturzerstörung, die er verursacht, nicht in den „ökologischen Fußabdruck“ eines Produktes eingehen. Jeder Prozess beginnt mit der Entnahme von Ressourcen aus der Natur und endet damit, dass das nicht mehr benutzte Produkt (bzw. seine Reste) als (oft kontaminierter) Abfall in die Natur abgegeben wird (manchmal nach einem Recyclingprozess). Das International Journal of Life Cycle Assessment (LCA) schreibt in der Selbstbeschreibung auf seiner Homepage: „LCA ist zu einem anerkannten Instrument

1 Wenn wir von Natur sprechen, dann meinen wir die nicht-menschliche Natur, ein Kürzel für die Elemente des lebensnotwendigen Erdsystems.

2 Marx, K. (1962 [1875]): Kritik des Gothaer Programms, in: Ders./ Engels, F.: Werke, Bd. 19, Berlin/DDR, S. 11–32, hier S. 15; Hervorhebungen im Original.

3 Safe Landing (o. J.): Together, We Change Course Towards a Safe Landing, <https://safe-landing.org> (letzter Zugriff: 28. 12. 2024).

4 Urban, H.-J. (2022): Mosaiklinie Zukunftspfade – welche Gesellschaft wollen wir und wie kommen wir dahin? IG Metall Bildungszentrum Sprockhövel: Neujahrsforum 2022 (Foliensammlung), [https://igmetall-sprockhoevel.de/wp-content/uploads/2022/01/2022\\_01\\_05-](https://igmetall-sprockhoevel.de/wp-content/uploads/2022/01/2022_01_05-)

Neujahrsforum-IGM-final-kurz\_HJU.pdf (letzter Zugriff: 30. 12. 2024).

5 Räthzel, N. (2022): Gewerkschaftliche Umweltpolitik, in: Bruschi, V./ Zeiler, M. (Hrsg.): Das Klima des Kapitals, Berlin, S. 155–170.

6 Svampa, M. (2020): Die Grenzen der Rohstoffausbeutung, Bielefeld.

geworden, um die ökologischen Belastungen und Auswirkungen in den aufeinander folgenden und miteinander verbundenen Phasen eines Produktsystems zu bewerten, von der Rohstoffgewinnung oder der Erzeugung aus natürlichen Ressourcen über die Produktion und die Nutzung bis hin zur endgültigen Entsorgung.<sup>7</sup> Entsorgung ist irreführend. Mit dem Abfall hören die Sorgen nicht auf, denn er verschwindet nicht. Solche Lebenszyklusanalysen gehen nicht in die Klimapolitik ein.

Betrachten wir z.B. die Herstellung von Mikrochips, deren Produktion aufgrund der Digitalisierung (die als sauber gilt) enorm zunimmt. Die Ausgangsressource ist vorwiegend Sand, der an Stränden oder Flussufern zu finden ist, Wüstensand ist ungeeignet. Die Menge an Sand, die zurzeit jährlich abgebaut wird (nicht nur für Chips, sondern vor allem für die Bauindustrie), kann sich jeweils erst in 100 Jahren regenerieren. Es besteht daher die Gefahr, dass es in absehbarer Zeit nicht genügend Sand gibt. Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) hat deshalb eine Abteilung zur Kontrolle des Sandabbaus eingerichtet.

Durch den Sandabbau werden Flussbetten abgesenkt, landwirtschaftlich genutztes Land und Gewässer verschmutzt. Die Erosion, Versalzung des Grundwassers und der Verlust des Schutzes vor Stürmen gefährden die Biodiversität, was wiederum die Lebensgrundlage der ansässigen Menschen bedroht, z.B. Fischerei oder Tourismus. Die Arbeitenden, vor allem in den Ländern des Globalen Südens (der Hauptabbau findet in Indien statt), erkranken durch den Sandstaub an Silikose, einer unheilbaren Lungenkrankheit, die zum Tod führen kann. Überspringen wir die zahlreichen Transportzyklen des Sandes und wenden uns dem Produktionsprozess des Chips zu. Das dafür benutzte Silizium muss einen Reinheitsgrad von 99,9 % aufweisen und deshalb viele Waschvorgänge

durchlaufen. Im Jahr 2019 verbrauchten die Fabriken von Intel mehr als dreimal so viel Wasser wie die von Ford und produzierten doppelt so viel gefährlichen Abfall.

Auch die Nutzung des Chips beispielsweise für das Internet belastet die Natur. So verursacht das Internet 4 % aller Treibhausgase. Die weltweit tägliche Versendung von Emails produziert Emissionen, mit denen 12 000-mal zum Mond gefahren werden könnte. Elektroschrott ist der weltweit am schnellsten wachsende Abfall. Laut UNEP wird nur 10 % davon in den Industrieländern behandelt, 90 % wird, meist illegal, in den Globalen Süden exportiert.<sup>8</sup> Die in ihm enthaltenen toxischen Materialien können dort meist nicht adäquat behandelt werden und gefährden die Gesundheit und das Leben der damit Arbeitenden.

Jeder Herstellungsprozess beginnt mit der Entnahme von Ressourcen aus der Natur, deren jeweiliges Lebenssystem dadurch verändert wird. Daher ist jeder Produktionsprozess global und beruht darauf, dass Naturressourcen entnommen und zu verschiedenen Produktionsstätten transportiert werden, bis sie als Rohprodukt in einer lokalen Fabrik oder als fertiges Produkt an einem lokalen Arbeitsplatz oder bei einem Endverbraucher landen. Eine Kindertagesstätte scheint z.B. auf den ersten Blick rein lokal zu sein. Die Antwort auf die Frage, woher die dort benutzten Gegenstände und Maschinen (z.B. Spielzeug, Computer, Kaffeemaschine) stammen, erfordert jedoch eine gedankliche Reise um die Welt.

Sozialwissenschaftliche Lebenszyklusanalysen beziehen neben den Naturtransformationen Fragen der Gerechtigkeit, des kulturellen Kontexts, der Arbeitsbedingungen und der politischen Machtverhältnisse mit ein. Am Beispiel von grünem Wasserstoff werfen Simon et al.<sup>9</sup> einen ernüchternden Blick auf Strategien, die Klimakrise allein durch technologische Innovation

lösen wollen. Sie zeigen, wie die Energiewende koloniale Herrschaftsverhältnisse reproduziert und Länder des Globalen Südens in neue Abhängigkeiten bringt.

Um also zu beurteilen, ob ein Produkt ökologisch und sozial sinnvoll ist, muss daher sein gesamter Lebenszyklus untersucht werden. Dann zeigt sich, ob und in welchem Ausmaß Schritte im Lebenszyklus das jeweilige sozial-ökologische Gleichgewicht (zer)stören, d.h. ob und inwieweit ein Schritt im Lebenszyklus eines Produktes einen Schritt im Zerstörungszyklus der Natur bewirkt.

Das Business and Human Rights Resource Centre listet die Klagen auf, die Bewohner\*innen, meist Indigene, entlang der Wertschöpfungsketten von Solarzellen und Windkraftanlagen wegen der Verletzung von Menschenrechten und der Naturzerstörung eingereicht haben.<sup>10</sup> Bergbau, Abholzung und industrialisierte Landwirtschaft zerstören ihre Lebensgrundlagen und damit auch ihr Wissen, wie Land, Wasser und Wälder regenerativ genutzt werden können. Unter anderem das Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK) fordert dazu auf, von diesem Wissen zu lernen.

Obleich bekannt ist, dass die Artenvielfalt abnimmt, die Böden durch Landnutzung unfruchtbar werden, die Meere sich erhitzen und das Grundwasser knapp wird, lohnt es sich, das Ausmaß dieser Zerstörungen mit ein paar Zahlen zu verdeutlichen.

## Das Leben selbst ist in der Krise

Das Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK) veröffentlichte im September 2024 einen Bericht zur Gesundheit der Erde, in dem ein Diagramm den Zustand der lebensnotwendigen Erdsysteme veranschaulicht.<sup>11</sup> Sechs von neun planetaren Grenzen sind bereits überschritten. Im Diagramm sind die Risiko-

7 De Camillis, C. / McAllister, T. (2024): Agrifood Systems Transformation for Climate Action and Environmental Improvements, with Co-benefits for Food Security and Nutrition, in: International Journal of Life Cycle Assessment 29, S. 2165–2168, DOI: 10.1007/s11367-024-02365-z; Übers. d. Autor\*innen.

8 Bodamer, D. (2015): UN Report: 90 % of Global E-Waste Illegally Traded or Dumped, <https://www.waste360.com/e-waste/un-report-90-of-global-e-waste-illegally-traded-or-dumped> (letzter Zugriff: 30.12.2024); Abalansa, S. / El Mahrad, B. / Icely, J. / Newton, A. (2021): Electronic

Waste, an Environmental Problem Exported to Developing Countries: The GOOD, the BAD and the UGLY, in: Sustainability 13 (9), DOI: 10.3390/su13095302 (letzter Zugriff: 30.12.2024).

9 Simon, J. / Tittor, A. / Kalt, T. (2024): Postfossile Transformation? Umkämpfte Dekarbonisierung, fossile Kontinuitäten und fortgesetzter Extremismus in der globalen Wasserstoffökonomie, in: Prokla 54 (216), S. 371–390.

10 Business and Human Rights Resource Centre (2024): Unjust Transition on Trial: Communities and Workers Litigate to Shape Corporate Prac-

tice, <https://www.business-humanrights.org/en/from-us/briefings/unjust-transition-on-trial-communities-and-workers-litigate-to-shape-corporate-practice> (letzter Zugriff: 15.1.2025).

11 Vgl. Caesar, L. / Sakschewski, B. / Andersen, L. S. / Beringer, T. / Braun, J. / Dennis, D. et al. (2024): Planetary Health Check Report 2024, Potsdam, [https://www.planetaryhealthcheck.org/storyblok-cdn/f/301438/x/a4efc3f6d5/planetaryhealthcheck2024\\_report.pdf](https://www.planetaryhealthcheck.org/storyblok-cdn/f/301438/x/a4efc3f6d5/planetaryhealthcheck2024_report.pdf) (letzter Zugriff: 01.11.2024).

zonen ausgewiesen. Risiko bedeutet, dass Kippunkte erreicht werden, an denen Zerstörung irreversibel wird.

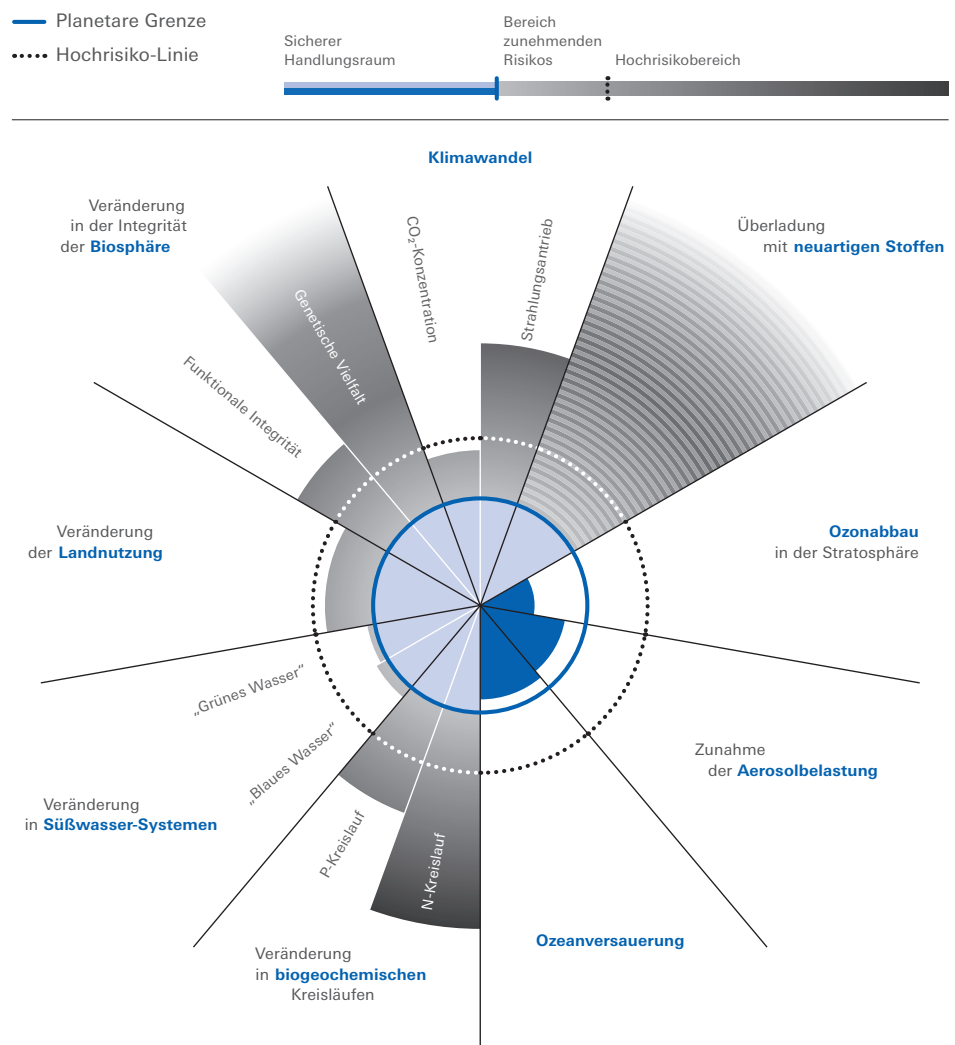
Für die vier Systeme, die sich bereits in der Hochrisikozone befinden, nennen wir im Folgenden einige Fakten. Hinsichtlich der *Klimakrise* kommen Berechnungen auf der Basis der bisherigen weltweiten Klimapolitik (November 2024) zu dem Ergebnis, dass die globalen Temperaturen im Jahr 2100 zwischen 2,7 und 3,4 Grad über dem vorindustriellen Niveau liegen werden, d.h. weit über den im Pariser Abkommen angestrebten 1,5 Grad.<sup>12</sup> Der Verlust an *Biodiversität* hat enorme Ausmaße angenommen. Menschen machen 0,01 % allen Lebens auf der Erde aus, haben aber 83 % der wildlebenden Säugetiere, 80 % der Meeressäuger, 50 % der Pflanzen und 15 % der Fische vernichtet. Wenn der Verlust an biologischer Vielfalt so weitergeht wie bisher, werden zwischen 1900 und 2050 etwa 1058 Wirbeltierarten ausgestorben sein.<sup>13</sup> Die intensive *Landnutzung* hat die Produktivität von 23 % der Ackerflächen verringert, 33 % werden für den Anbau von Futtermitteln genutzt. Jährliche Ernteerträge im Wert von 235 bis 577 Mrd. US\$ sind durch den Verlust von Bestäubern gefährdet.<sup>14</sup> In den letzten 40 Jahren wurden über 1 Mrd. Hektar Regenwald gerodet. Ginge dies so weiter, gäbe es in 75 Jahren keine Regenwälder mehr.<sup>15</sup> Die *Ozeane* sind durch Überfischung, Aquakulturen, küstennahe Infrastrukturen, Plastikmüll und vor allem durch den Temperaturanstieg bedroht. Das *Grundwasser* ist in einigen Gebieten durch landwirtschaftliche, industrielle und städtische Übernutzung verschmutzt. Es wird geschätzt, dass 15 %–25 % der Grundwasservorkommen bereits erschöpft sind.<sup>16</sup>

Diese Zerstörungszyklen der natürlichen Lebensbedingungen sind das Resultat eines kapitalistischen Produktionssystems, das auf dem Profitprinzip basiert und sich daher am quantitativen Wachstum des Bruttosozialprodukts und nicht an der Qualität der Produkte und ihrem gesellschaftlichen Gebrauchswert

ABILDUNG 1

### Darstellung der planetaren Grenzen

durch das Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung, 2024



Quelle: Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (2024), Lizenz CC-BY 2.0, [https://www.pik-potsdam.de/de/produkte/infotek/planetare-grenzen/current\\_german\\_with\\_legend\\_highres.png](https://www.pik-potsdam.de/de/produkte/infotek/planetare-grenzen/current_german_with_legend_highres.png); farblich überarbeitete Version

WSI Mitteilungen

orientiert. Marx formulierte: „Die kapitalistische Produktion entwickelt daher nur die Technik und Kombination des gesellschaftlichen Produktionsprozesses, indem sie zugleich die

Springquellen alles Reichtums untergräbt: die Erde und den Arbeiter.“<sup>17</sup> Das Arbeit-Natur-Verhältnis muss also im Kontext der jeweiligen gesellschaftlichen Produktionsweise begriffen

12 Climate Action Tracker (2024): Climate Action Tracker: 2024 Warming Projection Update, <https://climateactiontracker.org/global/cathermometer> (letzter Zugriff: 30.12.2024).

13 Costello, A. / Abbas, M. / Allen, A. / Ball, S. / Bell, S. / Bellamy, R. et al. (2009): Managing the Health Effects of Climate Change, in: The Lancet 373 (9676), S. 1693–1733.

14 IPBES (Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services) (2019): Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services, Bonn, DOI: 10.5281/ZENODO.3831673.

15 The World Counts (2024): Hectares of Forests Cut Down or Burned, <https://www.theworldcounts.com/challenges/planet-earth/forests-and-deserts/rate-of-deforestation> (letzter Zugriff: 01.11.2024).

16 UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) (2022): Groundwater: Making the Invisible Visible, Paris, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380721> (letzter Zugriff: 15.02.2025).

17 Marx, K. (1969 [1863/1890]): Das Kapital, Bd. 1, in: Ders. / Engels, F.: Werke, Bd. 23, Berlin/DDR, S. 529f.



werden, die es bestimmt und von der es bestimmt wird.

### Die objektiven Verbindungen unter den Arbeitenden in aktive Verbundenheit verwandeln

Die globale Verflechtung der Produktionsprozesse und die damit einhergehende wechselseitige Abhängigkeit der Arbeitenden erfordert eine neue Form globaler Solidarität für eine sozial und ökologisch gerechte Weltwirtschaft, die alle Arbeitenden einbezieht. Wenn Indigene und Industriearbeitende nur für ihre jeweils eigenen Interessen kämpfen, stehen sie sich oft feindlich gegenüber. Ein Beispiel sind die zunächst gegensätzlichen Interessen von Indigenen, deren bisherige Lebensgrundlagen durch Lithiumminen zerstört werden, und Industriearbeitern, die Lithiumbatterien herstellen. Angesichts der Krise des Lebens und der Macht des Kapitals ist eine für Menschen und nicht-menschliche Natur gerechte Transformation jedoch nur möglich, wenn alle Arbeitenden ihre Kräfte bündeln.

Da jeder Arbeitsplatz letztlich global ist, sind die Arbeitenden entlang der Wertschöpfungsketten aufeinander angewiesen, jedoch in einer entfremdeten, nicht selbstbestimmten Weise. Eine Möglichkeit, diese entfremdete Verbindung in eine selbstorganisierte Verbundenheit umzuwandeln, wäre die Einbeziehung der Arbeitenden auf Betriebsebene in die Analyse des globalen ökologischen Fußabdrucks ihres Arbeitsplatzes unter Einbeziehung der Wertschöpfungskette.

Unser Projekt „Arbeitende als Akteure einer gerechten sozialen und ökologischen Transformation“ hat in Kursen mit 80 Gewerkschafter\*innen in Spanien und Großbritannien solche Analysen begonnen. Es war schwierig, Informationen über die Arbeitenden und die ökologischen Auswirkungen der Arbeitsprozesse entlang der Wertschöpfungsketten zu bekommen, z. B. zu erfahren, wer die Maschinen hergestellt hat, mit denen die Arbeitenden des Kurses arbeiteten, wer ihre Rohstoffe extrahiert usw. Die Arbeiter\*innen kannten die ökologischen Auswirkungen ihres lokalen Produktionsprozesses und kritisierten, dass sie weder von der Betriebsleitung noch von ihren Gewerkschaften in die Entwicklung ökologischer Transformationsperspektiven für ihre Betriebe einbezogen wurden. Auch Gewerkschafter\*innen aus der Luftfahrtindustrie im Vereinigten Königreich äußerten diese Kritik. In einem

Antrag an ihre Gewerkschaft UNISON schreiben sie:

„Ein offener und demokratischer Prozess, der [...] die Perspektiven der Arbeitenden berücksichtigt, um positive Maßnahmen zu ergreifen, führt mit größter Wahrscheinlichkeit zum Erfolg. Die Rolle der Gewerkschaften sollte darin bestehen, [...] ein Projekt von ‚Arbeiterversammlungen‘ aufzubauen, um unabhängige, von den Arbeitenden entwickelte Visionen für eine nachhaltige Zukunft in jedem Industriesektor zu entwickeln.“<sup>18</sup>

Die schottischen Ölarbeiter, die zu 85 % lieber anderswo arbeiten würden, schreiben:

„Das Instrument der Sozialpartnerschaft in *just-transition*-Kommissionen hat die Transformationsprozesse beim Ausstieg aus der Kohleförderung in Ländern wie Deutschland und Spanien bestimmt. [...] Aber es gab keinen Mechanismus, der es den Betriebsbelegschaften ermöglicht hätte, am Planungsprozess teilzunehmen.“<sup>19</sup>

Die Einbeziehung der Arbeitenden ist wichtig, weil sie Kenntnisse haben, die nur im täglichen Arbeitsprozess erworben werden können. Sie ist auch ein Gebot der Demokratisierung der Produktion, die die Bereitschaft der Arbeitenden zur Transformation fördern kann. Die Mitbestimmung der Betriebsbelegschaften darüber, was, wie und wie viel produziert wird, setzt zudem der unternehmerischen Willkür notwendige Grenzen. Lokale Demokratisierung und globale Solidarität sind zwei Dimensionen eines Prozesses, in dem Arbeitende aus Opfern zu Akteuren einer sozialökologischen Transformation werden können.

### Schlussfolgerung

Aus der Frage nach dem Arbeit-Natur-Verhältnis unter den Bedingungen kapitalistischer Produktionsweise ergeben sich vier Kriterien für eine wirksame sozialökologische Gewerkschaftspolitik.

Sie untersucht erstens den jeweiligen sozialökologischen Lebenszyklus eines Produkts. Sie

entwickelt zweitens globale sozialökologische Perspektiven und bezieht dabei drittens die Arbeitenden auf Betriebsebene mit ein, um deren Abhängigkeit von Arbeitenden weltweit zum Ausgangspunkt solidarischer Verbundenheit zu machen. Das bedeutet viertens, dass sozialökologische Gewerkschaftspolitik über eine auf Profit und abstraktem Wachstum basierende Produktionsweise hinausgeht. ■

### AUTOR\*INNEN

**NORA RÄTHZEL**, Dr., Professorin emerita am Institut für Soziologie der Universität Umeå, Schweden. Forschungsschwerpunkte: Marxismus-Feminismus, internationale gewerkschaftliche Umweltpolitik, umweltspezifische Arbeitswissenschaft.

@ nora.rathzel@umu.se

**DIMITRIS STEVIS**, Dr., Professor am Department of Political Science, Colorado State University, Fort Collins. Forschungsschwerpunkte: globale und US-amerikanische gewerkschaftliche Umweltpolitik, umweltspezifische Arbeitswissenschaft, öko-soziale Gerechtigkeit, just transition.

@ dimitris.stevis@colostate.edu

18 Safe Landing (o. J.): Workers' Assemblies, <http://safe-landing.org/assembly> (letzter Zugriff: 01.11.2024); Übers. d. Autor\*innen.

19 Harris, R. / Jeliaskov, G. / Morrison, R. (2023): Our Power. Offshore Workers' Demands for a Just Energy Transition, <https://foe.scot/wp-content/uploads/2023/03/Our-Power-Report.pdf>, S. 22 (letzter Zugriff: 30.12.2024); Übersetzung und Hervorhebung der Autor\*innen.



DOI: 10.5771/0342-300X-2025-3-231

# Abschieben und anwerben

## Gewerkschaftliche Handlungsmöglichkeiten in der aktuellen migrationspolitischen Debatte

NEVA LÖW

### Abschieben und gleichzeitig anwerben

In Deutschland herrscht Fachkräftemangel. Den Angaben der Bundesagentur für Arbeit zufolge fehlen in 200 von 1200 Berufen Fachkräfte.<sup>1</sup> Im Jahr 2023 verabschiedete der Deutsche Bundestag ein neues Fachkräfteeinwanderungsgesetz<sup>2</sup>, um dem Fachkräftemangel durch gezielte Zuwanderung zu begegnen. Seitdem waren die Außenministerin der Ampelkoalition Annalena Baerbock und Arbeitsminister Hubertus Heil in Ländern des Globalen Südens unterwegs, um für die Einwanderung von Arbeitskräften zu werben.<sup>3</sup>

Gleichzeitig findet eine andere, repressive migrationspolitische Auseinandersetzung statt. So eskalierte der polnische Präsident Donald Tusk 2024 die europäische asylpolitische Debatte mit dem Vorschlag, den Schusswaffengebrauch bei unautorisierten Grenzübertritten zu erlauben. Auf europäischer Ebene wurde im selben Jahr eine restriktivere Asylpolitik verabschiedet, die nach Auffassung kritischer Migrationsforscher\*innen eine Zäsur in der europäischen Asylpolitik darstellt. Auch in Deutschland sorgte ein radikalisierte Migrationsdiskurs im Wahlkampf Anfang 2025 für Aufsehen. Vor der Wahl verabschiedeten CDU, CSU und

FDP erstmals mit Stimmen der AfD einen Migrationsantrag, der unter anderem Zurückweisungen an deutschen Grenzen und verstärkte Abschiebungen vorsah. Dass die Konservativen die Stimmen der AfD nutzten, sorgte für umfassende Kritik. Auch im Sondierungspapier der angehenden großen Koalition sind weitgehende Verschärfungen im Bereich Flucht und Migration vorgesehen.

Seit dem „Sommer der Migration“ 2015<sup>4</sup> und der damit sichtbar gewordenen Krise des Migrationsregimes versuchen die EU-Mitgliedstaaten, durch Asylrechtsreformen die vermeintliche „Kontrolle“ über Migrationsbewegungen nach Europa zu erlangen.

Damit sind zwei gleichzeitig stattfindende migrationspolitische Prozesse klar erkennbar: Anwerbeoffensiven und eine immer restriktivere Asylpolitik. Was auf den ersten Blick als zutiefst widersprüchlich erscheint, ist Ausdruck eines verwertungsorientierten Migrationsregimes, das den wirtschaftlichen Nutzen von Migration\*innen ins Zentrum stellt.<sup>5</sup>

Der rhetorische Rückgriff auf den „Sommer der Migration“ ist dabei alles andere als zufällig. Denn 2015 entzündete sich ein Konflikt um Migrations- und Asylpolitiken, der bis heute anhält. Daher lohnt es sich, einen genaueren Blick auf die politischen Dynamiken des Jahres 2015

und darauf zu werfen, wie diese die Gewerkschaften geprägt haben. Denn es gelang Gewerkschaften während der Willkommensbewegungen, solidarische Strategien<sup>6</sup> zu erproben und umzusetzen. Dazu gehören die Erfahrungen in der Bündnisarbeit mit anderen zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen, mit Geflüchteten und dem Asylsystem, die die einzelnen Gewerkschafter\*innen nachhaltig prägten. Dieser Erfahrungsschatz ist ein wesentlicher Wegweiser für eine längerfristige Verstetigung und den Ausbau solidarischer Strategien gegen die Gefahr einer „autoritären Stabilisierung“, wie sie von den Politikwissenschaftlern Ulrich Brand und Markus Wissen genannt wird. Denn, wie Bini Adamczak treffend schreibt, Solidarität ist kein Mittel, sondern „bereits Zweck“<sup>7</sup>.

### Gewerkschaftliche Solidarität im „Sommer der Migration“

Nach Angela Merkels „Wir schaffen das“-Aussage im Jahr 2015 schien die gesamte deutsche Gesellschaft mit der Etablierung einer Willkommenskultur beschäftigt. Es war ein Moment, in dem Migration gesamtgesellschaftlich präsent war. Bilder von Freiwilligen, die die Ankomenden an den Bahnhöfen begrüßten, gingen um die Welt. Die deutsche Gewerkschaftsbewe-

1 Bundesagentur für Arbeit (2023): Fachkräftemangel nimmt zu: Zahl der Engpassberufe steigt auf 200, Presseinfo Nr. 26, 02.06.2023, <https://www.arbeitsagentur.de/presse/2023-26-fachkraeftemangel-nimmt-zu-zahl-der-engpassberufe-steigt-auf-200> (letzter Zugriff: 12.08.2024).

2 Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung, veröffentlicht im Bundesgesetzblatt 2023 I Nr. 217 vom 18.08.2023

3 Vgl. dazu Der Spiegel (2024): Annalena Baerbock und Hubertus Heil werben in Brasilien um Pflegekräfte, <https://www.spiegel.de/wirtschaft/>

annalena-baerbock-und-hubertus-heil-werben-in-brasilien-um-pflegekraefte-a-7b81aae3-3588-424b-815d-553dbb1a3e7a (letzter Zugriff: 12.08.2024).

4 Zum Begriff „Sommer der Migration“ vgl. Kaparek, B./Speer, M. (2015): Of Hope. Ungarn und der lange Sommer der Migration, <https://bordermonitoring.eu/ungarn/2015/09/of-hope> (letzter Zugriff: 12.08.2024).

5 Siehe auch den Beitrag von Diekmann und Pichl zu Arbeitsmigration als strategische Herausforderung für Gewerkschaften in diesem Heft.

6 Brand und Wissen sprechen im Rahmen von progressiven Kämpfen um die sozial-ökologische Transformation von der Etablierung solidarischer Strategien. Auch in diesem Kontext greift dieser Begriff, denn er umfasst die Bündnisebene (solidarische Bündnisse) und die Beziehungsebene (solidarische Beziehungen). Vgl. dazu Brand, U./Wissen, M. (2024): Kapitalismus am Limit. Öko-imperiale Spannungen, umkämpfte Krisenpolitik und solidarische Perspektiven, München.

7 Adamczak, B. (2017): Beziehungsweise Revolution: 1917, 1968 und die kommende, Berlin, S. 260.

gung begriff sich als integraler Bestandteil der Solidaritätsbewegungen.<sup>8</sup> In einer Mitteilung des DGB-Vorstands von 2015 hieß es dementsprechend: „Unter den freiwilligen Helfern befinden sich auch zahlreiche Gewerkschafter. Wir freuen uns darüber – wir unterstützen dieses Engagement und rufen zu weiteren Aktivitäten auf – ob für Flüchtlinge oder gegen dumpfen Rassismus.“<sup>9</sup> Gewerkschaftsmitglieder und Aktivist\*innen verschiedener Gewerkschaften beteiligten sich an lokalen Initiativen, engagierten sich in den bestehenden Solidaritätsnetzwerken rund um Flüchtlingsunterkünfte und setzten sich für die Rechte der Neuangekommenen ein. Die DGB-Gewerkschaften unterstützten aktiv Solidaritätsaktionen und ermutigten ihre Beschäftigten und Mitglieder, sich an Initiativen zur Unterstützung von Geflüchteten zu beteiligen. Hier wurden nachhaltige Netzwerke und Bündnisse aufgebaut.

Ein solches Bündnis kam bei den Mobilisierungen gegen ein restriktives bayrisches Integrationsgesetz 2016 zum Tragen. Gewerkschaften, Vereine, NGOs und Refugee-Aktivist\*innen protestierten gemeinsam, auch wenn sie das Gesetz letztendlich nicht verhindern konnten. Auf betrieblicher Ebene führte dies zu einer Willkommenskultur<sup>10</sup>, bei der Betriebsräte eine zentrale Rolle spielten.<sup>11</sup> Die „Offenheit“, mit der Geflüchtete in den Betrieben aufgenommen wurden, veranlasste Wissenschaftler\*innen zu der optimistischen Schlussfolgerung, dass die Integration der heutigen Geflüchteten erfolgreicher sein werde als die früherer Generationen.<sup>12</sup> „Die betriebliche Sozialintegration von Geflüchteten [verlief] in der Regel relativ konfliktarm.“<sup>13</sup> So habe die Präsenz von Ge-

flüchteten in Betrieben zu „neuen Formen der Solidarität aufseiten der etablierten Beschäftigten“<sup>14</sup> geführt. Das zeigt sich ganz deutlich an den regelmäßigen Protesten von Belegschaften und Betriebsräten gegen die Abschiebung von Kolleg\*innen. „Keine Klinik ohne Anwar!“ skandierten beispielsweise Beschäftigte am 25. September 2017 während eines Streiks im Klinikum Augsburg, um gegen die drohende Abschiebung ihres Kollegen aufzutreten.<sup>15</sup> Solche Mobilisierungen gab und gibt es immer wieder.

Innerhalb der Gewerkschaften wurde darüber diskutiert, wie diese Erfahrungen der Solidarität zu verstetigen sind. Romin Khan, zuständig für den Bereich Migrationspolitik bei ver.di, forderte, dass die Gewerkschaften bei der Migrationspolitik stärker als gestaltende und politisch wahrnehmbare Akteure auftreten sollten. Dafür müssten vor allem die eigenen migrantischen Mitglieder mobilisiert und gestärkt werden. Dazu gehört, Menschen mit Rassismuserfahrung in Spitzenfunktionen zu heben. Khan argumentierte überzeugend: „Damit aus Flüchtlingen Kollegen und Kolleginnen werden, braucht es strategische und ressourcengestützte Projekte, mehrsprachige Angebote und die Bündelung von Erfahrungen. [...] Hier gilt es anzuknüpfen und die Voraussetzungen für die Einwanderungsgewerkschaft ver.di zu schaffen.“<sup>16</sup>

Die Debatte darüber, wie antirassistische und gewerkschaftliche Arbeit im Sinne der Geflüchteten gestaltet werden kann, war noch lange nicht abgeschlossen. Denn auf den „Sommer der Migration“ 2015 und die Willkommensbewegung folgte ein „kühler Herbst der Reaktion“<sup>17</sup> und damit ein Wandel in der öffentlichen Meinung und der medialen Berichterstattung

über Geflüchtete. Dies ging einher mit einem Anstieg rassistischer Gewalt.<sup>18</sup>

Bis heute nutzen rechtspopulistische Kräfte migrationsfeindliche Bilder zur Mobilisierung. Bei der Bundestagswahl 2025 wurde die AfD zweitstärkste Kraft, und Zuwanderung war das Hauptmotiv, für die AfD zu stimmen. Auch bei vorangegangenen Wahlen war dies der Fall. Bei der Europawahl 2024 beispielsweise war, in ähnlicher Weise, Migration das Hauptthema für AfD-Wähler\*innen. Die AfD war bei der Europawahl auch bei Gewerkschaftsmitgliedern zweitstärkste Kraft und lag vor der SPD.

Was können Gewerkschaften aus 2015 für die heutige politische Situation mitnehmen? Wie können sie aus dem Fachkräftemangel Stärke ziehen und gleichzeitig solidarische Strategien stärken, ausweiten und verstetigen?

## Solidarische Strategien ausbauen

Die Gewerkschaften beschäftigen sich schon längst mit diesen Fragen: Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut der Hans-Böckler-Stiftung beispielsweise veranstaltete im Herbst 2023 eine Tagung zum Fachkräftemangel. Dort wurde diskutiert, was der Fachkräftemangel für die Gewerkschaften bedeutet. Bei einer Tagung von DGB und Friedrich-Ebert-Stiftung zur Einwanderungsgesellschaft im Februar 2024 betonte die DGB-Vorsitzende Yasmin Fahimi, Deutschland sei eine Einwanderungsgesellschaft und Solidarität in der Arbeitswelt ein wichtiger Beitrag zur „dringend benötigten Willkommenskultur“.<sup>19</sup>

Diese Aussage ist für solidarische migrationspolitische Strategien anschlussfähig, die im

8 Für eine ausführliche Analyse der Gewerkschaften im „Sommer der Migration“ vgl. Löw, N. (2023): Solidarität und ihre Widersprüche. Gewerkschaften im Sommer der Migration, Bielefeld.

9 DGB (2015): „Presseaussendung DGB-Bundesvorstand: Willkommenskultur braucht Unterstützung der Politik“, auf dgb.de vom 06.10.2015.

10 Vgl. dazu Müller, A. / Schmidt, W. (2016): Fluchtmigration und Arbeitswelt. Maßnahmen zur Integration von Flüchtlingen in großen Unternehmen. Hans-Böckler-Stiftung: Study Nr. 339, Düsseldorf, [https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-006470/p\\_study\\_hbs\\_339.pdf](https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-006470/p_study_hbs_339.pdf)

11 Vgl. dazu Schmidt, W. (2020): Geflüchtete im Betrieb. Integration und Arbeitsbeziehungen

zwischen Ressentiment und Kollegialität, Bielefeld, S. 10ff.

12 Vgl. ebd., S. 11ff.

13 Vgl. dazu Huke, N. / Schmidt, W. (2019): Zwischen solidarischem Universalismus und rassistischer Ausgrenzung, in: Prokla 49 (195), S. 259–276, hier S. 260.

14 Ebd., S. 274.

15 Ver.di (2017): Keine Klinik ohne Anwar!, <https://gesundheit-soziales-bildung.verdi.de/++co++247d2d52-a2d5-11e7-9dcc-525400940f89>, 26.09.2017 (letzter Zugriff: 12.08.2024).

16 Khan, R. (2016): Von der Willkommenskultur zur Einwanderungsgewerkschaft: Das Beispiel

ver.di, in: Z. Zeitschrift Marxistische Erneuerung (105), S. 87–94, hier S. 93f.

17 Schwiertz, H. / Ratfisch, P. (2015): Antimigrantische Politik und der Sommer der Migration. Rosa-Luxemburg-Stiftung: Analysen Nr. 25, Berlin, S. 19, [https://www.rosalux.de/fileadmin/rls\\_uploads/pdfs/Analysen/Analysen25\\_Antimigrantische\\_Politik.pdf](https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Analysen/Analysen25_Antimigrantische_Politik.pdf) (letzter Zugriff: 12.08.2024).

18 Benček, D. / Strasheim, J. (2016): Refugees Welcome? A Dataset on Antirefugee Violence in Germany, in: Research and Politics 3 (4), S. 1–11.

19 <https://arbeitsmarkt-und-sozialpolitik.verdi.de/ueber-uns/nachrichten/++co++fc09a064-f10e-11ee-8c18-bf6815315c3b> (letzter Zugriff: 12.08.2024).

gewerkschaftlichen Erfahrungswissen und in der konkreten gewerkschaftlichen Praxis schon vorhanden sind. Nun gilt es, solche Strategien aufzurufen und möglichst sichtbar zu machen.

Es gibt erste Arbeiten, die diskutieren, ob der Fachkräftemangel das Kräfteverhältnis zugunsten der Gewerkschaften verschiebt. Erste Ergebnisse deuten darauf hin, dass es nicht automatisch zu einer günstigen Verschiebung für Gewerkschaften kommt. Um ihre gesellschaftliche Macht auszubauen, müssen die Gewerkschaften selbst aktiv werden und vor allem Bündnisse mit anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren eingehen.<sup>20</sup> Eine solidarische migrationspolitische Strategie impliziert auch, Migration nicht auf einen Faktor ökonomischer Kosten-Nutzen-

Erwägungen zu reduzieren. Wie solche Bündnisse gelingen können, haben die enormen Solidaritätsanstrengungen der Willkommensbewegungen 2015 gezeigt, und sie zeigen sich bis heute in migrationspolitischen gewerkschaftlichen Mobilisierungen. Aus Bündniserfahrungen entstehen solidarische Positionen, die einen rechtebasierten migrationspolitischen Ansatz verfolgen, der auf gute Beschäftigungsverhältnisse und gesellschaftliche Teilhabe abzielt und mit einer klaren Absage an die Reduzierung der Debatte auf utilitaristische Nutzenerwägungen verbunden ist. Im April 2024 gelang es erneut, die Abschiebung eines ver.di-Gewerkschaftskollegen zu verhindern. Ver.di schreibt dazu: „Durch den Einsatz von ver.di, den Be-

teiligten der RUNTIME Packaging GmbH, dem Bayerischen Flüchtlingsrat und tausenden solidarischen Kolleg\*innen, konnte die Abschiebung unseres Gewerkschaftskollegen Odomero Godtime Otegu verhindert werden.“<sup>21</sup> An diese Erfahrungen aktiv anzuschließen, würde vielfältige Möglichkeiten bieten, auch in der aktuellen politischen Situation solidarische Strategien in ihren verschiedenen Dimensionen zu entwickeln und zu verstetigen. Genau das ist notwendig, um die Stabilisierung der „autoritären Rechten“ zu verhindern. ■

#### AUTORIN

**NEVA LÖW**, Dr., Politikwissenschaftlerin, wissenschaftliche Referentin am WSI der Hans-Böckler-Stiftung. Arbeitsschwerpunkte: internationale Arbeitsbeziehungen, Gewerkschaften und Migration.

 Neva-Loew@boeckler.de

<sup>20</sup> Vgl. dazu: Behrens, M. / Schulten, T. (2023): Stärkt der Fachkräftemangel die Macht der Gewerkschaften? WSI-Herbstforum 2023 (Foliensammlung), [https://www.boeckler.de/data/downloads/OEA/Veranstaltungen/2023/v\\_2023\\_11\\_16\\_schulten\\_behrens.pdf](https://www.boeckler.de/data/downloads/OEA/Veranstaltungen/2023/v_2023_11_16_schulten_behrens.pdf) (letzter Zugriff: 12.08.2024).

<sup>21</sup> Ver.di Bezirk Niederbayern (2024): Migrationspolitik Bayern. Abschiebung von Odomero Godtime Otegu verhindert, Niederbayern Ver.di, 15.04.2024, <https://niederbayern.verdi.de/themen/nachrichten/++co++0567a218-fafc-11ee-a059-g0b11c4f1b2d> (letzter Zugriff: 12.08.2024).

# Einwanderungsgewerkschaften?

## Arbeitsmigration als strategische Herausforderung für Gewerkschaften

MARIE DIEKMANN, MAXIMILIAN PICHL

Nach den ostdeutschen Landtagswahlen 2024 bezogen DGB-Gewerkschaften wieder klar Position gegen Rassismus. Die IG Metall sei eine Einwanderungsgewerkschaft, so ihre Vorsitzende Christiane Benner, und setze sich für eine humanitäre Flüchtlingspolitik ein. Ähnlich positionierte sich auch ver.di. Dies ist in Zeiten einer extrem rechten Formierung, die vor den Gewerkschaften nicht Halt macht, wichtig. Neben der öffentlichen Positionierung im radikalisierten Migrationsdiskurs müssen die Gewerkschaften sich auch der Aufgabe stellen, migrantische Arbeiter\*innen in teils hochprekärer Lage in die gewerkschaftliche Arbeit zu integrieren. Welche strategischen Herausforderungen ergeben sich in Bezug auf die (Arbeits-) Migration für Gewerkschaften?

### Selektive Migrationspolitik

Nach einer Phase restriktiver Arbeitsmigrationspolitik aufgrund des Anwerbestopps begann in den 2000er Jahren eine Phase der Liberalisierung und Anwerbepolitik, die 2019 in das Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FES) mündete. Die Bundesregierung hat im Jahr 2023 das FES geändert, um u. a. mit einem Punktesystem neue Wege für Arbeitsmigrant\*innen zu eröffnen. Teil der Fachkräftestrategie ist zudem die Westbalkanregelung (§ 26 Abs. 2 Beschäftigungsverordnung), die auf die Anwerbung von Migrant\*innen ohne (anerkannte) Qualifikation zielt. Grund hierfür ist v. a. der Fachkräftemangel, der in vielen Branchen hoch beziffert wird. Laut Koalitionsvertrag der (mittlerweile gescheiterten) Ampel-Regierung stellt dieser „eines der größten Hindernisse für Wirtschaftswachstum, für die Sicherung von Wohlstand [...] sowie für das Gelingen der Transformation in Deutschland“<sup>1</sup> dar. Teile der kapitalistischen Fraktionen setzen sich vor diesem Hintergrund gegen restriktive Migrationspolitiken und für eine bestimmte Öffnung des Arbeitsmarktes ein, haben aber gleichzeitig ein Interesse an prekärer Arbeit und unsicheren Aufenthalts-

bedingungen. Gewerkschaftliche Akteur\*innen haben das neue FES begrüßt, warnen aber vor einer einseitigen Orientierung an den Arbeitgeberinteressen und befürchten Lohndumping.

Im Diskurs um Fachkräftemangel und Arbeitsmigration werden die Ursachen häufig auf demografische Faktoren wie kleinere Jahrgangskohorten verkürzt. Dabei ist der Mangel auch das Ergebnis struktureller Versäumnisse – etwa der fehlenden Integration der zweiten und dritten Generation von Migrant\*innen in die duale Ausbildung sowie der dauerhaft niedrigen Löhne und schlechten Arbeitsbedingungen in vielen Berufen. Besonders im Pflegesektor zeigt sich eine tiefgreifende Krise der Reproduktionsarbeit, die sich nicht allein durch fehlende Arbeitskräfte erklären lässt.<sup>2</sup> Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, müssen sowohl die Arbeitsbedingungen verbessert als auch spezifisch migrantische Interessen am Recht auf gleiche Arbeitsbedingungen berücksichtigt werden.

Die Migrationspolitik bewegt sich in einem Spannungsverhältnis von Abschottung gegen Migrant\*innen und gleichzeitig gezielter Anwerbung migrantischer Arbeitskräfte. Nach dem islamistischen Anschlag von Solingen im August 2024 hat die seinerzeitige Bundesregierung mit dem „Sicherheitspaket“ das Asylrecht weiter verschärft. Begleitet war das Gesetzgebungsvorhaben von einer öffentlichen Debatte, in der Migrant\*innen als „Sicherheitsrisiko“ dargestellt wurden. Der Wirtschaftswissenschaftler Marcel Fratzscher bezeichnet den

„Dammbruch“ in den öffentlichen Debatten und die Migrationspolitik der Ampel als „großen Fehler“, der potenziell auch Fachkräfte von einem Zuzug abschrecken kann.<sup>3</sup> Aus gewerkschaftlicher Perspektive ist der diskursive und politische Fokus auf Migration mit zunehmend rassistischer Färbung problematisch: Die Transformation der sozialen Frage in eine nationale Frage lenkt den Blick weg von den strukturellen Ursachen sozialer Ungleichheit und erzeugt stattdessen einen vermeintlichen Konflikt zwischen „uns“ und „den Anderen“. Dadurch wird die Bildung solidarischer Beziehungen innerhalb der Arbeiter\*innenschaft erschwert – und neue Formen der Segregation etablieren sich.

Auch Gewerkschaften waren in der Vergangenheit nicht davor gefeit, bei solchen Konflikten „legale“ gegen „illegale“ Arbeiter zu mobilisieren.<sup>4</sup> Gewerkschaften unterstützen den 1972/73 verhängten Anwerbestopp für sogenannte „Gastarbeiter“. Lange Zeit gab es wenig gewerkschaftliche Solidarität für migrantische Arbeiter\*innen, die sich – etwa bei den „wilden Streiks“ bei Ford oder Pierburg – organisierten und teils von Kriminalisierung und Abschiebungen betroffen waren. Gleichzeitig gab es aber auch eine Annäherung von deutschen Gewerkschaften und migrantischen Arbeiter\*innen. Die IG Metall begann bereits ab den 1960er Jahren mit dem Aufbau einer gewerkschaftlichen „Ausländerarbeit“. Es wurde betriebsverfassungsrechtliche Gleichstellung gefordert und soziale Integration als gesellschafts-

1 SPD / Bündnis 90 / Die Grünen / FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag, Berlin, S. 32.

2 Kordes, J. (2019): Anwerbeprogramme in der Pflege: Migrationspolitiken als räumliche Bearbeitungsweise der Krise sozialer Reproduktion, in: Prokla 49 (197), S. 551–567.

3 Fratzscher, M. (2024): Diese Migrationspolitik ist der größte Fehler der Ampel, in:

ZEIT ONLINE, 20.09.2024, <https://www.zeit.de/wirtschaft/2024-09/migration-diskurs-gefluechtete-asylpolitik-zuwanderung> (letzter Zugriff: 18.01.2025).

4 Birke, P. (2017): „Die Arbeiter sind total unzuverlässig“. Rosa-Luxemburg-Stiftung, Online-Publikation, <https://www.rosalux.de/publikation/id/14790/die-arbeiter-sind-total-unzuverlaessig> (letzter Zugriff: 18.01.2025).

politisches Ziel formuliert.<sup>5</sup> Anfang der 1980er Jahre gründeten sich in der IG Metall zudem die ersten „Ausländerausschüsse“.

## Strategische Handlungsoptionen

Gewerkschaften bieten Integrationsräume als Gegengewegung zur Radikalisierung des Migrationsdiskurses. Empirisch zeigt sich, dass Rassismus sich nicht ungebrochen in die betriebliche Zusammenarbeit übersetzt. Auf der Ebene alltäglicher kollegialer Zusammenarbeit ist Kooperation möglich.<sup>6</sup> Dies zeigt sich nicht zuletzt anhand der gewerkschaftlichen Mobilisierung gegen die Abschiebung von migrantischen Kolleg\*innen.<sup>7</sup> Begünstigt wird diese Form der Solidarität durch eine Arbeitsorganisation, die betriebliche Privilegien und prekäre Arbeitsbedingungen nicht ungleich auf verschiedene Beschäftigtengruppen verteilt – sei es entlang der Dichotomie von hoch- und niedrigqualifizierten Tätigkeiten oder zwischen Stammbeschäftigten und externen Mitarbeitenden. Die vorangeschrittene Prekarisierung von Arbeit sowie migrationsbedingte Veränderungen innerhalb der Arbeiter\*innenschaft – geprägt durch größere Heterogenität der Arbeiter\*innenschaft und die häufige Zuweisung schlecht entlohnter und wenig gesicherter Jobs an Migrant\*innen – stellen den Klassenkompromiss, also die historisch eng mit dem fordistischen Produktionsmodell verknüpfte Übereinkunft zwischen Kapital und Arbeit, infrage. Dieser beruhte auf nationalstaatlichen Rahmenbedingungen und einer vergleichsweise homogenen Arbeiter\*innenschaft. Das Verhältnis von Gewerkschaften und Migrant\*innen hat sich gerade durch Konflikte um Migration und migrantische Streiks deutlich verändert, viele migrantische Arbeiter\*in-

nen haben sich gewerkschaftlich organisiert.<sup>8</sup> Die IG Metall ist heute die politische Organisation in Deutschland mit dem höchsten Anteil an Mitgliedern mit Migrationshintergrund (ca. 500 000 Mitglieder im Jahr 2022).<sup>9</sup>

Dabei ist der deutsche Arbeitsmarkt durch starke berufliche und ethnische Segregation geprägt. Menschen mit Migrationsbiografie sind besonders von Prekarisierung betroffen: Sie arbeiten häufig unterhalb ihrer Qualifikation oder in informellen Arbeitsverhältnissen. Für die Gewerkschaften stellt sich die Herausforderung, diese Arbeiter\*innen unter erschwerten Bedingungen zu organisieren. Menschen mit gesichertem betrieblichem Status sind eher bereit, Arbeitskonflikte einzugehen.<sup>10</sup> Zudem setzt die Organisation von Solidarität typischerweise stabile soziale Beziehungen voraus. In Umgebungen, in denen Arbeiter\*innen isoliert oder ohne starke betriebliche Bindung sind, ist dies deutlich erschwert. Dennoch kam es in den letzten Jahren auch in solchen Arbeitskontexten zu Protesten und Streiks. Für Aufsehen sorgten z.B. die Streiks von osteuropäischen und zentralasiatischen Lkw-Fahrer\*innen an der Raststätte Gräfenhausen, die gegen die Vorenthaltung ihres angemessenen Lohns aufbegehrten.<sup>11</sup> Für die Gewerkschaften bieten solche kollektiven Konflikte die Gelegenheit, sich aktiv in die Auseinandersetzung um Arbeitsbedingungen einzubringen und gezielt auch migrantische Mitglieder zu werben. Um Menschen wie die Fahrer\*innen von Gräfenhausen, die kaum über finanzielle Ressourcen verfügen und in informellen Arbeitsverhältnissen oder scheinbar selbstständig arbeiten, unterstützen zu können, sind pragmatische Mitgliedschaftsmodelle und zielgruppenspezifische Beratungsinfrastrukturen von zentraler Bedeutung. Bereits existieren-

de Instrumente wie die Jahresmitgliedschaften für Wanderarbeiter\*innen, die die IG Bau anbietet, ließen sich auch auf andere Berufsfelder mit hohem Anteil migrantischer Arbeiter\*innen ausweiten. Die Notwendigkeit hierfür hat der Streik von Gräfenhausen demonstriert, bei dem gewerkschaftsnahe Beratungs- und Unterstützungsangebote – wie das DGB-Projekt „Faire Mobilität“ – einen wichtigen Anteil am Erfolg des Streiks hatten. „Gewerkschaften bedienen eben nicht automatisch nur ihre Kernklientel und handeln im Rahmen ihrer nationalen Interessen.“<sup>12</sup>

Entsprechend fordern die Gewerkschaften auf politischer Ebene Gesetze, die sich für arbeitsrechtliche Standards für alle Beschäftigten einsetzen und die Kluft zwischen unterschiedlichen Beschäftigtengruppen verringern. Hierzu gehören etwa das Tariftreuegesetz, die Umsetzung der Europäischen Mindestlohnrichtlinie oder auch die EU-Richtlinie über Nachhaltigkeitssorgfaltspflichten von Unternehmen (CSDDD).<sup>13</sup>

Aber auch rein migrationsrechtliche Themen, die auf den ersten Blick keinen direkten Bezug zu Arbeitsbedingungen haben, sind bedeutsam. Denn wenn Migrant\*innen durch restriktive Migrationspolitiken keinen regulären Zugang zum Arbeitsmarkt haben, landen sie häufig in informellen Arbeitsverhältnissen und sind anfällig für ausbeuterische Praktiken. Starke Abhängigkeit vom Arbeitsplatz und irregulärer Status erschweren es, sich dagegen zu wehren. Selbst bei nachweisbaren Rechtsverletzungen durch den Arbeitgeber gehen Betroffene mit prekärem Status dagegen nur selten rechtlich vor. In Branchen wie der Bauindustrie haben sich Strukturen herausgebildet, die Arbeitsstandards systematisch unterlaufen.<sup>14</sup> Maßnah-

5 IG Metall (2019): Migrationsland D. Eine Handlungshilfe für Begegnung und Dialog, Frankfurt a. M., S. 13.

6 Schmidt, W. (2024): Betrieblicher Universalismus – Sozialintegration und Unterschichtung, in: Carstensen, A.-L. / Birke, P. / Huke, N. / Riedner, L. (Hrsg.): Geteilte Arbeitswelten. Konflikte um Migration und Arbeit, Weinheim, S. 288–304.

7 Hierauf weist Neva Löw in ihrem Beitrag in diesem Heft hin.

8 Benner, C. / Ghirmazion, F. (2017): Mitglieder mit Migrationshintergrund in der IG Metall – Gewerkschaften und Arbeitswelt als Wegbereiter für Integration, in: WSI-Mitteilungen

70 (4), S. 296–300, [https://www.wsi.de/data/wsimit\\_2017\\_04\\_benner.pdf](https://www.wsi.de/data/wsimit_2017_04_benner.pdf) (letzter Zugriff: 18.01.2025).

9 Vgl. Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (2023): Mitglieder mit Migrationshintergrund in der IG Metall. Projektbericht, [https://www.leuphana.de/fileadmin/user\\_upload/Forschungseinrichtungen/isko/files/IGM-Mitgliederbefragung\\_2022\\_Abschlussbericht\\_Stand\\_14.09.2023.pdf](https://www.leuphana.de/fileadmin/user_upload/Forschungseinrichtungen/isko/files/IGM-Mitgliederbefragung_2022_Abschlussbericht_Stand_14.09.2023.pdf) (letzter Zugriff: 18.01.2025).

10 Dörre, K. / Goes, T. / Schmalz, S. / Thiel, M. (2016): Streikrepublik Deutschland? Die Erneuerung der Gewerkschaft in Ost und West, Frankfurt a. M., S. 125ff.

11 Buckel, S. et al. (2023): „Powered by the Supply Chain“: Der Streik in Gräfenhausen und die Rechtskämpfe um das neue Lieferkettengesetz, in: VerfBlog v. 03.10.2023, <https://verfassungsblog.de/powered-by-the-supply-chain> (letzter Zugriff: 18.01.2025).

12 Löw, N. (2023): Solidarität und ihre Widersprüche. Gewerkschaften im Sommer der Migration 2015, Bielefeld, S. 251.

13 Vgl. den Beitrag von Lorenzen in diesem Heft.

14 Hüttenhoff, F. (2023): Harte Arbeit. Bauarbeiter aus Mittel- und Osteuropa und das Werkvertragsystem in Deutschland, [https://www.peco-ev.de/docs/Studie\\_Harte\\_Arbeit\\_PECO\\_web.pdf](https://www.peco-ev.de/docs/Studie_Harte_Arbeit_PECO_web.pdf), S. 3, (letzter Zugriff: 18.01.2025).



men zur Regulierung des Status von Arbeitsmigrant\*innen sowie der Zugang zu Sicherung unabhängig von der Staatszugehörigkeit können die Handlungsfähigkeit migrantischer Beschäftigter stärken. Selbst wenn im politischen Diskurs für derartige politische Vorhaben aktuell wenig Raum sein mag, gilt es zumindest, die weitergehende Ausgrenzung und Prekarisierung von Migrant\*innen zu verhindern. ■

**AUTOR\*INNEN**

**MARIE DIEKMANN**, Dr., Politik- und Rechtswissenschaftlerin, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Menschenrechte. Seit 2024 arbeitet sie als Redakteurin beim Verfassungsblog. Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung der Autorin wieder.

@ diekmann@institut-fuer-menschenrechte.de

**MAXIMILIAN PICHL**, Prof. Dr. Dr., Rechts- und Politikwissenschaftler, Professor für Soziales Recht als Gegenstand Sozialer Arbeit an der Hochschule RheinMain in Wiesbaden. Er ist Vertrauensdozent der Hans-Böckler-Stiftung und seit 2024 Vorsitzender der Vereinigung Demokratischer Jurist:innen.

@ Maximilian.Pichl@hs-rm.de

DOI: 10.5771/0342-300X-2025-3-237



**THOMAS EILT GOES**  
**GRÜNER SOZIALISMUS?**  
 ÜBER DAS  
 POLITISCHE BEWUSSTSEIN  
 VON ARBEITER\*INNEN  
 IN ZEITEN DES UMBRUCHS

transcript Verlag,  
 Bielefeld 2024

ISBN 978-3-8376-7041-7  
 400 Seiten, 50,00 € /  
 kostenloses PDF

Der Autor tritt uns mit diesem Buch in zwei Rollen gegenüber: Der politische Strategie stützt seine Argumentation auf die Befunde des empirischen Sozialforschers. Ein Ziel ist offenbar eine sozialwissenschaftlich informierte Intervention in die Diskussion um die Ausrichtung linker Parteipolitik. Wenn diese sich den titelgebenden „Grünen Sozialismus“ auf die Fahnen schreibe, wie wäre dieser genauer zu konturieren, wie müsste er mit Inhalt gefüllt werden, um in relevantem Umfang auf gesellschaftlichen Rückhalt und nicht zuletzt auf einen Zugewinn an Wählerstimmen hoffen zu dürfen? Der Kern einer Antwort besteht für Thomas Goes im „Sozialstaatsprojekt“, also in der politischen Vorstellung von der Weiterentwicklung des Wohlfahrtsstaates. Betroffenheit durch bereits eingetretene Schäden, Kosten der Transformation, Beschäftigungsperspektiven – der Streit um den Umgang mit der drängenden ökologischen Krise impliziert zwangsläufig Verteilungskonflikte und wird auf Grundlage markt- oder staatsorientierter Paradigmen geführt. Der Autor will wissen, auf welche gesellschaftliche Resonanz ein sozialistisch ausbuchstabierter Green New Deal aus Umverteilung, erweiterter sozialer Sicherung, öffentlichen Investitionen und wirtschaftsdemokratischen Interventionsmöglichkeiten hoffen kann.

Dazu grenzt er ein solches, dezidiert linkes „Sozialstaatsprojekt“ ausführlicher von liberal-konservativen, marktwirtschaftlich-grünen und autoritär-populistischen Konkurrenzentwürfen ab (wobei das Bündnis Sarah Wagenknecht zum Zeitpunkt der Untersuchung noch nicht als solches konstituiert war). Das fällt stellenweise etwas sperrig aus, u. a. weil der zentrale Begriff „Projekt“ mal eher für die Programmatik, mal eher für die politischen Akteure verwendet wird. Im Mittelpunkt der Studie stehen aber ohnehin die qualitativ-empirischen Befunde „über das politische Bewusstsein von Arbeiter\*innen in Zeiten des Umbruchs“ (Untertitel); sie sind höchst aufschlussreich und mit Gewinn zu lesen. Thomas Goes hat 40 Beschäftigte aus Krankenhäusern, dem Handel und der Automobilindustrie in ausführlichen Interviews befragt und aus dem so gewonnenen Material sechs Typen von Deutungsmustern gewonnen: Die Sozialrebellischen Nationalist\*innen, die Sozialen Gemeinwohldemokrat\*innen, die (enttäuschten) Sozialliberalen, die Leistungsorientierten Sozialkonservativen, die Ökologie-Zuerst-Bewegten und die Exklusiven Sozialpopulist\*innen – sie alle werden ausführlich porträtiert. So entsteht eine dichte und detailreiche Momentaufnahme der Wahrnehmungen und Ausdeutungen zentraler gesellschaftlicher Problemstellungen. Goes verortet dieses Vorgehen in der arbeitssoziologischen Bewusstseinsforschung. Arbeitsprozess und betriebliche (Konflikt-)Erfahrungen werden dabei – je nach Relevanzsetzung durch die Gesprächspartner\*innen – durchaus zum Thema, der Fokus von Fragen und Ergebnisdarstellung liegt aber auf gesellschaftspolitischen Problemstellungen: die Beschreibung und Bewertung gesellschaftlicher Ungleichheit, Ab- und Ausgrenzungen so-

wie wünschenswerte Entwicklungen. Zu Recht weist der Autor darauf hin, dass eine solche qualitative Empirie keine Repräsentativität beanspruchen kann, zumal sich sein Sample auf Personen beschränkt, die in unterschiedlicher Weise gewerkschaftlich – als Betriebsräte, Vertrauensleute oder aktive Streikende – engagiert sind. Diesem gewerkschaftlichen Milieu spricht Goes für die „Entwicklung und Unterstützung eines sozial-ökologischen Sozialstaatsprojektes eine besondere Bedeutung“ (152) zu; die Interviewten seien als Scharnierpersonen zwischen gewerkschaftlichem Apparat und betrieblicher Basis zu sehen; nicht zuletzt sei die Gewerkschaftsbewegung nach wie vor die größte soziale Bewegung in Deutschland.

Dass ein kapitalismuskritisches Weltbild trotz eines verbreiteten Unbehagens an sozialer Polarisierung sogar in diesem speziellen Milieu nicht in kohärenter Form, sondern allenfalls bei den Sozialen Gemeinwohldemokrat\*innen und manchen ökologisch Bewegten in Versatzstücken zu finden ist, ist wohl nicht nur für das spezifische Erkenntnisinteresse des Buches, sondern auch für die Gewerkschaftsbewegung keine gute Nachricht. Es entspricht aber der theoretischen Annahme des Autors, dass jedes politische Projekt ideologische Arbeit bzw. politische Konstruktionsleistungen zu erbringen habe. Das ist nicht zuletzt eine Frage der Zeit: „So wünschenswert schnelle Veränderungen auch sein mögen, weil die Zeit für eine ökologisch nachhaltige Umgestaltung von Wirtschaft und Lebensweise tatsächlich davonläuft: Ein Rückhalt im Alltagsbewusstsein, auf das ich in den geführten Gesprächen gestoßen bin, findet sich dafür kaum. (...) Ohne an die politischen Kräfteverhältnisse anzuknüpfen, kann nur marginalisierte politische Radikalität entstehen.“ (353)

Eine verbreitete Floskel gegen falschen Radikalismus will ‚die Leute abholen, wo sie stehen‘. Dies geht aber oft mit viel Projektion einher, was die Positionen ‚der Leute‘ betrifft. Goes hingegen nähert sich ihnen mit einem offenen Interesse daran, Sichtweisen, Deutungen und Haltungen zu erfassen und zu verstehen; zur Kontextualisierung seiner Auswertung zieht er Umfrageergebnisse und weitere qualitative Studien zu Rate. Das politische Erfolgsrezept, das ihm vorschwebt, besteht dann auch nicht in der populistischen Wiederholung und Verstärkung der Positionen „kleiner Leute“, sondern in mühsamer Vermittlungsarbeit, die die vier Eckpunkte eines grün-sozialistischen Projekts – Gleichheit, Demokratie, Antifaschismus und Klimaschutz – auszubuchstabieren und in realitätstaugliche Praxis zu übersetzen hat. Welche Anknüpfungspunkte dafür bestehen und in welchen Widersprüchen zu agieren ist, zu dieser Diskussion leistet das Buch einen wichtigen Beitrag. ■

BESPROCHEN VON  
 Stefan Schoppengerd, Dr.,  
 wissenschaftlicher Redakteur  
 der WSI-Mitteilungen.

# Abstracts

WSI-MITTEILUNGEN 3/2025, SEITEN 171-178  
CHRISTOPH SCHERRER

## Geopolitische Umbrüche: Wirtschaftliche Herausforderungen für Deutschland

Der Beitrag skizziert die neuen geopolitischen Spannungen insbesondere zwischen den USA und der VR China und erklärt sie als Folge der kapitalistischen Konkurrenz. Die zentrale These lautet, dass dem Konkurrenzprinzip des Kapitalismus eine Tendenz zur Grenzüberschreitung und zugleich zur nationalen Mobilisierung gesellschaftlicher Kräfte inhärent ist. Nicht nur für die USA, sondern gerade auch für Deutschland stellt das technologische Aufholen der VR China eine Herausforderung dar, der beide mit einer Strategie des *De-risking* der Lieferketten und mit Industriepolitik begegnen. Gleichzeitig drohen die deutlich umfangreicheren und mit hoher Finanzkraft und Sanktionsmacht ausgestatteten Maßnahmen der USA, die deutsche Wirtschaft abzuhängen. Darüber hinaus werden die transformativen Potenziale industriepolitischer Nachhaltigkeitsmaßnahmen aufgrund des Ressourceneinsatzes im Wettbewerb nicht ausgeschöpft. Das Wiedererstarken nationalstaatlicher Mentalitäten gefährdet zudem den europäischen Zusammenhalt, der für die Bewältigung der vielfältigen Herausforderungen unabdingbar ist ■

WSI-MITTEILUNGEN 3/2025, PP 171-178  
CHRISTOPH SCHERRER

## Geopolitical Change: Germany's Economic Challenges

The article outlines the new geopolitical tensions, particularly between the USA and the People's Republic of China, and explains them as a consequence of capitalist competition. The central thesis is that the competitive principle of capitalism has an inherent tendency to transcend borders and at the same time to mobilise social forces at a national level. Not only for the USA, but also for Germany in particular, China's technological catch-up represents a challenge that both countries are countering with a strategy of de-risking supply chains and with industrial policy. At the same time, due to the much more extensive measures taken by the USA, which have a high level of financial strength and sanctions power, the German economy threatens to fall behind. In addition, the transformative potential of industrial policy sustainability measures is not being fully exploited due to the use of resources in competition. The resurgence of nation-state mentalities is also jeopardising European cohesion, which is indispensable for overcoming the many challenges. ■

WSI-MITTEILUNGEN 3/2025, SEITEN 179–187

JENNY SIMON

### **Chinas Bedeutungsgewinn als Herausforderung für die Weltwirtschaftsordnung?**

Der Beitrag befasst sich mit Chinas Integration in die Weltwirtschaft und fragt, welchen Einfluss diese auf die Regulierung der globalen Ökonomie hat. Die Autorin argumentiert mit Fokus auf Chinas neue Rolle in den globalen Handels- und Finanzbeziehungen, dass diese die Spielregeln der Weltwirtschaft bislang nicht radikal verändert hat, sondern von einer Reihe inkrementeller Transformationsprozesse und Konflikten um die Gestalt der Weltwirtschaft begleitet wird. Die Konflikte verdeutlichen Risse im universalen Geltungsanspruch der marktliberalen Ordnung. Auch die Gegenstrategien der Regierungen von USA und EU tragen zu einer Fragmentierung der marktliberalen Weltwirtschaftsordnung bei und fördern eine Entwicklung hin zu einer stärkeren multipolaren Konstellation. ■

WSI-MITTEILUNGEN 3/2025, PP 179–187

JENNY SIMON

### **China's Growing Importance as a Challenge for the Global Economic Order?**

The article analyses China's integration into the global economy and asks what impact it has on

global economic regulation. Focusing on China's new role in global trade and financial relations, the author argues that this has not radically changed the regulation of the global economy but is accompanied by a series of incremental transformation processes and conflicts over the shape of the global economy. The conflicts highlight cracks in the claim to universal validity of the market-liberal paradigm. The counterstrategies of the USA and the EU governments contribute to a fragmentation of the market-liberal global economic order and further a development towards an increasingly multipolar constellation. ■

WSI-MITTEILUNGEN 3/2025, SEITEN 188–194

SIMONE CLAAR

### **Energie- und Klimafinanzierung als globale Herausforderung**

Die Klimakrise erfordert globale Lösungen, die die Anpassung an die Folgen des Klimawandels durch umfangreiche politische Maßnahmen und Investitionen fördern. Der Ukraine-Krieg hat die geopolitische Rolle fossiler Brennstoffe verdeutlicht und die Notwendigkeit deutlich gemacht, Abhängigkeiten zu verringern. Der Beitrag befasst sich mit der Energie- und Klimafinanzierung und zeigt, wie geopolitische Dynamiken die Energiekrise beeinflussen. Die Analyse belegt, dass ein Paradigmenwechsel von staatlicher hin zu marktorientierter Finanzierung stattfindet. Verschiedene Finanz-

instrumente fördern die Energiewende, wobei die öffentliche Hand bei der Gewinnung privater Investoren oft das Risiko übernimmt. Diese Entwicklung wird an Beispielen von Bieterwettbewerben, internationalen Kreditabkommen und grünen Fonds aus der Forschung zur Energiewende in Afrika verdeutlicht. Sie illustrieren, dass die marktorientierte Finanzierung stark vertreten ist, aber dazu führt, dass die lokale Beteiligung erschwert wird. Perspektivisch braucht es Lösungsansätze, welche dem Globalen Süden mehr Handlungsspielraum ermöglichen und bestehende Ungleichheitsstrukturen und Machtverhältnisse nicht verfestigen. ■

WSI-MITTEILUNGEN 3/2025, PP 188–194

SIMONE CLAAR

### **Energy and Climate Financing as a Global Challenge**

The climate crisis requires global solutions that promote the adaptation to the consequences of climate change through comprehensive policy measures and investments. The Ukraine war has highlighted the geopolitical role of fossil fuels and the need to reduce dependencies. The article looks at energy and climate financing and shows how geopolitical dynamics influence the energy crisis. The analysis proves that there is a paradigm shift from state- to market-based financing. Various financial instruments are promoting the energy transition, with the public sector often assuming the risk when attracting private investors. This development is illustrated by examples of bidding competitions, in-

ternational credit agreements and green funds based on research findings on the energy transition in Africa. The article illustrates that market-orientated financing is strongly represented but makes local participation more difficult. In the long term, solutions are needed that give the Global South more room for manoeuvre and do not reinforce existing inequality structures and power relations. ■

WSI-MITTEILUNGEN 3/2025, SEITEN 195–202

FRAUKE BANSE

### Die Geopolitik der neuen post-kolonialen Schuldenkrise

Der Beitrag untersucht die Ursachen der gegenwärtigen Schuldenkrise postkolonialer Staaten in ihrem geopolitischen bzw. geoökonomischen Kontext. Er zeigt, dass die Handhabung der ersten großen Schuldenkrise des Globalen Südens in den 1980er Jahren zentrale Weichen für die heutige Verschuldung gestellt hat. Maßnahmen wie die Einführung der Brady-Bonds und die Strukturanpassungsmaßnahmen haben die „passive Extraversion“ (Becker) postkolonialer Staaten vertieft und damit das Schuldenproblem verschärft. Sowohl in der Schuldenkrise der 1980er als auch in der heutigen spielen geopolitische/geoökonomische Interessen eine große Rolle. In der gegenwärtigen Debatte wird allerdings die Rolle Chinas überbewertet und die Rolle der privaten Gläubiger für die Krisendynamik unterschätzt. ■

WSI-MITTEILUNGEN 3/2025, PP 195–202

FRAUKE BANSE

### The Geopolitics of the New Post-colonial Debt Crisis

The article analyses the causes of the current debt crisis of post-colonial states in their geopolitical and geo-economic contexts. It shows that the handling of the first major debt crisis in the Global South in the 1980s set the course for today's debt situation. Measures such as the introduction of Brady Bonds and structural adjustment programmes have deepened the “passive extraversion” (Becker) of post-colonial states and thus exacerbated the debt problem. Geopolitical/geo-economic interests play a major role in both the debt crisis of the 1980s and today. In the current debate, however, the role of China is being exaggerated, and that of private creditors in the crisis dynamics underestimated. ■

WSI-MITTEILUNGEN 3/2025, SEITEN 203–209

FLORIAN BUTOLLO

### Der Technologiewettlauf um Künstliche Intelligenz und seine Pathologien

Künstliche Intelligenz (KI) hat sich zu einer Schlüsseltechnologie entwickelt, deren Nutzung sich rapide verbreitet. Der Beitrag zeichnet die Bedeutung von Daten und Rechenleistung und Tendenzen der ökonomischen Konzentration nach, die strukturbildenden Einfluss

auf die Weltwirtschaft haben. Aufgrund der bedeutsamen ökonomischen, politischen und militärischen Rolle der KI spitzt sich der Wettlauf um die Kontrolle dieser Technologie weiter zu, wobei er sich einerseits als neue Stufe der Konkurrenz unter großen Tech-Unternehmen und andererseits als geopolitische Frontstellung entfaltet. Der Beitrag benennt die ungleiche Neuordnung der transnationalen Arbeitsteilung, die Machtkonzentration bei Big Tech und die Unterordnung von gemeinwohlorientierten Zielsetzungen gegenüber ökonomischen Interessen als Pathologien dieses Wettlaufs. ■

WSI-MITTEILUNGEN 3/2025, PP 203–209

FLORIAN BUTOLLO

### The Technology Race for Artificial Intelligence and Its Pathologies

Artificial intelligence (AI) is becoming a key technology that is quickly and widely adopted. This article discusses the importance of data and computing power as well as trends in economic concentration, which have structural influence on the global economy. Due to the significant economic, political and military role of AI, the race for control of this technology continues to intensify, unfolding as a new level of competition among large tech companies on the one hand and as geopolitical competition on the other. The article identifies the unequal reorganisation of the transnational division of labour, the concentration of power with Big Tech and the subordination of public welfare-oriented objectives to economic interests as pathologies of this race. ■



WSI-MITTEILUNGEN 3/2025, SEITEN 210–217

ISMAIL DOĞA KARATEPE

### **Globalisierung ungebremst: Gelegenheitsarbeit zurück in westeuropäischen Häfen**

Diese Studie untersucht, wie sich die besonderen Arbeitsregime in den Häfen von Antwerpen und Hamburg, die sich nach dem Zweiten Weltkrieg etabliert hatten, unter dem Druck von Flexibilisierungsforderungen entwickelt haben. Diese Arbeitsregime umfassten die Bildung monopolistischer Pools von gewerkschaftlich organisierten Hafenarbeiter\*innen, die den Unternehmen eine kontinuierliche Versorgung mit erfahrener Personal und eine grundlegende Form der Arbeitsplatzsicherheit für registrierte Arbeiter garantierten. Der Autor zeigt, dass die Hafenarbeiter\*innen das Poolssystem mehr oder weniger verteidigen konnten. Jedoch entwickelte sich außerhalb dieser Häfen, in Vlissingen, einem neuen Hafen nahe bei Antwerpen, ein „marktförmiges“ Arbeitskontrollregime für Logistiker\*innen. Vlissingen ist insbesondere für den Umschlag von verderblichen Früchten wie Bananen wichtig geworden, deren Handhabung ein hohes Maß an Flexibilität erfordert. Der Fall Vlissingen wird als Beispiel für Ausweichstrategien interpretiert, wenn der Abbau von Schutzrechten der Beschäftigten auf den Widerstand gut organisierter und konfliktbereiter Belegschaften stößt. ■

WSI-MITTEILUNGEN 3/2025, PP 210–217

ISMAIL DOĞA KARATEPE

### **Globalisation Unabated: Casual Labour Back in Western European Ports**

This study examines how the particular labour regimes in the ports of Antwerp and Hamburg, which were established after the Second World War, have developed under the pressure of flexibilisation requirements. These labour regimes included the formation of monopolistic pools of unionised dockworkers that guaranteed companies a continuous supply of experienced personnel and a basic form of job security for registered workers. The author shows that the dockworkers were largely able to defend the pool system. However, outside these ports, in Vlissingen, a new port close to Antwerp, a ‘market-type’ labour control regime for logistics workers developed. Vlissingen has become particularly important for the handling of perishable fruits such as bananas, which requires a high degree of flexibility. The case of Vlissingen is interpreted as an example of evasive strategies when the dismantling of workers’ protective rights encounters resistance from well-organised workforces that are ready for conflict. ■

ABSTRACTS ZU DEN BEITRÄGEN  
IN DEN RUBRIKEN AUS DER PRAXIS UND DEBATTE  
UNTER [WWW.WSI-MITTEILUNGEN.DE](http://WWW.WSI-MITTEILUNGEN.DE)

Die **WSI-MITTEILUNGEN** sind eine referierte wissenschaftliche Zeitschrift im Themenspektrum „Arbeit – Wirtschaft – Soziales“. Ihr Anliegen ist wissenschaftlicher Erkenntnisgewinn und der Transfer gesellschaftsrelevanter Wissenschaftsbefunde in die politische und gewerkschaftliche Praxis. Auf einen ansprechenden Sprachstil legen wir großen Wert. Namentlich gekennzeichnete Artikel geben die Meinung des Autors/der Autorin wieder, nicht unbedingt die der Herausgeberin und der Redaktion.

**MANUSKRIP TANGEBOTE** für die Rubriken Aufsätze, Forschung aktuell, Aus der Praxis, Debatte sowie Buchbesprechungen werden als Word-Dateien erbeten an die Redaktion: claudia-czingon@boeckler.de.

Das eingereichte Manuskript darf im deutschsprachigen Raum weder veröffentlicht sein noch einer anderen Zeitschrift gleichzeitig angeboten werden. Auch sind Originalbeiträge erwünscht. Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Nomos Verlags. Mit der Annahme zur Veröffentlichung überträgt der Autor dem Verlag das ausschließliche Verlagsrecht für die Zeit bis zum Ablauf des Urheberrechts. Eingeschlossen sind insbesondere auch das Recht zur Herstellung elektronischer Versionen und zur Einspeicherung in Datenbanken sowie das Recht zu deren Vervielfältigung und Verbreitung online oder offline ohne zusätzliche Vergütung. Nach Ablauf eines Jahres kann der Autor anderen Verlagen eine einfache Abdruckgenehmigung erteilen; das Recht an der elektronischen Version verbleibt beim Verlag.

**AUFSÄTZE** sind analytische Beiträge zu einem praxisrelevanten Thema mit theoretischem wie auch empirischem Bezug (ca. 40 000 Zeichen inklusive Leerzeichen). Sie werden zweifach doppelt-blind begutachtet (Peer Review). Das Ergebnis wird üblicherweise binnen zwei Monaten nach Einreichung des Manuskripts mitgeteilt. Die Entscheidung über die Veröffentlichung in allen weiteren Rubriken liegt bei der Redaktion.

**FORSCHUNG AKTUELL** präsentiert zeitnah Befunde aus der empirischen Forschung, aus Datenanalysen oder gibt unter einer praxisrelevanten Fragestellung einen Überblick über den Forschungsstand (ca. 35 000 Zeichen inklusive Leerzeichen).

In **AUS DER PRAXIS** werden aktuelle, praxisrelevante Entwicklungen dargestellt und kritisch kommentiert (max. 20 000 Zeichen inklusive Leerzeichen).

**DEBATTE** bietet ein Forum für zugespitzte Diskussionsimpulse zu kontroversen wissenschaftlichen und/oder politischen Themen (max. 12 000 Zeichen inklusive Leerzeichen).

**BUCHBESPRECHUNGEN** stellen Neuerscheinungen aus den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften vor, die für einen breiten Leserkreis von Interesse sind (max. 11 500 Zeichen inklusive Leerzeichen). Für alle Textbeiträge gilt die neue deutsche Rechtschreibung gemäß den Empfehlungen des Dudens. Die detaillierten Redaktionshinweise finden Sie unter: [www.wsi.de/de/redaktionshinweise-15414.htm](http://www.wsi.de/de/redaktionshinweise-15414.htm) Wir bitten darum, diese bei der Texterstellung zu berücksichtigen.



<https://www.wsi.de/de/redaktionshinweise-15414.htm>