

## **Kurzprotokoll**

der 16. Sitzung

(öffentlich)

der Enquete-Kommission

„Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“

am Montag, dem 12. Februar 2001, Beginn 13.00 Uhr,

Plenarbereich Reichstagsgebäude, Raum 2 S 023,

Platz der Republik 1, 11011 Berlin

Vorsitz: Abg. Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker (SPD)

Tagesordnung:

### **„Arbeit ohne Grenzen –**

### **Die Auswirkungen und Herausforderungen der Globalisierung auf Arbeit und Qualität der Arbeit“**

#### **Teil 1**

	Seite
1. Globale und regionale Beschäftigungstrends und Beschäftigungsaussichten -Globalisierung, technischer Wandel und Nachfrage nach qualifizierter Arbeit	
Referent: Dr. Werner Sengenberger (ILO), Coordinator, ILO Decent Work Pilot Programme	3
Referent: Kari Tapiola (ILO), Executive Director for Fundamental Principles and Rights at Work	4
Referent: Dr. John P. Martin (OECD), Director for Education, Employment, Labour and Social Affairs	8
Referent: Dr. Heiner Flassbeck, UNCTAD, Division on Globalization and Development Strategies	9

	Seite
2. Soziale Dimension der Arbeitnehmermobilität - Nationale und internationale Regelungen zum grenzüberschreitenden Verkehr von Arbeitskräften und Einwanderung Referent: Hans-Dieter Lorenz (IOM), Leiter der Verbindungsstelle International Organization for Migration Berlin	15
3. Kommentare der Bundesregierung zum Thema Arbeit ohne Grenzen Referenten: MinDir Dr. Wolfgang Ohndorf, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA)	15
MR Rolf Lehmann-Richter Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)	16

## Teil 2

### **„The Power of Soft Law“ - Rules and Ethics for a Globalised Economy**

Referentin: Saskia Sassen, Professor of Sociology, University of Chicago,  
Gastprofessorin der London School of Economics (LSE)

Anlagen: 1. Folien zum Vortrag von Dr. Werner Sengenberger

2. Grafiken aus dem Development Report der UNCTAD 1997



Der **Vorsitzende** eröffnet die öffentliche Anhörung und begrüßt die anwesenden Mitglieder sowie die geladenen Referenten und Gäste. Er stellt zunächst die beiden Referenten der ILO vor und erteilt Dr. Werner Sengenberger (ILO, Coordinator, ILO Decent Work Pilot Programme) das Wort.

Dr. Werner **Sengenberger** bedankt sich für die Einladung und kündigt an, auf folgende Themen näher einzugehen: globale und regionale Trends der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung und deren Folgen für die Globalisierung, Globalisierung als politische Gestaltungsaufgabe, Ziele und Aufgaben einiger Internationaler Organisationen einschließlich der ILO im Zusammenhang mit der Globalisierung (*siehe Kdrs. 14/4 a, S. 3 – 22*). Er erläutert zunächst einige Schaubilder zu globalen Beschäftigungsdaten, zur Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in den 1990er Jahren und zu längerfristigen Trends (*siehe Anlage 1*). Nach Schätzungen der ILO liegt z. B. das weltweite Arbeitskräftepotenzial bei etwa 3 Milliarden Menschen, davon seien ca. 160 Millionen arbeitslos (nur registrierte Arbeitslose, Dunkelziffer höher). Dazu kämen rund 850 Millionen Unterbeschäftigte, d.h. Menschen, die weniger arbeiten als sie möchten und zuwenig für den Lebensunterhalt verdienen. Demgegenüber betrage der geschätzte Arbeitsplatzbedarf bis zum Jahr 2010 etwa 460 Millionen. Lediglich 10% der Weltbevölkerung seien sozialversichert. Dr. Werner **Sengenberger** führt aus, angesichts dieser Zahlen sehe es heute nicht viel besser als vor dem Globalisierungsschub im Warenverkehr ab den 1970er Jahren, weshalb die Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschheit durch die Globalisierung als solche infrage zu stellen sei. Nach Ansicht von Dr. Werner **Sengenberger** hängt die Nutzung der Chancen der Globalisierung von der Politik ab, insbesondere von der Verbesserung des Zugangs zu internationalen Märkten und zu neuen Technologien. Der jüngste Weltbeschäftigungsbericht der ILO habe den Einfluss der neuen Technologien, der Informations- und Kommunikationstechnik auf die Beschäftigung untersucht und die Gefahr einer digitalen Spaltung festgestellt, weil die ärmsten Länder der Welt nach wie vor keinen Zugang zu diesen Technologien hätten. Dr. Werner **Sengenberger** wendet sich gegen die These vom Wachstum ohne Beschäftigung und den Mythos, der Gesellschaft gehe die Arbeit aus. Beides treffe nicht zu.

Des Weiteren merkt Dr. **Sengenberger** an, die Globalisierung laufe nicht nach eigenen ökonomischen Gesetzen ab, ihre Folgen seien von der jeweiligen Politik abhän-

gig. Die Förderung des Marktmechanismus für sich allein bringe noch keine Verbesserung der Lebensbedingungen. Die internationalen Finanzorganisationen hätten sich deshalb stärker auf die Bekämpfung der Armut konzentriert.

Zur Rolle und den Aufgaben der Internationalen Arbeitsorganisation führt Dr. Werner **Sengenberger** aus, die IAO definiere neben der traditionellen Verpflichtung, sich für soziale Gerechtigkeit einzusetzen, ihr Hauptziel in der Förderung menschenwürdiger Arbeit für alle. Daraus könne man vier Teilziele ableiten: Förderung der grundlegenden Arbeitnehmerrechte, der Beschäftigung und der Arbeitseinkommen, sozialer Schutz im Arbeitsleben und sozialer Dialog in seinen verschiedenen Formen (*vgl. Kdrs. 14/4 a, S. 17f.*). Abschließend hebt er hervor, ohne einen sozialpolitischen Ordnungsrahmen könnten die Erwartungen an den Globalisierungsprozess nicht erfüllt werden. Es bestehe das Risiko, dass dieser Prozess zum Stoppen komme.

Der **Vorsitzende** dankt Dr. Werner Sengenberger für seinen Beitrag und übergibt dem Referenten Kari Tapiola (ILO, Executive Director for Fundamental Principles and Rights at Work) das Wort.

Kari **Tapiola** bezieht sich bei seinen Ausführungen auf die von ihm eingereichte Unterlage zu dem Thema „Normen und Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit“ (*Kdrs. 14/4 a, S. 23 – 32*) und geht zunächst auf das derzeit existierende unterschiedliche Niveau von Arbeitsnormen ein, welches sich auf alle Länder – Industrie-, Entwicklungs- oder Transformationsländer – auswirke und Ängste vor deren Auswirkungen hervorrufe. Ziel der 1998 angenommenen Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihrer Folgemaßnahmen sei es, einige dieser Befürchtungen zu zerstreuen und zu zeigen, wie sie statt durch Konflikte durch Zusammenarbeit bewältigt werden könnten. Die IAO Erklärung von 1998 sei in vieler Hinsicht Ergebnis der neuen Situation nach dem Ende des Kalten Krieges und trage den sozialen Anliegen Rechnung, die auf die universelle Marktwirtschaft und rasche Veränderungen im Bereich der Beschäftigung und Arbeit aufgrund des technologischen Wandels zurückzuführen seien. Die Reaktionen auf die Globalisierung hätten ihren Ursprung in Unsicherheit und Angst. Wäre der Preis der Arbeit der einzig ausschlaggebende Faktor, dann wäre der größte Teil der europäischen Industrie bereits nach Asien oder Afrika südlich der Sahara abgewandert. Die Arbeitskosten seien aber nur einer von zahlreichen Faktoren, die bei Investitionen

eine Rolle spielten, wie z. B. politische Stabilität, Wirtschafts- und Verwaltungsinfrastuktur, die Existenz von Zulieferbetrieben oder die Qualifikationen der Arbeitnehmer. Die Angst vor Arbeitsplatz- und Einkommensverlusten wiege dennoch schwer in einer Welt, in der über eine Milliarde Menschen arbeitslos seien.

Kari **Tapiola** betont die Notwendigkeit grundlegender Arbeitsnormen als einen festen Bestandteil des Rahmens für effiziente Marktmechanismen. Auf dem im März 1995 veranstalteten Weltgipfel für soziale Entwicklung hätten sich die Staats- und Regierungschefs zur Achtung grundlegender Arbeitnehmerrechte verpflichtet und eine Reihe grundlegender Übereinkommen der IAO angenommen, die sich auf vier Kategorien bezögen: 1) Vereinigungsfreiheit und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 2) die Abschaffung der Zwangsarbeit, 3) die Beseitigung der Kinderarbeit und 4) die Nichtdiskriminierung in der Beschäftigung. Die Übereinkommen der IAO in diesen vier Kategorien seien von zahlreichen Ländern ratifiziert worden und selbst Länder, die sie nicht ratifiziert hätten und somit nicht an sie gebunden seien, sollten die in ihnen enthaltenen Grundsätze nach einer Erklärung auf dem Gipfel in Kopenhagen achten. Unterdessen habe eine bedeutende Studie der OECD den Mythos zerbrochen, der internationale Handel könne nur bei Nichteinhaltung grundlegender Arbeitsnormen ausgeweitet werden.

Im Übrigen habe die IAO jetzt auch die Möglichkeit, in jedem Land, unabhängig davon, ob es die einschlägigen Übereinkommen der IAO ratifiziert habe, die Situation im Bereich der grundlegenden Arbeitsnormen zu untersuchen. Ziel der Überprüfung der Situation in den Nichttrifikationsländer sei es festzustellen, wo Fortschritte möglich seien und wie die IAO dabei helfen könne. Dank ihrer Normenaufsichtsmechanismen sei die IAO über Jahrzehnte erfolgreich bei der Aufdeckung von Missständen gewesen. Kari **Tapiola** erläutere des Weiteren die verschiedenen Aktivitäten und Maßnahmen der IAO zur Bekämpfung der Kinder- und Zwangsarbeit sowie der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf. In drei Jahren werde die IAO für jede der vier oben genannten Kategorien grundlegender Arbeitsnormen über Aktionspläne verfügen. Im Bereich der Kinderarbeit sei die Arbeit bereits weit fortgeschritten. Der erste Aktionsplan für Vereinigungsfreiheit und das Recht zu Kollektivverhandlungen sei im letzten November gebilligt worden.

Der **Vorsitzende** dankt Kari Tapiola für die Ausführungen und eröffnet die Diskussion.

Abg. Hartmut **Schauerte** (CDU/CSU) fragt, welchen Einfluss der Zusammenbruch des Sozialismus auf die Wachstumsentwicklung habe.

Abg. Gudrun **Kopp** (F.D.P.) bittet um Erläuterungen, welche Maßnahmen die ILO zur Gesundheitsvorsorge und Seuchenbekämpfung ergriffen habe, weil dies wichtige Voraussetzungen für sozialen Wohlstand und Förderung der Beschäftigung seien.

Das sachverständige Mitglied, Heinz **Putzhammer**, erkundigt sich, ob und wenn ja auf welchen Feldern die ILO mit anderen internationalen Organisationen zur Verwirklichung ihrer Ziele zusammenarbeite und welche Ratschläge man der EU geben könne, um den am meisten verschuldetsten Ländern zu helfen.

Abg. Ottmar **Schreiner** (SPD) fragt Dr. Sengenberger nach den Ursachen für die von ihm getroffenen Feststellungen, dass die Dauerarbeitsverhältnisse entgegen den häufigen Vermutungen in den 1990er Jahren nicht ab- sondern zugenommen hätten und die Betriebszugehörigkeiten sogar länger geworden seien als früher und ob diese Trends sich weiter fortsetzten.

Das sachverständige Mitglied, Dr. Wolfgang **Brühl**, fragt, ob Zwangsarbeit nicht auch ohne Globalisierung vorkommen würde und welche Möglichkeiten die ILO habe, ihre Maßnahmen auch tatsächlich wirksam durchzusetzen.

Das sachverständige Mitglied, Dr. Werner **Gries**, merkt an, die Forderung der Bundesregierung und auch der G 7 – Länder in Okinawa „Internet für alle“ sei ihm angesichts der in vielen Teilen der Welt herrschenden Armut unverständlich. Er bittet um Erklärung der Diskrepanz zwischen dieser Forderung einerseits und der Armutsbekämpfungsprogramme internationaler Organisationen andererseits.

Das sachverständige Mitglied, Prof. Dr. Brigitte **Young**, stellt fest, die unbezahlte oder unterbezahlte Arbeit von Frauen insbesondere in der Versorgungsökonomie sei von den Referenten nicht erwähnt worden. Sie stellt deshalb die Frage, ob die ILO in einer geschlechtsspezifischen Statistik diese Daten erfasse oder zumindest beabsichtige, zukünftig zu erfassen.

Dr. Werner **Sengenberger** bemerkt zu den an ihn gerichteten Fragen, die Betriebszugehörigkeit sei in den 1990er Jahren in den OECD-Ländern überraschender Weise

u. a. wegen der Verbesserung der Arbeitsmarktlage tatsächlich gestiegen. Viele Arbeitgeber hätten eingesehen, dass sich Investitionen in kurzfristig beschäftigte Arbeitnehmer nicht lohnten und diese Investitionen in die Qualifikation ein wichtiges Moment für Flexibilität seien. In den früheren Planwirtschaften sei es nach dem Zusammenbruch des Sozialismus zu einem erheblichen Einbruch der Produktion bis zu 50% und daraus folgend zu einem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit gekommen. Die Reformen, wie z. B. die Privatisierung der Wirtschaft, seien häufig zu stark forciert worden, ohne dass die politischen und rechtlichen Voraussetzungen für einen funktionierenden Kapitalmarkt, ein Bankensystem etc. vorhanden gewesen seien, die aber wiederum Voraussetzung für Investitionen seien. Die heutigen globalen Probleme seien nicht allein durch nationale Politik lösbar, sondern internationale Zusammenarbeit sei dringend notwendig. Ohne einen sozialen Ordnungsrahmen mit grundlegenden Arbeitsstandards trete keine dauerhafte Verbesserung der Situation ein. Die offensten Volkswirtschaften hätten die beste soziale Sicherung. Die Mitwirkung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in ihren Verbänden sei in diesem Globalisierungsprozess insofern wichtig, als diese rechtlich anerkannt und in den Konsultationsprozess eingebunden werden sollten, damit sie selbst eine positive Haltung zur Globalisierung entwickeln könnten (siehe beispielhaft die nordeuropäischen Staaten). Ohne sozialen Frieden könne es langfristig keine politische Stabilität geben. Im Übrigen werde die weltweite Halbierung der Armut und die Verbesserung der gesundheitlichen Versorgung als Teil eines von allen internationalen Organisationen getragenen Weltentwicklungsprogramms angestrebt.

Kari **Tapiola** legt dar, die ILO habe in ihrem Verwaltungsrat eine Arbeitsgruppe zu Fragen der sozialen Dimension von Globalisierung gebildet. Nach dem Zusammenbruch des Sozialismus und dem Wegfall der Grenzen habe sich in Europa ein neues Element von Zwangsarbeit (illegale Beschäftigung, Prostitution) gebildet. Die Kernarbeitsnormen seien Minimalnormen, die für alle gelten und die Möglichkeit, auf seine Arbeit Einfluss zu nehmen, definierten. Die ILO habe zwar keine Sanktionsmechanismen zur Durchsetzung ihrer Ziele, könne aber ihren Mitgliedsländern die Anwendung von bestimmten Normen empfehlen und Berichte über die Umsetzung der Empfehlungen anfordern. Schon allein dadurch werde ein Prozess ausgelöst und etwas erreicht.



Zu den genderspezifischen Fragen führt Dr. Werner **Sengenberger** aus, heute herrschten andere Vorstellungen von Vollbeschäftigung als in den 1960er Jahren, weil auch qualitative Anforderungen an die Vollbeschäftigung gestellt würden. Die berufliche Bildung der Frauen habe sich zwar in vielen Ländern verbessert, ihre Beschäftigungssituation sei aber nach wie vor nicht zufriedenstellend.

Der **Vorsitzende** dankt beiden Referenten für ihre Antworten und übergibt das Wort an den Direktor der Abteilung Bildung, Beschäftigung, Arbeit und Soziales der OECD (Paris), Dr. John P. Martin, der sein Referat in englischer Sprache hält.

Dr. John P. **Martin** kündigt an, über die jüngsten Arbeiten der OECD zu berichten und verweist auf das eingereichte Manuskript zum Thema „Internationale Kernarbeitsnormen“ (*Kdrs. 14/4 b, S. 17-20 und 14/4 c S. 3-8*). Er nennt folgende vier für die Kommission interessante Themen, auf die er eingehen werde: die Auswirkungen des Handels und der ausländischen Direktinvestitionen auf die Arbeitsmärkte der OECD-Länder; die Förderung der Anpassung der Arbeitskraft an die durch die Globalisierung entstandenen veränderten Bedingungen; die Probleme, die für die Entwicklungsländer durch die Anerkennung der Kernarbeitsnormen entstehen; die weltweite Förderung der Anwendung der Kernarbeitsnormen und die OECD-Richtlinien für internationale Unternehmen. Die Wirkungen des Handels mit Entwicklungsländern auf die OECD-Arbeitsmärkte seien sehr gering und bezögen sich auf die Beschäftigungsstruktur sowie die Verteilung der Löhne/Einkommen in den OECD-Ländern. Einer der Gründe für den geringen Einfluss ist nach Aussage von Dr. John P. **Martin** die ökonomische Struktur der OECD-Länder, die sich vor dem Wettbewerb mit den Niedriglohnländern selbst schütze, schon allein deshalb, weil ein Großteil der Produktionsmenge im Dienstleistungssektor erzeugt werde, die Importe in die OECD-Länder sehr gering seien und sich der Handel vor allem zwischen OECD-Ländern abspiele.

Dennoch wirke sich die Globalisierung auf die Beschäftigungsstruktur, die Löhne und die Produktion in den OECD-Ländern aus, was jedoch nicht protektionistische Maßnahmen zur Folge haben sollte. Handelsbeschränkungen würden hohe Kosten und Wohlfahrtseinschränkungen verursachen, ohne den Erhalt der Arbeitsplätze in den betroffenen Bereichen tatsächlich zu gewährleisten. Dr. John P. **Martin** meint, es sei besser, die jeweiligen Bereiche/Branchen an die veränderten Bedingungen anzupas-

sen. Hohe Arbeitslosigkeit könne durch die richtigen politischen Maßnahmen überwunden werden. Das 1994 von einigen Ländern eingeführte Arbeitsplatzprogramm der OECD habe bei konsequenter Durchsetzung zu Erfolgen geführt, wie Untersuchungen der OECD gezeigt hätten. Hierbei spiele die Anpassung an die durch die Globalisierung hervorgerufenen strukturellen Veränderungen eine wichtige Rolle. Ein ausgewogenes Verhältnis zwischen passiver (finanzielle Unterstützung der Arbeitslosen) und aktiver Arbeitsmarktpolitik (Schaffung von Arbeitsplätzen, Umschulungsmaßnahmen, etc.) sei dabei wichtig, wobei letzteres besonders wichtig sei. Ein häufig angeführtes Argument gegen die Globalisierung, wofür es keinen realen Beweis gebe, besage, der Wettbewerbsdruck zwischen OECD- und Nicht-OECD-Ländern führe zu einer Absenkung der Mindestarbeitsnormen. Nach Ansicht von John P. **Martin** erhöhen Mindestarbeitsstandards auf lange Sicht die Wettbewerbsfähigkeit und die Produktivität und damit auch den Lebensstandard. Er weist auf die ILO-Deklaration von 1998 hin, die für die Durchsetzung der Mindestarbeitsstandards werbe. Die OECD trage mit ihren 1976 verabschiedeten Richtlinien für multinationale Konzerne ebenfalls dazu bei, weil sie vernünftige Verhaltensempfehlungen für Unternehmen enthielten, die für soziale Mindeststandards und für regierungskonforme Geschäftspolitiken einträten. Im letzten Jahr sei eine intensive Diskussion und Überprüfung dieser Richtlinien mit den Unternehmen, den Gewerkschaften und der Zivilgesellschaft über die inhaltliche Aktualisierung und die Verbesserung der Methoden ihrer Durchsetzung entbrannt, die zu großen Veränderungen geführt habe. Insbesondere seien die Kapitel auf den Gebieten Umwelt und Beschäftigungsverhältnisse überarbeitet sowie neue Kapitel auf den Gebieten Bekämpfung von Bestechung und Verbraucherschutz hinzugekommen. Nunmehr gelte es, die Verwirklichung der überarbeiteten Richtlinien zu überwachen und voranzutreiben.

Der **Vorsitzende** dankt Dr. John P. Martin für seinen Vortrag und übergibt das Wort an Dr. Heiner Flassbeck, UNCTAD, Abteilungsleiter für Globale und Entwicklungsstrategien.

Dr. Heiner **Flassbeck** weist darauf hin, er werde sich bei seinen Ausführungen auf den Trade and Development Report der UNCTAD von 1997 stützen und an den Beitrag von Dr. Sengenberger anknüpfen, insbesondere an die Aussagen zur globalen Arbeitsmarktentwicklung, aber auch auf die Einkommensentwicklung und einige Trends der wirtschaftlichen Entwicklung eingehen. Anhand der dem genannten

UNCTAD-Report entnommenen Grafiken (Auszug aus dem UNCTAD-Report siehe **Anlage 2**) könne eindeutig festgestellt werden, dass der Abstand zwischen den reichen und armen Ländern größer werde, wobei sich der Anteil der armen Länder erhöht habe. Wenn man die Einkommensverteilung und Investitionstätigkeit in diversen Entwicklungsländern vergleiche, könne kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen ihnen festgestellt werden, wenn auch in einigen Ländern verstärkte Ungleichheit eine höhere Investitionsdynamik zur Folge habe. Dr. Heiner **Flassbeck** schlussfolgert aus den Statistiken zur Einkommensverteilung, dass es keine Automatik des Aufholens gebe, mit anderen Worten ein ärmeres Land ein reicheres Land nicht automatisch in der Entwicklung aufhole. Die Frage, wie dennoch Aufholprozesse zustande kommen (siehe in Asien in den letzten beiden Jahrzehnten), sei sehr komplex und erfordere die Erfüllung vieler Bedingungen, um ein dynamisches Wachstum in der Gesamtentwicklung zu erreichen.

Niedrige Löhne, Handel, Direktinvestitionen oder hohe Einkommensungleichgewichte allein würden nicht ausreichen, Wachstumsprozesse auszulösen. In den letzten zwanzig Jahren habe der Globalisierungsprozess in den Entwicklungsländern jedoch mehr negative Folgen ausgelöst als in den Industrieländern. Die Globalisierung müsse deshalb konstruktiv umgesetzt werden, um die Märkte für die benachteiligten Länder weiter zu öffnen und Aufholprozesse zu initiieren. Die Marktwirtschaft erfordere jedoch im Prozess des dynamischen Wachstums zunehmende Ungleichheiten. Nach Ansicht von Dr. Heiner **Flassbeck** müssen Mechanismen geschaffen werden, die aus den Einkommensungleichheiten Investitionen entstehen lassen. Die hohe Arbeitslosigkeit und die geringe Wachstumsdynamik in den letzten zwanzig Jahren habe die Ungleichheit vergrößert und nicht umgekehrt.

Der **Vorsitzende** dankt Dr. Heiner Flassbeck für die Ausführungen und eröffnet die Diskussion.

Abg. Dr. Sigrid **Skarpelis-Sperk** (SPD) fragt die Referenten nach den so genannten Sonderwirtschaftszonen, in denen die Länder ihre Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit sowie die Steuern und Abgaben außer Kraft setzen würden und behaupteten, dies spiele für den Handel keine Rolle. Des Weiteren bittet sie um Erklärung der These, Kernarbeitsnormen könnten vor allem im Verhältnis zu Industrieländern eine protek-

tionistische Wirkung haben, z. B. inwieweit das Verbot der Kinderarbeit betriebswirtschaftlich so kostenerhöhend sei, dass es zu einem Handelshemmnis werden könne.

Abg. Ursula **Lötzer** (PDS) hält die Darstellung der Auswirkungen der Globalisierung durch die Referenten mit den genannten Ungleichheitsergebnissen, der wachsenden Armut, etc. für ein relativ vernichtendes Urteil. Sie fragt, ob die zunehmende Ungleichheit ein wachstumshemmender Faktor sei, weil die Binnenmarktentwicklung reduziert, die einseitige Abhängigkeit von Exporten gefördert und somit die Probleme verschärft würden. Ein großes Problem sehe sie auch darin, dass für die steigende Zahl der Beschäftigten, vor allem Frauen, im informellen Sektor die Sozialstandards der IAO nicht gelten würden. Sie stellt an die Vertreter der IAO und der OECD die Frage, welche Möglichkeiten für verbindliche Regelungen es für transnationale Konzerne gebe, um diese zur Beachtung von Sozialstandards zu verpflichten.

Abg. Annelie **Buntenbach** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) erkundigt sich nach dem Diskussionstand in der IAO zu dem Problem „working poor“, insbesondere unter geschlechtsspezifischen Gesichtspunkten und danach, ob der IAO-Standard „Nichtdiskriminierung“ auch das Lohnniveau und die soziale Absicherung für Frauen einschließe, wenn ja, wie die IAO in diesem Bereich tätig werde. Sie fragt außerdem, wie die Kontrolle der Einhaltung der codes of conduct für multinationale Konzerne erfolge, um deren praktische Wirksamkeit zu gewährleisten.

Abg. Gudrun **Roos** (SPD) fragt nach den Gründen für die Kritik der OECD an den von der IAO geforderten Mindestlöhnen. Sie bittet um Auskunft, in welchen Bereichen die Frauenbeschäftigungsquote gestiegen sei und wie sich dies auf das Lohnniveau auswirke.

Abg. Dagmar **Schmidt** (SPD) meint, die IAO müsse in den jeweiligen Ländern mit differenzierten Maßnahmen auf die Kinderarbeit reagieren, weil die Ursachen und Formen der Kinderarbeit sehr unterschiedlich seien. Im Übrigen müsse es doch möglich sein, die Entwicklungsländer davon zu überzeugen, dass die Nichtbeachtung von Kernarbeitsnormen (z. B. Mindestlöhnen) fehlende Steuereinnahmen aus diesen Löhnen und von den Akteuren sowie Umweltbelastungen und Gesundheitsbeeinträchtigungen Folge habe.

Der **Vorsitzende** fragt, ob es bei der Ratifizierung von IAO-Abkommen besonderen Verzug gebe. Er gibt zu bedenken, viele der Entwicklungsländer seien in Kopenha-

gen noch sehr eloquent für die Arbeitsstandards der IAO eingetreten und erst später im Zusammenhang mit Seattle dagegen gewesen.

Dr. Heiner **Flassbeck** führt aus, die Entschädigung für die so genannten Verlierer werde von den Ländern unterschiedlich geregelt, z. B. Einführung von Mindestlöhnen, Arbeits- und Sozialhilfe. Welche Maßnahmen die Länder ergreifen, hänge auch von der Bereitschaft der Gesellschaft zur Solidarität und davon ab, ob man mit eigenen Mitteln für Wachstumsdynamik sorgen wolle. Ökonomisches Wachstum sei vor allem für die Entwicklungsländer die einzige Lösung, wobei man viele an dem Wachstum beteiligen müsse. Die widersprüchliche Haltung der Entwicklungsländer zu den Mindeststandards resultiere aus der Möglichkeit ihres Missbrauchs zu protektionistischen Zwecken.

Dr. John P. **Martin** ergänzt, die Anerkennung der Kernarbeitsnormen in den Sonderwirtschaftszonen der Länder sei sehr unterschiedlich. Teilweise würden sie überhaupt nicht anerkannt. Die Löhne in diesen Sonderwirtschaftszonen seien dennoch höher als in anderen Wirtschaftszweigen des jeweiligen Landes sonst üblich. Innerhalb der OECD-Länder würden die Kernarbeitsnormen zweifellos anerkannt und teilweise überboten. Innerhalb der Europäischen Union seien die Mindeststandards nach dem Beitritt weiterer Länder in den 1960er und 1970er Jahren trotz der Befürchtung eines „race to the button“ sogar angestiegen. Ein effektiverer Weg zur Abschaffung der Kinderarbeit in den Entwicklungsländern sei die Verbesserung des Bildungssystems, während Handelssanktionen keinesfalls das richtige Mittel seien, weil die Kinderarbeit überwiegend im informellen Sektor und in der Landwirtschaft stattfinde, weniger in der Exportindustrie. Zu der These, die Globalisierung führe zu größerer Ungleichheit, erläutert Dr. John P. **Martin**, man müsse nicht nur die ungleiche Einkommensverteilung, sondern auch das Verhältnis von Armut und Einkommen betrachten. Die Einkommensverteilung habe sich in den Ländern sehr unterschiedlich entwickelt, teilweise habe sich die Ungleichheit zwischen den Einkommen erhöht, teilweise aber auch verringert, wobei die Besteuerung der Einkommen für den Vergleich von Einkommen und Löhnen eine wichtige Rolle spiele. Selbst bei größerer Einkommensungleichheit habe sich der Lebensstandard insgesamt erhöht.

Inwieweit die Richtlinien für multinationale Unternehmen tatsächlich eingehalten würden, könne er nicht sagen, weil es sich um freiwillige Absprachen zwischen den Un-

ternehmen und den Gewerkschaften handele. Man müsse erst abwarten, ob diese Richtlinien auch angenommen und akzeptiert würden und dann überlegen, mit welchen Methoden man ihre Einhaltung überwachen könne. Die Behauptung, die OECD kritisiere die Einführung von Mindestlöhnen, sei nicht zutreffend. Die OECD habe viele Analysen zu Mindestlöhnen, Armut, Einkommensverteilung und deren wechselseitigen Wirkungen durchgeführt und zur Anwendung bzw. der Entwicklung des Niveaus von Mindestlöhnen und deren Auswirkungen auf Armut Aussagen getroffen. Danach seien Mindestlöhne eine gute Strategie für Armutsbekämpfung. Viele Länder würden die Einführung von Mindestlöhnen mit anderen Maßnahmen, z. B. deren Besteuerung, kombinieren (vgl. 1998 OECD Employment Outlook).

Kari **Tapiola** trägt vor, die IAO habe 1998 eine Studie zu den Sonderwirtschaftszonen durchgeführt und sowohl gute als auch schlechte Erfahrungen gemacht, je nachdem ob die Zonen in die nationale Wirtschaft integriert würden (positiv) oder nicht (negativ). Das Verbot von freien Tarifverhandlungen oder von Organisationsrechten in diesen Zonen verstoße natürlich gegen IAO-Normen. Zu den Kernarbeitsnormen bemerkt er, diese hätten keine protektionistische Wirkung. Eine derartige Norm über Mindestlöhne gebe es nicht, sondern nur darüber, wie die Löhne verhandelt werden sollten, was qualitativ etwas ganz anderes sei. Eine betriebswirtschaftliche Analyse-methode über die Kosteneinsparung durch Kinderarbeit sei ihm nicht bekannt. Er betont jedoch, dass Kinderarbeit kein ökonomischer Faktor bzw. eher ein negativer Faktor sei, weil die Verluste durch Verbraucherreaktionen größer als die möglichen Gewinne seien. Als Ergebnis der Änderung der Position von Unternehmen und vielen Entwicklungsländern zur Kinderarbeit habe die IAO seit Mitte der 1990er Jahre eine Kernarbeitsnorm zum Verbot von Kinderarbeit. Im Übrigen sei es heute nicht mehr utopisch, von einer fast universellen Ratifizierung der Kernübereinkommen zu sprechen; die meisten Übereinkommen der IAO seien von 130 –150 der 175 Mitglieds-länder ratifiziert worden. Diese Tendenz habe auch zu Ratifizierungen von Nicht-kernübereinkommen geführt. Nach dieser Ratifizierungskampagne werde die Hauptfrage die Durchsetzung der Übereinkommen sein.

Dr. Werner **Sengenberger** meint, aus Kinderarbeit seien betriebswirtschaftliche Vorteile zu erzielen, weil Kinder die schlechteste Position auf dem Arbeitsmarkt hätten. Aus volkswirtschaftlicher Sicht führe Kinderarbeit zu enormen Schäden. Die Ablehnung von Mindestlöhnen durch viele Entwicklungsländer hänge damit zusammen,

dass diese ihren wesentlichen Wettbewerbsvorteil in dem Angebot an billigen Arbeitskräften sähen. Zunehmend werde jedoch auch anerkannt, dass niedrige Löhne keinen Anreiz zur Investition in Arbeitskraft böten, was wiederum die Befreiung aus dem extremen Kosten-Lohn-Wettbewerb verhindere. Der Mangel an qualifizierten Arbeitskräften verhindere auch den Einstieg in andere, stärker wertschöpfende Produktbereiche, die den Wettbewerbsdruck mindern könnten. Dr. Werner **Sengenberger** spricht sich für die Einführung von Mindestlöhnen aus, die dann an die Produktivitätsentwicklung geknüpft werden müssten, verbunden mit der Einführung von sozialen Mindeststandards auf breiter Basis. Dies gelte auch für den informellen Sektor. Wachstum allein führe nicht automatisch zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen.

Der **Vorsitzende** dankt den Referenten und gibt die Möglichkeit für kurze Fragen.

Das sachverständige Mitglied, Heinz **Putzhammer**, stimmt der Forderung zu, die von der Abschaffung der Kinderarbeit betroffenen Familien anderweitig unterstützen, um deren finanzielle Verluste zu kompensieren. Er widerspricht jedoch ausdrücklich der These, Kinderarbeit sei überwiegend im Bereich der binnenwirtschaftlichen Versorgung anzutreffen, sondern sie finde leider vielfach auch in Exportbereichen statt (Teppiche, Textilverarbeitung, Zuarbeit für höherwertige Exportgüter, etc.).

Dr. John P. **Martin** spricht sich ebenfalls für die Abschaffung der Kinderarbeit aus. Man müsse das Übel an der Wurzel packen, indem etwas gegen die Armut als Ursache der Kinderarbeit unternommen werde. Zum Beispiel könnten die Löhne der Eltern angehoben oder die betroffenen Familien subventioniert werden, damit diese in der Lage seien, ihren Kindern eine Ausbildung zu ermöglichen. Importverbote für Produkte, in denen Kinderarbeit stecke, sind nach Ansicht von Dr. John P. **Martin** nicht der effektivste Weg, um den Familien zu helfen. Vielmehr müsse man die Situation der Familien verbessern, damit diese ihre Kinder nicht mehr arbeiten lassen müssen.

Dr. Heiner **Flassbeck** gibt zu bedenken, dass die Löhne in den Entwicklungsländern nur in Abhängigkeit von der Produktivität erhöht werden könnten, was wiederum Investitionstätigkeit voraussetze. Deshalb müsse man in diesen Ländern attraktive Bedingungen für ausländische Investoren schaffen.

Der **Vorsitzende** spricht den Referenten Dr. John P. Martin und Dr. Heiner Flassbeck seinen Dank aus und verabschiedet sie. Er übergibt das Wort an Hans-Dieter Lorenz, Leiter der Verbindungsstelle der Internationalen Organisation für Migration (IOM), Berlin, sowie an MinDir Dr. Wolfgang Ohndorf, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, und MR Rolf Lehmann-Richter, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Hans-Dieter **Lorenz** gibt einen Überblick über die Arbeit der Internationalen Organisation für Migration, deren Hauptsitz Genf sei. Er nimmt vor allem Stellung zu Fragen der internationalen Migration von Arbeitskräften im Globalisierungsprozess (gegenwärtige Trends, nationale und regionale Regulierung der Migration, negative Auswirkungen der Bewegungsfreiheit der Arbeitskräfte, den sozialen Dimensionen der Arbeitnehmermobilität, Möglichkeiten für Deutschland – siehe ausführlich *Kdrs. 14/4 a*, S. 33-42). Die IOM habe ihre Erfahrungen, Statistiken und Erkenntnisse in dem Ende letzten Jahres herausgegebenen World Migration Report zusammengefasst. In Deutschland sei der Anteil der ausländischen Bevölkerung von 7,3% im Jahr 1988 auf 8,9% im Jahr 1998 und der Anteil der ausländischen Arbeitnehmer von 7% 1988 auf 9,1% 1998 gestiegen. Langfristig werde es im Zusammenhang mit der Osterweiterung der Europäischen Union zunächst zu einer Steigerung des Migrationsdrucks aus den Beitrittsländern nach Westeuropa kommen, der jedoch von einer verstärkten Migrationswelle aus den asiatischen Ländern verdrängt werde. Die Globalisierung habe auch zu einer verstärkten Regionalisierung geführt, deren Auswirkungen Hans-Dieter **Lorenz** näher erläutert.

MinDir Dr. Wolfgang **Ohndorf** (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung) ergänzt, auf internationaler Ebene müssten für eine erfolgreiche Wirtschafts- und Sozialpolitik alle Beteiligten eng zusammenarbeiten. Die Weltgesellschaft müsse sich gemeinsame Ziele setzen und diese auch umsetzen, wie der Gipfel in Kopenhagen gezeigt habe. Das von der IAO auf deutsche Initiative verabschiedete IPEC-Programm zur Beseitigung der Kinderarbeit werde mit großem Erfolg von Nichtregierungsorganisationen in der Dritten Welt umgesetzt. Auf das Problem der Zuwanderung, das auf Europa zukommen werde, müsse man sich vorbereiten. Die Bundesregierung habe mit der Einsetzung der Zuwanderungskommission, die erste Ergebnisse in einem Vierteljahr veröffentlichen werde, bereits damit begonnen (vgl. *Kdrs. 14/4 b*, S. 29-34).



MR Rolf **Lehmann-Richter** (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) spricht sich auch für die Durchsetzung der Kernarbeitsnormen in den Entwicklungsländern aus (vgl. *Kdrs. 14/4 b, S. 21-28*). Zur Arbeitnehmermobilität merkt er an, es sei zwischen zwei Gruppen zu unterscheiden: 1. unfreiwillige Migranten, die in ihrem Heimatland keine Arbeit fänden, 2. hochqualifizierte Fachkräfte. Während man bei der ersten Gruppe die Ursachen der Migration bekämpfen müsse, habe man bezüglich der zweiten Gruppe die Versorgung der Entwicklungsländer mit Fachkräften sicherzustellen. Die Bundesregierung unterstütze die Entwicklungsländer bei der Verbesserung ihrer Lebensbedingungen, z. B. durch das Armutsbekämpfungsprogramm, welches letztlich auch zur Lösung des Problems der Zuwanderung beitrage. Es sei auch entwicklungspolitisch sinnvoll, in Deutschland Fachkräfte auszubilden, die dann in ihre Heimat zurückkehrten, um mit den erworbenen Kenntnissen am Fortschritt ihres Land mitzuarbeiten. Die freiwillige Rückkehr dieser Fachkräfte werde vom BMZ finanziell gefördert. MR Rolf **Lehmann-Richter** gibt zu bedenken, man müsse Maßnahmen, die den Entwicklungsländern Fachkräfte entziehen, kritisch überprüfen. Er weist auf das "Brain-drain"-Problem hin. Dahinter stehe die Befürchtung, die Industrieländer könnten den Entwicklungsländern dringend benötigte Fachkräfte entziehen. Die deutsche Greencard-Initiative sei ein Beispiel für eine Fachkräftewanderung, die beiden Seiten nutze, weil diese IT-Fachkräfte nach einer begrenzten Zeit in ihr Heimatland mit angespartem Kapital, erweiterten Kenntnissen und aufgebauten Geschäftsbeziehungen zurückkehrten. Es gebe aber auch andere Beispiele, in denen die Fachkräfteabwanderung für die Entwicklungsländer erhebliche Nachteile mit sich bringe. Das BMZ werde sich deshalb dafür einsetzen, dass eine arbeitsmarktbezogene Zuwanderung nach Deutschland nicht zu Lasten der Ursprungsländer gehe. Für die Entwicklungsländer sei es wichtig, die Globalisierung so zu gestalten, dass die strukturellen Migrationsursachen reduziert und die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in diesen Ländern gefördert würden.

Der **Vorsitzende** dankt den Referenten und eröffnet die Diskussion.

Das sachverständige Mitglied, Prof. Dr. Elmar **Altvater**, fragt, ob es eine bessere wissenschaftliche Erfassung des informellen Sektors gebe. Der Anteil der Arbeitskräfte im informellen Sektor sei in den letzten Jahren in den Entwicklungsländern, aber auch in den Industrieländern erheblich angestiegen und betrage in einigen Ländern 90% der Beschäftigten, was große Probleme nach sich ziehe. Er fragt außer-

dem, welche Rolle illegale Beschäftigung und Menschenhandel bei der Migration spiele und wie der UNHCR mit der IOM zusammenarbeite. Der UNHCR habe auch einen Report zur Migration herausgegeben, der teilweise zu anderen Ergebnissen als die IOM komme.

Abg. Dagmar **Schmidt** (SPD) stellt die Frage, wer die Kosten der Integration ausländischer Arbeitskräfte (Sprachausbildung, etc.) trage, insbesondere wenn diese nur befristet bleiben.

Das sachverständige Mitglied, Dr. Michael **Baumann**, bittet um Erklärung, wie der Satz aus dem vom BMZ eingereichten Manuskript „Die Gewerkschaften erhoffen sich von einer strikteren weltweiten Einhaltung der Kernarbeitsnormen auch eine Erhöhung der Arbeitskosten in den Partnerländern und damit eine Entlastung im Standortwettbewerb (legitimes Interesse)“ (Kdrs. 14/4 b, S. 21) zu verstehen sei.

Abg. Dr. Sigrid **Skarpelis-Sperk** (SPD) fragt nochmals nach dem betriebswirtschaftlichen Vorteil von Kinderarbeit umgerechnet auf ein durch Kinderarbeit erzeugtes Produkt. Die Berechnung sollte mit einem äquivalenten Produkt aus einem anderen Entwicklungsland und aus einem europäischen Land verglichen werden. Ihrer Ansicht nach sollte das BMZ an mehreren Beispielen eine solche Berechnung durchführen. Man könne daran sehen, inwieweit sich die Abschaffung der Kinderarbeit tatsächlich auf die Produktionskosten auswirke, was ja häufig behauptet werde.

Der **Vorsitzende** warnt vor einer einseitigen negativen Bewertung des Begriffs „informeller Sektor“. Im informellen Sektor gebe es Wohlergehen und Nichterpressbarkeit, die im formellen Sektor möglicherweise ruiniert seien. Auf Dauer müsse man zur Erhöhung der Lebensqualität eine vernünftige Synergie zwischen formellem und informellem Sektor und nicht die Vernichtung der informellen zugunsten der formellen Industrie anstreben. In der bisherigen Diskussion sei die ökologische Dimension zu kurz gekommen. Er weist darauf hin, dass Wachstum zwar die Beschäftigung, aber auch immer den Naturverbrauch erhöhe.

Abg. Ursula **Lötzer** (PDS) merkt an, man müsse sich der Migrationsbewegung, die aus Not und Armut resultiere, stellen und dürfe dieses Problem nicht allein den Entwicklungsländern überlassen. Eine Abschottung der Zielländer gegenüber diesen Migranten würde nur die illegale Einwanderung fördern.

Dr. Werner **Sengenberger** führt aus, der informelle Sektor, zu dem in den 1970er Jahren die kleinen selbständigen, nicht registrierten Unternehmen gehörten, habe sich inzwischen stark verändert und sei sehr komplex und heterogen. Entgegen der Annahme der IAO sei dieser Sektor aufgrund von Wachstumsschwäche, hoher Arbeitslosigkeit und falschen Politikkonzepten enorm gewachsen. Eine Lösung zum Abbau des informellen Sektors werde in der Deregulierung gesehen. Wichtig sei auch die Einführung von sozialen Standards und von Mindestlöhnen sowie die Verbesserung der Infrastruktur und arbeitsintensive Beschäftigungsprogramme. Diese Maßnahmen könne man mit der Politik des Schuldenerlasses für die Entwicklungsländer verknüpfen.

Kari **Tapiola** ergänzt, Kinderarbeit sei vor allem im informellen Sektor anzutreffen, weshalb sich die Hilfsprogramme der IAO auf diesen Bereich konzentrierten und man die Kernarbeitsnormen auch im informellen Sektor einführen müsse.

Hans-Dieter **Lorenz** beklagt das Fehlen von umfassenden Daten zu Migrationsströmen und neuen Tendenzen der Migration. Er fordert aktuelle Erhebungen und ressortübergreifende Maßnahmen, um langfristige Erfolge bei der Lösung der Migrationsprobleme zu erreichen. Die Zusammenarbeit der IOM mit dem UNHCR, die auf einer Vereinbarung zwischen beiden Organisationen basiere, sei in den vergangenen Jahren gewachsen. Die IOM werde im Auftrag des UNHCR tätig, wenn z. B. Flüchtlingsströme gesteuert oder andere operative Maßnahmen vollzogen werden müssten, die vom Mandat des UNHCR nicht abgedeckt würden. Das Mandat der IOM decke alle Aufgaben ab, die die Migration beträfe, während das Mandat des UNHCR eng auf den Schutz und die Betreuung von Flüchtlingen begrenzt sei.

MinDir Dr. Wolfgang **Ohndorf** bestätigt die Vernachlässigung der Umweltpolitik bei dem letzten EU-Gipfel. Auf dem EU-Gipfel in Lissabon habe man nur das Zusammenwirken von Beschäftigungs-, Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik behandelt, ohne auf die Umweltpolitik einzugehen. Möglicherweise werde die Umweltpolitik bereits auf dem Gipfel in Stockholm auf der Tagesordnung sein.

MR Rolf **Lehmann-Richter** erklärt auf die Frage von Abg. Ursula Lötzer, in erster Linie seien tatsächlich die Entwicklungsländer für die Bedingungen in ihren Ländern selbst verantwortlich und müssten Voraussetzungen dafür schaffen, dass die Ar-

beitskräfte im Land bleiben. Die Bundesregierung unterstütze die betroffenen Länder jedoch durch ihre Handels- und Entwicklungspolitik.

Der **Vorsitzende** bedankt sich bei den Kommissionsmitgliedern und Gästen für ihre interessanten Beiträge und ihre Aufmerksamkeit. Er kündigt den Vortrag von Professor Saskia Sassen um 18.30 Uhr an und beendet die Sitzung.

Ende des 1. Teils der Sitzung: 17.50 Uhr

**Teil 2: (ab 18.30 Uhr) Vortrag:**

**„The Power of Soft Law“ - Rules and Ethics for a Globalised Economy**

Saskia Sassen, Professor of Sociology, University of Chicago, Gastprofessorin der London School of Economics (LSE)

Der **Vorsitzende** eröffnet den zweiten Teil der Sitzung der Enquete-Kommission "Globalisierung der Weltwirtschaft" und begrüßt die anwesenden Mitglieder, die geladene Referentin und die Gäste. Der **Vorsitzende** erläutert die Einsetzung und die Arbeit der Enquete-Kommission, er verweist dabei auf die veränderte Rolle des Nationalstaates, der nationalen Politik und der nationalen Rechtssysteme, was neue Formen der Regulierung über Rechtssetzung - etwa über *soft law* - mit sich bringe, gleichzeitig aber auch neue Allianzen zwischen Politik und Zivilgesellschaft erforderlich mache. Hierzu müsse der Sachverstand auch aus Übersee intensiv genutzt werden und in die Kommission hereingeholt werden. Der **Vorsitzende** stellt Saskia Sassen, Professorin für Soziologie an der *University of Chicago* und gegenwärtig bei einem Forschungsaufenthalt an der *London School of Economics*, vor. Frau Prof. Saskia **Sassen** bereite gegenwärtig ein großes Projekt zur Entwicklung und Veränderung der Governance-Formen im ökonomischen und politischen System vor dem Hintergrund der Globalisierung vor. Es gehe dabei nicht zuletzt um die Änderung von Kräfte- und Machtstrukturen, dies sei auch das Thema ihres Vortrags, wo es insbe-

sondere um die Macht von *soft law* gehe, aber auch um die Konstitution und die Anwendung ethischer Regeln in der globalisierten Ökonomie.

Prof. Saskia **Sassen** dankt für die Einladung. Sie beginnt mit einer kurzen Erläuterung der einzelnen Teile ihres Vortrages. Mit Blick auf die Kritiker der Globalisierung stellt sie fest, dass die Globalisierung zwar eine Reihe von negativen Wirkungen entfalte, gleichzeitig aber auch eine Veränderung von Machtstrukturen bewirke und damit eine Einebnung von Hierarchien ermögliche. Hieraus seien mithin durch die Globalisierung auch Chancen für die bisher innerhalb der Machtstrukturen benachteiligten Akteure entstanden, was prinzipiell auch ihre Entwicklung als politische Subjekte ermögliche. Prof. Saskia **Sassen** räumt ein, dass die wirtschaftliche Globalisierung nicht überall in der gleichen Weise ihre Wirkungen entfalte. Nicht alle ökonomischen und sozialen Phänomene seien in gleicher Weise als Folgen und Auswirkungen der Globalisierung zu deuten, es müsse vielmehr um die Identifizierung strategischer Vorstellungen und großer Einflussgrößen gehen. Ein erster zentraler Punkt sei in diesem Zusammenhang die Frage der Erosion der öffentlichen und nationalstaatlichen Politik gegenüber der Einflussosphäre der transnationalen ökonomischen Akteure. Prof. Saskia **Sassen** erklärt, dass es einen solchen Machtverlust der Politik gegenüber der Sphäre des Wirtschaftlichen durchaus gebe, dass dieser aber in spezifischer und zum Teil auch in eingeschränkter Weise erfolge. Ihre Forschungsarbeit zeige sogar, dass einige der nationalstaatlichen Akteure heute mehr Einfluss innerhalb des Kräftespiels der nationalstaatlichen Akteure hätten - Beispiele seien etwa die Finanzministerien und die Zentralbanken. Im übrigen seien auch die globalisierten ökonomischen Akteure nicht außerhalb des nationalen Regulationssystems angesiedelt, sondern agierten weiterhin innerhalb eines nationalen politisch-ökonomischen Systems. Nur auf der Grundlage eines nationalen Ordnungsrahmens seien sie dazu in der Lage, eine globale Ökonomie zu konstituieren. Dies impliziere, dass die Handlungsbedingungen der globalen Akteure zunächst im Rahmen eines Aushandlungsprozess mit den Institutionen des Nationalstaates bestimmt würden. Nationale Institutionen erweiterten und verlagerten somit ihre Funktion auf die transnationale Ebene, damit zeigten sich aber zugleich neue Herausforderungen für demokratische Entscheidungsprozesse. Die Zivilgesellschaft müsse sich deshalb auf die Verfahrensgrundsätze der Demokratie besinnen und Instrumente entwickeln, um stärker Einfluss auf die Entwicklung der Globalisierung nehmen zu können.

Prof. Saskia **Sassen** benennt als zweiten kritischen Punkt die sich entwickelnden neuen Governance-Systeme, innerhalb derer die globale ökonomische Macht-Strukturierung stattfindet. Sie verweist dabei auf die internationalen Institutionen, wie etwa den IWF oder die Institutionen des UN-Systems, deren Entstehung zum Teil weit zurückliegt. Festzustellen sei aber, dass diese internationalen Institutionen sich in einem Prozess der Transformation befänden und dadurch eine neue Funktion erhielten. Prof. Saskia **Sassen** demonstriert am Beispiel der WTO diesen Rollenwandel und betont, diese Institution müsste nunmehr ihre eigenen politischen Verfahrensregeln besser respektieren und beachten. Ein besonderes Problem sei aber die zunehmende Bedeutung privater Governance-Systeme auf der internationalen Bühne. Internationale Institutionen wie die WTO könnten - bei allen demokratischen Defiziten, die auch diese auszeichneten - hier ein Gegengewicht bilden. Das Problem sei deshalb nicht in erster Linie die multilaterale Governance-Struktur der WTO, sondern ihre zunehmende Überlagerung durch privat organisierte und legitimierte Governance-Systeme. Manche dieser privaten Systeme seien ganz offen als ökonomisch begründete Herrschaftssysteme zur Sicherung von grenzüberschreitenden, marktlichen Transaktionen - und damit gegen die jeweils nationalen öffentlichen Rechtssysteme - aufgebaut worden, während andere eine eher hybride Rolle einnehmen. Eine entscheidende Frage sei freilich, wie der öffentliche Sektor auf die privaten Governance-Systeme Einfluss nehmen könne, um ein Gegengewicht zu deren ökonomisch begründeter Herrschaft zu bilden.

In einem abschließenden Punkt geht Prof. Saskia **Sassen** auf die Macht des *Soft Law* ein. Eine zentrale Frage sei, welche Mechanismen und Regime jene Regeln und Normen generierten, die nicht unmittelbar auf dem formellen Rechtssystem beruhten. Gerade am Beispiel der Festlegung von Wettbewerbsregeln lasse sich zeigen, wie transnationale Netzwerke und eine wachsende grenzüberschreitende Infrastruktur die nationalen Rechtssysteme transzendierten. Dies gelte nicht nur für das internationale Wirtschaftssystem, sondern auch für andere Gebiete wie etwa die Frage der Menschenrechte. Insgesamt sei die heutige Ära gekennzeichnet von hochspezialisierten, grenzüberschreitenden Zirkeln und Netzwerken, die in einer Wechselwirkung mit der ebenfalls grenzüberschreitenden zivilgesellschaftlichen Interessenartikulation stehe. Dies führe in der Konsequenz zu einer politischen Landschaft mit einem zunehmenden Gewicht von Nicht-Regierungs-Akteuren, wobei es ganz unterschiedli-

che Bezugfelder und Umgebungen gebe, die ein heterogenes und fragmentiertes Gesamt-Schema der Macht- und Einflusstrukturen zwischen privaten und öffentlichen Interessen und Gütern schaffe, die mehr und mehr in denationalisierter und nicht-verrechtlicher Form und damit auch auf der Ebene einer transnationalen Zivilgesellschaft artikuliert würden.

Der **Vorsitzende** dankt Prof. Saskia Sassen für den Vortrag und eröffnet die Diskussion.

Das sachverständige Mitglied, Dr. h.c. Dieter **Wolf**, erkundigt sich nach der spezifisch neuen Qualität von *soft law* und *soft governance* und stellt die Frage, inwieweit sich diese neue Struktur der internationalen Rechts- und Regelkonstitution von früheren Formen der Rechtssetzung unterscheide.

Das sachverständige Mitglied, Dr. Michael **Baumann**, fragt nach den demokratischen Grundlagen der grenzüberschreitenden, zunehmend privat konstituierten Regelsysteme, er verweist dabei auf die Gefahr einer elitären Rechtssetzung, die gerade für die gesellschaftlich Schwachen Nachteile bringen könnte.

Abg. Dr. Sigrid **Skarpelis-Sperk** (SPD) verweist auf die Folgen der im Vortrag skizzierten Fragmentierungen für das politische System und wirft die Frage der Handlungs- und Regulierungsmöglichkeiten auf der Ebenen der nationalen Parlamente auf.

Ähnlich auch die Frage von Abg. Annelie **Buntenbach** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), die sich insbesondere auf die künftigen Prioritäten und Aufgaben der Parlamente und der Nichtregierungsorganisationen richtet.

Das sachverständige Mitglied, Prof. Dr. Elmar **Altvater**, spricht die Rolle von Transnationalen Konzernen an. Auf das Beispiel Bhopal verweisend stellt er die Frage, inwieweit nicht *soft law*, das diese Unternehmen vielfach der Verantwortung entzogen hätte, zunehmend durch bindendes Recht auch auf der internationalen Ebene, etwa durch den Internationalen Strafgerichtshof, ersetzt und überlagert werde.

Abg. Ursula **Lötzer** (PDS) betont die Machtungleichheiten zwischen den Nationalstaaten und deren Auswirkungen auf die Entscheidungsstrukturen in den multilateralen Institutionen. Ihre Frage richtet sich auf die Möglichkeiten der Demokratisierung und der Schaffung von anderen Machtgleichgewichten.

Das sachverständige Mitglied, Prof. Dr. Brigitte **Young**, teilt zwar die Auffassung, dass die Globalisierung das internationale Macht- und Regelgefüge verändert habe, man müsse aber auch die Bewegungen gegen die Globalisierung berücksichtigen. Hier werde eine zunehmende Zentralisierung des Staates sichtbar, die insbesondere im repressiven Handeln der Staatsakteure zum Ausdruck gelange, was auch Anlässe für gesellschaftliche Zusammenstöße gebe.

Abg. Gudrun **Kopp** (F.D.P.) fragt nach dem Verhältnis zwischen der Ebene der Gesetzgebung und der Ebene der Regeln und Normen und bittet um eine genauere Darlegung der konkreten Entstehungs- und Anwendungsprozesses dieser Regelsysteme.

Das sachverständige Mitglied, Dr. Werner **Gries**, problematisiert die Rolle der Kommunikationstechnologien im Globalisierungsprozess im Zusammenhang mit der von der Referentin dargelegten Entwicklung von internationalen Netzwerken.

Prof. Saskia **Sassen** unterstreicht in einer ersten Antwortrunde den ambivalenten Charakter der Ausbreitung fragmentierter Rechts- und Normensysteme auf der internationalen Ebene. Sie betont die zunehmende Spezialisiertheit internationaler Kommunikationssysteme, die nicht nur wirtschaftlich Mächtigen dienen, sondern auch benachteiligten Gruppen erlauben, sich weltweit Gehör und gleichzeitig Zugang zu Expertise zu verschaffen. Im Hinblick auf die nationale Politik von Regierungen und Parlamenten sieht die Referentin eine neue Rollendefinition: Die Staaten hätten sich teilweise schon neu erfunden, auch die Parlament müssten nun einen neuen Handlungsmodus mit neuen Instrumenten finden, um sich die Entscheidungsgewalt auch bei den vielfältigen Formen der entnationalisierten Politik wieder anzueignen. Dies gelte nicht nur für die Finanz- und Geldpolitik oder den Bereich der Regulierungen, sondern auch für andere Politikfelder, wie etwa bei der Institutionalisierung von Menschenrechten. Die dazu notwendige Wissensvermittlung sei im übrigen eine wichtige Aufgabe für die Nichtregierungsorganisationen.

In der abschließenden Antwortrunde geht Prof. Saskia **Sassen** auf die negativen Aspekte der Globalisierung ein. Sie betont, es gehe zunächst nicht um eine normative Bewertung der von ihr analysierten Prozesse. Sie spreche als Forscherin, deren Interesse zunächst auf eine Beschreibung dessen, was passiert, gerichtet sei. Die Bewertung des Beschriebenen sei eine andere Geschichte. Es gebe in der Tat die



negativen Erscheinungen, auf die die Zuhörer hingewiesen hätten. Ihre analysierten Prozesse, wie etwa jene der transnationalen Netzwerke, böten freilich Möglichkeiten in vielerlei Hinsicht, nicht zuletzt für demokratische Entscheidungspotentiale. Es seien aber immer Fragmente von Politik, die sich in diesen Prozessen zeigten, aus ihnen müsse gelernt werden. Auch die Machtungleichgewichte der Staaten im multilateralen System müssten realistisch gesehen werden, dennoch gebe es auch für kleine Akteure in diesem ungleichgewichtigen System Handlungs- und Einflussmöglichkeiten, die in rein bilateralen Beziehungen nicht existieren könnten.

Schließlich geht die Referentin auch auf die grundsätzliche Frage nach dem Globalisierungsbegriff ein. Es sei nicht möglich, mit einer Standard-Definition den Prozess der Globalisierung zu erfassen, auch mit dem Verweis auf wachsende Interdependenz sei Globalisierung nicht hinreichend beschrieben. Ein Weg zu einem besseren Verständnis sei zunächst, zu verstehen, was an Geschichte davor geschehen sei. Hier sei es zunächst zu einer Verstärkung des Nationalstaates gekommen, erst danach hätte die Bedeutung der zwischenstaatlichen Systeme zugenommen. Sehr wichtig sei dabei auch die technische Entwicklung - die Anwendung und Verbreitung von Informationstechnologien ermögliche neue Formen in der transnationalen Verknüpfung von Handel, Verkehr und Kommunikation. Das Neue an der Globalisierung seien grenzüberschreitende Netzwerke und eine wachsende grenzüberschreitende Infrastruktur, die mehr und mehr außerhalb des zwischenstaatlichen Rahmens angesiedelt seien. Um diese weltweiten Netzwerke zur Förderung der Demokratie zu nutzen, werde freilich noch viel Zeit und Arbeit nötig sein.

Der **Vorsitzende** dankt Prof. Saskia Sassen für den Vortrag. Er betont in seinem Schlusswort mit Blick auf die weitere Arbeit der Kommission, eine zentrale Botschaft des Referats sei, dass die Globalisierung - als eine historische Phase nach einem unheimlich mächtig geworden Nationalstaat - als eine Phase der Neuordnung, und damit als Chance begriffen werden könne. Auf der internationalen Ebene fehle nun freilich noch die Möglichkeit der Festlegung verbindlicher Rechtsnormen, die Alternative hierzu sei das, was als *soft law* bezeichnet worden sei. Hierzu müssten auch Anstandsregeln, Berichtsregeln und Schlichtungsregeln verlässlich definiert werden. Eine radikale Ablehnung des Rahmens der WTO sei deshalb kontraproduktiv,

gleichwohl hätten die Proteste gegen die WTO eine verbesserte Verhandlungssituation und Gesprächsbereitschaft ermöglicht.

Der **Vorsitzende** dankt den Kommissionsmitgliedern und den Gästen für ihr Interesse an der öffentlichen Sitzung der Enquete-Kommission.

Ende des 2. Teils der Sitzung: 20.10 Uhr

Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker, MdB

- Vorsitzender -