

**Zwischenbericht
der Enquete-Kommission*)**

Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten

Inhaltsübersicht

	Seite
Inhaltsverzeichnis	II
Abbildungsverzeichnis	VIII
Tabellenverzeichnis	IX
Verzeichnis der Kästen	X
Abkürzungsverzeichnis	XI
Die Enquete-Kommission	XVIII
Vorwort	1
Einleitung	2
1. Finanzmärkte	11
2. Waren und Dienstleistungen	40
3. Ressourcen	81
4. Global Governance	105
5. Arbeitsmärkte	121
6. Wissens- und Informationsgesellschaft	141
7. Literaturverzeichnis	146
Anhang 1: Minderheiten- und Sondervoten, Stellungnahmen	158
Anhang 2: Kommissionsunterlagen	207

*) Eingesetzt durch Beschluss des Deutschen Bundestages vom 15. Dezember 1999 – Bundestagsdrucksache 14/2350.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abbildungsverzeichnis	VIII
Tabellenverzeichnis	IX
Verzeichnis der Kästen	X
Abkürzungsverzeichnis	XI
Die Enquete-Kommission	XVIII
Vorsitz	XVIII
Die Abgeordneten	XVIII
Ordentliche Mitglieder	XVIII
Stellvertretende Mitglieder	XVIII
Sachverständige Mitglieder	XIX
Kommissionssekretariat	XX
Vorwort	1
Einleitung	2
Von der Internationalisierung zur Globalisierung	2
Was ist neu an der Globalisierung?	3
Diagnose: Licht und Schatten der Globalisierung	5
Internationale Finanzkrisen	6
Wachsende Ungleichheit	6
Globale Umweltkrise	7
Ein möglicher Lösungsweg: Global Governance	7
1. Finanzmärkte	11
1.1 Globale Finanzmärkte zwischen Effizienz und Krisen	11
1.2 Die Globalisierung der Finanzmärkte	12
1.2.1 Neue Akteure und neue Finanzinstrumente auf den Finanzmärkten	13
1.2.2 Shareholder Value	15
1.2.3 Finanzierungsprobleme kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU)	17
1.2.3.1 Kleine und mittlere Unternehmen in Deutschland	17
1.2.3.2 Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) in Entwicklungsländern	19
1.2.3.3 Mikrofinanzierung und Frauen	20
1.2.4 Die Gefährdung finanzieller Stabilität durch Geldwäsche	21
1.3 Finanzkrisen	22
1.3.1 Ursachen und Ausbreitung von Finanzkrisen	22
1.3.2 Soziale, ökonomische und politische Kosten von Finanzkrisen	25
1.4 Reformbedarf und Reformmöglichkeiten der internationalen Finanzarchitektur	27

	Seite	
1.4.1	Regeln für Marktprozesse	28
1.4.1.1	Währungsmärkte	28
1.4.1.2	Ein regulativer Ordnungsrahmen für globale Kredit- und Anleihemärkte	32
1.4.2	Regulierung von Marktplätzen	33
1.4.3	Die Regulierung von Marktakteuren: Fonds und Rating-Agenturen	34
1.4.4	Ethisches Investment	34
1.4.5	Die Reform der „Marktaufsicht“: Internationale Finanzinstitutionen	35
1.4.5.1	Internationaler Währungsfonds und Weltbank	35
1.4.5.2	Entwicklungsfinanzierung	37
1.5	Schlussbemerkung	39
2.	Waren und Dienstleistungen	40
2.1	Einleitung und Überblick	40
2.2	Fakten und Trends: Die Globalisierung der Waren- und Dienstleistungsmärkte	43
2.2.1	Zur Datenlage	43
2.2.2	Die Position Deutschlands in der internationalisierten Wirtschaft	44
2.2.3	Globalisierung, Internationalisierung, Regionalisierung von Unternehmen und Märkten	47
2.2.4	Trends der Dienstleistungswirtschaft	51
2.2.5	Die Stellung der Entwicklungsländer im internationalen Handelssystem	53
2.2.6	Ökonomische und soziale Folgen der Internationalisie- rungsprozesse und mögliche Handlungsoptionen	54
2.3	Herausforderungen für den Mittelstand und kleine Unternehmen (KMU)	55
2.4	Konzentration und Wettbewerb in der Globalisierung	56
2.4.1	Zunehmende grenzüberschreitende Unternehmenskonzentration	57
2.4.2	Gründe für die Internationalisierung des Unternehmenssektors	58
2.4.3	Megafusionen: Gefährdungen der globalen Wettbewerbsbedingungen	58
2.4.4	Perspektiven für eine globale Wettbewerbsordnung	59
2.4.5	Wettbewerb und Entwicklungsländer	60
2.5	Verkehrsentwicklung und Verkehrskosten	61
2.5.1	Globalisierung und die Rolle der Transportkosten	61
2.5.2	Ökonomische und ökologische Auswirkungen	63
2.5.3	Schlussfolgerungen und mögliche Handlungsoptionen	64
2.6	Sozialstandards und globale Entwicklung	64

	Seite	
2.6.1	Sozialstandards und Kernarbeitsnormen: Die Debatte um international verankerte soziale Schutzrechte für Arbeitnehmer	66
2.6.2	Handel und Sozialstandards	67
2.6.3	Die ökonomische Bedeutung von Kernarbeitsnormen	69
2.6.4	Perspektiven für eine globale Sozialordnung	70
2.6.5	Die Selbstverpflichtung von Unternehmen.....	71
2.6.6	Anhang zu Sozialstandards und Globale Entwicklung.....	74
3.	Ressourcen	81
3.1	Umwelt und Entwicklung im Zeitalter der Globalisierung	81
3.2	Weltumweltorganisation	89
3.3	Ausgewählte Sachbereiche	91
3.3.1	Wasser – ein weltweit immer knapper werdendes Gut	91
3.3.1.1	Einführung	91
3.3.1.2	Fragestellungen der Enquete-Kommission	94
3.3.1.3	Chancen und Grenzen marktwirtschaftlicher Instrumente in der Wasserwirtschaft	94
3.3.1.4	Ist eine globale Wasserkonvention zweckmäßig?	96
3.3.1.5	Erstes Fazit	96
3.3.2	Biologische Vielfalt	97
3.3.2.1	Einleitung.....	97
3.3.2.2	Beispiel: Ökosystem Wald.....	98
3.3.2.3	Perspektiven.....	99
3.3.3	Ernährung und Landwirtschaft	100
3.3.3.1	Globale Ernährungssicherheit.....	100
3.3.3.2	Globaler landwirtschaftlicher Umwelt- und Ressourcen- schutz	101
3.3.3.3	Globaler Agrarstrukturwandel	102
3.3.3.4	Globale wirtschaftliche und politische Rahmen- bedingungen	103
3.3.3.5	Agrarentwicklungspfade für die Zukunft	103
3.4	Ausblick	104
4.	Global Governance	105
4.1	Was ist, warum und wozu „Global Governance“?	105
4.1.1	Was ist „Global Governance“?	105
4.1.2	Probleme, auf die Global Governance eine Antwort geben will	106
4.1.3	Inhaltliche Orientierungen und normative Kriterien für Global Governance	107
4.1.4	Zwischenbilanz: Zukünftige Ziele einer Global Governance	108

	Seite	
4.2	Global Governance als Verdichtung der internationalen Kooperation und Ausbau des Multilateralismus	108
4.2.1	„Global Governance“ meint nicht „Global Government“ ..	108
4.2.2	Global Governance benötigt und stützt Nationalstaaten	108
4.2.3	„Regional Governance“ als Bausteine einer Global Governance	108
4.2.4	Internationale Verhandlungen als Bausteine einer Global Governance	109
4.2.5	Internationale Institutionen als Säulen einer Global Governance	110
4.2.6	Zwischenbilanz: Zukünftige Ziele einer Global Governance	112
4.3	Global Governance als Verstärkung der transnationalen Kooperation von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren	113
4.3.1	Neue Akteure in der Global Governance.....	113
4.3.2	Herausbildung neuer Kooperationsformen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren	113
4.3.3	Fragen der demokratischen Legitimität nichtstaatlicher Akteure	115
4.3.4	Zwischenbilanz: Zukünftige Ziele einer Global Governance	115
4.4	Bedingungen, Chancen und Risiken von Global Governance	116
4.4.1	Multilaterale Kooperation vs. unilaterale Hegemonie	116
4.4.2	Absolute vs. geteilte Souveränität	117
4.4.3	Inner- und zwischenstaatliche Demokratieprobleme	117
4.4.4	Zwischenbilanz: Zukünftige Ziele einer Global Governance	118
4.5	Zentrale Handlungsfelder für Global Governance	118
5.	Arbeitsmärkte	121
5.1	Einleitung	121
5.2	Wirtschaftliche und soziale Entwicklungen in Zeiten der Globalisierung	122
5.2.1	Globale Trends.....	122
5.2.2	Weltregionen im Überblick	124
5.2.2.1	Mitgliedsstaaten der OECD	124
5.2.2.2	Mittel- und Osteuropa und Zentralasien	125
5.2.2.3	Asien und im Pazifik	125
5.2.2.4	Lateinamerika und der Karibik	125
5.2.2.5	Nahe Osten und Nordafrika	125
5.2.2.6	Sub-Sahara Afrika	126
5.2.3	Zwischenfazit	126

	Seite
5.2.4	Genderspezifische Fragestellungen im Kontext der Globalisierung 127
5.2.5	Der Arbeitsmarkt in Deutschland 128
5.2.5.1	Arbeitsmarktbilanz 128
5.2.5.2	Strukturwandel des Arbeitskräftebedarfs 130
5.2.5.3	Zur zukünftigen Entwicklung 134
5.3	Die weltwirtschaftlichen Trends vor dem Hintergrund der Globalisierung 135
5.4	Globalisierung als Gestaltungsaufgabe – die Rolle der ILO 136
5.5	Statistische Ergänzungen 137
6.	Wissens- und Informationsgesellschaft 141
6.1	Einleitung 141
6.2	Die Bedeutung der IuK-Techniken für die wirtschaftliche Entwicklung 141
6.3	Chancen und Risiken der IuK-Techniken für Entwicklungsländer 142
6.4	Auswirkungen des Einsatzes von IuK-Techniken auf die Beschäftigung 142
6.5	Das Problem des „digital divide“ innerhalb der Länder 143
6.6	Arbeitsprogramm der Arbeitsgruppe „Globale Wissens- und Informationsgesellschaft“ 144
7.	Literaturverzeichnis 146

	Seite
Anhang 1: Minderheiten- und Sondervoten, Stellungnahmen	
Einleitende Bemerkung von Hartmut Schauerte, MdB (Obmann und Sprecher der CDU/CSU-Fraktion): Chancen für Deutschland im globalen Zeitalter	158
Minderheitsvotum der CDU/CSU-Fraktion zu Kapitel 1: Finanzmärkte	160
Minderheitsvotum der CDU/CSU-Fraktion zu Kapitel 2: Güter- und Dienstleistungsmärkte	170
Minderheitsvotum der CDU/CSU-Fraktion zu Kapitel 3: Ressourcen	171
Minderheitsvotum der CDU/CSU-Fraktion zu Kapitel 5: Arbeitsmärkte	175
Minderheitsvotum der CDU/CSU-Fraktion zu Kapitel 6: Globale Wissensgesellschaft	183
Sondervotum der FDP-Fraktion zur Einleitung	183
Minderheitsvotum der FDP-Fraktion zu Kapitel 1: Finanzmärkte	185
Minderheitsvotum der FDP-Fraktion zu Kapitel 2.6: Sozialstandards	192
Stellungnahme der FDP-Fraktion zu Kapitel 3: Ressourcen	193
Stellungnahme der FDP-Fraktion zu Kapitel 5: Arbeitsmärkte	193
Zusatzvotum der PDS-Fraktion zu Kapitel 1: Finanzmärkte	193
Votum der PDS-Fraktion zu Kapitel 2: Güter- und Dienstleistungsmärkte, insb. zu 2.4: Konzentration und Wettbewerb in der Globalisierung	198
Zusatzvotum der PDS-Fraktion zu Kapitel 2: Güter- und Dienstleistungsmärkte, insb. zu 2.6: Sozialstandards und globale Entwicklung	201
Anhang 2: Kommissionsunterlagen	
Verzeichnis der Kommissionsdrucksachen	207
Verzeichnis der von der Enquete-Kommission vergebenen Gutachten ..	210
Anhörungen der Enquete-Kommission	211
Übersicht der Arbeitsgruppen	215
Internet-Angebot der Enquete-Kommission „Globalisierung“	216

	Seite
Abbildungsverzeichnis	
Abbildung 1: Die weltweiten Exporte 1950 bis 1998	2
Abbildung 2: Die Karriere des Wortes „Globalisierung“	3
Abbildung 3: Entwicklung der Anzahl der Internet-Hosts weltweit	4
Abbildung 4: Die Globalisierung der Finanzmärkte 1972 bis 1995	4
Abbildung 5: Entwicklung der Körperschaftssteuersätze	5
Abbildung 6: Der Abstand wächst	6
Abbildung 7: Das große Artensterben hat erst in jüngster Zeit eingesetzt	7
Abbildung 8: Internationale Umweltverträge 1920 bis 1998	8
Abbildung 9: Divergenz in der Einkommensverteilung	8
Abbildung 10: Anzahl internationaler nichtstaatlicher Organisationen 1956 bis 1998	9
Abbildung 1.1: Anteile am Weltsozialprodukt und an der Weltbevölkerung	12
Abbildung 2.1: Indikatoren zur Internationalisierung der Wirtschaft (weltweite Entwicklung)	41
Abbildung 2.2: In der Oberliga der Globalisierung	45
Abbildung 2.3: Handelsverflechtung Triade	46
Abbildung 2.4: Internationalisierung des Produzierenden Gewerbes und des Dienstleistungssektors in Deutschland	47
Abbildung 2.5: Umsätze von Auslandsfirmen	48
Abbildung 2.6: Direktinvestitionsverflechtung in der Triade	51
Abbildung 2.7: Vergleich jährlicher Direktinvestitionsströme, grenzüberschreitende M&A und Aktienindizes	57
Abbildung 3.1: Entwicklung des Energieverbrauchs und Wirtschaftswachstum – Luftverkehr, Verkehr und insgesamt	81
Abbildung 3.2: Anteile ausgestorbener und gefährdeter Pflanzenarten in Europa	83
Abbildung 3.3: Weltweite Entwicklung des Waldbestandes	84
Abbildung 3.4: Anstieg der oberflächennahen Weltmitteltemperatur 1990 bis 2100	85
Abbildung 3.5: Zunahme der UV-Strahlung über Europa 1980 bis 1997	86
Abbildung 3.6: Wasserverfügbarkeit in den Weltregionen 2025	87
Abbildung 3.7: Global Desertification Vulnerability	88
Abbildung 3.8: Reduktion des Zeitaufwands für Wasser- und Brennstoffversorgung durch Investitionen in die Infrastruktur	93
Abbildung 3.9: Noch immer hungern 826 Millionen Menschen	101
Abbildung 4.1: Wachstum internationaler Organisationen	111

	Seite
Abbildung 5.1: Kinderarbeit in der Welt	124
Abbildung 5.2: Westdeutsche Arbeitsmarktbilanz 1970 bis 2001 ...	129
Abbildung 5.3: Gesamtwirtschaftliches Arbeitsvolumen in Westdeutschland	129
Abbildung 5.4: Ostdeutsche Arbeitsmarktbilanz 1991 bis 2001	130
Abbildung 5.5: Langfristiger Strukturwandel nach Fourastié	131
Abbildung 5.6: Qualifikationsstruktur der Erwerbstätigen 1985 bis 2010	132
Abbildung 6.1: Internetnutzung relativ zum regionalen Anteil der Weltbevölkerung	142
Abbildung 6.2: Anteil von Frauen und Männern bei der Internet- nutzung in Deutschland	144
Abbildung A2.1: Internet-Angebot der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“	216

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1.1: Die Dynamik der weltweiten Finanzmärkte 1990 bis 1999	12
Tabelle 2.1: Die Auslandsverflechtung der deutschen Wirtschaft	44
Tabelle 2.2: Offenheit der Volkswirtschaften	49
Tabelle 2.3: Die weltweit größten international operierenden Unternehmen 1998	52
Tabelle 3.1: Umwandlung natürlicher Ökosysteme in ausgewählten Ländern	98
Tabelle 3.2: Ökonomischer Wert von Ökosystemen	100
Tabelle 4.1: Die Diskussion um Global Governance im Überblick	119
Tabelle 5.1: Die ungleiche Verteilung des Zugangs zum Internet	126
Tabelle 5.2: Langzeitarbeitslose in Westdeutschland	137
Tabelle 5.3: Entwicklung der beschäftigten Arbeitnehmer in 1 000	138
Tabelle 5.4: Befristungsquoten für Arbeiter und Angestellte (ohne Azubis) nach dem Mikrozensus	138
Tabelle 5.5: Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung in 1 000	139
Tabelle 5.6: Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials in Deutschland	140
Tabelle 6.1: Positives und negatives Szenario der Auswirkungen auf die Arbeitsqualität	143
Tabelle A1.1: Reform der Stimmrechte im IWF	197
Tabelle A2.1: Übersicht der Arbeitsgruppen	215

	Seite
Verzeichnis der Kästen	
Kasten 1.1:	Hedge Fonds 14
Kasten 1.2:	Was ist Spekulation? 16
Kasten 1.3:	Basel II 18
Kasten 1.4:	Der „Konsens von Washington“ 23
Kasten 1.5:	Die Einrichtung des Financial Stability Forums 25
Kasten 1.6:	Was ist Seignorage? 30
Kasten 1.7:	Die Empfehlungen des Financial Stability Forums im Bericht über den (kurzfristigen) Kapitalverkehr 32
Kasten 1.8:	Die Empfehlungen des Financial Stability Forums im Bericht über die Offshore-Zentren 33
Kasten 1.9:	Die Empfehlungen des Financial Stability Forums im Bericht über die Fonds „mit großer Hebel- wirkung“ 34
Kasten 1.10:	Londoner Schuldenabkommen 38
Kasten 2.1:	Sonderwirtschaftszonen 50
Kasten 2.2:	Sozialstandards: Zentrale Begriffe 65
Kasten 2.3:	Konventionen der IAO: Kernbereich der sozialen Rechte im Arbeitsleben 67
Kasten 3.1:	WBGU zur Salzwasserproblematik 91
Kasten 3.2:	Täglicher Pro-Kopf-Wasserverbrauch 92
Kasten 3.3:	Die wichtigsten Wassernutzer, die größten Probleme 92
Kasten 3.4:	WBGU-Leitbild zum Umgang mit Süßwasser 96
Kasten 3.5:	Der Welternährungsgipfel 103
Kasten 4.1:	Global Governance im Bericht der CGG 105
Kasten 4.2:	Einige Beispiele für Herausforderungen, die sich – in unterschiedlicher Intensität – durch Globalisierung verschärfen können 106
Kasten 4.3:	Weltkonferenzen 109
Kasten A1.1:	Exkurs: Niederlande und Dänemark – Arbeitszeitverkürzung als Jobmaschine? 178

Abkürzungsverzeichnis

ABM	Agreement on Anti-Ballistic Missiles (Raketenabwehrvertrag)
ADI	Foreign Direct Investment (ausländische Direktinvestitionen)
AFMIN	The Africa Microfinance Network
AG	Aktiengesellschaft
AKP-Staaten	Staaten aus Afrika (A), der Karibik (K) und dem Pazifik (P), mit denen die EU im Rahmen der Lomé-Abkommen zusammenarbeitet.
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation (Anrainerstaaten des pazifischen Beckens)
APS	Allgemeines Präferenzsystem (der Europäischen Union)
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations (Verband südostasiatischer Nationen)
ATTAC	Association for the Taxation of Financial Transactions for the Aid of Citizens
AU Stud	Arbeitsunterlage der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“: Studie
B2B	Business to Business
B2C	Business to Consumer
BA	Bundesanstalt für Arbeit
BAKred	Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen
BAWe	Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel
BCBS	Basle Committee on Banking Supervision
BCC	Business Crime Control e.V. (NRO zu Wirtschaftsverbrechen und Korruption)
BdB	Bundesverband deutscher Banken
BDI	Bundesverband der Deutscher Industrie e.V.
BGW	Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft
BIAC	Business and Industry Advisory Committee
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BIS	Bank for International Settlements
BIZ	Bank für Internationalen Zahlungsausgleich
BLUE21	Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Umwelt und Entwicklung (NRO zu umwelt- und entwicklungspolitischen Themen)
BMA	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMV	Bundesministerium für Verkehr

BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BSP	Bruttosozialprodukt
BT	Bundestag
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestages
BVMW	Bundesverband der mittelständischen Wirtschaft
CDU	Christlich Demokratische Union
CEP	Council on Economic Priorities
CGAP	Consultative Group to Assist the Poorest
CGG	Commission on Global Governance
CIME	OECD-Ausschuss für Internationale Investitionen und Multinationale Unternehmen
CO ₂	Kohlendioxid
CONGO	Council for Non Governmental Organisations
CSD	Commission for Sustainable Development
CSU	Christlich-Soziale Union
DAC	Development Assistance Committee (Ausschuss für Entwicklungshilfe (der OECD))
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DLG	Deutsche Landwirtschaftsgesellschaft
DSE	Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung
DSGV	Deutscher Sparkassen- und Giroverband
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development (Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung)
Ecologic	Institut für Internationale und Europäische Umweltpolitik in Berlin
e-commerce	electronic commerce
ECOSOC	Economic and Social Council (Wirtschafts- und Sozialrat der VN)
EG	Europäische Gemeinschaft
EKD	Evangelische Kirche in Deutschland
EL	Entwicklungsländer
EPA	Environmental Protection Agency (der USA)
EPD	Evangelischer Pressedienst
ETAN	European Technology Assessment Network
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft

EWS	Europäisches Währungssystem
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
EZB	Europäische Zentralbank
FDP	Freie Demokratische Partei
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FATF	Financial Action Task Force on Money Laundering der OECD
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FCKW	Fluorchlorkohlenwasserstoffe
FDI	Foreign Direct Investment (ausländische Direktinvestitionen)
FED	Federal Reserve (Zentralbank der USA)
FEZ	Freie Exportzonen
FIBV	International Federation of Stock Exchanges
FRA	Forest Resources Assessment
FSF	Financial Stability Forum
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
G10	Gruppe von 10 „big players“, das sind die G7 und Belgien, Niederlande, Schweden, Schweiz und Saudi Arabien (= 12 Staaten)
G20	Internationales Forum der Finanzminister und Notenbankgouverneure der G7 und Argentinien, Australien, Brasilien, China, Indien, Indonesien, Mexiko, Russland, Saudi Arabien, Südafrika, Südkorea, Türkei sowie der Europäischen Union und der Bretton Woods Institutionen (IWF und Weltbank), um die Stabilität auf den internationalen Finanzmärkten zu fördern.
G24	Intergovernmental Group of Twenty-Four on International Monetary Affairs (Mitglieder aus Afrika, Asien und Lateinamerika)
G7	Gruppe von sieben Industriestaaten (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, USA)
G77	Group of Seventy-Seven at the United Nations (von 77 Entwicklungsländern gegründet)
G8	Group of Eight (Gruppe von acht Industriestaaten; G7 und Russland bzw. Frankreich, Großbritannien, Deutschland, Italien, Kanada, Japan, USA, zusätzlich Russland).
GATS	General Agreement on Trade in Services (Allgemeines Abkommen über Handel mit Dienstleistungen)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen)
GEF	Global Environmental Facility
Ggf.	Gegebenenfalls

GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
GwG	Geldwäschegesetz
HDI	Human Development Index
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
HKW	Halogenierte Fluorchlorkohlenwasserstoffe
HLI	Highly Leveraged Institutional Investors (Institutionelle Anleger mit großer Hebelwirkung)
HWWA	Hamburgisches Weltwirtschaftsarchiv/Hamburg Institute of International Economics
IA	Institutionelle Anleger
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
ICC	International Chamber of Commerce
ICFTU	International Confederation of Free Trade Unions (Internationaler Bund Freier Gewerkschaften)
ICT	Information- and Communication Technologies
IFI	Internationale Finanzmarktinstitution
IfW	Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel
IGO	Intergovernmental Organization
IKT	Informations- und Kommunikationstechniken
IL	Industrieländer
ILO	International Labour Organization (IAO)
IMA	Interministerielle Arbeitsgruppe
IMF	International Monetary Fund (IWF)
IMFC	International Monetary and Financial Committee
imug	Institut für Markt-Umwelt-Gesellschaft, Hannover
INEF	Institut für Entwicklung und Frieden, Duisburg
IOSCO	International Organization of Securities Commissions
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IPEC	International Programme on the Elimination of Child Labour (Internationales Programm zur Abschaffung der Kinderarbeit)
IRB-Ansatz	Internal-Ratings Based Approach
ITU	International Telecommunication Union
IUCN	The World Conservation Union
IuK	Informations- und Kommunikationstechniken
IW	Institut der deutschen Wirtschaft, Köln

iwd	Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln
IWF	Internationaler Währungsfonds (IMF)
JIT	Just in Time
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMU	Kleine und Mittlere Unternehmen
LAWA	Länderarbeitsgemeinschaft Wasser
LDC	Least Developed Countries
LTCM	Long Term Capital Management
M&A	Merger and Aquisitions
MAI	Multilateral Agreement on Investment (Multilaterales Investitionsabkommen)
MdB	Mitglied des Bundestages
MERCOSUR	Mercado Común del Sur (Gemeinsamer Markt der Cono Sur-Länder Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay bzw. Gemeinsamer Markt Lateinamerikas)
MIT	Massachusetts Institute of Technology
MK	Mikrozensus
MNC	Multinational Corporation (Multinationale Unternehmen)
MOE	Mittel- und Osteuropäische Staaten
MPG	Max-Planck-Gesellschaft
MSCI	Morgan Stanley Capital International Inc. (einer der weltweit führenden Aktienindices)
N ₂ O	Distickstoffoxid, Lachgas
NAFTA	North American Free Trade Agreement (Nordamerikanische Freihandelszone)
NAI	Natur-Aktien Index
NBER	National Bureau of Economic Research
NGO	Non Governmental Organization (Nichtregierungsorganisation)
NIC	Newly Industrialized Country
NRO	Nichtregierungsorganisation
NSB	Neue Soziale Bewegungen
O ₃	Ozon
OA	Official Aid to Countries and Territories in Transition
OAU	Organisation of African Unity
ODA	Official Development Assistance (Öffentliche Entwicklungshilfe)
OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Development
OFC	Offshore Financial Centres

OGD	Observatoire Géopolitique des Drogues
OTC	Over The Counter
PC	Personal Computer
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
PPP	Public Private Partnership
PSI	Private Sector Involvement
R&D	Research and Development
RWE	Rheinisch-Westfälische Elektrizitätswerke AG
RWS	Rat für wirtschaftliche Sicherheit bei den VN
SA 8000	Social Accountability Standard 8000
SEF	Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn
SEWA	Self Employed Women's Association
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StGB	Strafgesetzbuch
SV	Shareholder Value
SVR	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
TI	Transparency International
TNC	Transnational Corporation (Transnationale Unternehmen)
TNI	Transnationalitätsindex
TRIPS	Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte an geistigem Eigentum)
TUAC	Trade Union Advisory Committee
UBA	Umweltbundesamt
UBS	United Bank of Switzerland (Name der 1998 aus der Fusion der Schweizerischen Bankgesellschaft (UBS) und des Schweizerischen Bankvereins (SBV) hervorgegangenen schweizerischen Großbank.)
UIA	Union of International Associations
UK	United Kingdom (Vereinigtes Königreich von Großbritannien)
UN	United Nations (VN)
UNCCD	United Nations Convention to Combat Desertification (Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung in den von Dürre und/oder Wüstenbildung schwer betroffenen Ländern, insbesondere Afrika, Desertifikationskonvention)
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development

UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environment Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNFF	United Nations Forum on Forests
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women
UNO	United Nations Organisation
UNODCCP	United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention
USA	United States of America
UV-B	Ultra Violett B (Wellenlänge zwischen 280 und 320 nm)
v. H.	von Hundert
VN	Vereinte Nationen
VR	Volksrepublik (VR China)
vs.	versus
WBGU	Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen
WCD	World Commission on Dams
WCMC	World Conservation Monitoring Centre
WEED	World Economy, Ecology & Development (Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung – NRO zur Nord-Süd- und Ökologie-Politik)
WHO	World Health Organization
WIEGO	Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing
WIPO	World Intellectual Property Organization (Weltorganisation für geistiges Eigentum)
WIR	World Investment Report (UNCTAD)
WRI	World Resources Institute
WSKR-Pakt	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte
WSSD	World Summit on Sustainable Development (UN-Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung)
WTO	World Trade Organization
WWI	World Watch Institute
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Social Science Research Center Berlin)
ZEW	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH

Die Enquete-Kommission**Vorsitz****Vorsitzender:** Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker, MdB (SPD)**Stellv. Vorsitzender:** Thomas Rachel, MdB (CDU/CSU)**Die Abgeordneten****Ordentliche Mitglieder**

SPD

Reinhold Hemker

Dr. Edelbert Richter (ab 7. Februar 2001)

Gudrun Roos

Dagmar Schmidt

Dr. Sigrid Skarpelis-Sperk (Obfrau)

Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker

Stellvertretende Mitglieder

Detlef Dzembitzki

Rainer Fornahl (bis 19. Juni 2001)

Winfried Mante

Johannes Pflug

Ottmar Schreiner

Jörg Tauss (ab 19. Juni 2001)

Wolfgang Weiermann (ab 6. Juni 2000)

Margrit Wetzel (bis 6. Juni 2000)

CDU/CSU

Klaus-Jürgen Hedrich (ab 2. Juli 2001)

Josef Hollerith

Dr. Martina Krogmann (bis 2. Juli 2001)

Thomas Rachel

Hartmut Schauerte (Obmann)

Manfred Grund

Dr. Klaus W. Lippold

Karl-Heinz Scherhag

Max Straubinger

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Annelie Buntenbach (Obfrau)

Steffi Lemke (ab 26. März 2001)

Margareta Wolf (bis 26. März 2001)

FDP

Gudrun Kopp (Obfrau)

Heinrich L. Kolb

PDS

Ursula Lötzer (Obfrau)

Uwe Hixsch

Sachverständige Mitglieder

Prof. Dr. Elmar Altvater	Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin
Dr. Michael Baumann	Staatssekretär a. D., Schwerin
Dr. Wolfgang Brühl	Unternehmensberater, Frankfurt am Main
Prof. Dr. Dr. Rudolf Dolzer	Universität Bonn, Institut für Völkerrecht, Bonn
Dr. Werner Gries	Ministerialdirektor a. D. des BMFT, Bonn
Dipl.-Ing. Otmar Haas	Haas Consulting Services, Ronnenberg
Prof. Dr. Jörg Huffschmid	Universität Bremen, Fachbereich Wirtschaftswissenschaft, Bremen
Prof. Dr. Franz Nuscheler	Professor für vergleichende und internationale Politik an der Universität Gesamthochschule Duisburg, Direktor des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF), stellv. Vorsitzender der Stiftung Entwicklung und Frieden, Duisburg
Prof. Dr. Karl-Heinz Paqué	Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, Fakultät für Wirtschaftswissenschaft, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Internationale Wirtschaft, Magdeburg
Heinz Putzhammer	Deutscher Gewerkschaftsbund, Mitglied des Geschäftsführenden Bundesvorstandes, Berlin
Prof. Dr. Robert Tschiedel	apl. Professor im Fachbereich Sozialwissenschaften an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, wissenschaftlicher Leiter/Direktor des Instituts für Technik und Gesellschaft, Geschäftsführer TaT Transferzentrum für angepasste Technologien GmbH, Rheine
Dr. h.c. Dieter Wolf	Präsident a. D. des Bundeskartellamtes, Düsseldorf
Prof. Dr. Brigitte Young	Institut für Politikwissenschaft, Westfälische Wilhelms-Universität Münster

Kommissionssekretariat

Der Enquete-Kommission wurde von der Verwaltung des Deutschen Bundestages zur organisatorischen und wissenschaftlichen Unterstützung ihrer Arbeit ein Sekretariat zur Verfügung gestellt.

Leiter des Sekretariats

Dr. Gerd Renken

Stellvertretender Leiter des Sekretariats

Dr. Otto Singer

Wissenschaftliche Mitarbeiter

Marianne Beisheim, Politikwissenschaftlerin, M. A. (ab September 2000)

Jochen Boekhoff, Diplom-Volkswirt

Dipl.-Ing. Dörte Bernhardt, Diplom-Chemieingenieurin (ab September 2000)

Andreas Gehlhaar, M.A., Volkswirtschaft (bis März 2001)

Hella Hoppe (Dr. rer. pol., Publ. in Vorb.; ab Mai 2001)

Dr. Sabine Vogel, Juristin

Sachbearbeiter/Büroleiter

Klaus Braun, Diplom-Betriebswirt (FH)

Erste Kommissionssekretärin

Christiane Kahlert

Zweite Kommissionssekretärin

Bettina Reinhardt (bis Juli 2001)

Studentische Hilfskräfte

Christian Boetel

Sascha Claudius

Vorwort

Der Deutsche Bundestag hat mit Beschluss vom 14. Dezember 1999 (BT-Drs. 14/2350) die Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“ eingesetzt, die sich seit ihrer konstituierenden Sitzung vom 13. März 2000 mit den Chancen und Risiken der Globalisierung auseinandersetzt.

Die zentralen Fragen der Arbeit der Kommission werden im Einsetzungsbeschluss gestellt: „Welche Gründe haben zur Globalisierung der Weltwirtschaft geführt und wirken weiter, welche Auswirkungen ergeben sich in welchen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Bereichen, welche Handlungsmöglichkeiten und Notwendigkeiten bestehen für die nationale und internationale Gemeinschaft, verantwortungsvoll auf die weitere Entwicklung einzuwirken und Einfluss zu nehmen?“

Ich sehe darin auch die Aufforderung, mögliche Mitwirkungsdefizite im Prozess der Globalisierung zu benennen und Vorschläge zu ihrer Überwindung zu machen. Zugleich sollen die neuen Chancen der Mitgestaltung und der Wohlfahrtsmehrung aufgezeigt werden.

Die Kommission hat hierfür ein umfangreiches Arbeitsprogramm aufgestellt. Es wurde in vielen vorausgehenden Arbeitssitzungen und auf einer Klausurtagung am 20. März 2000 so zugeschnitten, dass sich geordnete und nutzbare Erkenntnisse gewinnen und daraus praktische Erfahrungen und Handlungsempfehlungen ableiten lassen, die die Arbeit des Parlaments und der Politik insgesamt unterstützen. Die wesentliche Bearbeitung der Globalisierungsfragen wird schließlich in sechs Arbeitsgruppen geleistet, in denen folgende Schwerpunktthemen behandelt werden:

- AG 1: Finanzmärkte (eingesetzt am 6. Juli 2000)
- AG 2: Waren und Dienstleistungsmärkte (eingesetzt am 23. Oktober 2000)
- AG 3: Ressourcen (eingesetzt am 13. November 2000)
- AG 4: Global Governance (eingesetzt am 8. Dezember 2000)
- AG 5: Arbeitsmärkte (eingesetzt am 5. März 2001)
- AG 6: Wissens- und Informationsgesellschaft (eingesetzt am 28. Mai 2001).

Da die AGs in zeitlicher Staffelung eingerichtet wurden, sind diese naturgemäß in unterschiedliche Stadien vorgegangen. Das lässt sich einerseits am unterschiedlichen Umfang der Berichtsteile ablesen und zum anderen daran, dass die AG 1 „Finanzmärkte“ bereits ein größeres Spektrum von konkreten Handlungsempfehlungen ausformuliert hat.

Die übrigen AGs werden diese Empfehlungen im Schlussbericht präsentieren.

Die Kommission setzt sich zusammen aus 13 Abgeordneten sowie deren Stellvertretern und 13 Sachverständigen (Wissenschaftler und Praktiker). Entsprechend dem Anteil der Fraktionen am gesamten Bundestag gehören ihr sechs Abgeordnete der SPD, vier Abgeordnete der CDU/CSU und jeweils eine Abgeordnete den Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und PDS an.

Seit der konstituierenden Sitzung hat die Enquete-Kommission in 24 Sitzungen – darunter zehn öffentliche Anhörungen – den vorliegenden Zwischenbericht erarbeitet. Dass dies in der relativ kurzen Zeit von eineinhalb Jahren möglich wurde, ist vor allem dem intensiven Einsatz aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Kommission zu verdanken.

Insbesondere danke ich dem stellvertretenden Vorsitzenden, Herrn Thomas Rachel MdB (CDU/CSU-Fraktion) sowie den Obleuten der Fraktionen: Frau Dr. Sigrid Skarpelis-Sperk MdB (SPD); Herrn Hartmut Schauerte MdB (CDU/CSU); Frau Annelie Buntenbach MdB (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN); Frau Gudrun Kopp MdB (FDP) und Frau Ursula Lötzer MdB (PDS).

Ebenso herzlich danke ich der Moderatorin und den Moderatoren der bisher eingerichteten Arbeitsgruppen, Herrn Prof. Dr. Elmar Altvater (Finanzmärkte), Herrn Dr. Wolfgang Brühl (Waren und Dienstleistungsmärkte), Herrn Prof. Dr. Dr. Rudolf Dolzer (Ressourcen), Herrn Prof. Dr. Franz Nuscheler (Global Governance), Herrn Ottmar Schreiner MdB (Arbeitsmärkte) und Frau Ursula Lötzer MdB (Wissens- und Informationsgesellschaft).

Unterstützt wird die Kommission durch das Sekretariat unter Leitung von Herrn Dr. Gerd Renken. Dem Sekretariat danke ich für eine erstklassige Betreuung der Kommissionsitzungen, der Arbeitsgruppensitzungen und der Obleutegespräche.

Zahlreiche Texte mussten entworfen, überarbeitet und redigiert sowie die jeweiligen Arbeitsgruppen betreut werden. Hierfür gilt mein Dank den wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Sekretariat: Frau Marianne Beisheim, Frau Dörte Bernhardt, Frau Hella Hoppe, Herrn Jochen Boekhoff, Herrn Dr. Otto Singer und Frau Dr. Sabine Vogel.

Für die Schlussredaktion des Zwischenberichtes danke ich Frau Karin Adelman, Bonn, und für die Bilderstellung Herrn Hans Kretschmer, Wuppertal.

Berlin, den 3. September 2001

Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker, MdB

Vorsitzender der Enquete-Kommission

„Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“

Einleitung

Von der Internationalisierung zur Globalisierung

Mit dem Wort Globalisierung verbinden sich bei den Menschen in allen Erdteilen Hoffnungen und Ängste. Auffällig ist Folgendes: Wer Einfluss auf das globale Geschehen hat, spricht typischerweise positiv bis enthusiastisch über die Globalisierung. Wer sich machtlos und ausgeliefert fühlt, und das ist wohl die Mehrheit, bei dem überwiegen die Ängste.

Ist das ein Wunder? Nein, es ist selbstverständlich.

Die Demokratie will nicht, dass sich Menschen machtlos und ausgeliefert fühlen. Wenn aber die Globalisierung mehr Menschen in den Zustand oder die Stimmung versetzt, sich machtlos zu fühlen, dann muss die Demokratie energisch reagieren. Energisch aber nicht unbesonnen. Das Tatsachenfeld sowie die realistischen Möglichkeiten der Mitgestaltung müssen zunächst beschrieben und durchschaut werden.

Am Anfang der politischen Erörterung der Globalisierung soll daher eine Verständigung darüber stattfinden, was wir darunter verstehen. Ferner gehen wir der Frage nach, warum gerade jetzt so intensiv über Globalisierung gesprochen wird.

Der hier vorgelegte Zwischenbericht unternimmt außerdem den Versuch, ausgewählte Handlungsfelder der Globalisierung zu skizzieren. Auf deren Basis sollen später Handlungsempfehlungen für den Deutschen Bundestag und für andere Adressaten entwickelt werden. In dieser Einleitung und den anschließenden AG-Berichten werden erste Schritte in diese Richtung unternommen.

Globalisierung ist zunächst die weltweite wirtschaftliche Verflechtung. Vor 1990 war das Wort Globalisierung kaum in Gebrauch. Vielleicht wurde von der Internationalisierung der Wirtschaft gesprochen, die schon früher einsetzte. Sie hatte ihre Ursprünge in den Jahrhunderten der (europäischen) Seefahrer und setzte sich – auf tragische Weise – während der Kolonialzeit des 19. Jahrhunderts fort. Bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges erreichte sie einen vorläufigen Höhepunkt.

Mit dem technischen Fortschritt beim Verkehr und der Kommunikation wurde die wirtschaftliche Verflechtung der Staaten, Regionen und der Erdteile immer intensiver. Später haben auch politische Zielsetzungen der regionalen Integration und der Friedenssicherung die wirtschaftliche Verflechtung gefördert.

Abb. 1 zeigt die Entwicklung des Außenhandels der Nationalstaaten in den letzten fünfzig Jahren. Während vier von fünf Jahrzehnten (Ausnahme die achtziger Jahre) ist ein exponentielles Wachstum von größenordnungsmäßig sechs Prozent pro Jahr erkennbar; rund doppelt so hoch wie das Wirtschaftswachstum. Ein wesentlicher Teil der Handelszunahme fand allerdings nicht „global“, sondern regional, insbesondere im EWG/EG/EU-Raum statt.

Abbildung 1



Der Außenhandel der Nationalstaaten der Welt hat seit dem Zweiten Weltkrieg mit einer Rate von etwa 6 % pro Jahr zugenommen.

Die zunehmende wirtschaftliche Verflechtung ist nicht einfach urwüchsig über die Welt gekommen. Sie ist politisch aktiv herbei geführt worden.

Insbesondere nach dem Schrecken des Zweiten Weltkrieges galt die politische Förderung der wirtschaftlichen Verflechtung als besonders vernünftige Strategie zur Verhinderung künftiger Kriege. Für Deutschland und seine Nachbarn ist dies das prominenteste Motiv für die europäische Integration seit Beginn der 50er Jahre.

Die wirtschaftliche Verflechtung und der Ausbau des Freihandels waren auch das wichtigste Ziel der US-amerikanischen Wirtschaftspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg. Der weltweit wirkende Startschuss für den wirtschaftlichen Verflechtungstrend war die Bretton Woods-Konferenz von 1944. Hier wurden die Weltbank und der Internationale Währungsfonds (IWF) gegründet. Auch eine Internationale Handelsorganisation (ITO) war vorgesehen, scheiterte aber am US-amerikanischen Kongress. Als Kompromiss wurde 1947 das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen GATT gegründet. Insgesamt acht „Runden“ des GATT haben in den nachfolgenden fünf Jahrzehnten große Fortschritte bei der Senkung von Zöllen und der Etablierung eines weltweiten Systems des Freihandels erbracht. Am Ende der längsten und bislang letzten Runde, der 1986 in Punta del Este, Uruguay, begonnenen „Uruguay-Runde“, wurde 1995 als Nachfolgeinstitution des GATT die Welthandelsorganisation (WTO) gegründet.

Seit den achtziger Jahren ging von den USA ein erheblicher Druck aus, insbesondere den Kapitalverkehr weltweit zu liberalisieren. Hieraus entstand ein großer Schub für die Globalisierung der Finanzmärkte, für die spekulative Komponente von Börsen sowie von Devisenmärkten und für abgeleitete Börsenwerte (Derivate). Die gesamte „westliche Welt“ hat die amerikanische Zielsetzung eher zögerlich, aber weitgehend widerspruchslos mitgetragen. Für die Vollendung ihres eigenen Binnenmarktes hat sich die EG bei ihrer Luxemburger Regierungskonferenz von 1985 für die „Vier Freiheiten“ entschieden, darunter ausdrücklich die Freiheit des Kapitalverkehrs.

Durchgehend sind die Verkehrs- und Kommunikationstechnik sowie die zugehörige Infrastruktur massiv staatlich gefördert worden. Auch die Gemeinkosten von Verkehr und Kommunikation (z. B. Verkehrspolizei, Normen und Regeln) werden in aller Regel nicht von den Benutzern, sondern von der Allgemeinheit getragen. Bei der Subventionierung des Verkehrs und der Kommunikation haben wirtschaftliche Überlegungen ebenso wie Expansions- oder Integrationsabsichten, wissenschaftliche Neugier ebenso wie militärische Zwecke eine Rolle gespielt.

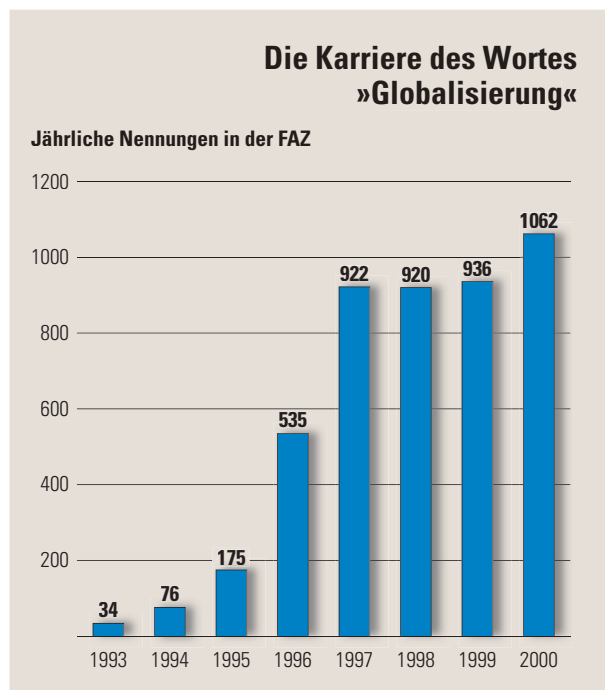
Viele weitere Phänomene können der Globalisierung zugeordnet werden. Dazu gehören die Internationalisierung der Medien und der Internet-Kommunikation, des Tourismus sowie von Kultur und Wissenschaft ebenso wie die Ausbreitung des globalen Terrorismus und die grenzüberschreitende Ausbreitung ökologischer Krisenerscheinungen und ansteckender Krankheiten. Die Etablierung des Englischen als globales Verständigungsmittel, die Vereinheitlichung der Konsumgewohnheiten und die Marginalisierung kultureller Minderheiten sowie die zunehmende Dominanz des US-amerikanischen Denk- und Rechtsstils in der Wirtschaft sind weitere Aspekte der Globalisierung. Sie spielen aber – gemäß dem Mandat der Kommission – in diesem Bericht eine eher untergeordnete Rolle.

Was ist neu an der Globalisierung?

Die wirtschaftliche, kulturelle, rechtliche, ökologische und politische Verflechtung hat das Gefüge der Nationen und Kontinente schon seit Jahrzehnten durch immer neue Herausforderungen tief greifend verändert. In jüngster Zeit hat die Veränderungsdynamik eine neue Qualität erreicht. Ein Ausdruck hiervon ist eben der Begriff „Globalisierung“, der erst nach 1990 in den Sprachen der Welt aufgetaucht ist. Vor 1990 findet er sich in keinem Lexikon der Welt. Abb. 2 zeigt beispielhaft, wie das Wort in den deutschen Medien nach 1992 immer häufiger verwendet wurde.

Das Wort Globalisierung ist zugleich ein äußerst schillernder Begriff. Er fasst zunächst einmal die eingangs skizzierten Entwicklungen zusammen. Dabei wird aber oft übersehen, dass die Globalisierung in den verschiedenen Bereichen höchst unterschiedlich ausgeprägt ist. Die Wissenschaft sowie die Finanzmärkte haben wohl den höchsten Integrations- und Globalisierungsgrad. Bei Technologien, Güter- und Dienstleistungsmärkten sind die kapitalintensivsten am stärksten globalisiert. Arbeitsmärkte, Bildung, Infrastruktur und Verwaltung sind hauptsächlich national geprägt, stehen aber unter zunehmendem internationalen Konkurrenzdruck, unter anderem durch globale Vergleiche des Preis- Leistungsverhältnisses.

Abbildung 2



Mit freundlicher Unterstützung durch die F.A.Z.

Das Wort Globalisierung ist erst während der neunziger Jahre populär geworden. Das Bild zeigt die Zahl der Gesamtnennungen des Wortes Globalisierung in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung 1993 bis 2000.

Schillernd wird der Begriff Globalisierung dadurch, dass er häufig für allerlei Nebenzwecke eingesetzt wird: Er dient zuweilen

- als Entschuldigung für nationale Untätigkeit oder Misserfolge;
- als Begründung für Rationalisierungsmaßnahmen;
- der Ausübung von Druck auf nationale Regierungen oder Verbände;
- als Ansporn zu erhöhter Leistung angesichts verschärften Wettbewerbs;
- als Ausrede für Resignation oder Rückzug in die Schmollecke.

Diese Probleme sollten bedacht werden, wenn das politische Phänomen der Globalisierung analysiert und über einen rationalen Umgang mit ihm diskutiert wird.

Die drastische Beschleunigung der politischen wie wirtschaftlichen Verflechtung nach 1990 lässt sich auch historisch-sachlich begründen. Die frühen neunziger Jahre waren durch zwei einschneidende Ereignisse bzw. Trends gekennzeichnet, die zu einem qualitativen Sprung in der Internationalisierung und damit zur Globalisierung des Wirtschaftsgeschehens führten:

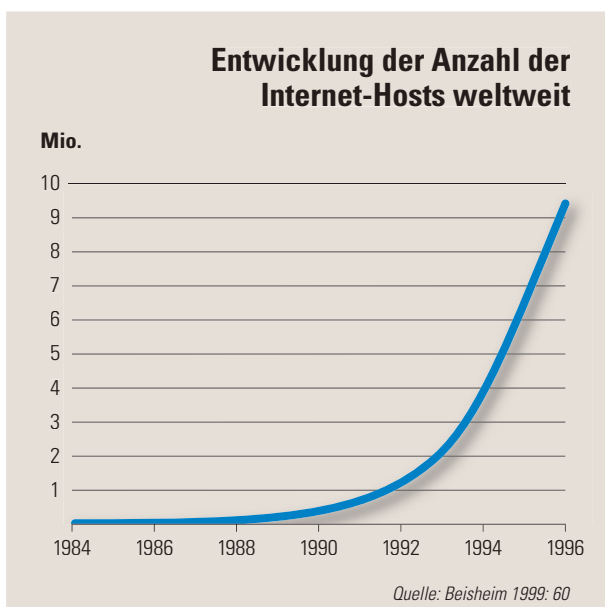
1. Der Zusammenbruch des politischen Systems in Osteuropa und in seinem Gefolge der Übergang vom vorwiegend politisch definierten Systemwettbewerb zum vorwiegend ökonomisch definierten Standortwettbewerb

nahezu aller Staaten miteinander. Dieser Wettbewerb erfasste alsbald auch Provinzen (Bundesländer) und Städte weltweit. Sie alle mussten sich viel intensiver als zuvor um das Kapital bemühen, welches nach einer Welle von Kapitalmarktliberalisierung in den achtziger Jahren äußerst mobil geworden war. Beim Systemwettbewerb war die Verhandlungsposition des Staates gegenüber internationalen Kapitaleignern anerkanntermaßen stärker als beim Standortwettbewerb;

- Die sprunghafte Entwicklung der Computer- und Informationstechnik ermöglichte eine neuartige, weltweit verflochtene Produktionstechnik und Logistik, sekundenschnelle, weltweite Finanztransaktionen und Instant-Preisvergleiche mit der Folge eines dramatisch intensivierte Kostenwettbewerbs.

Der Durchbruch der Informationstechnik hat viele Facetten. Will man einen vereinfachenden und doch aussagekräftigen Messwert für die Ausbreitung dieser Technologie angeben, so bietet sich die Zahl der Internet-Hosts an (Abb. 3):

Abbildung 3

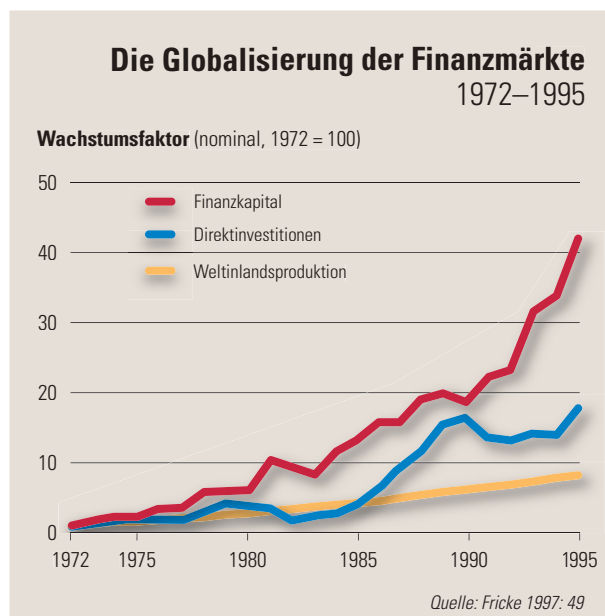


Die Internet-Technologie – in den siebziger Jahren von Vincent Cerf im Rahmen der US-Verteidigungsforschung entwickelt und 1984 für den zivilen Bereich freigegeben – hat erst 1990 weltweit schlagartig an Breite gewonnen, wie auch die Entwicklung der Internet-Hosts zeigt (als Host werden alle Rechner angesehen, die permanent über das Internet erreichbar sind und Internetdienste anbieten).

Weniger einfach ist es, ein quantitatives Symbol für den Trend zum Standortwettbewerb zu finden oder zu definieren. Ein wahrscheinlich aussagekräftiger Trend ist die Entwicklung der Kapitalmärkte. Insbesondere die Nutzung der internationalen Kapitalmärkte für Investitionen scheint ein Indikator für den Wettbewerb um das anlagebereite Kapital zu sein. Denn die Kapitalmärkte sind besonders wenig

standortgebunden. Sie symbolisieren die gestärkte Verhandlungsposition des mobilen Kapitals gegenüber den Staaten. Je intensiver die Nutzung der internationalen Kapitalmärkte – im Vergleich zur herkömmlichen Kreditaufnahme bei der „Hausbank“ –, desto intensiver ist der Wettbewerb. Die Inanspruchnahme der Kapitalmärkte hat seit dem Zusammenbruch des Ostblocks einen dramatischen Anstieg erlebt, wie Abb. 4 zeigt:

Abbildung 4



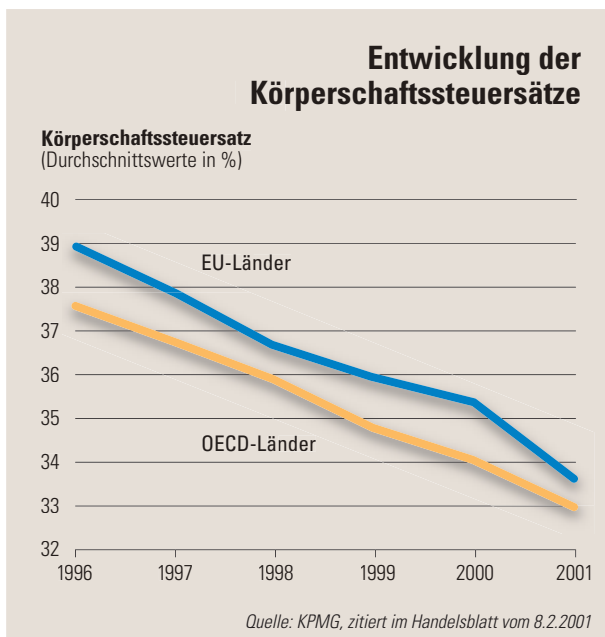
Seit 1980 ist die internationale Kapitalverflechtung der Weltwirtschaft deutlich rascher gewachsen als das Weltinlandsprodukt. Die ausländischen Direktinvestitionen verzeichneten ebenfalls eine rasante Zunahme. Seit 1990 erleben wir auch einen steilen Anstieg des internationalen Finanzkapitals.

Vielfach spielen die Akteure auf den Kapitalmärkten eine höchst aktive Rolle. Ratingagenturen können die Kreditkonditionen in ganzen Ländern einschneidend beeinflussen. Der IWF hat die Sozial- und Wirtschaftspolitik vieler Länder stark beeinflusst. Und die institutionellen Anleger, insbesondere die US-amerikanischen Pensionsfonds, aber auch die Hedge Fonds und die Broker an den Börsenplätzen dieser Welt haben durch das Heraufsetzen ihrer Renditeerwartungen schon manchen Industriekonzern auf völlig neue Bahnen gelenkt. Alle diese Einschlüsse haben ihre positiven und ihre negativen Auswirkungen, die Bewertung hängt wesentlich davon ab, ob man zu den Gewinnern oder den Verlierern gehört.

Gewinner der internationalen Kapitalmarktliberalisierung waren zweifellos die „Steuroasen“ und die Offshore-Zentren. Hervorstechend waren und sind die Cayman-Inseln, welche in den neunziger Jahren einen größeren Kapitalzufluss genossen als alle ca. 50 afrikanischen Staaten zusammen genommen. Steuroasen und die Akteure auf den Kapitalmärkten setzten die OECD-Länder unter wachsen-

den Druck, die Besteuerung von Kapital, von Unternehmen und von Spitzenverdienern zurück zu fahren. Dieser internationale Steuerwettbewerb, dessen Vorboten schon in den achtziger Jahren zu spüren waren, nahm in den neunziger Jahren ruinöse Züge an, wie das OECD-Sekretariat in Paris betont hat. Abb. 5 zeigt die Dynamik an einem etwas willkürlich gegriffenen Beispiel, den durchschnittlichen Unternehmensteuersätzen:

Abbildung 5



Entwicklung der Unternehmensbesteuerung in den OECD-Ländern und in der EU von 1996 bis 2001.

Die Körperschaftsteuersätze haben in diesem Zeitraum deutlich abgenommen.

Während die Steuerlast der Unternehmen und der Gutverdienenden abnimmt, zeigen die Mehrwertsteuersätze sowie die von allen Bürgerinnen und Bürgern zu zahlenden kommunalen Abgaben einen gegenläufigen Trend. Auch wächst der Anteil der Steuern auf Löhne und Gehälter, während der Anteil von Steuern auf Einkommen aus Gewinnen und Vermögen rückläufig ist. Es findet, so scheint es, eine fiskalische Umverteilung von unten nach oben statt.

Diagnose: Licht und Schatten der Globalisierung

Die Globalisierung hat – wie sollte es anders sein? – Licht- und Schattenseiten. Bei der Darstellung derselben entsteht eine unvermeidliche Asymmetrie: Beim „Licht“, bei den Vorteilen, ist der politische Handlungsbedarf geringer als bei den Schattenseiten der Globalisierung. Entsprechend größer ist der Diagnosebedarf bei den Schattenseiten. Hieraus kann der Eindruck entstehen, als würden letztere überwiegen. Dieser Eindruck trägt möglicherweise.

Die neue Dynamik der Globalisierung kommt einer starken Beschleunigung des Strukturwandels und der Arbeitsteilung – also der Spezialisierung – in vielen Industrie- und Schwellenländern gleich, während die Entwicklungsländer hiervon weniger betroffen sind. Anders gesagt: der verschärfte internationale Wettbewerb wirkt als „Peitsche“ des Strukturwandels, der Arbeitsteilung sowie des technischen Fortschritts. Länder, Unternehmen, Kulturen und Sozialschichten, die nicht mithalten können, sind in Gefahr, nie Anschluss zu bekommen bzw. abgehängt zu werden und als Verlierer dazustehen. Schon dieses weitgehend unbestrittene Bild macht deutlich, wo Licht und Schatten zu suchen sind.

Nach herrschender Lehre führen Wettbewerb und zwischenstaatlicher Freihandel zur Vermehrung des wirtschaftlichen Gesamtwohls. Wenn sich der internationale Handel – zu fairen Bedingungen – vergrößert, der Wettbewerb verschärft und sich damit der Strukturwandel und der technische Fortschritt beschleunigen, dann bedeutet das nach der ökonomischen Theorie eine rasche und effizientere Schaffung von wirtschaftlichen Werten. Diese stehen theoretisch für die Verteilung in aller Welt zur Verfügung. Der Wettbewerb der Standorte um das wählerische Kapital hat ferner eine disziplinierende und zumindest theoretisch effizienz erhöhende Wirkung für die staatlichen Institutionen der Standorte. Die disziplinierende Wirkung kann auch zu Erfolgen im Kampf gegen diktatorische Regime, gegen Intransparenz und gegen zügellose, inflationstreibende staatliche Ausgabenpolitik führen. Dies sind die wichtigsten Vorteile der Globalisierung.

Diesen Vorteilen stehen Fragezeichen und Nachteile gegenüber. Die Schaffung der „wirtschaftlichen“ Werte ist womöglich kurzfristig und kurzatmig. Soziale, entwicklungspolitische und ökologische Werte drohen ebenso wie Öffentliche Güter in ihrer Bedeutung vernachlässigt zu werden und sind doch langfristig für die Gesellschaft, ja die Menschheit insgesamt, und für den Erhalt von deren Lebensgrundlage ebenso wichtig. Die Ausgaben-, „Disziplinierung“ der Staaten hat oft einen hohen sozialpolitischen sowie ökologischen Preis. Der politische Spielraum des Nationalstaats in der Sozial-, Entwicklungs- und Umweltpolitik wird zu Gunsten der Wirtschafts- und Finanzpolitik eingeschränkt. Die verschärfte wirtschaftliche Auslese und die Erhöhung des Veränderungstempos bedeuten weltweit eine Verminderung der Vielfalt und eine Benachteiligung der mit Langsamkeit einhergehenden menschlichen und sozialkulturellen Tugenden und der ökologischen Regeneration der Ökosysteme.

Als gemeinsamer Nenner der Schattenseiten der Globalisierung kann man die Gefährdung der Öffentlichen Güter bezeichnen. Zu diesen gehören im weitesten Sinne die Menschenrechte, die Möglichkeit zur demokratischen Mitbestimmung und ein Mindestmaß an sozialer Gerechtigkeit. Im engeren Sinne gehört dazu der Frieden und der Rechtsstaat – mit einem staatlichen Gewaltmonopol und einer effektiven Verbrechensbekämpfung. Immer wichtiger wird das Öffentliche Gut einer intakten Umwelt und – auf ihr basierend – ein Mindestmaß an Versorgung mit Nahrungsmitteln, Energie und Wasser. Ein Mindestmaß an wirtschaftlicher Stabilität, ein fairer und gleicher Zugang zu einer ausreichenden Infrastruktur, zur Bildung und zu

Informationen sowie eine faire Wettbewerbsordnung und eine unbestechliche Verwaltung können ebenfalls zu den Öffentlichen Gütern gezählt werden. Es ist an dieser Stelle ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass die Globalisierung diese öffentlichen Güter nicht nur unter Druck setzt, sondern auch zu ihrem Schutz beitragen kann. Zum Beispiel scheinen Friedenserhalt und Transparenz gegenüber Menschenrechtsverletzungen durch die wirtschaftliche Verflechtung und die globale Medienlandschaft gestärkt zu werden.

Die Schwächung der Verhandlungsposition des Staates gegenüber den internationalen Kapitalmärkten kann sich im Sinne der Gefährdung der Öffentlichen Güter als bedrohlich erweisen. Umgekehrt könnte eine Stärkung der internationalen Rahmensezung als Voraussetzung für die Erfüllung der Wohlfahrtserwartung des Freihandels angesehen werden.

Wie in der „Licht- und Schatten“-Gegenüberstellung angedeutet, geht es dabei um ganz unterschiedliche Problemlagen, von denen hier beispielhaft drei skizziert werden:

Internationale Finanzkrisen

Seit der ersten Weltwirtschaftskrise, dem so genannten Schwarzen Freitag des 25. Oktober 1929, gibt es immer wieder und überall auf der Welt die Sorge vor katastrophalen Instabilitäten der Finanzmärkte. In den letzten zwei Dekaden waren das die Schuldenkrisen der achtziger Jahre, die Währungskrisen Anfang der neunziger Jahre sowie die Finanzkrisen – allen voran in Asien Ende der neunziger Jahre und jüngst in der Türkei oder Argentinien. Die Folgen sind lokale Not oder herbe wirtschaftliche Verluste für Hunderte von Millionen von Menschen. Besorgnis erregend sind weiterhin verschiedene Formen von Finanzkriminalität sowie unfaire Steuervergünstigungen. Dabei muss im Einzelnen begründet werden, ob solche Nöte und Krisen nicht auch ohne Globalisierung aufgetreten wären.

Es wird jedenfalls nun darauf ankommen, „Stabilisatoren“ gegen internationale Finanzkrisen zu entwickeln und durchzusetzen, den Missbrauch von Geldmacht zu beschränken und Auswege aus den Schuldenfälle insbesondere von Entwicklungsländern aufzuzeigen. Ferner kommen Maßnahmen gegen Geldwäsche, gegen „unkooperative“ Steueroasen und generell gegen einen ruinösen Steuersenkungswettbewerb in Frage. Der Bericht der AG 1 „Finanzmärkte“ gibt erste Anregungen in diese Richtung.

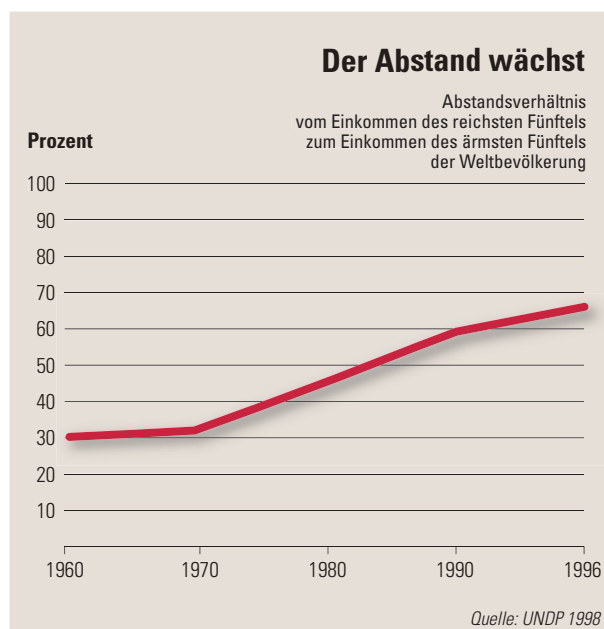
Wachsende Ungleichheit

Die Beschleunigung des Strukturwandels ist nicht ohne Auswirkungen auf die Berufs- und Firmenstruktur sowie auf die Verteilung des Wohlstands der Welt geblieben. Darauf macht die AG 5 „Arbeitsmärkte“ in ihrem Bericht aufmerksam. Berufe mit geringer Qualifikation insbesondere im primären und sekundären Sektor sind an den Rand gedrängt worden und viele Millionen von Arbeitsplätzen gingen mit ungeahnter Schnelligkeit verloren. Dafür haben Beschäftigungen im Dienstleistungsbereich zugenommen. Wo die Fähigkeit, sich auf Weltmärkten zu behaupten, zum Überlebenskriterium wurde, gerieten viele

kleine und mittlere Betriebe in vollständige Abhängigkeit als Zulieferer zu internationalen Unternehmen. Die hohe Prämie auf Exzellenz und Geschwindigkeit und das Zurückbleiben von ganzen Berufs- und Bevölkerungsgruppen haben die Einkommensunterschiede weltweit sowohl zwischen den Ländern wie innerhalb der meisten Länder merklich vergrößert.

Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, UNDP, gibt regelmäßig einen Human Development Report heraus, aus dem die Vergrößerung der Schere zwischen Arm und Reich hervor geht. Die Schere wird von den Vereinten Nationen durch das Verhältnis der Einkünfte der reichsten 20 % der Bevölkerung und den Einkünften der ärmsten 20 % gemessen. Zwischen 1960 und 2000 hat sich dieses Verhältnis, wie Abb. 6 zeigt, von 30 auf etwa 70 mehr als verdoppelt.

Abbildung 6



Die Schere zwischen Arm und Reich hat sich in den letzten 30 Jahren immer weiter geöffnet. UNDP misst regelmäßig das Einkommensverhältnis der reichsten 20 % und der ärmsten 20 % der Bevölkerung und stellt dabei die abgebildete Zunahme fest.

Von Bedeutung ist ferner, dass die Globalisierung erhöhte Anforderungen an Frauen und Männer im Hinblick auf Mobilität, Bildung und Ausbildung stellt. Für die Gleichberechtigung von Frauen ist das von besonderem Belang. Gut ausgebildeten Frauen eröffnen sich in der globalisierten Dienstleistungsgesellschaft neue Chancen. Andererseits haben Frauen weltweit die Hauptlast ökonomischer Wandlungsprozesse zu ertragen, wie Arbeitslosigkeit, ungleiche Arbeitsverhältnisse und die Schwächung staatlicher Transferleistungen (UNIFEM 2000). Zudem beschränkt die traditionelle Familienrolle besonders die Mobilität und Ausbildung von Frauen. Dieser Problem-

komplex wird von der AG 6 „Wissen- und Informationsgesellschaft“ angesprochen und soll später vertiefend behandelt werden.

Hinsichtlich der Lösung dieser Probleme stehen wir noch am Anfang. Von einer „Weltsozialpolitik“ – und auch von einer globalen Gleichstellungspolitik für die Geschlechter – ist die Weltgesellschaft noch weit entfernt. Beides könnten – allerdings nicht rasch zu erwartende – Zielsetzungen der „Global Governance“ werden. Im Bericht der AG 4 wird zum Beispiel auf den Weltsozialgipfel 1995 in Kopenhagen eingegangen. Ferner hat die Kommission erste – allerdings kontrovers gebliebene – Empfehlungen im Zusammenhang mit Sozialstandards bei den internationalen Arbeitsmärkten entwickelt, die sich im Bericht der AG 2 „Waren und Dienstleistungsmärkte“ finden.

Global Governance-Ansätze können zur Lösung des Problembereichs „wachsende Ungleichheit“ erst dann wirksam beitragen, wenn sie Maßnahmen zur Stärkung der Entwicklungsländer im internationalen System einschließen und zugleich die Entwicklungsländer dabei unterstützen, auch auf nationaler Ebene die Rahmenbedingungen verbessern zu können. Hierin liegt die große Herausforderung zukünftiger Entwicklungszusammenarbeit.

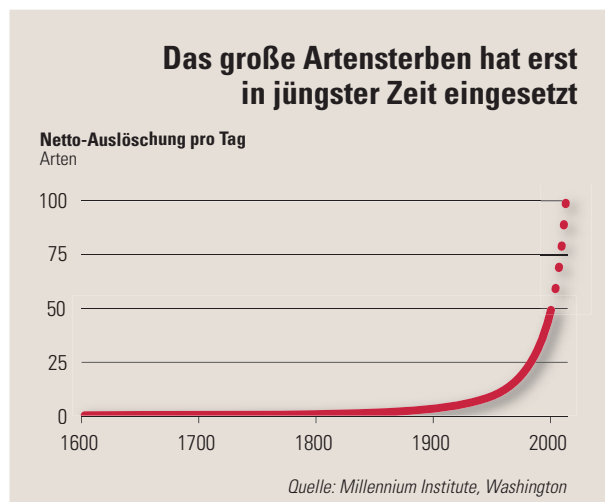
Vor diesem Hintergrund ist der OECD-weite Rückgang der staatlichen Mittel für Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Aid, ODA) unter dem Druck, den die globalisierte Wirtschaft auf die staatlichen Ausgaben ausübt, kaum hinnehmbar. Nach jüngsten OECD-Zahlen hat sie im Jahr 2001 mit durchschnittlich 0,22 % des Bruttosozialproduktes der OECD-Länder einen historischen Tiefpunkt erreicht. Dies ist weniger als ein Drittel der 0,7 %, die auf internationalen Konferenzen immer wieder als Zielmarke verkündet werden.

Globale Umweltkrise

Die Umweltkrise kann als Lehrstück für das Spannungsverhältnis zwischen privater Wohlstandsmehrung und Öffentlichen Gütern angesehen werden. Das Bevölkerungs-, Wohlstands- und Wirtschaftswachstum geht mit Landnahme, Energieverbrauch, Rohstoffverbrauch und Treibhausgasemissionen einher. Wenn Wohlstands- und Wirtschaftswachstum die erklärten Ziele der Handelsliberalisierung sind und wenn gleichzeitig der Standortwettbewerb die Staaten daran hindert, einschneidende Maßnahmen zur Eindämmung des Ressourcenverbrauchs zu ergreifen, dann ist der Schluss sehr nahe liegend, dass die Globalisierung mit eine Ursache für die Zuspitzung der ökologischen Krise ist.

Die bedrohlichen Symptome der Umweltkrise wie die Dezimierung der biologischen Vielfalt, der Treibhauseffekt und die Verknappung von Süßwasser, fruchtbarer Böden und etlicher natürlicher Ressourcen unterstreichen, dass die Anstrengungen noch nicht ausreichen. Aus Abb. 7 wird die Dramatik dieser Entwicklung deutlich: die Ausrottung von Tier- und Pflanzenarten, – ein in dieser Größenordnung neues Phänomen. Die Konvention zum Schutz der biologischen Vielfalt soll dieser Entwicklung entgegenwirken.

Abbildung 7



Täglich werden rund fünfzig, vielleicht sogar hundert Tier- oder Pflanzenarten ausgerottet. Diese Dynamik ist offenbar erst nach dem Zweiten Weltkrieg in Gang gekommen.

Ein möglicher Lösungsweg: Global Governance

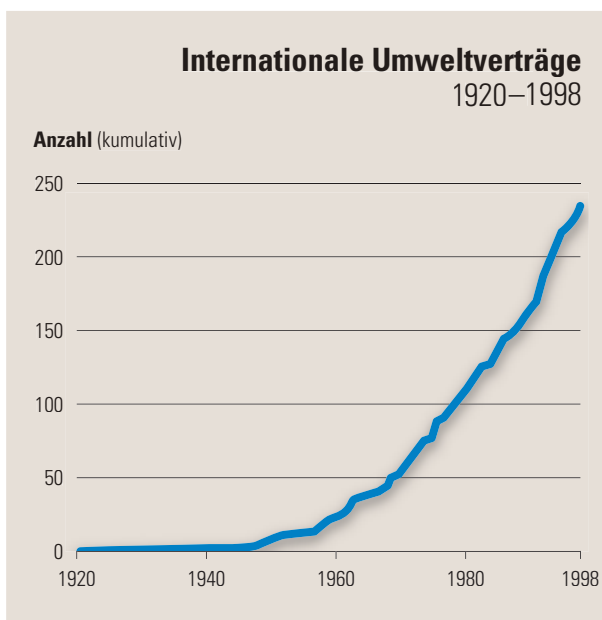
Die drei Beispiele zeigen, dass Öffentliche Güter wie ein stabiles und faires Welt-Finanzsystem, ein Mindestmaß an sozialer Gerechtigkeit und eine intakte Umwelt unter dem Globalisierungsdruck gefährdet sind, dass aber durchaus Ansätze zur „Therapie“ auf globaler Ebene existieren. Diese systematisch auszubauen und neue Lösungswege zu finden, wird eine der größten Herausforderungen der Menschheit unter den Bedingungen der Globalisierung sein. Dies wird heute üblicherweise mit dem Namen „Global Governance“ bezeichnet.

Global Governance weist in ihrer allgemeinen Form auf die Notwendigkeit neuer Ansätze zur politischen Gestaltung der Globalisierung hin. Die Entwicklung solcher Ansätze ist zunächst einmal Aufgabe der Regierungen sowie der internationalen Organisationen, allen voran der Vereinten Nationen. Sie sind für die Sicherung der Öffentlichen Güter einschließlich des Friedens hauptverantwortlich. Überlegungen zur Lösung der ökologischen Dimension dieser Probleme müssen dementsprechend bei den diplomatischen Erfolgen des „Erdgipfel“ von Rio de Janeiro (1992) ansetzen. Hier wurden die UN-Konvention zum Schutz der biologischen Vielfalt, die UN-Rahmenkonvention zum Schutz des Klimas und die Agenda 21 beschlossen.

Darüber hinaus nimmt die Zahl der internationalen Organisationen und Verträge laufend zu. Abb. 8 zeigt an einem für den Schutz Öffentlicher Güter wichtigen Beispiel die Zunahme von internationalen Verträgen. Die eigentliche Dynamik setzt etwa 1960 ein. Allerdings kann man aus heutiger Sicht noch nicht von bedeutenden Erfolgen all dieser Verträge sprechen. Ironischerweise sind es ausgerechnet die Nationalstaaten, die sich nach Vertragsabschluss oft nur noch ungern an die eingegangenen Verpflichtungen erinnern lassen. Die Mühsal mit der Ratifizierung und Umset-

zung des Kioto-Protokolls und der Konvention zum Schutz der biologischen Vielfalt sind die deutlichsten Beispiele dafür.

Abbildung 8



Quelle: French 2000: 145.

Die Grafik zeigt die Zunahme an internationalen Umweltverträgen von 1920 bis 1998 in kumulativer Darstellung.

Für die laufende Überwachung der öffentlichen und vertraglich vereinbarten Ziele bedarf es auch eines organisatorischen und administrativen Rahmens. Das System der Vereinten Nationen ist unter anderem mit dieser Absicht ins Leben gerufen worden. Aber die Schwächen dieses Systems sind in der Öffentlichkeit bekannter als die Stärken. Insbesondere kann von einer eklatanten finanziellen Unterausstattung der Vereinten Nationen gesprochen werden. Bekannt wurde die Formel, dass die UNO in New York weniger Geld zur Verfügung hat als die Polizei und Feuerwehr der Stadt New York.

Wie im Bericht der AG 3 „Ressourcen“ ausgeführt wird, muss aber der institutionelle Rahmen für den globalen Umweltschutz wesentlich verbessert werden, etwa durch die Gründung einer Welt-Umweltorganisation, die ein ähnliches Gewicht wie die Welthandelsorganisation WTO erhalten müsste, um wirksamen und vor allem globalen Umweltschutz leisten zu können.

Auf regionaler Ebene funktioniert die Zusammenarbeit etwas besser, insbesondere in Europa. Die Europäische Union hat bereits ein hohes Maß an Kompetenzverlagerung vom Nationalstaat auf die EU erreicht, bei weitgehender Wahrung der nationalen, provinziellen und kommunalen Eigenheiten und Interessen, – nach dem Subsidiaritätsprinzip.

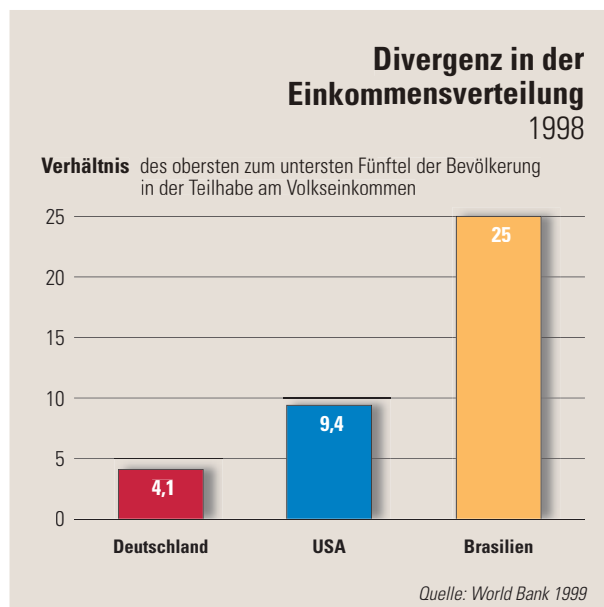
Europa wird tatsächlich von vielen Beobachtern weltweit – insbesondere aus Entwicklungsländern – als Vorbild für die

Lösung der „Global Governance“-Aufgaben angesehen. Die EU hat auf verschiedenen Gebieten wichtige Schritte zur Gestaltung der Globalisierung im Interesse der Menschen eingeleitet:

- Das Problem der Wechselkursinstabilität zwischen 12 EU-Mitgliedern wurde durch die Schaffung der Währungsunion gelöst.
- Durch den Kohäsionsfonds und die Strukturfonds wird versucht, ein Gegengewicht zum Wohlstandsgefälle zwischen Arm und Reich zu schaffen.
- Durch gemeinschaftliche Richtlinien und ein hohes Engagement bei globalen Verhandlungen praktiziert die EU grenzüberschreitenden Umweltschutz.

Aus Europa, speziell aus Deutschland, stammt auch die Soziale Marktwirtschaft, die oft als wichtigste Alternative zu einem auf dem reinen Shareholder Value-Prinzip fußenden Kapitalismus angesehen wird. Dass die Soziale Marktwirtschaft prägende Kraft für die EU – ja für ganz Europa – ist, wurde bereits vielfach und überzeugend dokumentiert. Hier unterscheidet sich die EU klar von anderen regionalen Wirtschaftsräumen wie NAFTA, Mercosur oder ASEAN. Abb. 9 zeigt, dass die unterschiedliche Herangehensweise auch zu durchaus unterschiedlichen sozialpolitischen Zuständen geführt hat:

Abbildung 9



Der Abstand zwischen Arm und Reich ist in Deutschland relativ gering, in den USA mehr als doppelt so groß und in Brasilien sechsmal so groß wie in Deutschland. Gemessen wurde das Einkommensverhältnis der 20 % am besten verdienenden Menschen zu den 20 % Geringstverdienenden.

So vorteilhaft die EU auch im internationalen Raum dastehen mag, so sehr leidet auch sie unter einem massiven und von der kritischen Öffentlichkeit oft betonten Demokratiedefizit. Hier zeigt sich eine zentrale Aufgabe beim Ausbau

einer Global Governance. Denn je größer der geografische Raum ist, auf den sich politische Entscheidungen beziehen, desto weniger souverän können nationale Parlamente entscheiden. Global Governance hat auch die Aufgabe, gegen sich ausbreitende Resignationserscheinungen der nationalen Demokratien anzugehen. Es muss uns Mitgliedern des Bundestages und der Enquete-Kommission in der Tat darum gehen, Wege aufzuzeigen, in Zeiten der Globalisierung die Demokratie wieder zu stärken.

Die Demokratie wurde im antiken Athen für den überschaubaren Stadtstaat und im 18./19. Jahrhundert für den Nationalstaat erfunden. Für die globale Dimension ist sie noch überhaupt nicht entwickelt. Es gilt, ihre Formen und Institutionen den globalen Bedingungen anzupassen. Millionen von Menschen fühlen sich nämlich bei den Verhandlungsrunden von demokratisch gewählten Regierungen über den Welthandel (etwa in Seattle), über die Zukunft der Europäischen Union (etwa in Göteborg) oder beim Weltwirtschaftsgipfel (etwa in Genua) nicht mehr vertreten.

Global Governance muss zur Gewährleistung demokratischer Mitgestaltungsmöglichkeiten weit über die bis hier skizzierte konventionelle Regierungsdiplomatie hinaus reichen. Sie muss den konventionellen Dualismus zwischen dem Staat auf der einen und der Privatwirtschaft auf der anderen Seite überwinden. Und schließlich erfordert die Globalisierung der Demokratie die Entdeckung und das Ernst nehmen einer dritten tragenden Kraft: der Zivilgesellschaft, die längst die nationalstaatlichen Grenzen überwunden hat und transnational agiert. Ohne diese Zivilgesellschaft, zu welcher insbesondere die Nicht-Regierungs-Organisationen (Non-Governmental-Organizations; NGOs) und soziale Bewegungen gehören, sind der Staat und die Staatengemeinschaft gar nicht in der Lage, die gefährdeten Öffentlichen Güter effektiv und dauerhaft zu verteidigen.

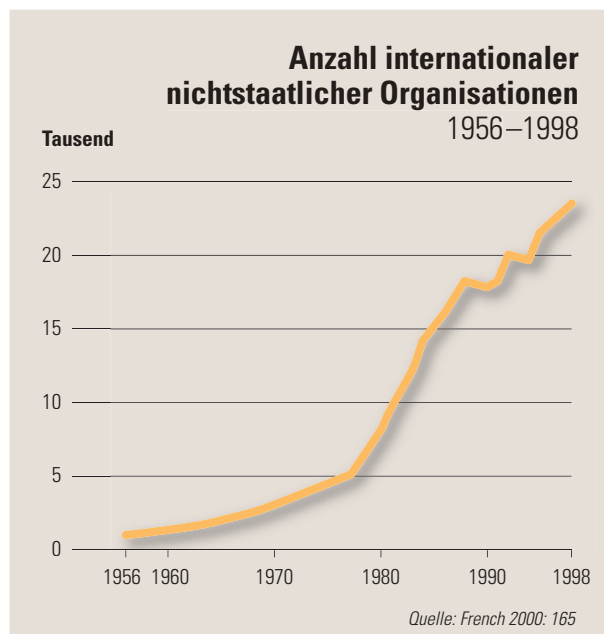
NGOs und soziale Bewegungen haben die Möglichkeit, ihre Ziele zum Schutz öffentlicher Güter sowohl bei internationalen Verhandlungen als auch – über die öffentliche Meinungsbildung – in den Markt, also in die Privatwirtschaft, einzubringen. Hier entsteht auch ein durchaus realistisches Potenzial der politischen Teilhabe und Mitwirkung an globalen Fragen und damit der Überwindung der weit verbreiteten Resignation gegenüber der repräsentativen Demokratie.

Tatsächlich ist die Zivilgesellschaft längst auf der internationalen Bühne präsent: Abb. 10 zeigt den rasanten Anstieg der Anzahl der internationalen NGOs seit Ende der siebziger Jahre.

Der Zivilgesellschaft kommt also im Sinne einer demokratischen Globalisierung eine herausragende Rolle zu. So sorgen NGOs dafür, dass die Meinungen und Positionen einer breiten Öffentlichkeit bekannt und zur Geltung gebracht werden. Das ist die wichtigste Voraussetzung für die Mitgestaltung und damit gegen das Gefühl der Machtlosigkeit und des Ausgeliefertseins. NGOs weisen über den Rahmen des nationalen Systems hinaus, weil sie sich global vernetzen.

Eine positive Rolle können die NGOs auf Dauer nicht spielen, wenn sie nicht stets aufs Neue ihre Glaubwürdigkeit be-

Abbildung 10



Die schlagartige Zunahme der internationalen Nicht-Regierungs-Organisationen in den achtziger Jahren ist auf die sozialen und ökologischen Krisen zurückzuführen, die im Zuge der Globalisierung noch verschärft wurden.

weisen. Vor allem müssen sie um der Glaubwürdigkeit und um des Rechtsstaates willen den Primat der parlamentarischen Demokratie und ihrer Regierung respektieren. Das gilt insbesondere bei der Gesetzgebung, beim Gewaltmonopol und bei der Verhandlungsführung in internationalen Konferenzen. Zum Respekt vor den Regeln der Demokratie gehört selbstverständlich auch die Ablehnung von Gewalt. Ferner muss ihre Finanzierung ähnlich transparent sein wie die der staatlichen Haushalte.

Dem Staat kommt bei der Nutzung und der Aktivierung der Zivilgesellschaft für die Ziele der Demokratie und für den Schutz der Öffentlichen Güter eine neuartige Rolle zu. Duldung oder Steuerbegünstigung (beim Nachweis entsprechender Zwecke nach der Abgabenordnung) reichen nicht aus. Von besonderer Wichtigkeit ist der freie Zugang zu Informationen, wie er in den USA Verfassungsrang hat. Für den im Globalisierungskontext wichtigen Bereich des Umweltschutzes ist in diesem Zusammenhang die Konvention von Aarhus 1998 bahnbrechend gewesen, die aber noch an der Schwäche eines auch in Europa äußerst schleppenden Ratifizierungsprozesses leidet.

Der Staat kann darüber hinaus neue Formen der Beteiligung und der Mitbestimmung der Zivilgesellschaft etwa über erweiterte Partizipationsformen im internationalen System und über geordnete Foren und Runde Tische schaffen. Resultate und Stimmungsbilder aus solchen Foren können auch die auf Publikumsakzeptanz angewiesenen Akteure der Privatwirtschaft nicht unberührt lassen. Sie haben bereits darauf reagiert.

In der Privatwirtschaft gibt es heute eine Bewegung in Richtung des Schutzes der Umwelt und anderer „ethischer“ Zielsetzungen wie Sozialstandards und Kernarbeitsnormen. Verhaltenskodizes wurden von der Internationalen Handelskammer ICC, vom World Business Council for Sustainable Development und vielen internationalen Fachverbänden angenommen. Der Trend zu mehr oder weniger freiwilligen ethischen Standards in der Wirtschaft hat auch die Finanzmärkte, nicht zuletzt die institutionellen Anleger, erfasst. Das Volumen von ethisch-ökologischen Anlagefonds hat sich seit den frühen achtziger Jahren etwa verzehnfacht. Tendenz steigend.

Unterentwickelt ist allerdings noch die Überwachung der Einhaltung von moralischen Regeln. Hier bahnt sich eine Zusammenarbeit zwischen der Privatwirtschaft, dem Staat

und der Zivilgesellschaft an. Die Zivilgesellschaft kann durch ihre Öffentlichkeitsarbeit Kontrollfunktionen übernehmen sowie Firmen und Verbänden die Glaubwürdigkeit des Monitoring-Prozesses liefern.

Die weltweite politische Gestaltung – Global Governance – steht noch ganz am Anfang. Der Bericht der AG 4 versucht die Landkarte der Global Governance zu skizzieren. Der Deutsche Bundestag selbst muss sich mit der Herausforderung befassen. Gleiches muss in anderen Parlamenten, in internationalen Organisationen, in der Wissenschaft, aber natürlich auch in der Zivilgesellschaft und in der Wirtschaft geschehen. Das kann die Demokratie von ihren Bürgerinnen und Bürgern wie auch von ihren politischen Repräsentanten verlangen.

Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker, MdB

Vorsitzender der Enquete-Kommission

„Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“

1. Finanzmärkte

1.1 Globale Finanzmärkte zwischen Effizienz und Krisen

Funktionierende Finanzmärkte leisten einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. Sie unterstützen auf der einen Seite die Finanzierung von privaten und öffentlichen Investitionen und auf der anderen Seite die langfristige private Vermögensbildung von Individuen, Haushalten und Unternehmen. Überdies spielen sie eine wesentliche Rolle bei der Entwicklungsfinanzierung in Ländern der Dritten Welt. Damit Finanzmärkte diese wichtigen Funktionen erfüllen können, bedürfen sie – wie andere Märkte auch – einer institutionell gesicherten Regulierung. Dies gilt auch für die Finanzmärkte auf globaler Ebene. Sie bieten eine Reihe von Vorzügen gegenüber national geschlossenen Märkten. Nach verbreiteter Meinung fließen die Kapitalströme, gelenkt durch internationale Unterschiede, zur Verwendung mit größtmöglicher Renditeerwartung. Danach führt Kapitalknappheit wegen hoher Zinsen und folglich ebenso hoher Renditeerwartungen zu Kapitalimport. Die globalisierten Finanzmärkte können zu größerem Wohlstand im Importland und zu einer stärker differenzierten Risikostruktur der Portfolios von Vermögensbesitzern im Kapitalexportland beitragen und mit dieser Wirkung gegenüber nationalen Finanzmärkten von Vorteil sein.

Allerdings können diese Chancen nur unter speziellen Bedingungen wirksam werden. Zum Beispiel müssen die so genannten „Transaktionskosten“, vor allem die Kosten der Beschaffung von Informationen (Herausfinden des günstigsten Kreditangebots, Überprüfung der Kreditwürdigkeit von Kreditnehmern etc.) berücksichtigt werden. Besonders wichtig ist es auch zu berücksichtigen, dass die Wettbewerbsfähigkeit einer regionalen oder nationalen Ökonomie, die eine Bedingung für ordentlichen Schuldendienst von Kreditnehmern ist, nicht schon durch Kapitalimport im Zuge einer Politik der Liberalisierung des Kapitalverkehrs („Capital Account Liberalization“) verbessert wird. Für die Wettbewerbsfähigkeit von „Standorten“ sind die infrastrukturelle Ausstattung, die Qualität des Humankapitals, die administrative Kompetenz, die rechtlichen Rahmenbedingungen etc. ausschlaggebend – und sie begrenzen die „Absorptionsfähigkeit“ eines Landes für ausländisches Kapital. Denn Anleger von Kapital erwarten die Bedienung ihrer Anlagen. Diese aber ist abhängig von der Fähigkeit der Erwirtschaftung von Devisen. Devisen kommen jedoch nur herein (von Kapitalimporten oder Leistungen internationaler Institutionen abgesehen), wenn ein Exportüberschuss erzielt werden kann. Die Funktionsweise der Finanzmärkte und ihre Wirkung auf den Wohlstand von Nationen hängen also von realökonomischen und sozialen Bedingungen ab.

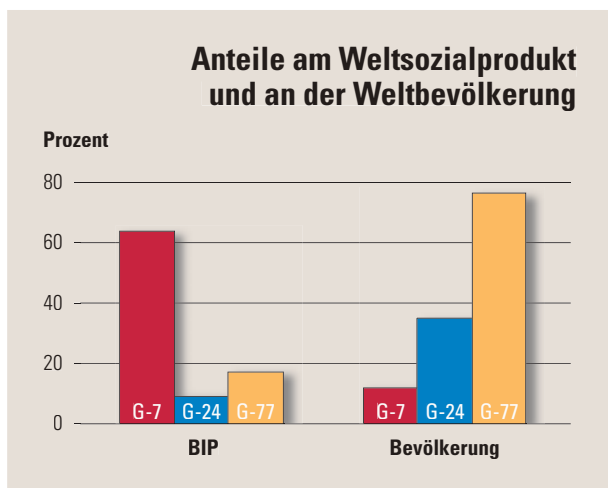
Auch die Transparenz des jeweiligen nationalen Finanzsystems, die Befolgung internationaler Standards und eine effiziente Aufsicht über Banken und Wertpapiermärkte sind von Bedeutung, um Fehleinschätzungen und die leichtfertige Nicht-Beachtung von Risiken („moral hazard-Probleme“) und unvorsichtiges Verhalten („non-prudential-Verhalten“) zu vermeiden. Diese Bedingungen wachsen nicht

selbstverständlich mit der finanziellen Öffnung eines Landes; dies haben die Krisen in Mexiko, Asien, Russland, Brasilien oder in der Türkei gelehrt. In keinem Jahrzehnt nach dem Zweiten Weltkrieg hat es so viele Finanzkrisen wie in den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts gegeben, von deren negativen Folgen auch solche Entwicklungsländer betroffen waren, die in den Jahren zuvor als Musterländer („Schwellenländer“, „dynamische asiatische Wirtschaften“, Tigerökonomien“) galten. Die Finanzkrisen haben „das Risiko (deutlich werden lassen), dass Länder, die im Prinzip eine vernünftige Wirtschaftspolitik betreiben, ohne eigenes Zutun in den Sog von Währungskrisen geraten“ (IfW 2000: 25). Insofern befürworten auch – wie das IfW, das ansonsten eindeutig für Freihandel und freien Kapitalverkehr eintritt, feststellt – „die meisten Ökonomen eine vorbeugende Regelung des Kapitalzuflusses“ (Diehl, Nunnenkamp 2001: 17). Auch der IWF erklärt, dass Länder mit gering entwickelten Finanzsystemen kurzfristige Kapitalzuflüsse beschränken sollten (Boorman u. a. 2000: 60). „Bei der Einbindung in den internationalen Kapitalverkehr bietet sich also ein schrittweises Vorgehen an“ (Diehl, Nunnenkamp 2001: II). Es ist erst dann sinnvoll, den „Kapitalverkehr (...) umfassend zu liberalisieren, wenn das inländische Finanzsystem hinreichend stark reformiert worden ist. Eine (zu) schnelle Öffnung für ausländischen Wettbewerb könnte andernfalls zu Konkursen inländischer Banken führen und Anreize erhöhen, risikoreiche Kredite zu vergeben“ (IfW 2000: 20). Negative Effekte können sich auch dann ergeben, wenn ein Land bei liberalisiertem Kapitalverkehr die Attraktivität des Finanzplatzes durch vergleichsweise niedrige Steuersätze zu steigern versucht. Dann kann es geschehen, dass die Mittel für langfristig wirksame öffentliche Investitionen geschmälert werden. Doch ist auch ein gut ausgebautes und reguliertes Finanzsystem vor Finanzkrisen nicht gefeit, wie die Ereignisse 1987 in New York, 1992/93 in der EU und die gegenwärtige Entwicklung zeigen.

Die Zunahme des Umfangs und der Geschwindigkeit der Geschäftstätigkeit von Finanzunternehmen ist bisher überwiegend durch zunehmenden Angebotsdruck flüssiger Mittel verursacht worden. Private Kapitalströme dominieren heute die internationalen Finanztransfers, und sie sind hoch konzentriert. Etwa 75 Prozent des Kapitals fließen in nur 12 Länder. 140 Länder erhalten demgegenüber ganze 5 Prozent, nach Schwarzafrika gelangen 1 Prozent (Mathieson, Schinasi 2000: 54f.). Damit hat sich die Polarisierung zwischen den Ländern auch im „Süden“ vergrößert. Insbesondere mit der wachsenden Rolle der institutionellen Investoren haben Renditeinteressen an Einfluss gewonnen. Die Finanzmärkte müssen also im Kontext der ökonomischen Struktur, der sozialen Kohäsion und der politisch-administrativen Kompetenz von Ländern mit Kapitalimport sowie im Kontext von Regeln der globalen Finanzmärkte („Finanzarchitektur“) betrachtet werden. Sonst ist trotz der Effizienzgewinne nicht auszuschließen, dass die Instabilitäten und Krisentendenzen auf globalen Finanzmärkten polarisierend wirken und dazu beitragen, die globale „Gerechtigkeitslücke“ (etwa abzulesen an der Verteilung zwischen armen und reichen Nationen) weiter aufzureißen, anstatt sie

zu verkleinern. Dies gilt im Übrigen auch innerhalb einzelner Länder. Die Verteilung hat sich verschlechtert, wie auch der „Arbeitsbericht“ der Bundesregierung aufzeigt.

Abbildung 1.1



Nach: UNDP 1999a: 2

Nach Angaben des United Nations Development Programme (UNDP 1999a: 2) verfügt das reichste Fünftel der Weltbevölkerung über nahezu 90 Prozent des globalen Bruttoinlandsprodukts (BIP), während das ärmste Fünftel lediglich über 1 Prozent des BIP verfügt.¹⁾

Es gibt daher erheblichen Reformbedarf, damit die potenziell wichtige und nützliche Funktion der Finanzsysteme und Finanzmärkte – als infrastrukturelles öffentliches Gut („public good“) für nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung und zur Minderung der Ungleichheiten – zum Tragen kommen kann. Der ordnungspolitische Rahmen muss weiterentwickelt werden und es gilt, ein fein abgestimmtes Instrumentarium für die unter bestimmten Umständen – darauf kommen wir noch zurück – notwendigen Interventionen in volatile Märkte zu entwickeln.

1.2 Die Globalisierung der Finanzmärkte

Die Entwicklung der Finanzmärkte ist seit der Liberalisierung Mitte der 70er Jahre geradezu spektakulär. Dies wird v. a. dann deutlich, wenn sie mit der Entwicklung anderer ökonomischer Größen verglichen wird. Während in den 90er Jahren das Bruttoinlandsprodukt weltweit um etwa 40 Prozent zunahm, haben sich die Direktinvestitionen fast vervierfacht. Die Bestände an Derivaten sind Ende der 90er Jahre sogar 25-mal höher als zu Beginn des Jahrzehnts. Besonders die so genannten „innovativen Finanzinstrumente“ haben zum Wachstum der Umsätze auf den Finanzmärkten beigetragen, wie aus nachfolgender Tabelle hervorgeht.

¹⁾ Die oben stehende Abbildung zeigt einen ähnlichen Zusammenhang. Daraus ist erkennbar, dass die G7 (etwas mehr als 10 Prozent der Weltbevölkerung) über fast 65 Prozent des BIP verfügen, während die G77 (etwas mehr als 75 Prozent der Weltbevölkerung) nur gut 15 Prozent des BIP kontrollieren.

Tabelle 1.1

Die Dynamik der weltweiten Finanzmärkte 1990 bis 1999 (Steigerung 1999 gegenüber 1990)

	Gegenstand	Maßstab	Steigerungs-Faktor
1	Bruttoinlandsprodukt	Faktorkosten (laufende Preise)	1,4
2	Investitionen		1,3
3	Exporte		1,7
4	Direktinvestitionen (inward + outward) / 2	Stromzahlen	3,7
5		Bestände	2,7
6		Fusionen	4,8
7	Aktien	Marktkapitalisierung Jahresende	3,6
8		Umsätze	6,6
9	Anleihen	Bestände	2,5
10		Umsätze	7,1
11	Derivate	Bestände	17,8
12	– börsengehandelt	Bestände	5,9
13		Umsätze (börslich)	3,1
14	– außerbörslich	Bestände	25,2

Bestände jeweils am Jahresende
 Quellen: 1–6 UNCTAD 2000: 4
 7–10 FIBV 1992, 2000
 11–14 BIZ 2000

Diese rasante Entwicklung wäre ohne die Öffnung der nationalen Finanzmärkte (und ohne die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien) nicht möglich gewesen. In den 70er Jahren gingen die Industrieländer bei der Liberalisierung und Deregulierung der Finanzmärkte voran. In den 80er Jahren folgten Entwicklungsländer, die sich in den 70er Jahren zum Teil in hohem Maße gegenüber privaten Kreditgebern verschuldet hatten. Zunächst erfolgte die Kreditaufnahme zu günstigen Zinssätzen, da die Liquidität der internationalen Kreditmärkte infolge des „Recycling der Petrodollar“ (Rückführung der hohen Einnahmen der Erdölproduzenten infolge des „Erdölpreisschocks“ von 1973 ins globale Finanzsystem) und der geringen Kreditnachfrage der Industrieländer, die im gleichen Zeitraum in eine strukturelle wirtschaftliche Krise geraten waren, sehr hoch war.

Ab 1979 aber stiegen die (realen) Zinssätze aus verschiedenen Gründen²⁾, so dass die Belastung mit dem Schuldendienst in die Schuldenkrise der Entwicklungsländer führte. Mexiko machte im August 1982 mit der Einstellung von Zahlungen den Anfang; kurze Zeit später folgten viele andere Entwicklungsländer nach. Die Last des Schuldendienst-

²⁾ Mit dieser Frage wird sich die Enquete-Kommission im weiteren Verlauf ihrer Arbeit genauer auseinandersetzen.

tes konnte nicht mehr getragen werden. Nicht nur die hohen Zinssätze waren für die Krise verantwortlich, auch die mangelnden Renditen der mit den externen Krediten finanzierten Projekte unterminierten die Schuldendienstfähigkeit – wenn die externen Mittel nicht sowieso für konsumtive Verwendungen (Luxusimporte, Rüstungsausgaben) oder zur Finanzierung der Kapitalflucht einer besitzenden Schicht (wie vor allem in Mexiko und Argentinien) verwendet worden sind.

Die Politik der Strukturanpassung von Internationalem Währungsfonds und Weltbank war die Antwort. Diese Politik, später als „Konsens von Washington“ bezeichnet (vgl. Kasten 1.4), hat den verschuldeten Ländern die Integration in die Weltwirtschaft, also die Öffnung von bis dahin weitgehend geschlossenen Wirtschaften (und in manchen Fällen auch von Gesellschaften und politischen Systemen) abverlangt. Hinzu kam die Politik der Handelsliberalisierung mit ihren Auswirkungen auf die Finanzmärkte, die von GATT und später WTO, von der OECD und den Regierungen der Industrieländer von den „Partnern“ des Freihandels verlangt worden ist. Kapitalverkehrsbeschränkungen wurden ebenso abgebaut wie Handelshemmnisse auf Güter- und Dienstleistungsmärkten.

Im Zuge des Transformationsprozesses wandelten sich nach 1989 die bis dahin ebenfalls gegenüber dem Weltmarkt weitgehend abgeschotteten Planwirtschaften Mittel- und Osteuropas zu offenen Marktwirtschaften. Seit Beginn der 90er Jahre ist also von globalen Finanzmärkten zu sprechen, zumal die Informations- und Kommunikationstechnologie gerade in jüngster Zeit die Globalisierung der Finanzmärkte unterstützt haben.

Zwar hat die Globalisierung der Wirtschaft eine lange Vorgeschichte. Doch kann mit Fug und Recht gesagt werden, dass seit der Integration Mittel- und Osteuropas „alle Welt“ den gleichen Tendenzen der finanziellen Globalisierung ausgesetzt ist. Allerdings darf dabei nicht übersehen werden, dass die lokalen und nationalen Ausprägungen der Globalisierung sehr verschieden sein können.

1.2.1 Neue Akteure und neue Finanzinstrumente auf den Finanzmärkten

Finanzinnovationen

Die gestiegene Attraktivität von Anlagen auf Finanzmärkten führt zu jenen Finanzinnovationen, die das globale Finanzsystem seit Mitte der 70er Jahre radikal verändert haben. Wie technische Innovationen folgen auch Finanzinnovationen einer spezifischen „Logik“: Mit ihnen ist es möglich, Kapital mobiler und vielfältiger (hinsichtlich Fristen, Währungen, Laufzeiten, Zinsen etc.) auf den Märkten der Welt anzulegen, zumal die Konvertibilität der Währungen und die Liberalisierung des Kapitalverkehrs fast alle Beschränkungen seit den späten 50er Jahren nach und nach aufgehoben haben. So ist die Globalisierung der Finanzmärkte extrem befördert worden; es ist daher nicht abwegig, die finanzielle Globalisierung als „politisches Projekt“ (und nicht allein als eine ökonomische Tendenz) zu bezeichnen. Insbesondere fällt die Geschwindigkeit auf, mit der Finanzinnovationen auf den Markt gebracht werden, darunter in erster Linie neue Derivate, und unter diesen insbesondere

die Optionen. Insgesamt nahm der Handel mit Derivaten zwischen 1990 und 1999 um fast das 20fache zu, davon der Börsenhandel etwa um das sechsfache, die außerbörslichen Umsätze um das 25fache (vgl. Tabelle 1.1).

Erleichtert werden die Innovationen durch eine massive Konzentration bei den Banken. Einzelne spektakuläre Großfusionen³⁾ verdeutlichen die Tendenz der Zusammenfassung des traditionellen Kreditgeschäfts von Banken, von Versicherungen, der Außenhandelsfinanzierung und des Investmentbanking zu „Allfinanz“-Konzernen.

Institutionelle Anleger

Versicherungskonzerne, Investment- und Pensionsfonds – so genannte Institutionelle Anleger (IA) – sind in den 90er Jahren zu entscheidenden Akteuren auf den Finanzmärkten geworden (Deutsche Bundesbank 2001a). Sie verwalteten 1996 bereits ein Vermögen von 21 Billionen US-Dollar – für viele Länder ist das ein erheblicher Teil des gesamten nationalen Sparvermögens der privaten Haushalte. Auch ein großer Anteil des Aktienbesitzes ist von den Haushalten zu den Pensionsfonds übergegangen. Während zum Beispiel in den USA im Jahre 1950 die Haushalte noch 90 Prozent der emittierten amerikanischen Aktien in ihrem Besitz hatten, waren es 1994 nur noch knapp 50 Prozent. Gleichzeitig stieg der Anteil der Aktien, die von Pensions- und Investmentfonds gehalten wurden, von weniger als 1 Prozent auf mehr als 45 Prozent (Clark 2000: 62). Darüber hinaus konzentriert sich das Fondsvermögen in Deutschland auf eine relativ kleine Gruppe institutioneller Anleger: 80 Prozent der von Kapitalanlagegesellschaften in Deutschland verwalteten Vermögen gehören zu den drei Großbanken Deutsche Bank (etwa 25 Prozent), Dresdner Bank und Commerzbank (jeweils etwa 15 Prozent) sowie den Sparkassen- und Genossenschaftsbankzentralen (ebenso jeweils etwa 15 Prozent).

Die Anlagepolitik der IA ist allerdings noch – teilweise aufgrund regulatorischer Beschränkungen – zumeist national beschränkt. Der Anteil ausländischer Anlagen liegt in den meisten Ländern bei wenig mehr als 10 Prozent. Nur kleine und sehr offene Länder wie die Niederlande machen hier eine Ausnahme. Dort betragen die internationalen Anlagen ca. 60 Prozent des jeweiligen Gesamtvermögens (BIZ 1998: 100). Die Anlagestrategien der Pensions- und Investmentfonds, besonders aber der Hedge-Fonds (siehe Kasten 1.1) haben sich in den vergangenen Jahren stärker internationalisiert. Für (nationale) Kapitalmärkte kleinerer Länder haben auch vergleichsweise geringe Anteile internationaler Investitionen ein außerordentlich großes Gewicht. Die Fonds waren an der „finanziellen Invasion“ der lateinamerikanischen und asiatischen „emerging markets“ führend beteiligt, und sie waren die ersten, die bei leisen Anzeichen der Krise aus den Märkten geflohen sind. Überdies verhindert der (noch) geringe Internationalisierungsgrad der Anlagen nicht, dass die institutionellen Anleger ihren Entscheidungen einheitliche internationale Standards, „benchmarks“,

³⁾ In Deutschland z. B. die Bildung der HypoVereinsbank, die Fusion von Dresdner Bank und Allianz, in der Schweiz die Bildung der UBS, in Japan die Fusionen von Dai-Ichi Kangyo Bank, Fuji Bank und der Industrial Bank of Japan, von Sumitomo Bank und Sakura Bank sowie von Tokai Bank, Asahi Bank und Sanwa Bank oder die Fusion von Deutsche Bank und Bankers Trust.

d. h. Mindestrenditeansprüche, zugrunde legen. Dabei dienen die Renditen von Staatsanleihen der entwickelten OECD-Länder als Orientierung. Eine besondere Rolle übernehmen in diesem Zusammenhang die Rating-Agenturen. Ihre Einschätzungen sind in der Regel an Risiko und Rendite für potentielle Anleger orientiert; die Kosten des Rating sowie die Konsequenzen des möglichen „downgrading“ (wie umgekehrt die Entlastungen durch ein ebenfalls mögliches „upgrading“) haben die Schuldner zu tragen.

Die den IA zugeschriebene Qualität als Vermögensanlageinstrument der „kleinen Leute“ muss zumindest für die Bundesrepublik Deutschland in doppelter Hinsicht relativiert werden. Zum einen haben die nur wenigen Großanleger offenstehenden Spezialfonds mittlerweile die Publikumsfonds im Anlagevolumen deutlich übertroffen. Auch an Hedge-Fonds können sich nur vermögende Anleger mit hohen Einlagen beteiligen. Sie sind hoch spekulativ, und sie haben eine sehr große Hebelwirkung (siehe Kasten 1.1). Mit vergleichsweise geringem Kapitaleinsatz, der obendrein oft kreditfinanziert ist, können große Marktbewegungen ausgelöst werden. Bei dem Beinahe-Zusammenbruch des LTCM im September 1998 ist offenbar geworden, dass spekulative Fonds die Stabilität des Finanzsystems insgesamt unterminieren können und somit ein Systemrisiko darstellen. Daher gibt es von Seiten des Financial Stability Forum (FSF) Vorschläge zur Kontrolle der Fonds mit großer Hebelwirkung.

Kasten 1.1 Hedge Fonds

Bei so genannten Hedge Fonds bzw. „Fonds mit großer Hebelwirkung“ („High Leveraged Institutional Investors“) handelt es sich um Personengesellschaften, deren Teilhaber (häufig institutionelle Investoren wie Investment Fonds, Versicherungen, Universitätsstiftungen etc.) in der Regel mit hohem Investitionsvolumen (mehrere Millionen US\$) spekulieren.

Hedge Fonds gibt es schon seit den 40er Jahren. Aber erst seit der finanziellen Liberalisierung und Globalisierung hat ihre Zahl beträchtlich zugenommen, und zwar nach Angaben des IWF (Eichengreen, Mathieson 1998: 7) auf der Grundlage von Daten der Managed Account Reports⁴⁾ von nur einem Fonds 1980 auf 1 115 im Jahre 1997. Der Managed Account Report benutzt eine sehr enge Definition von Hedge Fonds, und daher gehen andere Schätzungen von einer Zahl von 6 000 weltweit aus. Insgesamt dürften Hedge Fonds Kapital in der Größenordnung von 300 Mrd. US\$ verwalten.⁵⁾ Dieser Betrag wird aber in den Anlagestrategien infolge der Hebelwirkung vervielfacht.

Im Falle des LTCM Hedge Fonds sind 1998 auf der Basis von ca. 5 Mrd. US\$ Eigenkapital 120 Mrd. US\$ Kredite aufgenommen worden. Damit sind in bilanzunwirksamen Geschäften Derivate gekauft worden, die einen Nennwert von etwa 1 300 Mrd. US\$ verkörpert haben (Eichengreen, Mathieson 1998: 14).

⁴⁾ Managed Account Reports LLC, 220 Fifth Ave 19th Floor New York NY 10001-7781, <http://www.marhedge.com>

⁵⁾ Von diesen Zahlen geht Martin W. Hüfner, Chefvolkswirt der HypoVereinsbank, in einem Vortrag zu dem Workshop der SPD-Fraktion am 18. Mai 2000 in Berlin aus.

Etwa die Hälfte der 1 115 Hedge Fonds (569) hat den Sitz in den USA, die andere Hälfte operiert von karibischen Offshore-Finanzzentren aus. In Europa oder Asien sind sehr wenige Fonds beheimatet.

Hedge Fonds werden nach den vorwiegenden Investment-Stilen und -Strategien unterschieden:

- **Makro Fonds** legen das Kapital ihrer Teilhaber weltweit an. Sie orientieren sich dabei an makroökonomischen Größen wie Aktien- und Wechselkursen sowie Zinssätzen;
- **Globale Fonds** operieren in spezifischen Regionen der Welt, etwa in „emerging markets“. Sie orientieren sich nicht nur an Makrodaten wie die Makro Fonds, sondern „they pick stocks in individual markets“ (Eichengreen, Mathieson 1999: 3);
- **Long only Fonds** beschränken sich auf den Kauf von ihnen unterbewertet erscheinenden Wertpapieren. Sie nutzen die Hebelwirkung und Prämien für das Management wie andere Hedge Fonds auch;
- **Short only Fonds** konzentrieren sich auf den Verkauf von überbewerteten Wertpapieren. Sie verschaffen sich Papiere von Maklern, die sie verkaufen in der Hoffnung, mit dem Erlös die Papiere zurückkaufen und an den Makler zurückgeben zu können;
- **Marktneutrale Fonds** versuchen, das Marktrisiko zu minimieren, indem sie Gegengeschäfte machen (short- und long-Positionen);
- **Sektorspezifische Fonds** spezialisieren sich auf Papiere verschiedener Branchen vom Gesundheitssystem über Finanzdienstleistungen zu Öl und Gas (Eichengreen, Mathieson 1999: 3);
- **Event-driven Fonds** spekulieren auf Sonderereignisse wie Unternehmenszusammenbrüche, Katastrophen;
- **Fonds of Fonds** sind Hedge Fonds, die in andere Hedge Fonds investieren.

Hedge Fonds sind attraktiv wegen der hohen Rendite, die sie für Personen erwirtschaften, die über sehr hohe Vermögen verfügen. Sie sind risikoreich für das internationale Finanzsystem, wie der Beinahe-Kollaps des LTCM 1998 gezeigt hat. Infolge der Krise in Asien und dann in Russland hat der LTCM Fonds an die 90 Prozent des Eigenkapitals verloren. Die Krise des LTCM hätte auf die Kreditgeber überspringen können. Andere Fonds wären ebenfalls in Mitleidenschaft gezogen worden. Die Lösung war eine Finanzspritze der beteiligten Banken und institutionellen Investoren in Höhe von 3,6 Mrd. US\$ auf Initiative der Federal Reserve Bank of New York. Der Fonds konnte so gerettet und das „Systemrisiko“ vermieden werden. Der Schock in der Finanzwelt saß aber tief, und so ist es zu erklären, dass sich das FSF der Frage der Regulierung von Hedge Fonds angenommen hat.

Unternehmensfinanzierung

Auch die Unternehmensfinanzierung hat sich im Zuge der finanziellen Globalisierung verändert. Der Anteil externer Finanzierung der Unternehmen in den OECD-Ländern hat bis 1995 abgenommen, die Finanzierung aus dem cash-flow hat

entsprechend zugenommen. Während die einen darin ein erhebliches Potential für weiteres Wachstum der globalen Finanzmärkte erblicken, schlussfolgern andere, dass das schnelle Wachstum der Bestände und v. a. der Umsätze an den internationalen Finanzmärkten in den 80er und 90er Jahren nicht auf besonders stark wachsende Finanzierungsbedürfnisse des Unternehmenssektors zurückzuführen sei. Das Wachstum wurde auch nicht durch einen besonders starken Anstieg der Investitionen verursacht, denn die Investitionsquote in den OECD-Ländern nahm nicht zu, sondern eher ab: In der EU von ca. 25 Prozent in den 60er auf 20 Prozent in den 90er Jahren, in Japan von ca. 35 auf deutlich unter 30 Prozent; nur in den USA lag die Quote in den 90er Jahren mit fast 20 Prozent zwar niedriger als in den beiden anderen Blöcken, aber genau so hoch wie in den 60er Jahren (Europäische Kommission 1999: 307). Jedoch hat es eine gewisse Verschiebung der externen Finanzierung zugunsten der Wertpapierfinanzierung – und hier in erster Linie der Aktienfinanzierung – gegeben. Die Anleihefinanzierung spielt für den Unternehmenssektor in Europa – anders als in den USA – nach wie vor eine geringe Rolle: Die Finanzierung durch Bankkredite lag in der EU 1999 sechsmal so hoch wie die Anleihefinanzierung (45 zu 7,5 Prozent des BIP), während in den USA die Anleihefinanzierung (fast 30 Prozent des BIP) knapp zweieinhalb mal so hoch lag wie die Bankfinanzierung (gut 10 Prozent des BIP) (Committee of Wise Men 2000: 10). Darin wird allerdings nicht nur ein Vorteil des Finanzierungssystems der USA gegenüber den europäischen Konkurrenten gesehen. Im „Wall Street Journal“ heißt es: „Yet some contend that this shift of lending from the banks to debt-securities markets magnifies the danger. Banks have relationships with the borrower, but bondholders don't, and they tend to act quickly and all on the same information ...“ (Sherer, Sapsfor 2000). Es ist der „irrationale Überschwang“ (Shiller 2000), der Aktienbesitzer zum Kauf reizt, wenn andere dies auch tun; die Kurse eines Papiers steigen folglich. Der gleiche irrationale Überschwang führt allerdings auch zum Verkauf, wenn andere dies auch tun und der Wert der Aktie zu fallen droht, ganz unabhängig davon, wie sich das jeweilige Unternehmen realiter entwickelt.

Hier wird ein Grundproblem von Finanzmärkten deutlich: das der Informationsasymmetrien, die zu (1) „adverse selection“, also zur Auswahl nicht der besten Schuldner (oder Projekte) seitens der Kreditgeber, (2) zu „moral hazard“, also zum nicht verantwortungsvollen Umgang mit Krediten und (3) zu einer Art kollektiver Irrationalität von individuell durch und durch rationalem Verhalten beitragen. Finanzmärkte sind also im Gegensatz zur Modellbetrachtung in der Realität nicht perfekt.

Handel mit Wertpapieren

Das eigentlich dynamische Moment der Finanzmärkte ist der Handel mit Wertpapieren (im Unterschied zur Ausgabe neuer Wertpapiere). Der Bestand von Anleihen nahm von 1990 bis 1999 weltweit um das zweieinhalbfache zu, der Anleihenhandel dagegen um das siebenfache. (vgl. Tabelle 1.1). Das gleiche gilt für Aktien: Während die Marktkapitalisierung in den Jahren von 1990 bis 1999 (jeweils Jahresende) fast um das vierfache zunahm, steigerte sich der Aktienhandel im gleichen Zeitraum fast um das siebenfache. Während 1990 jede Aktie durchschnittlich noch 19 Monate gehalten wurde, waren es 1998 nur noch 11 Mo-

nate – eine Verringerung von über 40 Prozent in nur acht Jahren. Parallel zu dieser Entwicklung ist eine zunehmende Kursorientierung (im Gegensatz zur Orientierung an der Dividende oder der Umsatzstärke etc.) der Anleger festzustellen, denn nur so ist zu erklären, dass die Aktienmärkte eine derartige Dynamik aufweisen, obwohl die Dividendenrenditen „in den meisten G10 Ländern seit Anfang der 80er Jahre dem Trend nach gefallen sind. Außer in Japan, Italien und Schweden liegen die Dividendenrenditen nahe ihren Tiefstwerten“ (BIZ 1999).

Die Aufwertung des Handels mit Wertpapieren gegenüber dem klassischen Kreditgeschäft (Verbriefung oder securitization von Finanzbeziehungen) ist für global ausgerichtete Banken zunehmend charakteristisch. Sie treten weniger als langfristige Geldgeber denn als Vermittler von (jederzeit liquidierbaren) Finanzmitteln auf und beziehen als Investmentbanken ihre Gewinne weniger aus Zinsdifferenzen für Spareinlagen und Kreditausleihungen als aus Provisionen für Käufe und Verkäufe von Aktien oder Anleihen bzw. für Beratungstätigkeiten; entsprechend fördern die Banken auch die beschriebenen Prozesse. Wenn sich international ausgerichtete Wirtschaftsunternehmen über die Ausgabe von Aktien oder Anleihen auf internationalen Kapitalmärkten finanzieren, können die Unternehmenswerte und die entsprechenden kalkulierbaren Renditen mit denen alternativer Anlagen verglichen werden. Unternehmen konkurrieren also mit alternativen Anlagemöglichkeiten (von Staatsanleihen bis zu Fondsbeteiligungen) um die potentiellen Anleger. Daher rührt die Bedeutung, die dem Konzept des „Shareholder Value“ beigemessen wird. Denn damit werden die Vergleichbarkeit des Werts eines Unternehmens auf Vermögensmärkten mit anderen Anlageobjekten und die Transparenz des Zustandekommens des Werts (des Shareholder Value) zum Prinzip des Managements.

1.2.2 Shareholder Value

Ausgangspunkt für die steigende Bedeutung des Shareholder Values (SV) war die Liberalisierung der Finanzmärkte Ende der 70er Jahre in den USA, doch erst in den 90er Jahren hat er die ihm heute beigemessene Bedeutung erlangt. Allerdings ist das Konzept des Shareholder Value keineswegs unkontrovers, wie die in den vergangenen Jahren entbrannte Diskussion um die jeweiligen Vor- und Nachteile des „angelsächsischen“ und „rheinischen“ Kapitalismus bzw. der hieraus abgeleiteten Systeme der Unternehmenskontrolle gezeigt hat. Bisher kann bei der Bewertung der „corporate governance“ und des ihr angemessensten Konzepts „kein klarer Sieger“ (so die Überschrift eines vergleichenden Artikels über die Systeme der corporate governance in Deutschland und den USA, in IWD 7. Dezember 2000) ausgerufen werden. Die Veränderungen, die sich aus den Tendenzen der Globalisierung für das Unternehmensmanagement ergeben, sind gleichwohl radikal, da Finanzinnovationen, Unternehmensverfassung, Mitarbeiterbeteiligung, Altersversorgung, Unternehmensfinanzierung und Managementstil „systemisch“ aufeinander bezogen sind und miteinander im Einklang stehen müssen, wenn das Unternehmen Erfolg haben soll. Mit anderen Worten: Wenn mit dem Konzept des Shareholder Value die Managemententscheidungen stärker als bisher an die Interessen der Kapitaleigner (Shareholder) gebunden werden sollen, müssen sich auch andere institutionelle (Rahmen-)Bedingungen, in

die das jeweilige Unternehmen eingebettet ist, ändern. So erklärt es sich, dass die Mitbestimmung unter Druck gerät oder das Verhältnis eines Unternehmens zur „Hausbank“ gelockert wird, weil die Kreditfinanzierung gegenüber der Aktien- und Anleihenfinanzierung an Bedeutung verliert. Die Unternehmensstrategie richtet sich verstärkt daran aus, die Wertsteigerung im Interesse der Anteilseigner zu maximieren, um in der Konkurrenz um Kapital an vorderster Front mithalten zu können und um nicht dem Risiko einer Übernahme ausgesetzt zu sein.

Bei dem Vergleich von Anlagemöglichkeiten spielen Rating-Agenturen und Ranking-Tabellen über die Leistungskraft („performance“) von Unternehmen eine wesentliche Rolle. Unternehmen werden unter Druck gesetzt, schnell (und dauerhaft) positive Ergebnisse vorzuweisen, um nicht von den „Analysten“ der Rating-Agenturen zurückgestuft zu werden. Dies kann zur Folge haben, dass ein Unternehmen zum „Übernahmekandidaten“ wird, weil es für Aktionäre interessant wird, die Aktien zu verkaufen oder gegen die eines anderen Unternehmens zu tauschen.

Um für den Vergleich in der globalen Konkurrenz überhaupt eine entscheidungsrelevante ökonomische Größe zu gewinnen, wird der Shareholder Value auf der Basis des Discounted Cash Flows berechnet. Darunter wird der Betrag an liquiden Mitteln verstanden, der einem Unternehmen für neue Investitionen und insbesondere für die Ausschüttung an die Kapitalgeber in Form von Zinsen und Dividenden zur Verfügung steht. Der zukünftige (erwartete) Cash Flow wird auf den Gegenwartswert abgezinst. Der Diskontierungssatz richtet sich nach den Kosten für Fremdkapital, das über den Kapitalmarkt zu dessen aktuellen Preisen beschafft werden kann. Die Kapitalkosten setzen sich zusammen aus den Zinszahlungen auf das aufgenommene Fremdkapital, abzüglich der damit verbundenen Steuervorteile, und den Eigenkapitalkosten. Hier wird schon deutlich, dass der „objektive“ Wert des Shareholder Value in fast allen seinen Bestandteilen auf Erwartungen beruht, die eintreten können – oder auch nicht. Der Abzinsungsfaktor hängt von der Entwicklung auf globalen Finanzmärkten, der erwartete Cash Flow von der Entwicklung von Güter- und Dienstleistungsmärkten ab (sofern das Unternehmen Güter und Dienstleistungen auf den Markt bringt).

Vom Shareholder Value, der stark durch Erwartungen über zukünftigen cash-flow geprägt ist, können der (tatsächliche oder erwartete) Börsenwert oder die Marktkapitalisierung in erheblichem Maße abweichen. Der Grund hierfür ist in der Börsenspekulation zu sehen, die nicht in erster Linie durch Erwartungen über künftige Erträge, sondern durch Erwartungen über Erwartungen und über das Kaufverhalten anderer Marktteilnehmer angetrieben wird⁶⁾. Hier kommt also „Herdenverhalten“ ins Spiel, das ist gleichgerichtete Verhaltensweise von Marktakteuren, die eine Tendenz – nach oben, wie nach unten – verstärken kann. Mikroökonomisch sind die Verhaltensweisen völlig rational; makroökonomisch aber stellen sie sich unter bestimmten Umständen

den als krisenverstärkend heraus. Auch hier haben wir es wieder mit „irrationalem Überschwang“ zu tun (Shiller 2000: 17).

Kasten 1.2 Was ist Spekulation?

Ein Spekulationsgeschäft ist der Kauf bzw. Verkauf einer Ware (eines Gutes, eines Wertpapiers, einer Devisen) aus dem einzigen Grund, bei einer erwarteten Preisänderung durch Wiederverkauf bzw. durch Rückkauf einen Gewinn zu erzielen. Während sich die Spekulation Preisänderungen in der Zeit (intertemporale Unterschiede) zunutze macht, zielen Arbitragegeschäfte auf die Ausnutzung von Preisunterschieden im Raum: zwischen verschiedenen Börsenplätzen oder anderen Märkten verschiedener Länder.

Keynes identifiziert verschiedene Motive der Wirtschaftssubjekte, Geldkassen zu halten: um Umsätze abwickeln zu können, aus Vorsicht und aus Spekulationsmotiven, wegen der „Absicht, aus einer besseren Erkenntnis der Zukunft, als sie der Markt hat, einen Gewinn zu erzielen“. „Spekulanten“, so fügt er an anderer Stelle hinzu, mögen unschädlich sein als „Seifenblase auf einem steten Strom der Unternehmungslust. Aber die Lage wird ernsthaft, wenn die Unternehmungslust die Seifenblase auf einem Strudel der Spekulation wird ...“ (Keynes 1936/1964: 159; Keynes 1936/1966: 134). Spekulation ist demzufolge einer Geldwirtschaft eigen und sie kann, ebenso wie die Arbitrage, ausgleichend wirken. Obendrein ist Spekulation risikoreich; dem Spekulant stehen daher immer Wirtschaftssubjekte gegenüber, die bestimmte Risiken abgeben wollen (die also auf „Nummer sicher“ gehen, die „hedgen“ wollen). Der „Spekulant“ kann also nur existieren, weil andere gerade nicht spekulieren wollen.

Gefährlich wird die Spekulation für eine Volkswirtschaft dann, wenn sie sich vorwiegend oder gar ausschließlich auf Devisen-, Wertpapier- oder Immobilienmärkte konzentriert und die Anbindung an die Entwicklung realer Werte verliert. Dann kann es zum „Überschießen“ kommen, etwa zu einem Kurs-Gewinn-Verhältnis, bei dem der monetäre Kurs eines Wertpapiers und der reale Ertrag weit auseinander driften. Da es in der Regel nicht möglich ist, die realen Erträge so zu steigern, dass das Verhältnis sich normalisiert, kommt es unweigerlich zum Kursverfall, manchmal zur Krise. Wenn obendrein spekulative Anleger gleiche Daten nutzen, gleichen Stimmungen unterliegen, gleiche Informationen haben, dann kann es zum „Herdenverhalten“ kommen, d. h. zur kollektiven Bewegung in die gleiche Richtung. Der Herdentrieb hat im Fall der Asienkrise eine wesentliche Rolle gespielt (Shiller 2000: 17 bis 29; 173 bis 193; Griffith-Jones 1998: 1 bis 21).

Auch wenn die rationale Basis für die Bewertung von Unternehmen in keinem Unternehmenskonzept eindeutig und „objektiv“ ist, so lässt sich doch festhalten, dass das Shareholder Value-Konzept eine Überbewertung bei positiven Zukunftserwartungen begünstigt und Unterbewertungen bei pessimistischer Börsenstimmung auslösen kann; für beide Prozesse ist die Entwicklung des „Neuen Marktes“ – bis

⁶⁾ Das wird beim Börsenwert des Internet-Portals Yahoo! von 176 Mrd. DM während des „New Economy-Booms“ des ersten Halbjahres 2000 deutlich. Er überstieg damit den Börsenwert von Volkswagen, BASF, VEB, Metro und Lufthansa zusammen (174 Mrd. DM) (Möser 2000).

Mitte 2000 im Boom, danach in einer Stagnation – ein aktuelles Beispiel.

Dies ist anders in einem System, das (wie das deutsche) weniger vom Shareholder Value-Gedanken als vom Stakeholder-Ansatz geprägt ist. Als Stakeholder einer Aktiengesellschaft gelten neben den Aktionären insbesondere die Beschäftigten, aber auch andere Gruppen, die in besonderer Weise mit dem Unternehmen verbunden sind, z. B. die Kunden, die Fremdkapitalgeber, teilweise auch der Staat (Gemeinde) und die Anwohner der Betriebsstätten. In modernen Theorien der Wettbewerbsfähigkeit, die nicht nur den mikroökonomischen (also betrieblichen bzw. unternehmerischen), sondern auch den meso- und makroökonomischen Bedingungen der Wettbewerbsfähigkeit (also den Verflechtungen der Unternehmen im Territorium, den industriellen Beziehungen, der Fiskal-, Geld- und Arbeitsmarktpolitik) Aufmerksamkeit schenken, sind die „Stakeholders“ Elemente des „sozialen Kapitals“ (das im Konzept des Shareholder Value allenfalls implizit berücksichtigt wird)⁷⁾. Für die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen ist die Vernetzung von Akteuren über den Rahmen einer betriebswirtschaftlichen Einheit hinaus zunehmend entscheidend, und die Vernetzung ist nicht nur marktgesteuert, sondern auch durch Beziehungen der gesellschaftlichen Reziprozität und politischen Initiative politischer Institutionen und Organisationen gelenkt.

Welche Perspektive besitzt das SV-Konzept für den Sektor der großen Unternehmen (Aktiengesellschaften) in Deutschland? „Dem Shareholder Value-Ansatz dürfte um so mehr Bedeutung in der Praxis zukommen und seine Akzeptanz dürfte um so größer sein, je mehr sich seine Umsetzung für die Aktionäre lohnt, je praktikabler er ist und je solider seine theoretische Fundierung ist“ (Schmidt 1999: 3). Obwohl der Aktienmarkt in Deutschland im Vergleich zur gesamten Ökonomie relativ klein ist, gewinnt er zunehmend an Bedeutung. Die Umsätze auf dem Aktienmarkt lagen 1997 nur bei relativ geringen 30 Prozent des BIP (Jürgens u. a. 2000: 56), in den USA und in Großbritannien lagen die Vergleichswerte jeweils über 100 Prozent. Der Anteil der Aktionäre an der Bevölkerung über 14 Jahre ist jedoch in den letzten Jahren auch in Deutschland gestiegen. An der Börse waren im Jahre 1999 in Deutschland 760 Aktiengesellschaften notiert. Während in den USA die meisten Aktien im Besitz von Finanzinstitutionen (Rentenfonds, Versicherungen, Investmentfonds) sind, zählen in Deutschland die Unternehmen selbst und die Banken zu den einflussreichsten Shareholdern. Die Strukturveränderungen auf internationalen Finanzmärkten und die politischen Bestrebungen zur Integration (und Öffnung) von Märkten aber begünstigen eher den Typus des angelsächsischen Kapitalismus. Daher ist auch in Deutschland in den letzten Jahren die Entwicklung zunehmend von der Durchsetzung der Shareholder Value-Strategie bestimmt worden. Die Unternehmensmitbestimmung ist dabei in die Kritik geraten. Änderungen des Unternehmens- und Kapitalmarktrechts sind ein entscheidender Schritt in die Richtung einer Anpassung an das Shareholder Value-Konzept. Als Folge der Einführung der kapitalgedeckten

Rente werden in naher Zukunft auch in Deutschland Pensionsfonds eine größere Rolle als bisher in ihrer Eigenschaft als Shareholders spielen.

Prinzipiell ist zu erwarten, dass sich die im deutschen Modell bislang engen und längerfristig angelegten Kreditbeziehungen zwischen Unternehmen und Banken zumindest im global ausgerichteten Firmensegment lockern und die Finanzierung über den Kapitalmarkt neben der langfristigen Kreditvergabe eine größere Rolle spielen wird. Je stärker das Investmentbanking zum Hauptgeschäft von Großbanken wird und diese ihre Einnahmequelle mehr in Provisionen für vermittelte Wertpapiergeschäfte als in Zinsgewinnen sehen, desto weniger attraktiv wird das langfristige Kreditgeschäft für die Kreditinstitute. Auch ist ein schrittweiser Abbau des Anteilsbesitzes von Banken an Industrieunternehmen zu erwarten. Wenn im Jahre 2002 die noch geltenden Steuern auf die Erträge aus dem Verkauf von Unternehmensbeteiligungen abgeschafft werden, ist damit zu rechnen, dass Versicherungen und Banken für sie unrentable Aktienpakete abstoßen werden.⁸⁾

Empfehlung 1.1: Shareholder- bzw. Stakeholder-Orientierung

In der Politik von Regierungen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene müssen die volkswirtschaftlichen Kosten und gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen von unternehmerischen Strategien und darauf basierendem Handeln berücksichtigt werden, zumal langfristig das wirtschaftliche, soziale, politische und ökologische Umfeld von Unternehmen für den wirtschaftlichen Erfolg besonders wichtig ist. Sonst rücken infolge der wachsenden Macht der institutionellen Investoren Interessen der Aktionäre („Shareholder“) gegenüber den Interessen anderer Gruppen am Unternehmen („Stakeholder“) – dazu gehören die Beschäftigten, die Lieferanten und Kunden, die Kommunen, Anwohner, Umweltschutzorganisationen – zu stark in den Vordergrund.

1.2.3 Finanzierungsprobleme kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU)

1.2.3.1 Kleine und mittlere Unternehmen in Deutschland

Dieser Abschnitt geht nur insoweit auf die Probleme kleiner und mittlerer Unternehmen ein, als es sich um Fragen der Finanzierung handelt. Anderen Problembereichen, die sich aus der zunehmenden Globalisierung des Wirtschaftsprozesses ergeben, wird zentrale Bedeutung im Kapitel 2 (Waren- und Dienstleistungsmärkte) eingeräumt.

In Deutschland werden Unternehmen als „klein“ bezeichnet, wenn der Jahresumsatz bis zu 1 Mio. DM beträgt und weniger als 10 Arbeitnehmer beschäftigt werden. „Mittlere“ Unternehmen erzielen einen Jahresumsatz zwischen 1 und 100 Mio. DM und haben zwischen 10 und 500 Beschäftigte. Nur einige größere unter den mittleren Unternehmen haben die Rechtsform der Aktiengesellschaft, nur für sie käme das SV-Konzept in Frage. Doch der Renditedruck, dem SV-geführte Unternehmen ausgesetzt sind, hat mit dem insge-

⁷⁾ Die modernen Theorien der Wettbewerbsfähigkeit können hier nicht gewürdigt werden; vgl. daher Porter 1990; Eßer 1994; Messner 1995.

⁸⁾ Die Allianz AG hat diesbezügliche Absichten bereits angekündigt; die Deutsche Bank reduzierte ihren Besitz von Anteilen über 25 Prozent und will nicht mehr als 10-prozentige Aktienpakete halten.

samt zunehmenden Wettbewerbsdruck längst auch die Personengesellschaften erfasst.

In Deutschland gibt es ca. 3,3 Millionen KMU in Industrie, Handel und Dienstleistungen mit mehr als 20 Millionen Beschäftigten. Das sind fast 70 Prozent aller Arbeitsplätze, bei den Ausbildungsplätzen ist die Bedeutung der KMU noch deutlicher: Sie stellen ca. 80 Prozent aller Ausbildungsplätze (BMWi 2000). Sie leisten daher – dies zeigen diese und andere Zahlen – einen bedeutenden Beitrag zur wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung. Auch in den USA haben mehr als 99 Prozent aller Unternehmen weniger als 500 Beschäftigte, und die Zahl der Unternehmen, deren Umsatz unter 100 Millionen liegt, beträgt ebenfalls mehr als 99 Prozent. Auch die amerikanische Wirtschaft ist also, wie die deutsche, mittelständisch geprägt (BdB 2000).

Der Anpassungsdruck, dem KMU ausgesetzt sind, entsteht nicht nur auf globalisierten Güter- und Dienstleistungsmärkten. Auch die Globalisierung der Finanzmärkte hat die Rahmenbedingungen für die KMU beträchtlich verändert. Zum einen erschweren es die Verschärfung des Wettbewerbs der Kreditinstitute auf internationalisierten Märkten und die gleichzeitig ablaufenden Konzentrationsprozesse dem Mittelstand, sich die notwendigen Kreditmittel preisgünstig zu beschaffen. Zum anderen wird erwartet, dass die Auswirkungen von Basel II für KMU den Zugang zum Kreditmarkt erschwert bzw. verteuert.

Kasten 1.3 Basel II

Der „Basler Akkord“ aus dem Jahre 1988, die internationale Vereinbarung zur Eigenkapitalanforderung des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht, wird durch einen neuen Basler Eigenkapitalakkord, „Basel II“, abgelöst. Die Verabschiedung der Vereinbarung über die risikonäheren Eigenkapitalanforderungen an die Banken soll bis zum Jahre 2005 abgeschlossen sein.

Der neue Basler Eigenkapitalakkord stützt sich auf drei Säulen, um die Stabilität des nationalen und des internationalen Bankensystems besser abzusichern:

1. Mindesteigenkapitalanforderungen für Kreditrisiken und Marktpreisrisiken durch Einführung risikoadäquater Bonitätsgewichtungsfaktoren sowie
2. Bankaufsichtsrechtliche Überprüfungsprozesse im Zuge einer stark qualitativ ausgerichteten Bankenaufsicht zur Stärkung und Offenlegung eines sicheren und soliden Bankenwesens.
3. Eine Stärkung der Marktdisziplin durch erweiterte Offenlegungspflichten.

Hiermit sollen die grundsätzlichen Risiken abgedeckt werden, d. h. das Eigenkapital der Banken muss zur Deckung der Kreditvergaben ein genügendes „Polster“ für die Absicherung vorweisen (Deutsche Bundesbank 2001b). Bisher war die Absicherung der Kreditrisiken durch angemessene Eigenkapitalunterlegung durch eine Deckung von 8 Prozent obligatorisch, mit der Einführung der neuen Vereinbarung steigt die Absicherungsrate entsprechend den Risiken oder sie sinkt, je nach dem eingestuftem Bonitätsgrad oder der Kreditwürdigkeit der Kunden.

Risikoklassen nach Basel II am Beispiel der Notation von Standard & Poor's:

Ansprüche gegen ^{a)}	AAA bis AA–	A+ bis A–	BBB+ bis BBB–	BB+ bis B–	unter B–	ohne Rating
Staaten	0 %	20 %	50 %	100 %	150 %	100 %
Banken Option 1 ^{b)}	20 %	50 %	100 %	100 %	150 %	100 %
Option 2 ^{c)}	20 %	50 %	50 %	100 %	150 %	50 %
Unternehmen	20 %	100 %	100 %	100 %	150 %	100 %

a) Die Gewichtung von 100 Prozent entspricht einer 8-prozentigen Eigenkapitalunterlegung

b) Risikogewichtung auf der Basis der Einstufung des Heimatlandes

c) Risikogewichtung auf der Basis der Einstufung der individuellen Bank

Nach diesem Vorschlag muss z. B. bei einem Unternehmenskredit mit einem Rating schlechter als B– für 1 Mio. DM nicht mehr nur 80 000 DM (die bisherige Unterlegung mit 8 Prozent Eigenkapital) sondern 120 000 DM an Eigenkapital hinterlegt sein. Bei einem Kredit von 1 Mio. DM an einen Kunden mit der Bonitätseinstufung von besser als A+ müssten nach den Basler Vorschlägen nicht 80 000 DM, sondern nur noch 16 000 DM an Eigenkapitalhinterlegung erfolgen.

Diese neue Regelung bleibt nicht ohne Folgen für Staaten und Wirtschaft. Bereits im Dezember 2000 wurde beschlossen, neben den externen Ratings für Kreditnehmer (Staaten und große Konzerne) auch interne Ratings zuzulassen (IRB-Ansatz), die Banken nach gleichlautenden Kriterien selbst durchzuführen haben. Die wichtigsten Faktoren des Ratings sind der Risikofaktor, Ausfallrisiken sowie auch die Laufzeit der Kredite. Kriterien wie Innovation, ökologisches Engagement, Beschäftigungswirkung etc. werden i. d. R. nicht bewertet.

Was bedeutet diese neue Regelung für KMU?

Nach der Festsetzung des Risikogehaltes, der Laufzeit des Kredites sowie auch der möglichen Ausfallrisiken wird die Eigenkapitaldeckungsrate und damit die Kosten für den Kredit ermittelt. Das Verfahren führt zu einer deutlichen Spreizung der Margen, d. h. es wirkt sich unmittelbar auf die Kreditkosten aus. Künftig werden risikoärmere KMU günstigere Kreditvereinbarungen erhalten, doch nur, wenn sie kurzfristige Kredite in Anspruch nehmen. Betroffen von den höheren Kosten sind vor allem junge Unternehmen, Existenzgründer oder Unternehmen, die sich in einer Umstrukturierungsphase befinden oder sich für den internationalen Markt rüsten wollen. Besonders erschwerend erscheint die Einbeziehung der Laufzeiten eines Kredites in das Ranking. Gerade Klein- und Mittelunternehmen finanzieren traditionell über langfristige Kredite ihre Aktivitäten.

Alternativ zu dem auf externe Ratings abstellenden Standardansatz soll den Kreditinstituten gestattet werden, institutseigene Risikoeinstufungen („interne Ratings“) für die Bemessung der Eigenkapitalanforderung für das Kreditrisiko zugrunde zu legen. Grundlegende Messgrößen hierbei sind die Ausfallwahrscheinlichkeit des Kreditnehmers, der beim Ausfall ausstehende Betrag, der anteilige Verlust im Falle des Ausfalles und die Restlaufzeit der Forderung. Darüber hinaus soll auch die Streuung der Kredite nach betragsmäßigen Größen Berücksichtigung finden. Kriterien wie Innovationen, ökologisches Engagement, Beschäftigungswirkung etc. werden nicht erfasst.

Denn bisher haben sich die KMU traditionell über die so genannten „Hausbanken“ mit Fremdkapital versorgt. Damit waren häufig Beratungsdienstleistungen und Unterstützungsangebote der jeweiligen Hausbanken verbunden. Dies hat für beide Seiten Vorteile, da die Informationsbeschaffungskosten niedrig waren – und damit auch die generell gegebenen Gefahren von „adverse selection“ und „moral hazard“. Eine enge Kreditbeziehung zwischen KMU und Hausbank kann als eine langfristig wirksame Investition sowohl seitens der Bank als auch des KMU betrachtet werden, da in Zukunft Kosten der Informationsbeschaffung entfallen. Im Zuge der Umstrukturierung des Sektors der Finanzdienstleister kommt es aber zu einer Rücknahme der Beratungsdienstleistungen und zur Ausdünnung der Bankenpräsenz in der Fläche. Trotz der insgesamt von Privatbanken erhöhten Bereitstellungen an solvente Kreditnehmer stellt der Bundesverband der mittelständischen Wirtschaft (BVMW) fest, dass mehr als ein Drittel der kleinen und mittelständischen Unternehmen von ihren Hausbanken aufgefordert worden sind, sich nach anderen Kreditgebern umzusehen (FAZ 7. Februar 2001: Blaue Briefe an den Mittelstand). Ein Grund für diese restriktive Handhabung liegt neben der Umorientierung eines Teiles der Großbanken auf das lukrative Investmentgeschäft und große Kreditvolumina auch im oft zu geringen Eigenkapital von KMU. Dieses hat sich – bezogen auf alle Unternehmen – von 1980 bis heute von 30 Prozent auf knapp 20 Prozent verringert (KfW 1999: 8 ff.). Mehr als ein Drittel der mittelständischen Unternehmen verfügen über weniger als 10 Prozent Eigenkapital an der Bilanzsumme, nur knapp ein Fünftel über mehr als 30 Prozent. In Ostdeutschland haben sogar 45 Prozent der Unternehmen eine unzureichende Eigenkapitaldecke (Mang 2001; KfW 2000a).

Was die Rücknahme der Beratungsdienstleistungen und die Verringerung der Bankenpräsenz in der Fläche bedeuten kann, zeigt eine vergleichende Untersuchung des britischen Finanzmarktes zur Versorgung der Fläche und der Gebührensstruktur der Geschäftsbanken in einer hochkonzentrierten Kreditwirtschaft (fast 70 Prozent des privaten Girogeschäfts und fast 90 Prozent der Firmengeschäfte liegen bei nur vier Großbanken). Marktverfälschungen in Form überhöhter Preise und unzureichenden Services werden aufgezeigt. Gerade das immer schlechter werdende Service-Angebot durch die Zurücknahme der Bankenfilialnetze trifft v. a. strukturschwache Regionen bzw. gefährdet insbesondere den regional verhafteten Mittelstand (Cruickshank 2000). In den USA ist daher mit dem „Community Re-

investment Act“ verpflichtend festgelegt worden, dass die Kreditinstitute ihre Dienstleistungen über alle sozialen und ethnischen Gruppen sowie strukturschwache Gebiete zu verteilen haben. So wird durch Regulierung eine Leistung induziert, die in Deutschland von Sparkassen und Genossenschaftsbanken traditionell erbracht wird.

Bei einem Auslandsengagement entstehen den KMU besondere Schwierigkeiten der Finanzierung. Das i. d. R. höhere und schwieriger zu beurteilende Risiko eines Auslandsengagements macht Fremdfinanzierung oft sehr teuer oder gar unmöglich. Doch können die Programme der Förderbanken – wie KfW und DEG – oder Exportsicherungsprogramme in Anspruch genommen werden. Hier zeigt sich auch die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Auftrags der Sparkassen und Genossenschaftsbanken. Gemäß ihrem Regionalprinzip ist der Zugang zu Finanzdienstleistungen in allen Regionen und für alle Bevölkerungsschichten im Prinzip gewährleistet. Die Marktanteile der Sparkassen bei der Kreditvergabe an den gewerblichen Mittelstand betragen ca. 40 Prozent. Bei Betrieben mit einem Umsatz bis zu 1 Mio. DM beträgt der Anteil fast 50 Prozent, beim Handwerk gut 60 Prozent. Fast jede zweite Existenzgründung wird von den Sparkassen mitfinanziert. Somit sind vor allem die Sparkassen und Genossenschaftsbanken die Hausbanken der KMU. Dies dürfte sich ändern, wenn das Haftungsrecht der öffentlichen Kreditinstitute in den kommenden Jahren geändert wird.

Die privaten Banken in Deutschland hingegen haben nur in jeder zwanzigsten Ortschaft mit 1 000 bis 2 500 Einwohnern Niederlassungen (OECD 2001a: 156 ff.). Ohne die Sparkassen und Genossenschaftsbanken wäre in Deutschland eine regionale Unterversorgung mit negativen Folgen für die wirtschaftliche Entwicklungsfähigkeit gegeben.

Empfehlung 1.2: Ausgewogene Entwicklung der Wirtschafts- und Bankenstruktur in den Industrieländern

Damit Kredite (im Zuge der Anpassung an die Regeln von Basel II und die Verschärfung des Wettbewerbs der Kreditinstitute) für KMU nicht unzumutbar verteuert werden, bleiben öffentlich-rechtliche Institute für eine ausgeglichene Entwicklung der Wirtschaftsstruktur unbedingt notwendig. Es muss ein ausgewogenes System international agierender Großbanken und einer dichten, regional verankerten Bankenstruktur erhalten bleiben. Den öffentlich-rechtlichen Sparkassen und den Genossenschaftsbanken kommt dabei eine zentrale Rolle zu, auf die in absehbarer Zeit nicht verzichtet werden kann.

1.2.3.2 Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) in Entwicklungsländern

In den Entwicklungsländern (EL) finden sich eine Vielzahl von Kleinstunternehmen, d. h. auch Einpersonen-Unternehmen. Entsprechend geringer sind die durchschnittlichen Jahresumsätze der KMU. In vielen Entwicklungsländern besteht für KMU keine formelle Registrierung; sie unterliegen damit praktisch weder einer Arbeitsgesetzgebung noch einer Steueraufsicht. Der informelle Sektor mit Klein- und Kleinstunternehmen expandiert. Für KMU in den EL ist der Zugang zum Kreditmarkt in der Regel außerordentlich schwierig. Es fehlt oft an den notwendigsten strukturel-

len Voraussetzungen, die eine selbständige Tätigkeit und den Aufbau eines Unternehmens möglich machen.

Gerade deshalb sind KMU in den Entwicklungsländern unverzichtbar für Beschäftigung, Innovation und damit Armutsbekämpfung. Ein positiver Ansatz aus der Globalisierung ergibt sich in der Verbesserung der Zusammenarbeit mit KMU in EL und KMU aus den Industrieländern (IL). So werden bspw. zunehmend Kooperationen und Partnerschaften auf Zeit oder auch mit langfristigem Engagement eingegangen.

Bei den ärmsten Ländern sind es überwiegend die fehlenden Rahmenbedingungen (KfW 2000b) wie z. B. Infrastruktur, Technik, Ausbildung, human resources, Information und Beratung sowie kulturelle Einflüsse, die kein oder nur schwer ein Engagement in der Selbständigkeit zulassen und somit mittelfristig keine großen Chancen für Veränderung der wirtschaftlichen Situation bieten.

Das entscheidende Problem für KMU in EL ist aber der unzureichende oder fast unmögliche Zugang zu Kapital: Sie verfügen oft nicht über die notwendigen Kreditsicherheiten und werden – auch infolge ihrer schwachen Eigenkapitalbasis – aus Sicht der Geschäftsbanken als nicht kreditwürdig angesehen (siehe auch Kapitel 2.3).

Den KMU in EL öffnen sich daher durch die Globalisierung der Finanzmärkte derzeit wenig neue Chancen. Sie haben insgesamt zu wenig Zugang zu Krediten und fast keinen Zugang zu einer breiteren Finanzierungspalette. Doch ist in der Entwicklungszusammenarbeit der Aufbau von Kreditinstituten, Genossenschaftsbanken und sonstigen Finanzdienstleistungen für kleine und mittlere Unternehmen, die Beratung bei der Förderung des Bankwesens sowie die Beratung beim Aufbau von Zentralbanken seit vielen Jahren ein wichtiges Thema. In der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ), die von der KfW organisiert wird, hat das Finanzsektor-Engagement derzeit ein Volumen von 1,7 Mrd. DM, das entspricht 10 Prozent der jährlichen FZ-Zusagen (Deutscher Bundestag, 2001: 8). Im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit (TZ) leistet die GTZ in 27 Ländern Beratungshilfen zum Aufbau von Finanzinstitutionen, einschließlich Mikrokreditprogrammen (Deutscher Bundestag 2001: 8 ff.).

Auch andere Geber, allen voran die Weltbank, nehmen diesen Bereich sehr ernst. „Die Mobilisierung lokaler Ressourcen erfuhr eine besondere Bestätigung in der Krise: Finanzinstitute, die sich über Sparkonten lokal refinanzieren, haben die Finanzkrise 1997/1998 nicht nur überstanden, sondern sogar Zulauf von solchen Kunden erhalten, deren Banken zu stark von internationalen Finanzierungen abhängig waren.“ (Deutscher Bundestag 2001: 9) Indonesien hat gerade im Bereich der Mikrofinanzierung und beim Aufbau von kleinen Kreditinstituten im ländlichen Bereich seit vielen Jahren Entwicklungshilfe aus Deutschland erhalten.

Von den möglichen Auswirkungen aus Basel II sind KMU in Entwicklungsländern i. d. R. nicht direkt betroffen, da die Mehrheit der KMU voraussichtlich keinem Rating unterzogen wird. Allerdings spüren sie die Auswirkungen, wenn eine Abstufung des Länderrating für ihr Land erfolgt, da sich die Refinanzierungsbasis verschlechtert und somit die Kreditversorgung beeinträchtigt wird.

Empfehlung 1.3: Stabile Finanzmärkte in den Entwicklungsländern sind eine Bedingung der Finanzierung von KMU

Bei der Liberalisierung der Finanzmärkte muss besonders mit Blick auf die Entwicklungsländer Gewicht auf die Stabilität der nationalen Finanzsysteme gelegt werden: auf eine funktionierende Finanzaufsicht, ein Mindestmaß an Transparenz, „good governance“, die auch die Befähigung zur Regulierung unerwünschter Kapitalbewegungen einschließt. Die Finanzielle Zusammenarbeit sollte weiterhin die Entwicklung und Stabilisierung lokaler Finanzmärkte („financial frontier“) sowie Ansätze der Mikrofinanzierung fördern.

1.2.3.3 Mikrofinanzierung und Frauen

Mikrofinanzierung ist ein zunehmend wichtiges Instrument des globalen Finanzsystems. Voraussetzung sind stabile, leistungsfähige lokale Finanzsysteme für nachhaltig erfolgreiche Entwicklungsprozesse. Für Mikrofinanzinstitutionen gelten wie für „normale Banken“ ordnungspolitische und bankaufsichtliche Grundanforderungen, die es den Instituten möglich machen, Kleinst- und Kleinbetriebsfinanzierungen überwiegend in Entwicklungsländern zu gewähren (z. B. als NRO, Sparkasse, Spar- und Kreditgenossenschaft etc.). So war es z. B. in Bolivien ein schwieriger Prozess, die Verabschiedung einer auf Mikrofinanzinstitutionen zugeschnittene Ergänzung der lokalen Bankengesetze zu erreichen und somit Wucherzinsen zu vermeiden.

Die adäquate Beteiligung von Männern und Frauen an Programmen der Mikrofinanzierung, d. h. an der Bereitstellung von Leistungen für Sparen und Kredit, ist ein zentraler Anspruch von Entwicklungshilfe. So werden in der Entwicklungszusammenarbeit z. B. Programme unterstützt, die sich überwiegend an Frauen richten. Diese Programme liegen im Allgemeinen im Kleinstgewerbe, Ackerbau und Landwirtschaft; auch kurzfristige Handelskredite werden nachgefragt.

Die bisherigen Erfolge, Frauen stärker zu beteiligen, sind nicht zufriedenstellend. Gravierende Probleme gibt es auf der Nachfrage- sowie der Angebotsseite. Auf der Nachfrageseite spielen oft kulturelle/religiöse Gesichtspunkte eine Rolle und verhindern Frauen den Zugang zu ökonomischen Aktivitäten. Die Ursachen dieses Marktzugangsproblems sind eng verbunden mit den viel komplexeren Aspekten der gesellschaftlichen Machtverteilung von Arbeit, häuslicher Rollenverteilung und Vermögenseigentumsbildung zwischen Männern und Frauen in den jeweiligen Ländern.

Hinzu kommt das Analphabetentum als geschlechtsspezifisches Phänomen. Es ist eine besondere Hemmschwelle für Frauen, die formalen Kriterien eines Finanzkredits zu erfüllen. Auf der Angebotsseite ist die Forderung nach Eigenkapitalbeteiligung für die Kreditgewährung ein weiteres Hindernis. Die übliche Forderung der Kreditinstitute nach einer gesicherten Schuldverschreibung (collateral) ist das meist zitierte Hindernis, da Frauen in vielen Ländern kein Recht auf Grundeigentum haben. Zu erwähnen ist auch noch die weitverbreitete Forderung einer Mitunterzeichnung des Mannes oder des Vaters, die die spezifische Abhängigkeit von Frauen deutlich macht. Dennoch gibt es Möglichkeiten, um Frauen Zugang zu Kredit und Finanzierung zu erleich-

tern. Das Besondere der Mikrokredite (z. B. von der Grameenbank oder Sewa) besteht darin, dass die Gruppenhaftung an die Stelle von Schuldverschreibungen oder hypothekarischer Besicherung von Krediten tritt. Letzteres ist schon deshalb schwierig, weil Eigentum entweder nicht vorhanden oder die Rechte unklar sind. Dies ist der Hauptgrund, weshalb Mikrokredite für Frauen wichtig sind.

UNIFEM weist in dem Bericht „Progress of the World's Women 2000“ (UNIFEM 2000) darauf hin, dass die Fachliteratur die Feminisierung der Armut mit einem Frauenanteil von 70 Prozent beziffert, dies aber auf keiner zuverlässigen statistischen Grundlage basiert. Ein anderes Beispiel für die lückenhafte Datenlage sind die „Core Development Indicators“ der OECD, von denen nur 2 von 24 genderspezifisch erhoben werden.

Wenn die Bedeutung von Finanzmärkten in Entwicklungsländern und Industrieländern für Frauen diskutiert werden sollen, dürfen makroökonomische Aspekte nicht ausgeklammert werden. Es ist zu begrüßen, dass in einigen Ländern bereits sog. „Gender-sensible Budgets“ erarbeitet werden, in denen die Struktur des Staatshaushaltes und seine Veränderung hinsichtlich der Auswirkungen auf verschiedene Gruppen und Klassen von Männern und Frauen erfasst und bewertet werden. Der Kontext der internationalen Finanzstruktur und die daraus folgenden Einschränkungen für die Fiskalpolitik der jeweiligen Länder sind zu berücksichtigen.

Empfehlung 1.4: Geschlechtsspezifische Aspekte der Mikrofinanzierung

Für angemessene Politiken der Förderung von Frauenprojekten müssen Methoden der Datenerhebung verwendet werden, mit denen die Bedürfnisse, die Nachfrage- und Schuldtragfähigkeit von Frauen festgestellt werden können. Geschlechtsspezifische Hürden im Zivil- und Wirtschaftsrecht sind, auch wenn in den vergangenen Jahren viele Fortschritte erzielt wurden, zu korrigieren; Zinsen für frauenspezifische Projekte sollen subventioniert werden können. Die Hindernisse für Frauen als Kreditnehmerinnen (in Bezug auf vorzuweisende Kreditwürdigkeit; Eigenkapitalbeteiligung u. a. m.) müssen möglichst abgebaut werden. Hier sind die bereits vorhandenen geschlechtsspezifischen „Fenster“ der Finanzinstitutionen und die entsprechenden Sensibilisierungsmaßnahmen von Finanzinstituten von besonderer Bedeutung. Sie sollten fortentwickelt werden.

Die Enquete-Kommission wird sich im weiteren Verlauf ihrer Arbeit noch genauer mit den genderspezifischen Aspekten der Globalisierung auseinandersetzen.

1.2.4 Die Gefährdung finanzieller Stabilität durch Geldwäsche

Mit der Liberalisierung, Deregulierung und Globalisierung der Finanzmärkte ist auch die Geldwäsche zu einem Problem mit neuen Dimensionen geworden. Nicht nur ihr Umfang hat stark zugenommen, auch die damit verbundenen Gefahren für die finanzielle Stabilität sowie die Schäden für die Politik und die Moral der Gesellschaft sind erheblich größer geworden. Der Kampf gegen die Geldwäsche erhält daher unter den Bedingungen globalisierter Finanzmärkte besondere Dringlichkeit.

Nach der Definition der Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF), einer intergouvernementalen Institution der OECD, handelt es sich bei Geldwäsche um „die Behandlung krimineller Einkommen mit dem Zweck, ihre illegale Herkunft zu verschleiern. Dieser Prozess ist von wesentlicher Bedeutung, weil es Kriminelle in die Lage versetzt, diese Gewinne zu genießen, ohne ihre Quelle zu gefährden ...“ (OECD 2000a: 1).

Es war vor allem der Kampf gegen die zunehmende Drogenkriminalität, der die Aufmerksamkeit auf die Geldwäsche von Drogeneinkünften lenkte (Findeisen 1998). Das Office for Drug Control and Crime Prevention (UNODCCP) gibt für die späten 90er Jahre an, dass der Drogenhandel einen jährlichen Umsatz von 400 bis 500 Mrd. US\$ erreiche (OGD 1998 und 2000). Davon würden, so die Schätzungen, von den Strafverfolgungsbehörden lediglich zwischen 100 und 500 Mio. US\$ pro Jahr, also gerade einmal ein Promille sichergestellt. Der Betrag, der an Produzenten von Drogen in der Dritten Welt transferiert wird, beläuft sich nach der gleichen Quelle auf etwa 5 Mrd. US\$, ca. 100 Mrd. US\$ gehen an Zwischenhändler ohne vorher „gewaschen“ zu werden und werden direkt wieder in den Geldkreislauf zur Drogenproduktion und zum Drogenhandel integriert. Ermöglicht wird dies durch laxen Gesetzgebung oder/und wegen der mangelnden administrativen Fähigkeit, entsprechende Gesetze zu implementieren (wie in den Ländern des „Goldenen Dreiecks“, in Afrika oder in der ehemaligen Sowjetunion (OGD 2000: 18)). Der große „Rest“ von bis zu rund 400 Mrd. US\$ allerdings muss „gewaschen“ werden, um die Spur zur kriminellen Vortat zu verwischen.

Inzwischen dürften andere Delikte wichtiger und quantitativ bedeutender als der Drogenhandel geworden sein: Menschenschmuggel, Waffenhandel, Korruption und der „white collar“-Betrug mit Finanzanlagen, vor allem unter Nutzung des Internet. Der Kapitalanlagebetrug beläuft sich allein in der Bundesrepublik Deutschland auf ca. 50 Mrd. DM pro Jahr (Findeisen 1998), von denen ein erheblicher Teil auf die Verbreitung von Finanzinnovationen, vor allem des electronic banking zurückzuführen ist.

Die Wäsche von schmutzigem Geld ist wegen der Schäden, die dadurch finanziell, politisch und moralisch angerichtet werden, ein „global public bad“, ein globales Übel, das viele Gestalten annimmt. Die wichtigsten sind: Erstens erhalten kriminelle und anti-konstitutionelle Kreise zusätzliche Macht: gewaschenes und daher frei verwendbares Geld ist eine Ressource, die eingesetzt werden kann, um eine Art krimineller oder extralegalen „Gegengesellschaft“ zu alimentieren. Zweitens werden Straftaten durch Geldwäsche nicht nur vertuscht, sondern monetär belohnt. Dies kann keine Gesellschaft zulassen, ohne sich selbst mit den Normen, die das Zusammenleben der Bürger im Rechtsstaat regeln, aufzugeben. Drittens geht von der Geldwäsche ein negativer Effekt auf die Legitimation von politischen Institutionen aus, wodurch wiederum politische Indifferenz und Politikverdrossenheit gefördert werden. Das schwächt die Demokratie, die auf aktive Partizipation der Bürger setzt. Viertens fehlen die der öffentlichen Hand hinterzogenen Steuern bei der Bereitstellung öffentlicher Güter. Es wird geschätzt, dass aus Ländern der Dritten Welt ca. 50 Mrd. US\$ hinterzogene Steuern in Offshore-Finanzzentren ange-

legt werden; dies ist eine Summe, die einem Großteil der Entwicklungshilfe entspricht. Aber auch in den Industrieländern werden die Einnahmen aus kriminellen Aktivitäten natürlich nicht versteuert, ehe ihre Herkunft durch Geldwäsche unkenntlich gemacht wird. Allerdings ist Steuerhinterziehung bislang noch nicht als Vortat der Geldwäsche definiert worden. Fünftens können mit den umfangreichen Kapitalflüssen aus der Geldwäsche ökonomische Größen (wie Zinsen und Renditen sowie Wechselkurse) in eine Richtung beeinflusst werden, die für die ökonomische Entwicklung von betroffenen Ländern und deren Währungen nicht wünschenswert ist. Das kann im Extremfall zur Verarmung ganzer Nationen beitragen. Darauf deuten insbesondere die Entwicklungen in rohstoffreichen Ländern in Afrika oder innerhalb der GUS hin. Allerdings ist hier das Dunkelfeld sehr groß.

Sechstens kann auch die Natur beeinträchtigt werden, wenn Geld gewaschen wird, das mit illegalem Handel von Tieren oder Pflanzen oder durch illegalen Export von Tropenhölzern, von Fellen etc. erworben worden ist. Die kriminelle Vortat wird honoriert, so dass ihre Fortsetzung lukrativ bleibt.

Wegen dieser schädlichen Wirkungen ist Geldwäsche mittlerweile in vielen Ländern verboten, in Deutschland durch den 1992 in Kraft getretenen Straftatbestand § 261 StGB, der u. a. vom Geldwäschegesetz gewerberechtlich flankiert wird. In modernen Gesellschaften kümmern sich auf nationaler, europäischer und globaler Ebene verschiedene Institutionen um die Stabilität und Sicherheit des Geldes: Zentralbanken, IWF, OECD und Institutionen sowie Organisationen der Aufsicht wie BAKred, FATF, IOSCO etc. Mit besonderem Bezug zur Geldwäsche ist 1989 die bereits erwähnte FATF als intergouvernementale Institution bei der OECD ins Leben gerufen worden, „to generate the necessary political will to bring about national legislative and regulatory reforms to combat money laundering“ (OECD 2000c: 1). Bereits 1990 erarbeitete das FATF 40 Empfehlungen, die 1996 weiterentwickelt wurden (OECD 2000f); sie waren für die Industrieländer die Grundlage von Gesetzen und Maßnahmen gegen die Geldwäsche.

Der Kampf gegen die Geldwäsche, gegen Steuerhinterziehung und Kapitalflucht war bislang allerdings nicht sehr erfolgreich. Ein Grund ist die Weigerung einiger Offshore-Finanzzentren bei diesem Kampf zu kooperieren. Sie verdienen dabei, und manchmal sind Platzierung und Verschleierung der in Offshore-Finanzzentren eingeschleusten Milliardenbeträge die wichtigste oder gar einzige Einnahmequelle. In der OECD ist 2000 der Versuch gemacht worden, Offshore-Zentren auch mit der Androhung von Sanktionen zur Kooperation zu veranlassen. Eine weitere Schwierigkeit der Bekämpfung von Geldwäsche besteht darin, dass dem Delinquenten immer die kriminelle Vortat nachgewiesen werden muss. Das ist häufig aus Mangel an Beweisen ausgeschlossen. Schließlich erweist sich auch die Tatsache als erhebliches Hindernis für wirksame Maßnahmen gegen Geldwäsche, dass Steuerhinterziehung bislang nicht in die Liste der Geldwäsche-Vortaten aufgenommen wurde. Wenn dies geändert würde, läge die Beweislast beim Steuerpflichtigen, der die Rechtmäßigkeit seiner Einkünfte gegenüber den Steuerbehörden nachzuweisen hätte.

Empfehlung 1.5: Schwere Steuerhinterziehung im Katalog der Geldwäsche-Vortaten

Die Enquete-Kommission empfiehlt die Aufnahme der schweren Steuerhinterziehung in den Vortatenkatalog des Geldwäsche-Tatbestands. Das Geldwäschegesetz sollte entsprechend geändert werden, und es sollten Initiativen ergriffen bzw. unterstützt werden, die eine Regelung dieser Art auf der Ebene der EU (Geldwäsche-Richtlinie und Übereinkommen zur Amts- und Rechtshilfe in Steuersachen) und darüber hinaus auf internationaler Ebene verankern.

Die wachsende Bedeutung von Cybermoney, von Derivaten und Countertrade hat zur Folge, dass die derzeitigen Methoden der Aufsicht und der Bekämpfung von Geldwäsche unzureichend sind und den neuen Herausforderungen der Technologien und Globalisierung angepasst werden müssen.

Empfehlung 1.6: 40 Empfehlungen der FATF weiterentwickeln

Die FATF soll daher die „40 Empfehlungen“ in Richtung elektronischem Banking und elektronischem Geld sowie in Bezug auf Derivate und Countertrade weiterentwickeln. Auch sollte vermehrt den Offshore-Zentren mit besonderen Rechtssystemen („special jurisdictions“) sowie den Gebieten mit rechtlicher Sonderstellung innerhalb von Mitgliedsländern der OECD Aufmerksamkeit geschenkt werden. Die Bundesregierung sollte nach Auffassung der Enquete-Kommission in diesem Sinne aktiv werden.

Der Kampf gegen die Geldwäsche und die ihr vorausgehenden Vortaten kann nur Erfolg haben, wenn nicht nur strafrechtliche Sanktionen gegen die illegalen oder kriminellen Vortaten drohen und Aufsichtsorgane präventiv versuchen, Geldwäsche zu unterbinden, sondern wenn private Akteure, in erster Linie also die Banken und andere Finanzdienstleister, freiwillig kooperieren oder/und zur Mitarbeit (durch das GwG) verpflichtet werden. Eine solche Kooperation ist nicht nur unter dem Gesichtspunkt zusätzlicher Kosten zu betrachten. Sicherheit und Seriosität rechnen sich letztlich auch ökonomisch, wie die Kursverluste von Banken zeigen, die in Geldwäsche-Fälle involviert waren. Gegenüber Nicht-Kooperation entwickelt sich überdies zunehmend politischer Druck von Akteuren und Initiativen aus der Zivilgesellschaft (wie Transparency International, ATTAC, WEED, BCC u. a.), die Korruption und Geldwäsche wegen ihrer schädlichen Wirkungen für die Gesellschaft bekämpfen.

1.3 Finanzkrisen

1.3.1 Ursachen und Ausbreitung von Finanzkrisen

Die Finanzkrisen der vergangenen Jahrzehnte – in Form der Schuldenkrise der 80er Jahre, der Währungskrisen in Europa zu Beginn der 90er Jahre, der Finanzkrisen in Mexiko, Asien, Russland, Brasilien, Argentinien, Türkei oder der schleichenden Krise in Japan – können nicht auf eine Ursache zurückgeführt werden. Bei genauem Hinsehen können nationale Spezifika und Fehlentwicklungen identifizieren werden. Doch diese sind in Zeiten der Globalisierung niemals unabhängig von der Entwicklung globaler Parameter, wie Preisen (terms of trade), Wechselkursen und Zinsen.

Auf diese Parameter können nationale Ökonomien, insbesondere die Kleinen, keinen oder nur einen höchst geringen Einfluss ausüben. Unter diesen Bedingungen bleibt nur die Option der wirtschaftspolitischen Anpassung und damit die Akzeptanz dessen, was Paul Krugman „the Impossible Trinity“ genannt hat: Bei voller Konvertibilität der Währung und freier Kapitalbewegung ist eine autonome Geld- und Fiskalpolitik nur bei frei schwankenden Wechselkursen möglich (Krugman, zitiert nach Oxfam Bretton Woods Projekt 2001: 9). Wenn aber der Wechselkurs gegen eine Ab- bzw. Aufwertung stabilisiert werden soll – wie es nicht zuletzt der IWF vielen Ländern der Dritten Welt in der ersten Hälfte der 90er Jahre nahegelegt hatte – muss die Geld- und Fiskalpolitik den externen Bedingungen angepasst werden. Die nationalstaatliche Wirtschaftspolitik verliert ihre Autonomie und mit ihr die Regierung ihre Souveränität gegenüber den Kapitalmärkten, es sei denn die Kurse werden evtl. in regionalen Währungssystemen gegen die erraticen Schwankungen durch Koordination der Interventionen stabilisiert. Damit sind viele Probleme verbunden, auf die im Kapitel 1.4 über den „Reformbedarf und Reformmöglichkeiten der internationalen Finanzarchitektur“ eingegangen wird.

Regierungen können nicht nur auf die Signale der Kapitalmärkte reagieren, sondern sie müssen soziale und politische Belange der Bevölkerung ernst nehmen – von langfristigen ökonomischen Projekten, die quer zu den kurzfristigen Erwartungen von Kapitalmärkten liegen können, ganz abgesehen. Der „Washington-Konsensus“ der internationalen Institutionen (IWF und Weltbank) hat das Dilemma eindeutig zu Gunsten der Funktionserfordernisse von Finanzmärkten gelöst. Die Unterwerfung unter das Regelwerk des Washington-Konsensus hat jedoch nicht dazu geführt, dass Finanzkrisen hätten vermieden werden können. Daher wird nun auch den sozialen und ökologischen Belangen in einem „Post-Washington-Konsens“ Rechnung getragen. Länder mit Liquiditätsproblemen sollen nicht mehr nur – wie in der Vergangenheit – der Konditionalität des „Washington-Konsensus“ genügen, sondern sich die Konditionen „zu eigen“ machen („Ownership“).

Kasten 1.4 Der „Konsens von Washington“

Der Begriff wurde 1990 von John Williamson geprägt, und er hat sehr bald die Qualität eines Begriffs erhalten, mit dem komplexe Politikprozesse der „strukturellen Anpassung“ in verschuldeten Ländern, die vom IWF und der Weltbank verordnet werden, zusammenfassend umschrieben werden. „Konsens von Washington“ steht für ein Politikkonzept, das nicht nur von IWF und Weltbank (mit Sitz in Washington), sondern auch von Institutionen der Politikberatung, der US-Regierung, international operierenden Finanzinstituten propagiert und durchgesetzt wird.

Zur Politik der Anpassung gehören:

- Haushaltsdisziplin,
- Prioritätensetzung in öffentlichen Haushalten zu Gunsten von Bildung, Gesundheit, Infrastruktur und gegen Subventionen,
- Steuerreformen, um die Steuerbasis zu erweitern und die Steuersätze zu senken,

- Zinsen, die Kapitalflucht verhindern und ausländisches Kapital attrahieren,
- Wechselkurse, die der Wettbewerbsfähigkeit zuträglich sind,
- Handelsliberalisierung,
- Förderung des Umfeldes für ausländische Direktinvestitionen,
- Weitgehende Privatisierung öffentlicher Unternehmen und Einrichtungen,
- Deregulierung, Entbürokratisierung, Abbau staatlicher Einflussnahme,
- Eigentumsrechte müssen gestärkt werden durch rechtlich eindeutige Definition. So können Akkumulation und Wachstum stimuliert werden.

In der vorherrschenden neoklassischen Interpretation werden Krisen durch makroökonomische Umwertungen seitens der Finanzanleger ausgelöst. Sie können durch langfristige Wachstumskräfte (z. B. technischer Fortschritt), durch konjunkturelle Nachfrageschwankungen und/oder durch weltwirtschaftliche Veränderungen bedingt sein. In gewissen Grenzen sind sie normal und unverzichtbar, um Ausmaß und Struktur der Investitionen über den Markt zu lenken. Doch können sie abrupt und erratic sein und Anpassungen erzwingen, die sehr hohe soziale Kosten verursachen.

Die jüngsten Finanzkrisen der Länder der Dritten Welt, insbesondere die Mexikokrise 1994/95 sowie die asiatische Finanzkrise 1997/98, lassen allerdings – wie auch die BIZ analysiert – ein besonderes Muster erkennen, das durch den Begriff der „Umwertung“ unzureichend beschrieben wird. Ihren Ausgangspunkt nahmen diese Krisen vom Kapitalangebot, nämlich von der massenhaften Liquidität, die in den großen Finanzzentren entstanden war und auf der Suche nach rentablen Anlagemöglichkeiten in großem Umfang besonders attraktiv erscheinende Länder der Dritten Welt geradezu mit Kapital überschwemmte. Positive Bewertungen durch Rating-Agenturen, aber auch extrem positive Analysen der OECD und anderer offizieller internationaler Organisationen gaben diesem Trend die Rechtfertigung. Sobald deutlich wurde, dass die Absorptionsfähigkeit dieser Länder – wegen der unzureichenden Größe dieser Länder und wegen der unzureichenden institutionellen Infrastruktur ihrer Finanzmärkte – damit überfordert war, setzte eine abrupte Umkehr der Kapitalflüsse ein, die durch eine Spekulationswelle gegen die jeweilige Währung verstärkt wurde. Die Schwäche der Finanzmärkte in den betroffenen Ländern kann schon deshalb nicht die Ursache der Krise sein, weil diese Schwäche – z. B. in den asiatischen Krisenländern – seit Jahrzehnten besteht, ohne dass sie zur Krise geführt hatte oder als Krisenfaktor in den Analysen aufgetaucht wäre. Auf Druck internationaler Institutionen hatten die von der Finanzkrise betroffenen Länder den Kapitalverkehr liberalisiert, ohne immer die notwendigen institutionellen Vorkehrungen gegen mögliche Krisentendenzen aufgrund externer Einflüsse zu treffen. Dies ist nicht unbedingt eine Folge von Unachtsamkeit oder politisch-institutioneller Unfähigkeit, sondern Konsequenz der Integration in globale Finanzmärkte. Obendrein lag es durchaus in manchen Fäl-

len im Interesse von Kapitalgebern und Investoren, regulierende Institutionen zu umgehen, da die Regulierungskosten so gesenkt werden konnten.

Selbst auf informationseffizienten Kapitalmärkten hängen die Entscheidungen der Marktteilnehmer voneinander ab, so dass es zu miteinander korrelierten Marktreaktionen kommen kann, die sich im Ergebnis selbst verstärken. Das populäre Abqualifizieren derartiger Verhaltensmuster als „Herdentrieb“ verkennt den rationalen Kern dessen, was Keynes spöttisch als verbreitetes Verhaltensmuster an Finanzmärkten kennzeichnete: „Lieber mit der Herde Unrecht haben, als gegen die Herde Recht behalten. Es ist besser konventionell zu scheitern als unkonventionell Recht zu behalten“ (Keynes, zitiert nach Griffith-Jones 1998: 4) Die Nutzung der Marktsignale zum Herausfinden von Opportunitäten fördert also, so jedenfalls Keynes, den Opportunismus. Mit dem Begriff „Herdenverhalten“ wird der Tatbestand beschrieben, dass Teilnehmer an den Finanzmärkten ihr Verhalten an dem anderer orientieren und auf diese Weise massive Kapitalbewegungen in die gleiche Richtung unterstützen. Dahinter steht eine einfache Erklärung: Der Anlageerfolg von Investitionsentscheidungen wird nicht schon dadurch erreicht, dass der Anleger auf Grund einer Analyse der fundamentalen Faktoren die „richtige“ Währung oder das „richtige“ Wertpapier ausgewählt hat, sondern letztlich erst dadurch, dass auch andere Investoren ähnliche Entscheidungen treffen. Denn nur dann entwickeln sich die Kurse in die erwartete Richtung. Auf diese Weise schlägt individuell rationales Verhalten von Finanzanlegern in Finanzkrisen in kollektive Irrationalität mit unabsehbaren ökonomischen und sozialen – und manchmal auch politischen – Folgen um. Rating vereinheitlicht in gewissem Umfang die Einschätzung von Kreditnehmern am Markt. Veränderungen in der Einstufung (von Unternehmen oder von Ländern) haben folglich auch marktübergreifende Konsequenzen für Kreditkonditionen. Die Macht der Rating-Agenturen über Marktprozesse kann nicht hoch genug eingeschätzt werden. Der so geförderte Herdentrieb kann teilweise erklären, dass es im Vorfeld der Krisen in Mexiko und Südostasien zu einem außerordentlich hohen Zufluss von Kapital in diese Regionen gekommen ist. Er erklärt auch zum Teil den nachfolgenden kollektiven Rückzug. Auch Bewertungsverfahren von Wertpapieren und Krediten können Herdenverhalten auslösen, wenn Anleger und Banken aufgrund der gleichen Signale in Länder oder Projekte einsteigen und wieder aussteigen. Das Risiko, das die Verfahren mindern sollen, wird auf diese Weise erst recht erzeugt. Das Rating, mit dem die Rationalität von Anlageentscheidungen erhöht werden soll, wird zu einem Teil des sozialen Mechanismus der „self fulfilling prophecy“, bringt also „unbeabsichtigte Wirkungen absichtgeleiteten Handelns“ (Popper 1994) hervor.

Ähnliches gilt für die Kreditvergabe an Entwicklungsländer: Wenn wichtige Marktteilnehmer einem Land ein Darlehen gewähren, gilt dies als ein Zeichen für die Solidität des kreditnehmenden Landes. Das erhöht die Bereitschaft auch anderer Gläubiger, an dieses Land Kredite zu vergeben oder von Anlegern, Anleihen dieses Landes zu zeichnen. Ein weiterer wichtiger Grund für die Orientierung am Verhalten anderer ist die ungleichmäßige Verteilung verfügbarer Informationen. Angesichts der rasant wachsenden Anlagealternativen in der Welt sind permanente zusätzliche

Informationen notwendig. In dieser Situation verlässt man sich auf die Entscheidungen anderer.

Die Zahlungsfähigkeit von Kreditnehmern eines Landes wird stets dann vorsichtiger eingeschätzt, wenn sich die internationale Wettbewerbsfähigkeit seiner Unternehmen deutlich verschlechtert hat oder anzunehmen ist, dass sie sich verschlechtern wird. Dafür können viele Faktoren verantwortlich sein: Wichtige Exportmärkte können wegbrechen, weil die Nachfrage sich verschiebt oder billigere Anbieter auf dem Markt auftreten. Neben einem massiven Preiserückgang bei wichtigen Exportgütern kann auch der starke Preisanstieg bei notwendigen Einfuhrgütern die Wettbewerbsfähigkeit treffen. Die Zahlungsfähigkeit eines Landes kann ferner durch einen massiven Anstieg des internationalen Zinsniveaus beeinträchtigt werden (dies war in Mexiko 1994 der Fall). In allen diesen Fällen verringern sich die Nettoeinnahmen der Kreditnehmer, und der Betrag, der für den Schuldendienst zur Verfügung steht, wird kleiner. Wenn dies in größerem Umfang geschieht, werden die Gläubiger ihre Kreditlinien überprüfen und mit Neuvergaben von Krediten vorsichtiger sein. Sofern es sich um Investoren handelt, werden sie ihre Engagements unter diesen Umständen überprüfen und Kapital abziehen, wenn sich alternative Anlagemöglichkeiten bieten. In einigen Ländern (z. B. in Thailand) ist mit hohen Zinsen Kapital attrahiert worden, das ein strukturelles Handelsbilanzdefizit verdecken half. Als dies offenbar wurde, setzte eine Bewegung aus der Währung ein.

Makroökonomische Schocks verursachen aber erst dann einen massiven Abzug von Kapital, wenn die Gläubiger den Eindruck haben, dass erstens die laufenden Erträge der Kreditnehmer nicht mehr ausreichen, um Zinszahlungen und Tilgungen auf Kredite und Anleihen leisten zu können. Zweitens findet Kapitalabfluss dann statt, wenn die Renditen der Investitionen und Anlagen sinken. Sind die Investitionen langfristig gebunden (Direktinvestitionen), ist eine Hemmschwelle gegen den abrupten Abfluss errichtet. Bei kurzfristigen Anlagen und „offenen Türen“ ohne Kapitalverkehrskontrollen allerdings kann die Absetzbewegung heftig sein. Offene Volkswirtschaften sind also der Volatilität der Kapitalbewegungen in starkem Maße ausgesetzt. Diese ist um so mehr ausgeprägt, je ungünstiger die Schuldenstruktur ist. So hat die überwiegende Zahl der Finanzkrisen in den 80er und 90er Jahren Länder mit einer hohen kurzfristigen Auslandsverschuldung in fremder Währung getroffen. Diese Kombination ist besonders krisenanfällig, zumal dann, wenn die Überschuldung von Banken und großen Unternehmen erst im Nachhinein – wie in Asien 1997 – offenbar wird, oder wenn Insiderwissen um eine bevorstehende Währungsabwertung (wie offenbar in Brasilien) zur Flucht aus der Währung beiträgt. Um den Schuldendienst leisten zu können und um die Attraktivität für Anleger zurückzugewinnen, muss das Land in kurzer Zeit ausreichende Deviseneinnahmen erzielen. Je höher das Niveau von Fremdwährungsverbindlichkeiten ist, um so mehr hängt die Zahlungsfähigkeit des Landes von der Sicherung seiner internationalen Wettbewerbsfähigkeit ab. Entwicklungsländer haben häufig eine einseitige Exportstruktur (Monokulturen in Extraktionsländern). Außerdem benötigen sie auch für die Finanzierung ihrer Leistungsbilanzdefizite konvertible, international stark gehandelte Währungen.

Internationale Kapitalmobilität kann für die grenzüberschreitende Übertragung von Finanzkrisen sorgen (Contagion oder Ansteckungseffekt). Denn die Abwertung des Kapitalbestands im Krisenland kann Anleger erstens zu der Mutmaßung führen, dass in Ländern mit ähnlicher Wirtschaftsstruktur über kurz oder lang ähnliche Krisensymptome Platz greifen. Es kommt dann auch dort zur Kapitalflucht. Dieser Effekt wird noch verstärkt, wenn zweitens infolge des zusätzlichen Liquiditätsbedarfs im Krisenland Kapital aus anderen Ländern abgezogen wird. Drittens kann der Abzug von Auslandskapital aus einem Krisenland für eine Abwertung der Währung des Landes gegenüber seinen Handelspartnern sorgen. Dadurch sinkt die Nachfrage nach Gütern der Handelspartnerländer, und es kommt auch dort zu einer Verschlechterung der Konjunkturlage. Wird dann viertens auf politischem Wege versucht, die Abwertung durch eine restriktive Geldpolitik mit hohen Zinsen zu verhindern, um das Vertrauen der internationalen Anleger zurückzugewinnen, so sorgen Kapitalrückflüsse auch im Ausland für eine Zinserhöhung, die gesamtwirtschaftlich auch im Ausland kontraktiv wirkt.

Kasten 1.5 Die Einrichtung des Financial Stability Forums

Das Forum für Finanzstabilität – Financial Stability Forum (FSF) wurde auf Anregung des früheren Bundesbank-Präsidenten Hans Tietmeyer gegründet und trat erstmals am 14. April 1999 in Washington zusammen. Das Forum besteht aus hochrangigen Vertretern der Finanzministerien, der Notenbanken und der Finanzaufsichtsbehörden der G7-Länder (USA, Japan, Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Italien, Kanada), den Vertretern internationaler Regulierungsgremien sowie Vertretern des Internationalen Währungsfonds (IWF), der Weltbank, der Bank für internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) und der OECD. Hinzu kamen noch Vertreter aus Singapur und Hong Kong.

Das Forum ist ein Ad-hoc-Koordinierungsgremium und verfügt lediglich über ein kleines Sekretariat bei der BIZ in Basel. Zum Vorsitzenden des Forums mit einer Amtszeit von zunächst drei Jahren wurde der Managing Director der BIZ, Andrew Crockett, bestimmt. Hauptaufgabe des FSF ist es, Vertreter der wichtigsten, für die Stabilität der internationalen Finanzbeziehungen verantwortlichen nationalen und internationalen Behörden und Institutionen mehrmals pro Jahr zu einem Informations- und Erfahrungsaustausch zusammenzubringen. Dabei werden die Informationen aus der Überwachung („Surveillance“) der Finanzmärkte und der finanziellen Lage einzelner Länder durch IWF und BIZ in die Beratungen einbezogen.

Bisher hat das FSF Arbeitsgruppen zu drei Problemereichen der internationalen Finanzmärkte eingerichtet, auf deren Empfehlungen in späteren Kästen in diesem Zwischenbericht noch näher eingegangen wird:

1. Highly Leveraged Institutions (HLIs) (in der Regel Hedge Fonds)
2. Offshore Financial Centers

3. die hohe Volatilität von Kapitalzu- und -abflüssen in und aus „Schwellenländern“ (emerging markets) und die Untersuchung von Möglichkeiten einer besseren Überwachung (Surveillance) und Regulierung kurzfristiger Kapitalbewegungen, damit Finanzkrisen künftig möglichst vermieden oder schneller bewältigt werden können.

Im Rahmen des FSF wurde eine Arbeitsgruppe gebildet, die für Entwicklungsländer Anreize (Incentives) zur Einführung und Beachtung der zwölf wichtigsten Standards and Codes (Verhaltensregeln und Publizitätsvorschriften für staatliche und private Banken und die öffentliche Hand) ausarbeiten soll, insbesondere durch Gewährung technischer Hilfe durch IWF und Weltbank. Aus Sicht des FSF würde langfristig eine weltweite Beachtung dieser Regeln auch Entwicklungsländern mit niedrigem pro-Kopf-Einkommen Zugang zu den internationalen Finanzmärkten und bessere Konditionen für Kredite verschaffen.

Im Bericht des UN-Generalsekretärs zur Vorbereitung der internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung, die im März 2002 in Mexiko stattfinden wird, und in den Beratungen des International Monetary and Financial Committee (IMFC) und des Development Committee wurde finanzielle Stabilität als globales öffentliches Gut klassifiziert.

1.3.2 Soziale, ökonomische und politische Kosten von Finanzkrisen

Nationale und vor allem internationale Finanzkrisen sind mit großen volkswirtschaftlichen und sozialen sowie politischen Kosten verbunden, die sich nur zum Teil in Geldgrößen beziffern lassen. Das soziale Leben verändert sich, auch wenn nach gewisser Zeit die Statistiken anzeigen, dass die durch die Finanzkrise entstandene „Delle“ bei Wirtschaftswachstum und Aktienkursen, bei Beschäftigung und Einkommen der Bevölkerungen aufgefüllt werden konnte. Daraus wird sehr häufig der Schluss gezogen, dass trotz der negativen Wirkungen von Finanzkrisen auf Beschäftigung, Wachstum und Verteilung letztlich die Wohlfahrtseffekte der Integration in globale Finanzmärkte positiv sind und bleiben. So argumentiert beispielsweise die Weltbank. Richtig daran ist, dass die jüngsten Finanzkrisen nicht alle Länder gleichermaßen und auch nicht die Armen im Allgemeinen getroffen haben. Es kann sogar sein, dass einige Schichten und Sektoren der Armen einer Gesellschaft von einer Finanzkrise profitieren (wenn beispielsweise die Nachfrage nach informell erzeugten Agrarprodukten steigt), während andere darunter zu leiden haben. Die Finanzkrisen differenzieren also zwischen „arm“ und „reich“ und innerhalb der „armen“ Sektoren nochmals. Diese Polarisierung ist hauptverantwortlich für die Expansion des informellen Sektors der jeweiligen nationalen Ökonomie. Dieser umfasst in Lateinamerika inzwischen an die 60 Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung, in Afrika sind es bis zu 90 Prozent und in Asien oder in der Transformationsländern ebenfalls mehr als 50 Prozent der Erwerbsbevölkerung⁹⁾.

⁹⁾ Vergleiche hierzu im Einzelnen das Kapitel 5 „Arbeitsmärkte“.

Diese überwältigende Bedeutung der Informalität als Folge von Krisenprozessen der „formellen“ Ökonomie verweist auf die Notwendigkeit der Bereitstellung von Krediten für diesen Sektor, also auf die Rolle, die Mikrofinanzierung für den informellen Sektor spielt (vgl. Kapitel 1.2.3.3).

Eine unmittelbare ökonomische Folge von „Umwertungen“ der Kapitalanlagen von Kreditgebern ist der abrupte Abzug von Kapital und eine nachfolgende Rationierung von Krediten, so dass Schuldner nicht nur illiquide, sondern insolvent werden können. Es ist dem IWF zu Recht vorgeworfen worden, mit seiner Restriktionspolitik gegenüber verschuldeten Ländern dieser krisenverschärfenden Spirale – besonders im Verlauf der Asienkrise – nicht entgegenwirkt und so das destabilisierende Potenzial der Kapitalmärkte institutionell gefördert zu haben. Während der Zufluss von Portfolioinvestitionen in die asiatischen Krisenländer vor 1996 von gut 20 Mrd. US\$ (1992) auf fast 70 Mrd. US\$ (1996) zunahm, sind 1997 etwa 15 Mrd. US\$ und 1998 fast 30 Mrd. US\$ abgeflossen. Nach einer kurzen Stabilisierung 1999 setzte sich dieser Prozess weiter fort, im Jahr 2000 verringerte sich das Kapital von privaten Anlegern um fast 25 Mrd. US\$ (Mathieson, Schinasi 2000: 54f.).

An dieser plötzlichen und drastischen Umkehr des Kapitalflusses in die fünf asiatischen Krisenländer waren die Direktinvestitionen allerdings nicht beteiligt; sie stiegen 1999 um bis zu 70 Prozent an (UNCTAD 2000: 7f.). Den massiven Abfluss kurzfristigen Kapitals kann kein Land ohne ökonomische Schwierigkeiten verkraften. Doch auch die Konstanz der Direktinvestitionsflüsse in die asiatischen Länder nach der Krise ist nicht nur ein positives Zeichen. Denn die Direktinvestitionen, die die Defizite der Schwellenländer finanziert haben, bestanden zu einem beträchtlichen Teil aus Beteiligungen an oder Käufen von bestehenden Unternehmen (UNCTAD 2000; Schief 2000). Der Arbeitsplatzeffekt war neutral oder eher negativ, und außerdem ist auf diese Weise ein erheblicher Teil der jeweiligen nationalen Produktionspotenziale in ausländisches Eigentum übergegangen. Diese politisch nicht unproblematische Entwicklung ist jedoch durch verbessertes Rating der betreffenden Länder honoriert worden. Doch sind inzwischen die guten Objekte für einen Verkauf weg, die „Kurszettel der Börsen in den Schwellenländern (sind) weniger umfangreich als früher“ (Reisen 2000), d. h. für Direktinvestitionen reduziert sich der Markt, wenn nicht „auf der grünen Wiese“ neue Anlagen errichtet werden – doch dies geschieht nur in Ausnahmefällen, weil der innere Markt infolge der Einbußen bei Einkommen und daher bei Konsumausgaben geschrumpft ist. Sollten aus diesen Gründen die Direktinvestitionen zurückgehen, wird sich die Kapitalbilanz sofort verschlechtern. Die Finanzierung von Finanzlücken würde dann teurer und in der Folge käme es zu einer die Kredite noch mehr verteuern den Rückstufung in der Bonität durch Rating-Agenturen.

Das große Problem besteht darin, dass die Art und Weise der Krisenüberwindung in den von der Finanzkrise der 90er Jahre besonders betroffenen Schwellenländern neue Instabilitäten hervorgebracht hat, die – sofern keine neuen Regeln für die Weltfinanzordnung gefunden werden – eine erneute harte Landung nicht ausschließen.

Erstens sind die sozialen Folgen in den betroffenen Krisenländern insbesondere für große Teile der ärmeren Schichten

nachteilig. Zweitens sinkt die (finanzielle bzw. fiskalische) Kapazität der staatlichen Institutionen, die Folgen durch die Bereitstellung öffentlicher Güter zu kompensieren. Denn im globalen Steuerwettbewerb „nagen fiskalische Termiten“¹⁰⁾ (Tanzi 2000) an der Steuerbasis der National- und Wohlfahrtsstaaten. Obendrein verlangt die hohe Volatilität der Finanzanlagen ökonomische, soziale und politische Anpassungsleistungen, die in manchen Fällen kontraproduktiv sind. Denn die Volatilität der Preise (Warenpreise, Aktienkurse, Zinsen) ist hoch und mit ihnen die Volatilität der privaten Einkommen und der Staatseinnahmen. Langfristig angelegte, perspektivische Politik wird erschwert. Der in vielen Ländern erfolgte Rückgriff auf die Politik der Privatisierung öffentlichen Eigentums führt zu der Konsequenz, dass ehemals öffentliche Güter wie Bildung und Gesundheit in private Güter verwandelt werden, die sich nur noch bestimmte Teile der Bevölkerung leisten können – wenn die Einkommensverteilung sehr ungleich ist. Die Privatisierung von staatlichen Sozialprogrammen setzt immer die Annahme voraus, dass die weibliche Arbeitskraft in der Versorgungsökonomie uneingeschränkt „elastisch“ ist und Frauen die zunehmenden Bürden von Versorgungsarbeit bewältigen können. Es entsteht ein eklatanter Mangel an öffentlichen Gütern, der dazu führt, dass Korruption und Gewalt in extremen Fällen zu ihrer privaten Aneignung eingesetzt werden und so die rechtsstaatlichen Strukturen unterminiert werden. Frauen sind von diesen Tendenzen in der Regel besonders betroffen.

Dies hat drittens zur Folge, dass die Ausbildung zivilgesellschaftlicher Kompetenz gebremst wird, die eine Bedingung für die Gestaltung des institutionellen Systems eines Landes ist, damit Krisen entweder präventiv verhindert oder effizient „gemanaged“ werden können, wenn sie nicht zu verhindern sind. Dass viertens in einigen besonders von der Finanzkrise betroffenen Ländern ethnische und religiöse Konflikte ausgelöst worden sind (Indonesien, Philippinen), ist ein weiterer Hinweis auf die politische Explosivität, die nüchterne Finanzbeziehungen besitzen können.

Fünftens und „last not least“ ist auf die geschlechtsspezifischen Dimensionen der Betroffenheit von Finanzkrisen hinzuweisen. Die Strategien zur Verbesserung der Lage der Frauen sind zurückgeworfen worden. Gemeinden, Haushalte, auch die betroffenen Staaten werden von den Einkommen der Frauen und den Deviseneinnahmen legaler und illegaler Frauenarbeit von Migrantinnen abhängig. Diese neue Form der „Feminisierung des Überlebens“ ist besonders nach der Asienkrise in Erscheinung getreten. Die zunehmende Präsenz von armen Frauen aus den Entwicklungsländern im globalen Circulus vitiosus ist zurückzuführen auf folgende interdependente Faktoren: (1) die hohe männliche Arbeitslosigkeit in diesen Ländern; (2) die stark reduzierte Möglichkeit der lokalen Industrie, gewinnbringend zu operieren; (3) die fallenden Staatseinnahmen bei (4) gleichzeitiger hoher staatlicher Verschuldung. Diese

¹⁰⁾ Vito Tanzi hat acht „fiscal termites“ ausgemacht, die die Steuerbasis „annagen“: E-commerce, elektronisches Geld, Verwendung administrierter Preise im Intra-Unternehmenshandel, die Offshore-Zentren, die Verwendung von Derivaten und die Aktivitäten von Hedge Fonds, die Unfähigkeit, finanzielle Transfer zu besteuern, die Zunahme von Aktivitäten im Ausland, Einkäufe im Ausland (z. B. durch Touristen). (Tanzi 2001)

Verkettung hat dazu geführt, dass vielfach Frauen für die Überlebenschancen ihrer eigenen Haushalte und ganzer Gemeinden sorgen. Sie spielen zusätzlich eine zentrale Rolle in der informellen „shadow economy“. Ob als Migrantinnen im formalen Sektor als Krankenschwester beschäftigt oder in der informellen Ökonomie als Prostituierte in der „Sex Industrie“ oder als Arbeiterinnen in der Unterhaltungsindustrie und der Tourismusbranche – diese Frauen bilden eine neue globale „service class“.

Allein die globalen Überweisungen von Migrantinnen an ihre Familien in den Herkunftsländern betragen 1998 über 70 Mrd. US\$. In der Zwischenzeit zählen in den Philippinen die Devisenüberweisungen aus der globalen Unterhaltungsindustrie zu den drittgrößten Einnahmequellen des Landes (OECD 2000g: 234). Auch in Bangladesh repräsentieren die Auslandsüberweisungen in Höhe von 1,4 Mrd. US\$ ungefähr ein Drittel der Gesamtdevisen. Nach der Finanzkrise 1998 fing auch Thailand an, aktiv Frauen als „Hausmädchen“ in den Mittleren Osten, die USA, Deutschland, Australien und Großbritannien zu „exportieren“ (International Human Rights Law Group 2001). Wenn von den Medien, Ökonomen und Politikern über die rapide Überwindung der Finanzkrise in Asien und von den zunehmenden Wachstumsraten berichtet wird, bleibt unbeachtet, dass diese ökonomische Entwicklung von Frauen in prekären Verhältnissen, fast könnte gesagt werden, aus dem „Verkauf“ einer schichtspezifischen Gruppe von Frauen, erwirtschaftet wird.

1.4 Reformbedarf und Reformmöglichkeiten der internationalen Finanzarchitektur

Finanzkrisen sollten zwar durch präventive wirtschaftspolitische Maßnahmen vermieden werden. Doch Regulierung „kostet“, ebenso wie De-Regulierung, ihren Preis, der in den vergangenen Jahrzehnten in Form von Schulden- und Finanzkrisen und deren teurer Behebung sowie als Verschärfung der globalen Polarisierung eingefordert worden ist. Hinter der makroökonomischen Opportunitätserwägung hinsichtlich der Formen und Ausmaße von „Verregelung“ des globalen Finanzsystems verbergen sich also über die Finanzmärkte hinausreichende politische Alternativen hinsichtlich eines weltwirtschaftlichen und möglicherweise weltgesellschaftlichen sowie weltpolitischen Ordnungsrahmens. Bei der Diskussion der finanziellen Architektur sind also die Schnittstellen zu globalen Verteilungs- und Arbeitsmarktfragen, zur Außen-, Entwicklungs- und Friedenspolitik zu beachten.

Während in den 70er Jahren Fragen der Reform des Währungssystems im Zentrum standen und in den 80er Jahren im Zusammenhang mit der Schuldenkrise nach Wegen einer Entlastung der Schuldner und ihrer Befähigung zum Schuldendienst gesucht wurde, ist in den 90er Jahren die „Architektur“ des globalen Finanzsystems sowie die Frage von „good governance“ auf staatlicher Ebene das zentrale Thema der Reformdebatte geworden.

Bisher hat sich im Zuge der finanziellen Globalisierung eine „globale Finanzarchitektur“ eher spontan herausgebildet, als dass sie bewusst politisch gestaltet worden wäre – so dass es eigentlich ein Euphemismus ist, den Begriff der „Architektur“ zu verwenden. Dabei regeln nicht mehr nur die Institutionen von Bretton Woods (IWF und Weltbank)

sowie die nationalen Regierungen globale Währungs- und Kreditmärkte, sondern eine Vielzahl von eher „informellen“ Institutionen, in der Regel ausgestattet mit „soft law“, d. h. mit Vorstellungen über „best practices“, mit Standards, Leit- und Richtlinien (Guidelines) und Codes of Conduct, deren Befolgung nicht eingeklagt und deren Nicht-Befolgung nicht sanktioniert werden kann, wie es bei „gentlemen agreements“ üblich ist. Diese eher informellen Institutionen und Standards haben freilich ein beträchtliches Gewicht in nahezu allen Politikfeldern – auch im globalen Finanzsystem. Es wäre allerdings eine verfehlt Annahme, wenn unterstellt würde, informelle Institutionen und Regeln kämen ohne governmentale Politik aus. Auch die guidelines der G8 oder des FSF müssen in europäische Richtlinien und nationales Recht transformiert werden, um verbindlich wirksam zu werden. Hier wird ein allen Politikfeldern und Bereichen gemeinsamer Grundzug der Globalisierung deutlich, der im Kapitel 4 „Global Governance“ ins Einzelne gehend thematisiert wird: Die Perforation nationalstaatlicher Souveränität (manche sprechen auch von deren Erosion) hat zur Ausbildung von Regeln und Institutionen geführt, die sich nicht auf das harte und sanktionsbewehrte Recht der Nationalstaaten stützen können, sondern supranationalen, multilateralen, „weichen“ Übereinkünften folgen, weil es den „Weltstaat“ nicht gibt.

Neben den traditionellen Institutionen von Bretton Woods wirken an der Regulierung der finanziellen Globalisierung die OECD, die BIZ, die G7 (G8) mit, die jeweils Foren (z. B. das Financial Stability Forum) oder Task Forces (z. B. die Financial Action Task Force on Money Laundering, angesiedelt bei der OECD) oder spezielle Komitees wie das Basle Committee on Banking Supervision (BCBS) bei der BIZ hervorgebracht haben. Von besonderer Wichtigkeit sind „Gruppen“ von Ländern (G7, G10, G20 etc.), die auf mehr oder weniger regelmäßigen Treffen den Bedarf an Koordination und Regulierung bestimmen und das Regierungshandeln teilweise koordinieren. Hier wird deutlich, dass die finanzielle Globalisierung, auch wenn sie vor allem über die Expansion von Märkten stattfindet, einen institutionellen Überbau hervorbringt, der „minima regulatoria“ enthält (Giovanni 2000b). Allerdings hat die politische Regulierung einen eher informellen als formellen Charakter und daher ergeben sich Konsequenzen für die formellen Organe demokratischer Repräsentanz wie die nationalen Parlamente.

Empfehlung 1.7: Informelle Gremien innerhalb der „neuen Finanzarchitektur“

Obwohl informelle Gremien derzeit einen unverzichtbaren Beitrag zur internationalen Politik („Ad-hoc-Politik“, wie im Falle des FSF – vgl. Kasten 1.5) leisten, darf man nicht aus dem Auge verlieren, dass die Legitimität brüchig ist, zumal wenn sie zu einer Dauereinrichtung werden und dann eine Art nicht-legitimierter Nebenregierung darstellen. Die informellen Gremien sollten, so weit es möglich und sinnvoll ist, formalisiert und demokratisch, d. h. transparent und kontrollierbar durch die dazu berufenen Organe, also insbesondere die Parlamente, gestaltet werden. Die Bundesregierung wird, auch unter Berücksichtigung der jüngsten Erfahrungen mit Gipfelkonferenzen, aufgefordert, in diesem Sinne aktiv zu werden.

1.4.1 Regeln für Marktprozesse

1.4.1.1 Währungsmärkte

Ein stabiler nominaler Wechselkurs ist die Grundlage für eine stabile ökonomische Entwicklung. Weltweit stehen dabei die drei großen Währungsblöcke in besonderer Verantwortung.

Empfehlung 1.8: Schlüsselwährungen

Eine stärkere Kooperation zwischen den währungspolitisch verantwortlichen Institutionen der drei Schlüsselwährungen Dollar, Euro und Yen ist wegen der Verantwortung der großen Industrieländer in der Weltwirtschaft notwendig. Verantwortungsvolle währungspolitische Kooperation der mit Geld-, Fiskal- und Währungspolitik beauftragten Instanzen ist notwendig, um die Volatilität von Wechselkursen einzuschränken und die Kursrelationen innerhalb von Bandbreiten zu stabilisieren. Wegen der Abhängigkeit der Finanzmärkte im Allgemeinen und der Kursentwicklung schwächerer Währungen im Besonderen von der Politik der regulierenden Instanzen in den Schlüsselwährungsländern sind immer die Wirkungen von Geld- und Währungspolitik in den Starkwährungsgebieten auf die schwächeren Teilnehmer auf Währungsmärkten in Rechnung zu stellen. Die Enquete-Kommission fordert die währungspolitisch entscheidenden Instanzen in den Schlüsselwährungsgebieten auf, dieser Verantwortung Rechnung zu tragen.

Erfolgreiches Beispiel hierfür war die zwischen der Europäischen Zentralbank, dem Federal Reserve Board und der Bank of Japan abgestimmte Intervention zugunsten des Euro im Sommer 2000, die die Abwärtsbewegung des Euro gestoppt hat. Wechselkurse können jedoch nicht allein durch Institutionalisierungen gegen den Markt aufrecht erhalten werden. Der Auffassung, dass die Wechselkurse der großen Währungen gegen erratische Schwankungen so weitgehend wie möglich geschützt werden sollten, folgt auch die UNCTAD in ihrem jüngsten World Investment Report (WIR).

Die Volatilität der Kursbewegungen der „großen“ Währungen ist auf der einen Seite Anlass für die Entwicklung einer Vielfalt von innovativen Finanzinstrumenten durch spezialisierte Finanzinstitutionen, um sich und ihre Klienten gegen erratische Schwankungen der Kurse abzusichern und obendrein die Volatilität der Kursbewegungen für Spekulationsgewinne auszunutzen. Diese Möglichkeiten stehen kleinen und mittleren Unternehmen in geringerem Maße und manchen Entwicklungsländern gar nicht zur Verfügung. Die große Volatilität der Kursbewegungen ist für sie wegen der Wirkung auf Import- und Exportpreise, Zinsbewegungen, Einkommen und Staatseinnahmen schädlich. Daher haben vor allem Entwicklungsländer und KMU Interesse an einer Reduzierung der Volatilität, nicht jedoch die großen „global players“, die genügend Instrumente zur Verfügung haben, die Volatilität durch jeweilige Gegengeschäfte zu kompensieren oder sogar spekulativ auszunutzen.

Auch für die Arbeitnehmer und die Gewerkschaften wären weniger volatile Kursbewegungen von Vorteil. Denn eine Aufwertung der jeweiligen Währung wirkt auf Exportmärkten wie eine Lohnerhöhung und die Abwertung wie eine Lohnsenkung. Die Einkommens- und Arbeitsplatzeffekte sind eher zu kalkulieren und in politische Strategien umzu-

setzen, wenn die Wechselkursschwankungen verringert werden.

1.4.1.1.1 Formen der Integration: Multilaterale Währungsunion und unilaterale „Dollarisierung“

Prinzipiell stehen zwei Möglichkeiten der Beruhigung von Währungsmärkten zur Verfügung: die Integration von mehreren Währungen zu einem Währungsraum einerseits und die Segmentierung von Währungsmärkten, indem die Transaktionskosten des Währungshandels politisch erhöht werden. Beide Möglichkeiten hat James Tobin¹¹⁾ ins Auge gefasst, als er seinen inzwischen weltweit diskutierten Vorschlag einer Steuer auf Kapitalbewegungen („Tobin Tax“) unterbreitete. Gehen wir zunächst auf die Währungsintegration ein. Dabei sind Unterscheidungen zu treffen: Die volle Integration von Währungen zu Währungsblöcken beseitigt nicht nur die Transaktionskosten beim Devisenhandel, sondern es entfallen auch die Wechselkursrisiken; damit entfällt die kurzfristige Arbitrage. Jeder Anreiz zur Währungsspekulation wird beseitigt.

Die Europäische Währungsunion

Die Enquete-Kommission konnte sich noch nicht mit der gebotenen Intensität der Europäischen Währungsunion zuwenden; dies ist für die Arbeit des kommenden Jahres vorgesehen. Daher sind die nachfolgenden Ausführungen noch vorläufig und wenig detailliert.

In Europa ist eine multilaterale Währungsunion mit der Schaffung des Euro entstanden, ihre weitere Ausgestaltung ist im Flusse. Sie war die Antwort auf die enormen Wechselkursverwerfungen, die mit den stark anwachsenden Kapitalströmen in den 70er und 80er Jahren den europäischen Binnenmarkt und die politische Integration zu gefährden drohten. Ein europäischer Binnenmarkt erfordert sowohl den freien Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedsländern als auch stabile Wechselkurse. Diese waren aber nur zu erreichen, indem die Mitgliedsstaaten ihre eigenständige nationale Währungspolitik aufgaben, da bekanntlich nicht zugleich Offenheit der Ökonomie (also freier Kapitalverkehr), stabile Kurse und eigenständige Währungspolitik aufrecht erhalten werden können. Deshalb war die Schaffung einer unabhängigen Währungsinstitution (Europäische Zentralbank) mit einer einheitlichen Gemeinschaftswährung die logische Antwort auf diese Herausforderungen der Globalisierung.

Die öffentliche Diskussion um die Rolle des Euro im internationalen Finanzsystem wurde seit seiner Einführung vor allem vom schwachen Wechselkurs des Euro gegenüber dem US-Dollar geprägt. Dabei wurden andere, aus finanzsystematischer Sicht mindestens ebenso wichtige Aspekte vernachlässigt. Zum einen stellt der Euro als Symbol der europäischen Währungsunion die Überwindung eines segmentierten und gerade in den 90er Jahren krisengeschüttelten Währungsraums dar. Der Euro ist somit der erfolgreiche

¹¹⁾ Prof. James Tobin wurde 1918 in Champaign, Illinois, geboren. Seit 1950 ist er Lehrstuhlinhaber an der Yale University. 1981 bekam er den Nobelpreis der Wirtschaftswissenschaften für seine Analyse der Finanzmärkte und deren Auswirkung auf die Einkommensverwendung von Haushalten, auf die Beschäftigung, die Produktion und die Preise.

Abschluss der seit den 70er Jahren unternommenen Versuche, nach dem Scheitern des Festkurssystems von Bretton Woods 1973 wenigstens innerhalb Europas zu einem System zuverlässiger und kalkulierbarer Wechselkurse zurückzukehren. Mit der Einführung des Euro als einheitlicher Währung gehören nunmehr spekulative Attacken auf einzelne Währungen, wie sie in der ersten Hälfte der 90er Jahre auf das Europäische Währungssystem unternommen wurden, zur Vergangenheit. Es besteht die begründete Hoffnung, dass die damit erreichten Vorteile an wirtschaftlicher Stabilität den unvermeidlichen Nachteil der damit gleichzeitig abgeschafften Spielräume für nationale Geldpolitiken in Europa überwiegen.

Schon lange vor der Einführung des Euro begann eine Diskussion um die Rolle des Euro im internationalen Finanzsystem, die in Zukunft verstärkte Aufmerksamkeit verdient. Mit dem Euro wird ja die Hoffnung verbunden, dass er als Konkurrenz zum Dollar die Rolle Europas in der internationalen Finanzpolitik gegen die Hegemonie der USA und des Dollars stärken könnte. Dies könnte auf zweierlei Weise befördert werden. Zum einen steht mit dem Euro eine neue internationale Reservewährung zur Verfügung, die Zentral- und Geschäftsbanken und Unternehmen eine Alternative zum Dollar bietet, die vorher nur zum Teil durch die DM ausgefüllt werden konnte. Der Euro wird auch mehr und mehr zu einer zentralen internationalen Handelswährung und zur Währung, in der internationale Anleihen in wachsendem Umfang begeben werden. Der Euro ist trotz seiner derzeitigen Schwäche eine realistische Alternative zum US-Dollar. So hat z. B. Argentinien, das seine Währungspolitik bislang hauptsächlich auf den US-Dollar ausgerichtet hatte, aber einen überwiegenden Teil seines Außenhandels mit Europa abwickelt, bereits eine Öffnung gegenüber dem Euro angekündigt.

Neben dem Euro als Reservewährung gibt es aber noch einen zweiten Wirkungszusammenhang. Viele erhoffen sich von der einheitlichen Europäischen Währung auch eine Stärkung der Integrationsdynamik nach innen. Ein politisch und sozial besser integriertes Europa hätte zweifellos höhere Chancen, auf internationaler Ebene Entscheidungen mitzugestalten.

Beide Argumente (der Euro als internationale Reserve- und Handelswährung und als Integrationsmotor) werden zwar durch die derzeitige Euroschwäche keineswegs gestärkt und tatsächlich haben sich viele Hoffnungen in dieser Richtung bisher nicht erfüllt. Dennoch bleibt die Möglichkeit, den Euro als politisches Instrument in Zukunft weiter auszubauen und damit „europäische“ Traditionen zu stärken. Es stellt sich weiterhin die Frage, inwieweit Europa einen klaren Akzent auf diese mit den Schlagworten „soziale Marktwirtschaft“, „betriebliche Mitbestimmung“, „gesellschaftliche Teilhabe“ und „sozialstaatliche Sicherung“ zu umreißenen Traditionen setzen will. Insofern Europa zu diesen Traditionen steht, kann im Euro auch eine Chance für eine demokratischere und sozial ausgewogenere Form des Zusammenlebens innerhalb und außerhalb Europas gesehen werden. Die positiven Wohlfahrtseffekte des Übergangs zum Euro lassen sich zusammenfassen:

(1) Mit dem Übergang zum Euro wird der Binnenmarkt vervollständigt, indem Transaktionskosten gesenkt und Wechselkursunsicherheiten beseitigt werden. Außer-

dem steigt die Preistransparenz und damit die Vergleichbarkeit von Angeboten in der Eurozone, da zunehmend auch Anbieter außerhalb der Eurozone ihre Preise in Euro darstellen. Dies belebt den innergemeinschaftlichen Handel und stärkt die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie.

- (2) Durch die Abschaffung der Wechselkursunsicherheit werden (grenzüberschreitende) Investitionen erleichtert. Dies hat in den ersten zwei Eurojahren bereits zu einer ungeahnten Ausweitung der produktiven Investitionen geführt.
- (3) Während vor dem Euro die D-Mark als Fluchthafen für Spekulationskapital diente, was zu einer Überbewertung der D-Mark und damit zum Standortproblem Deutschlands beitrug, ist der größere Euromarkt heute ein stabilisierender Faktor.
- (4) Bereits in den ersten Jahren der Währungsunion wurde deutlich, dass der größere Kapitalmarkt internationale Restrukturierungen und Fusionen von Unternehmen in Europa fördert. Kurzfristig führt dies häufig zum Verlust von Arbeitsplätzen. Langfristig wird die Wettbewerbsfähigkeit Europas auf dem Weltmarkt gestärkt.
- (5) Die Krisen der globalen (Finanz-)Märkte gehen auch an Europa nicht spurlos vorbei. Doch ohne die strukturellen Verbesserungen, die die Einführung der Gemeinschaftswährung mit sich gebracht hat, wäre die europäische Wirtschaft stärker in Mitleidenschaft gezogen worden. Dies hat sich bereits daran gezeigt, dass im Gegensatz zu früheren Währungskrisen Westeuropa von der Asien- und Russlandkrise relativ unbeeinflusst geblieben ist.

Die Währungsintegration hat darüber hinaus weitere Prozesse in Gang gesetzt:

- (1) Die Währungsintegration hat in verschiedenen Hinsichten Impulse für die (wirtschafts-)politische Zusammenarbeit in Europa gebracht. So wurde im Amsterdamer Vertrag ein Beschäftigungskapitel aufgenommen, das auf drei Säulen beruht:
 - „Luxemburger Prozess“ (Benchmarking im Bereich der Arbeitsmarktpolitik)
 - „Cardiff Prozess“ (Beseitigung von Hemmnissen in den Arbeits-, Kapital- und Gütermärkten)
 - „Kölner Prozess“ (makroökonomischer Dialog).

Die Beschäftigungsstrategie auf europäischer Ebene wäre ohne die enge Verzahnung der Währungen politisch kaum erreichbar gewesen.

- (2) Die Koordination der nationalen Fiskalpolitik (u. a. durch die jährlich veröffentlichten Grundzüge der Wirtschaftspolitik) führt dazu, dass die Aufmerksamkeit auf langfristige Finanzierungsprobleme gelenkt wird, die die Regierungen aus innenpolitischen Erwägungen möglicherweise nicht oder nur verzögert in Angriff nehmen würden¹²⁾. Die aktuelle Koordination der Fiskalpolitik im Stabilitäts- und Wachstumspakt und im

¹²⁾ Hierzu gehören insbesondere das Problem der Bevölkerungsalterung und die Herausforderungen, die sich daraus für die Finanzierung des Renten- und Gesundheitssystems ergeben.

informellen Zusammenhang der Eurogruppe weist insgesamt eine positive Bilanz auf.

Die Enquete-Kommission wird auf die mit der Einführung des Euro verbundenen Perspektiven und Probleme, darunter auch auf die Rolle der Europäischen Zentralbank, genauer in ihrem Abschlussbericht eingehen.

Empfehlung 1.9: Regionale Währungsblöcke

Die Enquete-Kommission bewertet die Bildung der Europäischen Währungsunion insgesamt als positives Beispiel, das in anderen Weltregionen unter Berücksichtigung des jeweiligen politisch-ökonomischen Kontextes, historischer Erfahrungen und des kulturellen Hintergrundes Beachtung finden sollte. Sie ist auch der Auffassung, dass mit dem Übergang zur Euro-Währung Chancen für eine Geld-, Währungs- und Finanzpolitik gewachsen sind, um nicht nur das Ziel der Geldwertstabilität zu verfolgen, sondern auch die Beschäftigung im Euro-Raum zu fördern.

Die unilaterale Währungsunion durch „Dollarisierung“

In Lateinamerika gibt es eine Reihe von Fällen einer unilateralen Integration durch so genannte „Dollarisierung“. Einige Länder haben entweder die nationale Währung zu Gunsten der Einführung des Dollar aufgegeben (Panama, Ecuador, Guatemala, El Salvador) oder die nationale Währung fest (über ein „currency board“) an den Dollar gebunden (Argentinien). Dieser Prozess der unilateralen Integration in den US\$-Währungsraum wird als „Dollarisierung“ bezeichnet. Länder, die diesen Schritt unternehmen, geben ihre geld- und währungspolitische Souveränität weitgehend bis vollständig (wenn der US\$ als nationale Währung übernommen wird) auf. Der Schritt zurück ist zumeist schwierig, zumal dann, wenn die Dollarisierung vorgenommen wurde, um gegenüber externen Kreditgebern um Vertrauen in die Wertstabilität der Schulden des jeweiligen Landes zu werben.

Eine Abkehr von der Bindung an den US\$ würde eine Abwertungsspirale auslösen und daher eine Steigerung externer Schulden verursachen. Etwas anderes als die gesetzliche Bindung ist die faktische Rolle des Dollars in vielen Ländern: In nahezu allen lateinamerikanischen Ländern (und selbst in Kuba) gilt der US\$ als die Währung, in der größere Kontrakte abgewickelt werden (z. B. Immobiliengeschäfte) oder die zur Vermögenshaltung Verwendung findet.

Bei der unilateralen Währungsintegration gibt es eine Fülle von Problemen für alle Beteiligten. Dies betrifft den schon erwähnten Verlust währungspolitischer Souveränität in den dollarisierten Ländern, aber auch Fragen nach der Aufteilung von Seignorage-Gewinnen im größeren Währungsraum sowie die grundsätzliche Frage nach der Rücksichtnahme der Zentralbankpolitik (der FED, der EZB) auf die ökonomische Lage in den dollarisierten bzw. D-Markisierten (bzw. EURO-isierten) Ländern. Die Erfahrungen sind noch zu kurz, als dass stringente Antworten gegeben werden könnten. Untersuchungen zeigen jedoch, dass die unilaterale Übernahme einer starken Währung dann positive Wirkungen hat, wenn auf diese Weise der Handel zwischen „natürlichen Handelspartnern“ (Frankel, Rose 2001) intensiviert wird. Es wäre auf jeden Fall von Nutzen, die Lehren der deutsch-deutschen Währungsunion von 1990 in die internationale Debatte um die Dollarisierung einzubringen.

Kasten 1.6 Was ist Seignorage?

Seignorage ist traditionell die Differenz zwischen den Kosten der Münzprägung und dem Nominalwert der Münze. Der Münzherr (Seigneur) konnte mit Metall- und Prägekosten unter dem Nominalwert einen Gewinn in der Differenz zum Nominalwert machen. Dieser war denn auch Anreiz genug, den Wertgehalt der Münzen zu senken, also minderes „Schwarzgeld“ an Stelle des Silbers zu prägen. Auch beim Papiergeld gibt es die Seignorage. Die in Umlauf gesetzten Noten sind für die Zentralbank eine Schuldverpflichtung (da die Geldbesitzer die Noten jederzeit gegen eine andere Währung eintauschen können, sofern die Währung frei konvertibel ist). Die Zentralbank muss aber für die ausgegebenen Noten keine Zinsen zahlen. Doch umgekehrt kann sie mit den eigenen Noten Wertpapiere (z. B. Schatzbriefe des Staates) kaufen, die ihrerseits Zinsen bringen. Die Differenz zwischen Null-Zins auf dem Notenumlauf und dem Marktzinssatz für (Staats-)Papiere im Portfolio der Zentralbank multipliziert mit der Geldmenge macht also grob kalkuliert den Seignoragegewinn aus. Davon müssen allerdings die laufenden Kosten der Zentralbank abgezogen werden. Es ist offensichtlich, dass die Möglichkeiten, Seignoragegewinne zu realisieren, für Länder mit starker Währung besser sind als für Länder mit schwacher Währung. Denn wer würde schon für zinsloses Geld eines Schwachwährungslandes verzinsliche Anleihepapiere hergeben?

Die zu beantwortende Frage ist die nach der Aufteilung des Seignoragegewinns, wenn ein anderes nationales Territorium den US\$ oder den Euro übernimmt. In der Europäischen Währungsunion wird die Seignorage des Euro entsprechend den Anteilen der nationalen Zentralbanken an der Kapitalausstattung der EZB aufgeteilt. Dies geht bei unilateraler Dollarisierung nicht, doch ließe sich eine Formel anwenden, die das United States Joint Economic Committee im Jahre 2000 erarbeitet hat: Für Argentinien ist der Seignorageanteil (sofern Argentinien, wie Präsident Menem vorgehabt hatte, voll dollarisiert würde) ausgerechnet worden. Er beliefe sich auf 784 Mio. US\$: Denn 580 Mrd. US\$ umlaufende Geldmenge multipliziert mit 5 Prozent (Zinssatz) abzüglich 1 Mrd. US\$ (laufende Kosten der Zentralbank) multipliziert mit 2,8 Prozent (Anteil Argentinien an der Dollar-Geldmenge) sind 784 Mio. US\$.

Für die Aufteilung von Seignorage-Gewinnen gibt es also technische Lösungen; daran dürfte die Dollarisierung nicht scheitern, zumal die Seignorageanteile dollarisierter Länder an der gesamten Dollar-Seignorage gering sind. In den USA hat sich bereits eine Lobby für die Dollarisierung lateinamerikanischer, asiatischer und osteuropäischer Länder gebildet, insbesondere innerhalb des Joint Economic Committee. Der Senator Connie Mack¹³⁾, das konservative Cato-Institut, dem auch Steve Hanke zuarbeitet, der den Präsidenten Montenegros bei der unilateralen Einführung der DM beraten hatte und für die Dollarisierung Russlands eintritt, und andere Institutionen werben für die Dollarisierung.

¹³⁾ Im Internet zu finden unter http://www.house.gov/jec_democrats/.

Empfehlung 1.10: Dollarisierung

Die Enquete-Kommission ist der Auffassung, dass die Dollarisierung viele Gefährdungen für die jeweiligen Länder mit sich bringt (vor allem den Verlust der wirtschafts- und geldpolitischen Souveränität, ohne sicher sein zu können, dass die geldpolitischen Instanzen des jeweiligen Hart- und Leitwährungslandes auf die Belange eines „dollarisierten“ Landes Rücksicht nehmen), so dass dieser Schritt nur wohlüberlegt erfolgen sollte. Außerdem ist unbedingt dafür Sorge zu tragen, dass die Seignorage-Gewinne infolge der Dollarisierung angemessen verteilt werden.

In regionalen Währungssystemen – wie es in der Gestalt des EWS von 1979 bis 1999 bestand – verpflichten sich die beteiligten Zentralbanken, die Schwankungen ihrer Währungen in bestimmten Bandbreiten (zunächst +/-2,25 Prozent; später bis zu +/-15 Prozent) zu halten und zu diesem Zwecke notfalls auf den Devisenmärkten zu intervenieren. Der Versuch, noch vor Ausbruch der Asienkrise 1997 einen „Asiatischen Währungsfonds“ zu etablieren, ist allerdings vorerst gescheitert. Dies verweist darauf, wie schwierig unter Beachtung der regionalen und globalen Konstellationen die Realisierung eines solchen Projekts sein kann.

Empfehlung 1.11: Verringerung der Volatilität der Kapitalbewegungen auf regionaler Ebene

Regionale Währungs Kooperation ist nach wie vor aktuell. Denn so könnte die Volatilität der Kapitalbewegungen auf regionaler Ebene reduziert werden, wenn dies auf globalen Märkten nicht möglich oder die Bildung einer Währungsunion (vom Typ Euro) ausgeschlossen sein sollte. Die Strategie des „offenen Regionalismus“ ist nach Auffassung der Enquete-Kommission auch währungspolitisch (zumindest in einer Übergangszeit) angemessen.

1.4.1.1.2 Segmentierung von Währungsräumen durch Erhöhung der Transaktionskosten von Kapitalbewegungen

Im Gegensatz zur (unilateralen oder multilateralen) Integration trennt eine Strategie der Segmentierung Währungsräume mit dem marktkonformen Mittel der Erhöhung der Transaktionskosten beim Tausch einer Währung gegen eine andere.

Dazu könnte erstens die viel diskutierte „Tobin Tax“ auf Devisenumsätze dienen, die kurzfristig angelegte Kapitaltransfers relativ (im Vergleich zu langfristigen Anlagen) und absolut verteuern würde (die Transaktionskosten würden also gesteigert), bei langfristigen Anlagen hingegen kaum ins Gewicht fielen.

In der internationalen Diskussion wird die technische Realisierbarkeit der Tobinsteuer heute kaum noch bestritten. Denn jeder Einwand dieser Art müsste sich gegen Steuerbelastungen von privaten Einkommensflüssen überhaupt wenden. Der Haupteinwand betrifft die politische Durchführbarkeit, wenn nicht alle Länder oder doch zumindest die Gruppe der Industrieländer mitmachen – und dies ist derzeit ausgeschlossen.

Doch einen ähnlichen Effekt wie eine Tobinsteuer (nämlich die Transaktionskosten zu steigern) können zweitens auch härtere Eigenkapitalvorschriften, ein Kredit- bzw. Unter-

nehmensregister für Transaktionen über (nicht-kooperative) OFC etc. haben. Denn spekulative, kurzfristig orientierte und daher in der Regel volatile Kapitaltransfers werden dadurch im Vergleich zu längerfristigen Anlagen verteuert. Auch der „Basel II-Akkord“ dürfte widersprüchlich wirken. Einerseits kann die nach Kreditrisiken differenzierte Eigenkapitalanforderung der Finanzinstitute zur Verteuerung internationaler Kredite (wegen höherer Risiken) führen. Freilich wird andererseits befürchtet, dass damit das Gegenteil erreicht wird: Kurzfristige Engagements sind weniger risikoreich als langfristige und müssen deshalb mit geringerem Eigenkapital unterlegt werden. Die Volatilität der liberalisierten Kapitalbewegungen könnte sogar steigen anstatt zurückzugehen.

Drittens segmentieren auch Kapitalverkehrskontrollen (an nationalstaatlichen Grenzen) Währungsmärkte. Dafür stehen die in den jüngsten Krisensequenzen vergleichsweise erfolgreichen Beispiele von Chile und Slowenien (mit Bardepotpflicht) und Malaysia oder der VR China (Kapitalimport- und -exportkontrollen). Insbesondere die Bardepotpflicht ist ein sehr flexibles Instrument, da der Bardepotsatz (die unverzinsliche Hinterlegung eines Teils des eingeführten Kapitals bei der Zentralbank) zwischen 0 Prozent und prinzipiell 100 Prozent variieren und je nach Fristigkeit der Kapitalanlagen oder beabsichtigter Anlagesphäre unterschiedlich sein kann. In der Debatte um Kapitalverkehrskontrollen sollte nicht in Vergessenheit geraten, dass Kapitalverkehrskontrollen bis in die 70er Jahre hinein ein ganz übliches Instrument der Segmentierung auch in der Welt der westeuropäischen Industrieländer waren.

Die Maßnahmen (1) bis (3) unterscheiden sich hinsichtlich des Grades internationaler Kooperation. Eine Tobinsteuer erfordert Kooperation zumindest im Bereich der EU oder besser noch der OECD-Länder.

Empfehlung 1.12: Kapitalverkehrskontrollen

Kapitalverkehrskontrollen sind Möglichkeiten, die einzelne Länder zum Schutz gegen volatiles kurzfristiges Kapital auch allein ergreifen können. Es hat sich in den jüngsten Finanzkrisen gezeigt, dass dies sinnvoll sein kann. Zu empfehlen ist daher, die währungspolitische Souveränität – sofern keine (regionale) Währungsunion geplant ist – aufrecht zu erhalten und – der Situation angemessene – Schutzmaßnahmen gegen Finanzkrisen vorzuhalten. Diese sollten so gestaltet sein, dass sie die prinzipielle Offenheit der jeweiligen Volkswirtschaften nicht in Frage stellen.

Eine Besteuerung der internationalen Kapitalbewegungen wird im Übrigen auch unter dem Aspekt diskutiert, dass den nationalen Steuerstaaten die Steuerbasis mehr und mehr schwindet und daher der am wenigsten mobile Produktionsfaktor (Arbeit) einen immer größeren Anteil der Steuerlast trägt (in Europa ist der Anteil der Kapitalsteuern am Steueraufkommen von 50 Prozent zu Beginn der 80er Jahre auf heute 35 Prozent zurückgegangen). Die Tobinsteuer belastet hingegen den mobilsten Produktionsfaktor: das kurzfristige Kapital. Für die Einführung der Steuer könnten also auch Erwägungen über Steuergerechtigkeit eingebracht werden. Im Übrigen könnten, wie auf dem Weltsozialgipfel 1995 in Kopenhagen vom damaligen Präsidenten Mitterrand vorgeschlagen, die Einnahmen aus der Tobinsteuer für soziale, ökologische und/oder Entwicklungsprojekte verwendet

werden. Geht es aber um die fiskalische Funktion der Steuer, sind auch Alternativen in Betracht zu ziehen: etwa eine Besteuerung von Energieverbräuchen oder des CO₂-Ausstoßes.

1.4.1.2 Ein regulativer Ordnungsrahmen für globale Kredit- und Anleihemärkte

Die Reformüberlegungen des FSF beziehen sich vor allem auf die kurzfristigen Kapitalflüsse mit besonders ausgeprägter Volatilität, auf die Rolle von Offshore-Zentren im globalen Finanzsystem und bestimmte hoch spekulative Akteure (Hedge-Fonds), die wegen hoher Hebelwirkung besonders riskante Geschäfte betreiben und ein permanentes systemisches Risiko darstellen.¹⁴⁾

Kasten 1.7 Die Empfehlungen des Financial Stability Forums im Bericht über den (kurzfristigen) Kapitalverkehr

Auch das Financial Stability Forum (FSF) erkennt die Notwendigkeit von Maßnahmen zur Reduzierung der Volatilität von Kapitalbewegungen an. Es schlägt dazu folgende Maßnahmen in seinen Empfehlungen vor, die sich alle um die Prinzipien **Aufsicht** (surveillance oder monitoring), **Vorsicht** (prudential behavior), **Durchsicht** (transparency) und **Rücksicht** (co-operation) gruppieren lassen:

- Verbesserung des Monitoring der Kapitalbewegungen und der makroökonomischen Entwicklung in den einzelnen Ländern.
- Verbesserung des Risikomanagements des öffentlichen und privaten Bankensektors, insbesondere beim Liquiditäts- und Schuldenmanagement.
- Ausbau von Aufsichtsgremien und -verfahren, einschließlich Risikoprüfung und Obergrenzen bei der Kreditaufnahme in ausländischen Währungen.
- Kontrollen von Kapitalimporten sollen (etwa wie in Chile mit der Bardepotpflicht) im äußersten Fall möglich sein.
- Anreize für langfristige Investitionen durch Ausgabe langfristiger staatlicher Schuldverschreibungen, um so den kurzfristigen Kapitalimport durch positive Anreize in langfristige Anlagen umzulenken.
- Transparenz auch durch verbesserte Datenlage, Statistiken, Buchhaltung und Bilanzierung.

Empfehlung 1.13: Empfehlungen des FSF

Die Enquete-Kommission unterstützt mit Nachdruck die vorgeschlagenen Maßnahmen des Financial Stability Forums zur Reduzierung der Volatilität von Kapitalbewegungen. Finanzielle Stabilität und Integrität des Finanzsystems sind ein globales öffentliches Gut, das durch angemessene Politik der nationalen Regierungen, informeller Gremien und internationaler Organisationen bereit gestellt werden muss.

¹⁴⁾ Vgl. zu einzelnen Aspekten die Internet-Site des Financial Stability Forums unter <http://www.fsforum.org>.

Für Direktinvestitionen gibt es keinen global gültigen regulativen Rahmen, nachdem die OECD-Initiative der Erarbeitung eines „Multilateral Agreement on Investment“ (MAI) infolge des Drucks von Organisationen der internationalen Zivilgesellschaft und der Ablehnung durch nationalstaatliche Parlamente auf Druck von Parlamentariern gescheitert ist. Es gibt derzeit eine fast unüberschaubare Vielfalt von bilateralen Abkommen zwischen Staaten und das „soft law“ von „Leitsätzen für Multinationale Unternehmen“ (Trans-National Companies: TNCs), die im November 2000 von der OECD in Kooperation mit Nicht-Regierungs-Organisationen neu gefasst worden sind und die auch von Nicht-OECD-Ländern (Argentinien, Brasilien, Chile, Slowakische Republik) unterzeichnet wurden. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass multinationale Unternehmen nicht nur eine ökonomische Verantwortung gegenüber den eigenen Aktionären (Shareholders) haben, sondern auch eine politische und gesellschaftliche Verantwortung in den Ursprungsländern und vor allem in den Ländern, in denen sie ökonomisch aktiv sind. Die Leitsätze haben selbstverständlich auch für Direktinvestitionen der TNCs Belang und sie umfassen Regeln für die Transparenz der Unternehmensaktivitäten, die Beschäftigung und das Verhältnis zu Sozialpartnern, für den Umweltschutz, zur Bekämpfung der Korruption, zur Berücksichtigung der Verbraucherinteressen, zum Bereich von Wissenschaft und Technologie, zum Wettbewerb und zur Besteuerung (OECD 2000e).

Die Einbeziehung des Privatsektors in die Bewältigung von Finanzkrisen

In diesem Zusammenhang wird mittlerweile auch zunehmend diskutiert, dass die privaten Auslandsinvestoren stärker sowohl in die Krisenprävention als auch die Krisenbewältigung einbezogen werden müssen (Private Sector Involvement: PSI). Sie konnten sich in der Vergangenheit fast vollständig einer Beteiligung an den Kosten entziehen. (Dies gilt besonders für die Besitzer von Auslandsanleihen.) Wenn aber die in den Krisen gewährten Finanzhilfen von den Anlegern antizipiert werden, führt dies dazu, dass sie das Risiko ihrer Anlagen in den Schuldnerländern zu gering ansetzen.

Empfehlung 1.14: Beteiligung des privaten Sektors („Private Sector Involvement“)

Um zu erreichen, dass Anleger das Risiko ihrer Anlagen korrekt bewerten und in ihre Entscheidungen mit einbeziehen, ist im Prinzip davon auszugehen, dass nicht nur Schuldner, sondern auch Gläubiger in einer Kreditbeziehung Verantwortung tragen. Daher sollen Kreditgeber in ausgehandeltem (und daher bei Eingehung der Kreditbeziehung transparentem) Maße an den Kosten der Schuldenrestrukturierung beteiligt werden. Der IWF sollte eine Konditionalität nicht nur für Schuldner, sondern auch für Gläubiger entwickeln.

Allerdings wird dadurch noch nicht die Frage geklärt, wie der Privatsektor systematisch an den Kosten beteiligt werden kann. Diese Maßnahmen setzen vielmehr auf eine präventive Wirkung. Die Einbeziehung des Privatsektors in die Kosten der Krise müsste jedoch die Regel und nicht die Ausnahme werden.

Empfehlung 1.15: Krisenbewältigung

Die Beteiligung des Privatsektors an der Krisenbewältigung sollte zur Voraussetzung für den Einsatz öffentlicher Mittel werden. Kreditgeber, die ihren Verpflichtungen bei einer vereinbarten Umschuldung nicht nachkommen, sollten bei öffentlichen Aufträgen, aber auch bei der Begebung von öffentlichen Anleihen zeitweise ausgeschlossen werden.

„Collective Action Clauses“ sind Klauseln in Anleihenverträgen, die ggf. Gläubigerrechte einschränken, um Zinsermäßigungen bzw. eine Stundung des Schuldendienstes zu gewähren.

Denkbar wäre auch, die Kreditvergabe des IWF von konkreten Anstrengungen der Schuldnerländer abhängig zu machen, den privaten Sektor einzubeziehen. In diesem Kontext sollen hier einige Vorschläge benannt werden ohne diese abschließend zu bewerten. Hierbei ist zu denken an

- die Aushandlung von Kreditlinien zwischen einem Schuldnerland und den ausländischen Geschäftsbanken, auf die im Falle einer Krise zurückgegriffen werden kann.
- die Aushandlung von Optionen mit ausländischen Geschäftsbanken in Kreditverträgen, die Laufzeiten von Krediten im Krisenfall zu verlängern (sog. roll-over-Vereinbarungen).
- die Einrichtung von Krisensicherungsfonds.
- die Einführung von Mehrheitsentscheidungen der Gläubiger bei Umschuldungsverhandlungen.
- die Übertragung der Umschuldungsverhandlungen an eine eigenständige Organisation international agierender Banken.

In diesem Kontext ist auch die Einführung eines fairen und transparenten Verfahrens, eines sog. „Internationalen Insolvenzrechts“ notwendig, an dem alle Gläubiger beteiligt werden müssen.¹⁵⁾

1.4.2 Regulierung von Marktplätzen

Kein Markt existiert ohne Regulierung, die sich in zum Teil langer Tradition zu einem systemischen, flexiblen Ordnungsrahmen ausbildete. Aus der Geschichte resultieren nationalstaatliche Unterschiede, auch die bereits erwähnten unterschiedlichen „Wirtschaftsstile“, z. B. des „rheinischen“ oder „atlantischen“ und „asiatischen“ Kapitalismus. Doch gibt es auf den globalisierten Finanzmärkten auch Gebiete, auf denen bestimmte, auch allgemein verbindliche Regeln (etwa zur Verhinderung von Geldwäsche) nicht gelten. Dies ist bei den Offshore-Finanzzentren (OFC) der Fall. Hier handelt es sich um „Marktplätze“, auf denen beispielsweise Qualitätskriterien für die Zulassung zu Finanzgeschäften fehlen, Steuern gering sind oder nicht erhoben werden, die Transparenz des Geschäftsgebarens von Unternehmen fehlt und die Kooperation mit anderen Ländern nicht gesucht oder gar verweigert wird. Durch die Liberalisierung des Kapitalverkehrs ist die Rolle der gut 50 Offshore-Zentren gewachsen. Sie sind in den 90er Jahren zunehmend zu den Geschäftssitzen von Spekulationsfonds (die ihr Engagement auf diese Weise

verdunkeln konnten), zum Ziel für Steuerflüchtige aller Länder und zum Umschlagsplatz und zur Wäscherei schmutzigen Geldes in einem Ausmaß geworden, dass die Integrität des globalen Finanzsystems insgesamt gefährdet ist. Inzwischen hat die OECD auch im Zusammenhang mit den Empfehlungen des FSF die Einhaltung bestimmter Regeln seitens der OFCs verlangt und Kooperation angemahnt. Nichtkooperative OFCs sollen mit Sanktionen belegt werden. Daraufhin haben einige der als Offshore-Zentren deklarierten „special jurisdictions“ ihre Kooperation zugesagt, andere haben nicht reagiert. Ein Problem im Zusammenhang der Regelung der OFCs ist der Sachverhalt, dass special jurisdictions auch in den großen Finanzzentren New York, Tokio, London, Bangkok, auf den britischen Kanalinseln, in den USA (Virgin Islands, Puerto Rico oder Delaware und Montana), in Israel oder Russland zu finden sind.

Kasten 1.8 Die Empfehlungen des Financial Stability Forums im Bericht über die Offshore-Zentren

Die Einschätzung der OFC durch das FSF ist sehr klar:

Das Fehlen angemessener Regeln, die Beachtung internationaler Standards und effektiver Aufsicht in den Offshore-Zentren (OFC) stellt ein ständiges Gefahrenpotential für das internationale Finanzsystem dar. Denn schon wegen der Masse des in OFC angelegten und umgesetzten Kapitals steigt die Ansteckungsgefahr im Falle von Krisen. Die Intransparenz hat OFCs zu bedeutsamen „Waschanlagen“ von schmutzigem Geld gemacht und sie dienen als „Steuerparadiese“, unterminieren also die Steuerbasis von Nationalstaaten.

Aus der Problemanalyse werden die folgenden Empfehlungen abgeleitet:

- OFC sollten unter Federführung des IWF überprüft werden, um die internationalen Standards der Regulierung in den OFC einzuführen und effektive Aufsichtsstrukturen zu schaffen.
- Auf nationaler Ebene sollten Geschäftspartner von OFC sanktioniert werden (Einführung von entsprechenden Listen).
- Die Aufsicht sollte auch Versicherungen und Wertpapierhandel und nicht nur Finanzinstitute einschließen.
- Die OFC sollten aufgefordert werden, ihre Finanzaktivitäten an die BIZ zu melden.

Inzwischen ist von der OECD eine Liste der „nicht-kooperativen“ OFC erstellt worden, um den empfohlenen Sanktionen Wirksamkeit zu verleihen.

Das sind: Ägypten, Cook Islands, Dominica, Guatemala, Indonesien, Israel, Libanon, Marshall Islands, Myanmar, Nauru, Nigeria, Niue, Philippinen, Russland, St. Kitts and Nevis, St. Vincent an the Grenadines, Ungarn (OECD 2001b; BAKRED 2000)

Empfehlung 1.16: Offshore-Zentren

Es ist darauf hinzuwirken, dass alle Offshore- und Onshore-Zentren mit speziellen Rechtssystemen („special jurisdiction“) die OECD-Empfehlungen übernehmen. Die Finanz-

¹⁵⁾ Siehe hierzu im Einzelnen den folgenden Abschnitt zu einem „Geregelten Insolvenzverfahren“ im Kapitel 4.5.2.

aufsicht muss verbessert und mit mehr Kompetenzen ausgestattet werden. Unternehmen, die Geschäftsbeziehungen zu nicht-kooperativen Offshore-Zentren unterhalten, sollten härteren Eigenkapitalanforderungen unterworfen und in ein spezielles und – aus Gründen der Transparenz – öffentlich zugängliches Unternehmensregister eingetragen werden.

1.4.3 Die Regulierung von Marktakteuren: Fonds und Rating-Agenturen

Insbesondere bei der Umstellung der umlagefinanzierten Rentensysteme auf kapitalgedeckte Rentensysteme und bei der zunehmenden Bedeutung von Investmentfonds auch für kleine Anleger stellt sich die Frage nach der Regulierung. Zu den Hedge Fonds hat sich das FSF dezidiert geäußert und Regeln vorgeschlagen, um „non-prudential“ Verhalten zu unterbinden. Anlass war der Beinahe-Zusammenbruch des Longterm Capital Management-Fonds (LTCM). Der Fall des „Systemrisikos“ für das globale Finanzsystem wäre beinahe eingetreten.

Kasten 1.9 Die Empfehlungen des Financial Stability Forums im Bericht über die Fonds „mit großer Hebelwirkung“ (HLI; „Hedge Fonds“)

Der Fast-Zusammenbruch des LTCM hat das FSF dazu veranlasst, sich wegen des hohen Risikopotentials dieser Institutionen auch mit den Hedge Fonds zu beschäftigen. Es wird zu ihrer Regulierung empfohlen:

- Ein verbessertes Risikomanagement der HLI und ihrer Partner;
- Verbesserte Offenlegung der Aktivitäten durch Anpassung der nationalen Gesetzgebung;
- Eine Verbesserung der Finanzaufsicht, vor allem im Bereich des Devisenhandels und der OTC (Over-the-Counter), also der bilanzunwirksamen Geschäfte (Over-the-Counter);
- Good Governance-Regeln für Finanzmarktakteure.

Allerdings ist kein Kreditregister empfohlen worden, um mehr Transparenz in die Geschäfte der HLIs (und anderer Finanzinstitutionen) zu bringen.

Empfehlung 1.17: Hedge Fonds

Höhere Eigenkapitalbindungen bei Geschäften mit hoher Hebelwirkung würden risikoreiche spekulative Geschäfte verteuern. Eine verbesserte Aufsicht, die auch die OFC einschließt und jene Fonds diskriminiert, die von nicht-kooperativen OFC aus ihre Geschäfte abwickeln, gehört dazu.

Immer wieder wird auf die Notwendigkeit einer funktionierenden Banken-, Börsen- und Versicherungsaufsicht verwiesen, da sich, im Gegensatz zu den global operierenden Akteuren auf den Märkten, die Aufsichtsorgane im Wesentlichen noch immer auf die nationale Ebene beziehen (und beschränken müssen), obwohl die Finanztransaktionen globale Reichweite besitzen. Die nationalstaatlichen Regeln sind sehr verschieden.

Empfehlung 1.18: Weiterentwicklung der Vorschläge des FSF

Die Vorschläge des FSF sollen aufgegriffen und weiterentwickelt werden: Verbessertes Risiko-Monitoring und -Management, höhere Transparenz, ein Kredit- und Unternehmensregister, um Transparenz bezüglich der Geldgeber der hoch spekulativen Fonds herzustellen, bessere und verlässlichere Daten, die Vereinheitlichung von Standards und „sound practices“. Auch eine Kreditversicherung (gemäß dem Soros-Vorschlag) sollte in Erwägung gezogen werden. Auch könnten die Anforderungen an die Unterlegung mit Eigenkapital (wenn Basel II verwirklicht wird) so gestaltet werden, dass in den nicht-kooperativen OFC angelegtes Kapital mit höchstem Risiko eingestuft werden muss. Es sollte über die institutionellen Formen der Realisierung dieser Vorschläge mit Dringlichkeit beraten werden. Dabei geht es auch um die zukünftige Gestaltung des Verhältnisses von FSF, BIZ, Bretton Woods-Institutionen und Europäischer Zentralbank bei der Aufsicht über globale Märkte. Es ist von besonderer Wichtigkeit, dass diese Aufsicht nicht bei informellen Gremien und Foren bleibt, sondern dass Mitwirkung und Verantwortlichkeit der Parlamente gewahrt werden.

1985 wurde vereinbart, dass auch Auslandsaktivitäten der Banken angemessen beaufsichtigt werden sollten. 1988 legte die Baseler Eigenkapitalvereinbarung fest, dass die – je nach Risiko gewichteten – Forderungen von Banken zur Sicherung des Ausfallrisikos mit 8 Prozent Eigenkapital unterlegt werden müssen. Diese rechtlich unverbindliche Empfehlung („soft law“) ist in der Folge in den OECD-Ländern in die nationale Gesetzgebung eingegangen und 1989 von der EU in eine verbindliche Richtlinie umgesetzt worden. Gegenwärtig wird ein Reformvorschlag („Basel II“) diskutiert, der erstens vorsieht, neben einem externen Rating auch interne Ratingmodelle zuzulassen und der so den unterschiedlichen Traditionen der ökonomischen Regulierung in verschiedenen „Finanzkulturen“ Rechnung trägt. Zweitens wird die Risikogewichtung für bestimmte Forderungen verändert (z. B. werden die Risiken von Derivaten höher bewertet) und damit auch die Unterlegung der Ausleihungen mit Eigenkapital (Deutsche Bundesbank 2001b). Problematisch ist die im Vergleich zu langfristigen Bindungen geringere Risikogewichtung kurzfristiger Anlagen; dadurch kann entgegen der Absicht die Volatilität der Kapitalbewegungen erhöht werden. Auch ist die Auswirkung von Basel II auf KMU strittig. Schließlich wird die Bedeutung der Rating-Agenturen erhöht. Dies ist nicht unproblematisch, da dadurch nicht nur die ökonomische, sondern auch die politische Macht einzelner Länder (z. B. ist die überwiegende Zahl der Rating-Agencies US-amerikanischen Ursprungs) gesteigert wird. Obendrein hat sich im Verlauf der jüngsten Finanzkrisen gezeigt, dass Rating-Agenturen mit ihren Einschätzungen nicht immer richtig liegen, aber mit ihrer Analysten-Autorität dennoch Herdenverhalten auslösen können.

1.4.4 Ethisches Investment

Die aus dem anglo-amerikanischen Raum kommende Anlagestrategie berücksichtigt bei der Entscheidung neben Rendite, Sicherheit und Liquidität auch die Art der Mittelverwendung der angelegten Gelder. Der Begriff wird seit der

Jahrhundertwende verwendet, um zweckgebundene Investments in Fonds, Aktien, Direktbeteiligungen oder andere Anlageformen zu beschreiben. Waren es zu Beginn eher soziale Aspekte (gegen Diskriminierung, Unterstützung von Gewerkschaften, ...), die mit der „ethischen Anlage“ beeinflusst werden sollten, so sind es heute verstärkt auch ökologische Aspekte (technische Innovationen, umweltfreundliche Produkte bzw. Produktionsweisen, Branchenvorreiter).

Als ethische Anlagestrategien werden häufig diskutiert:

- **Positivkriterien** beschreiben Produkte, Verfahren oder Managementmethoden, die beispielhaft dazu beitragen, nachhaltige Wirtschaftsstile zu entwickeln;
- **Ausschlusskriterien** operieren mit dem Ausschluss von Branchen, Produkten oder Produktionsprozessen, die einer zukunftsfähigen Entwicklung entgegenstehen;
- der **Best-in-Class-Ansatz** nimmt die jeweils sozial oder ökologisch Besten der Branchen heraus, in die man auch bei rein ökonomischer Betrachtung investieren würde;
- Im **Engagement-Ansatz** beeinflusst der Aktionär über konstruktiven Dialog mit den entsprechenden Unternehmen deren Strategie. Dieser Ansatz wird vor allem in Großbritannien sehr erfolgreich angewendet, in Deutschland sind die kritischen Aktionäre mit dem Shareholder Activism bekannt geworden.

Diese Strategien kommen zumeist kombiniert in den verschiedenen Anlageformen vor. Der Markt des ethischen Investments ist in den letzten Jahren stark gewachsen und es mehren sich die Anzeichen, dass er bald auch in Deutschland aus seinem Nischendasein herauskommt. Verantwortlich für das starke Wachstum ist neben dem Interesse der Kunden und dem generellen Trend zu Aktien und Fonds vor allem auch die Suche nach Alternativen durch den Einbruch der Technologiewerte im Jahr 2000.

Eine repräsentative Befragung von Ecologic (2001: 15) hat ergeben, dass es fast 80 Prozent aller Befragten wichtig oder sehr wichtig ist, dass Umweltaspekte bei der privaten Altersvorsorge berücksichtigt werden. Aber laut einer imug-Umfrage (2001) sind erst gut 3 Prozent aller Befragten in einer Anlageberatung auf ethische Anlageformen hingewiesen worden, nicht einmal ein Prozent hat in diesem Bereich investiert (imug 2001: 10f.). In einer Ecologic-Studie von Sommer 1999 (Kahlenborn, Kraemer 1999) ist der positive Zusammenhang von „Grünen Geldanlagen“ und Umweltnutzen anhand verschiedener Effekte (Anschubfinanzierung, Finanzierungseffekte zu Gunsten umweltfreundlicher Unternehmen, ökologische Beeinflussung des Unternehmensmanagements) herausgearbeitet worden.

Für den Markt des ethischen Investments kann die Berichtspflicht über die Nachhaltigkeit der finanzierten Projekte (durch Fonds, in die Anleger einzahlen) auch im Rahmen der Rentenreform einen wichtigen Impuls liefern.

Die Entwicklung des ökologischen Aktienmarktes lässt sich anhand des Natur-Aktien Index (NAI) verfolgen. Nachdem 2000 eine deutlich bessere Performance abgebildet wurde, hat sich 2001 der Vorsprung gegenüber dem MSCI-Weltindex verringert. Während der Dow Jones Sustainability Group Index auf den Best-In-Class Ansatz setzt und damit auch umstrittene Unternehmen erfasst, setzt der NAI auf strenge ökologische und soziale Kriterien.

Ob die ökologische und/oder soziale Performance von Unternehmen für ethische Fonds geeignet ist, wird durch Rating-Agenturen ermittelt. Hier sind imug, Hannover; Oekom, München; scoris, Hannover und SÜDWIND, Siegburg in Deutschland führend.

Empfehlung 1.19: Ethisches Investment

Investitionsverhalten, das nicht nur privatwirtschaftlichen, sondern auch gesamtgesellschaftlichen Zielen folgt („ethical investment“ in ökologisch nachhaltige oder soziale Projekte) sollte zur Erhöhung der Transparenz im Zuge von Rating-Verfahren positive Berücksichtigung finden. Insbesondere bei der staatlichen Förderung von Investitionen, von Altersvorsorge oder von anderen Förderungsobjekten sollen ethische Kriterien angelegt werden. Auch ist es sinnvoll, Fonds zu fördern, die „ethisches Investment“ betreiben und ökologische und soziale Projekte finanzieren. So ist es durchaus möglich, die wachsende Bedeutung der Fonds zu akzeptieren und gleichzeitig eine politische Lenkungsfunktion wahrzunehmen.

1.4.5 Die Reform der „Marktaufsicht“: Internationale Finanzinstitutionen

1.4.5.1 Internationaler Währungsfonds und Weltbank

Die internationale Staatengemeinschaft ist stärker denn je auf funktionierende globale Institutionen angewiesen. Die Bretton Woods Institutionen (IWF und Weltbank) sind zu einer Zeit entstanden, in der die vielfältigen globalen Verbindungen in der heutigen Form nicht noch existierten. Sie müssen diesen Entwicklungen Rechnung tragen und zu Beginn dieses Jahrhunderts ihre Aufgaben neu definieren und präzisieren. Davon hängt ihre Akzeptanz sowohl in den Industrie- als auch in den Entwicklungsländern ab.

Die Bretton Woods Institutionen stehen seit geraumer Zeit, aber verstärkt seit den Finanzkrisen der 90er Jahre, unter Reformdruck. Es geht darum, ihre Kernaufgaben neu zu bestimmen, also sowohl das Ziel der Entwicklung und eine darauf bezogene Strategie als auch die Aufgabenteilung zwischen den Institutionen von Bretton Woods und nationalen Regierungen festzulegen. Dies wird inzwischen unter dem Aspekt einer Balance zwischen der Konditionalität der IFIs bei der Kreditvergabe und „Ownership“, d. h. dem Ausmaß, in dem sich Gesellschaften die notwendigen Maßnahmen zur Krisenüberwindung und Stimulierung von Entwicklung zu eigen machen, international diskutiert. Der Vorwurf der mangelnden Transparenz, einer einseitigen Gläubigerorientierung und einer ausufernden Konditionalität (Köhler, Geschäftsführender Direktor des IWF) hat zu Veränderungen der Politik des Währungsfonds geführt. Die ursprünglichen Mandate von Bank und Fond werden also verändert werden müssen. Eine klare Arbeitsteilung zwischen IWF und Weltbank ist dabei wünschenswert.

Empfehlung 1.20: Reform der Bretton-Woods-Institutionen

Die Institutionen von Bretton Woods sind nicht zu schwächen, sondern zu stärken. Ihre Arbeitsteilung ist zu verbessern. Die Politik ist nach den negativen Lehren der Struktur Anpassungsmaßnahmen grundlegend zu verändern. Es

müssen auf soziale und ökologische Belange Rücksicht genommen und Formen der Partizipation der Bevölkerung gefunden werden. Die Institutionen von Bretton Woods müssen, gerade weil sie so wichtig für eine globale Öffentlichkeit sind, den Prinzipien der Transparenz und der Pluralität in den wissenschaftlichen Ansätzen, in den Methoden und bei der Auswahl der Berater verpflichtet werden. Mehr als in der Vergangenheit geschehen, müssen sich die Institutionen der Kritik der Zivilgesellschaft(en) stellen. So ist es möglich, eine ökonomisch, sozial, ökologisch und politisch nachhaltige Strategie für die Entwicklung der Weltwirtschaft zu verfolgen.

Allerdings ist das Ergebnis der momentan intensiv geführten Reformdebatte über die Internationalen Finanzinstitutionen noch nicht abschließend zu beurteilen. Dieser Aspekt wird im Abschlussbericht der Enquete-Kommission wieder aufgegriffen werden.

Der IWF hat eine Debatte über eine stärkere Einbindung der Gläubiger in die Bewältigung der Finanzkrisen begonnen, die zu begrüßen ist. Dabei sollte klar gemacht werden, dass die umfangreichen Stützungskredite der Vergangenheit künftig begrenzt werden. Die mit jeder Finanzkrise in den vergangenen beiden Jahrzehnten höheren finanziellen Engagements des IWF und anderer Institutionen haben häufig dazu gedient, Forderungen der Gläubiger zu bedienen und nicht dazu, Schuldner aus einer Liquiditätskrise zu helfen, bevor diese in eine Solvenzkrise umschlägt.

Empfehlung 1.21: „bail in“ durch den IWF

Die Enquete-Kommission unterstützt die Bemühungen des IWF, insbesondere die Gläubiger in Programme zur Krisenbewältigung mit einzubeziehen („bail in“). Der IWF darf nicht die Rolle einer Art kostenlosen Risikoversicherung für Banken, Investmentfonds und private Anleger in Entwicklungs- und Schwellenländern spielen, also mit öffentlichen Geldern private Verluste kompensieren. Die Leitlinie seiner Politik muss sich an den Bedingungen der Entwicklung von Ländern oder Regionen ausrichten.

Der Währungsfonds hat als Reaktion auf die Krisen der 90er Jahre die Prävention von Finanzkrisen in den Mittelpunkt seines Mandats gestellt. Um diese Funktion zu erfüllen, will der Fonds seine Überwachungsfähigkeit (surveillance) – u. a. durch zeitnahe Daten- und Informationsflüsse und eine bessere Analyse des Finanzsektors in Schwellen- und Entwicklungsländern – optimieren. Ob ihm dies bislang gelungen ist, darf nach den Erfahrungen mit der Türkei- und Argentinienkrise im Jahre 2001 bezweifelt werden. Hier wird sich auch zeigen müssen, inwieweit die Konditionalität bei der Kreditvergabe einem „Post-Washington-Konsens“ bereits Rechnung trägt und geeignet ist, diesen weiterzuentwickeln.

Empfehlung 1.22: Begrenzung der Konditionalität

Die Diskussion über die Begrenzung der Konditionalität mit dem Ziel, statt pauschaler Auflagen individuelle Strukturanpassungsprogramme unter verstärkter Mitwirkung betroffener Regierungen, Parlamente und Organisationen der Zivilgesellschaft für die Gewährung von Krediten zu erarbeiten, ist begrüßenswert (IWF 2000b). Diese neue Politik-Orientierung des IWF sollte nach Auffassung der Enquete-Kommission unterstützt und weiterentwickelt werden.

Der IWF gelangt mehr und mehr zu der Erkenntnis, dass strukturelle Änderungen in verschuldeten und von einer Finanzkrise betroffenen Ländern nicht erzwungen werden können, wenn sie in den Ländern auf massiven Widerstand aus der Gesellschaft stoßen. Die Konditionalität bedarf vielmehr einer Verankerung eines Minimalkonsenses in den betroffenen Gesellschaften („ownership“). Noch ist jedoch nicht erkennbar, welche Konditionen auch weiterhin den Kern von IWF-Programmen bilden. Überlegt wird eine Konditionalität, die sich im Wesentlichen auf die finanzielle und fiskalische Dimension von Krisenüberwindungsprogrammen beschränkt, und mehr „ownership“ bei den sozialen, politischen, ökologischen Implikationen von Strukturanpassung.

Unerlässlich ist also (1) eine Berücksichtigung sozialer und ökologischer Folgen von Strukturanpassungsprogrammen, wie sie sich in der sog. HIPC-Initiative abzeichnen beginnt (s. u.). Der IWF muss (2) sicherstellen, dass die Kredite nicht in „dunklen Kanälen“ verschwinden und die Vorkehrungen gegen Missbrauch verstärken. (3) Daher ist die Einrichtung einer Evaluationsabteilung („evaluation office“), deren Aufgabe eine transparente Bewertung von Erfolgen und Misserfolgen sein sollte, vom Ansatz her zu begrüßen.

Die jetzige Zusammensetzung des Exekutivdirektoriums des IWF wird den ökonomischen Entwicklungen zunehmend weniger gerecht. Die Anteile der Länder und Regionen am Weltsozialprodukt verändern sich. Auch entstehen – nicht nur in Europa – regionale Integrationsblöcke.

Empfehlung 1.23: Institutionelle Reform des IWF

Daraus ergibt sich die Möglichkeit, im IWF eine „Eurogruppe“ zu bilden, die – rotierend – mit wechselnden Stimmführern spricht. Die Gruppenbildung innerhalb des IWF wird sich generell verändern müssen, um die Stimmgewichtung zu Gunsten der bevölkerungsreichen Entwicklungsländer zu verschieben. Als vertrauensbildende Maßnahme im Sinne der Entwicklungsländer könnte auch das Auswahlverfahren des IWF-Direktors dienen; es soll in Zukunft auf jeden Fall transparenter und unter gleichberechtigter Beteiligung aller Kontinente erfolgen.

Das Problem der Zusammenarbeit zwischen Weltbank und Währungsfonds ist erkannt aber nicht gelöst. Die Weltbank ist von ihrer Selbstverpflichtung und ihrer Geschichte her die internationale Entwicklungsinstitution. Darum sollte sie die führende Rolle bei der Armutsbekämpfung spielen. Ihr selbst beschriebenes Ziel ist die Vision einer Welt ohne Armut.¹⁶⁾ Doch das Profil der Bank scheint momentan unscharf. Die Vielzahl von Aufträgen, Aufgaben und Mandaten der Bank lässt eine klare Richtung – so eine häufige Kritik – vermissen.

In der Tat hat die Bank in den letzten Jahren versucht „neue Themen“ zu besetzen. So will die Bank eine führende Rolle bei der Überwindung der sog. „Digitalen Lücke“ (digital gap) zwischen Nord und Süd spielen. Sie will einen entscheidenden Anteil an der Bereitstellung sog. „Globaler Gü-

¹⁶⁾ Die Internet-Site der Weltbank (<http://www.worldbank.org>) titelt unter „The World Bank Group“ mit dem Slogan „Our Dream is a World Free of Poverty“.

ter“ (Global Public Goods) haben. Sie wird sich darum bemühen, unter ihrem „Dach“ den auf dem G8-Treffen in Genua beschlossenen globalen Fond zur Bekämpfung von AIDS, Malaria und Tuberkulose anzugliedern. Mit der Vielzahl der Aufgaben vergrößern sich die Schwierigkeiten der angemessenen Finanzierung dieser Aufgaben; auch die damit verbundenen organisatorisch-strukturellen Probleme (internal structure) sind gewachsen.

Einige weitere Fragen und Probleme werden hier nur angedeutet und müssten vertieft behandelt werden; so die Frage der Kriterien, an denen der Erfolg der Kreditvergabe der Bank gemessen werden kann, oder die Frage ob, in bestimmten Sektoren die Weltbank stärker mit Zuschüssen als mit Krediten arbeiten müsste. Weitere Themen, die momentan in der Weltbank diskutiert werden, sind die stärkere Konzentration auf bestimmte Länder und Sektoren, die Kooperation zwischen Weltbank und regionalen Entwicklungsbanken und die Zusammenarbeit der Bank mit dem Privatsektor.

1.4.5.2 Entwicklungsfinanzierung

Auf dem „Millennium-Gipfel“ im September 2000 wurde beschlossen, die Armut in der Welt bis zum Jahr 2015 zu halbieren, die Ausbreitung von Krankheiten wie AIDS, Malaria etc. zu verhindern, die Gesundheitssituation der Menschen vor allem in den Entwicklungsländern zu verbessern, das Bildungsniveau der Menschen zu erhöhen und die Ernährungssicherheit zu steigern. Um diese Ziele zu erreichen, benötigen die Entwicklungsländer in Zukunft hohe finanzielle Mittel. Doch die Finanzierung der auf den Weltkonferenzen beschlossenen Aktionsprogramme zur Lösung der dringendsten Menschheitsprobleme ist nicht gewährleistet. Deshalb kommt der im Jahr 2002 stattfindenden UN-Konferenz „Financing for Development“ eine hohe Bedeutung zu. Im Mittelpunkt dieser Konferenz werden – nach dem gegenwärtigen Stand der Vorbereitung – folgende Themen stehen:

Internationale Entwicklungszusammenarbeit/Official Development Assistance (ODA)

Das von den OECD-Ländern mehrfach zugesagte Ziel, 0,7 Prozent des BSP für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA) zu verwenden, wird nur von einigen kleineren europäischen Staaten erreicht. Die Bundesrepublik Deutschland lag mit 0,26 Prozent (1999) genauso wie die USA mit 0,1 Prozent, und Japan mit 0,35 Prozent weit unter dem erklärten Ziel. Der Anteil der Entwicklungszusammenarbeit am BSP der DAC-Länder insgesamt liegt 1999 bei 0,24 Prozent (BMZ 2001b).

Empfehlung 1.24: Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit

Die Enquete-Kommission fordert die Bundesregierung auf, die Mittel für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit zumindest auf die zugesagten 0,7 Prozent des BSP anzuhäufen. Langfristig sollte 1 Prozent vom BSP angestrebt werden. Der Bundestag wird aufgefordert, diese Zielsetzung in den Haushaltsentscheidungen zu berücksichtigen.

Mobilisierung heimischer Ressourcen in den Entwicklungsländern

Die Beseitigung interner Entwicklungshemmnisse und die Mobilisierung zusätzlicher einheimischer Ressourcen sind

Grundvoraussetzungen für sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt in den Entwicklungsländern. Wichtige Schritte dabei sind: Die Bekämpfung der Korruption und des Missbrauchs öffentlicher Gelder, der Aufbau effektiver und transparenter Steuersysteme, die Verhinderung der Kapitalflucht, die Schaffung von Rechtssicherheit, die Beseitigung von Fehlallokation im Staatshaushalt (z. B. durch Kürzung von überhöhten Militärausgaben) sowie die Förderung des Spar- und Kreditwesens. Hierbei kann mit Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit wirksame Beratungshilfe geleistet werden.

Empfehlung 1.25: Konditionalität und Ownership

Die Enquete-Kommission fordert die Empfängerländer auf, das ihre zu tun, um im Sinne von „Konditionalität und Ownership“ die internen Bedingungen für die Entwicklungszusammenarbeit zu verbessern.

Internationale Ressourcen: Direktinvestitionen und die Einbeziehung des privaten Sektors (PPP)

Im Gegensatz zur öffentlichen Entwicklungshilfe haben private Kapitalströme in Form von Direktinvestitionen in die Entwicklungsländer zugenommen. Nach Angaben des World Investment Report 2000 der UNCTAD (2000) sind die Direktinvestitionen in die Entwicklungsländer von knapp 40 Mrd. US\$ im Jahre 1990 auf fast 200 Mrd. US\$ im Jahre 1999 gestiegen. (Zum Vergleich: Direktinvestitionen in die entwickelten Länder stiegen im gleichen Zeitraum von ca. 175 Mrd. US\$ auf 770 Mrd. US\$.) In der Entwicklungspolitik ist der gestiegenen Bedeutung privater Unternehmen durch „Public Private Partnership“ (PPP) Rechnung getragen worden: viele Projekte werden in öffentlich-privater Kooperation geplant, finanziert und durchgeführt. Jedoch ist die Konzentration der privaten Kapitalströme auf einzelne Länder zum einen aufgrund ihrer polarisierenden Wirkung problematisch. Zum anderen zeigt sich, dass private Kapitalströme nur dann einen Beitrag zum Erfolg der wirtschaftlichen Entwicklung leisten, wenn sie in eine langfristig angelegte nationale Entwicklungsstrategie eingebunden werden. Damit diese überhaupt sinnvoll sein kann, kommt es aber darauf an, den Entwicklungsländern und ihren Finanzsystemen ein stabiles Umfeld ohne die große Volatilität von Kursbewegungen und Preisentwicklungen zu schaffen. Hier tragen die Industrieländer eine hohe Verantwortung.

Die Bedeutung des freien Zugangs zu Märkten der Industrieländer

Neben der unzureichenden finanziellen Unterstützung der Entwicklungsländer, ist festzustellen, dass den Entwicklungsländern enorme Einnahmen im Waren- und Dienstleistungshandel durch protektionistische Maßnahmen seitens der Industrieländer vorenthalten werden; Schätzungen gehen von einem zusätzlichen Absatzpotential der Entwicklungsländer von 150 bis 200 Mrd. US\$ bei einer Marktöffnung der Industrieländer aus (UN 2000: Ziffer 69). Freilich ist bei der Marktöffnung auf die Einhaltung von Standards zu achten. Während die Einhaltung der Kernarbeitsnormen der ILO wenig strittig ist, besteht bei weitergehenden sozialen Schutzrechten für Arbeitnehmer und bei gesundheitlichen und Umweltstandards noch Beratungsbedarf vor allem im Rahmen der WTO.

Empfehlung 1.26: Marktöffnung der Industrieländer

Die Industrieländer werden aufgefordert, ihre Märkte für Exporte aus den Entwicklungsländern zu öffnen. Die Kernarbeitsnormen der ILO müssen ohne Einschränkung beachtet werden.

HIPC: Die Initiative zur Entschuldung der hoch verschuldeten armen Länder

Für eine nachhaltige Entwicklung ist die hohe Verschuldung vieler Länder immer noch ein nahezu unüberwindbares Hemmnis. Die derzeit laufende Entschuldung der ärmsten hoch verschuldeten Länder (HIPC-Initiative) markiert einen qualitativen und quantitativen Fortschritt. Ziel ist es, die Schulden der ärmsten Länder durch Schuldenerlasse der (öffentlichen) Gläubiger auf ein tragfähiges Niveau zu senken. Voraussichtlich 38 Länder können sich qualifizieren. Bis Mitte 2001 war für 23 HIPC-Länder die Entscheidung über die Entlastung getroffen und mit der Umsetzung begonnen worden.

Empfehlung 1.27: HIPC-Initiative

Die Entschuldung hochverschuldeter, armer Länder soll von Seiten der Industrieländer weiter gefördert, die HIPC-Initiative soll unter Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Organisationen mit der Zielsetzung der Armutreduzierung fortgesetzt werden.

Kritiker monieren jedoch die zeitaufwendigen und komplizierten Mechanismen der HIPC-Initiative. Sie kritisieren zudem einige Grundannahmen des Entschuldungsverfahrens. Tragfähige Verschuldung wird von der Gebergemeinschaft – so die Kritik – im Sinne einer maximalen Schuldendienstfähigkeit (wie im Londoner Schuldenabkommen von 1953 – siehe Kasten 1.10) interpretiert. Externe Schocks, Naturkatastrophen, starke Schwankungen der Rohstoffpreise, dramatische Gesundheitskrisen (Aids, Tuberkulose) haben aber in der Vergangenheit wiederholt gezeigt, dass ein grundsätzlich als tragfähig erachtetes Schuldenniveau sehr plötzlich wegen der erratischen Schwankungen makroökonomischer globaler Größen in Überschuldung umschlagen kann.

Empfehlung 1.28: „Tragfähigkeit“ von Verschuldung

Die „Tragfähigkeit“ des Schuldendienstes (Zinsen und Rückzahlungsbeträge) müsste heute, ähnlich wie im Londoner Schuldenabkommen mit der Bundesrepublik Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg, eine zentrale Rolle bei der Beurteilung der „Überschuldung“ von Staaten spielen, um eine ökonomische, soziale und politische Überforderung zu vermeiden. Soziale und ökologische Kriterien müssen bei der Erarbeitung des Konzepts tragfähiger Verschuldung berücksichtigt werden.

Mit den zweifelsohne positiven Entwicklungen für die HIPC-Länder hat sich der Graben – was die Möglichkeiten der Entschuldung betrifft – zwischen dieser Ländergruppe und anderen Entwicklungsländern mit erheblichen Verschuldungsproblemen vertieft. Für sie existieren im Wesentlichen die gleichen Bedingungen wie in den 80er Jahren. Für Länder mit mittleren und niedrigen Einkommen stehen im Pariser Club jeweils unterschiedliche Instrumente zur

Verfügung: darunter eine Streckung des Schuldendienstes bei Ländern mit mittlerem Einkommen und bei den ärmeren Ländern ggf. auch ein Schuldenerlass. Die Gesamtverschuldung der Länder mit mittlerem Einkommen hat sich in den letzten Jahren permanent erhöht. Der Glaube, sie würden aus eigener Kraft aus der Verschuldung herauswachsen, lässt sich nicht erhärten. Auch für diese Ländergruppe stellt sich die Frage nach erweiterten Verfahren, die das Problem der Entschuldung entschärfen könnten.

Kasten 1.10 Londoner Schuldenabkommen

In jüngerer Zeit wurde häufiger ein Vergleich der HIPC-Initiative mit der Entschuldung Deutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg angestellt. Das dazu 1953 geschlossene Londoner Schuldenabkommen regelte die deutschen Vorkriegsschulden aus der Zeit der Weimarer Republik (v.a. Reparationsverpflichtungen aus dem Ersten Weltkrieg) und die Nachkriegsschulden der Bundesrepublik (im Wesentlichen aus der Nachkriegswirtschaftshilfe des Marshall-Plans). Das Londoner Schuldenabkommen gewährte Westdeutschland deutlich großzügigere Entschuldungsbedingungen als die HIPC-Initiative dies heute gegenüber den ärmsten Ländern tut. So wies es z. B. nur eine sehr schwache Konditionalität auf und reduzierte den Schuldenstand auf die Hälfte. Während für die HIPC-Länder heute ein Schuldendienst von bis zu 15 Prozent ihrer Exporteinnahmen als zumutbar angesehen wird, lag dieser Wert (die so genannte Schuldendienstquote) für die junge Bundesrepublik bei unter 4 Prozent (Deutsche Bundesbank 1976). Bei der Erfüllung der westdeutschen Zahlungsverpflichtungen waren die unvergleichlich besseren weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen während des Nachkriegsbooms sehr zuträglich. Angesichts eines stark anwachsenden Welt Handels im Allgemeinen und hoher westdeutscher Exportüberschüsse im Besonderen hatte die Bundesrepublik keine Probleme, die fälligen Zahlungen vertragsgerecht zu leisten. Der überwiegende Teil der Schulden war bereits vor 1980 zurückbezahlt.

Auch Indonesien erhielt 1969 in einem Umschuldungsabkommen ähnlich günstige Bedingungen. Der Vergleich zwischen den Schuldenabkommen in den 50er und 60er Jahren mit der Gegenwart darf sicherlich wegen der völlig anderen weltwirtschaftlichen und weltpolitischen Lage („Kalter Krieg“) nicht überstrapaziert werden. Dennoch verweist er auf einen größeren Spielraum für heutige Entschuldungsinitiativen.

Alle momentan bestehenden Verfahren des Schuldenmanagements werfen jedoch grundsätzliche Fragen nach einem gerechten Interessenausgleich zwischen Gläubigern und Schuldern auf. Das jetzige Verfahren der Schuldenverhandlungen im Pariser Club beispielsweise, bei dem die Gläubiger de-facto Gutachter, Kläger und Richter in einer Person sind, wird grundlegenden demokratischen Ansprüchen nicht gerecht.

Geregelte Insolvenzverfahren

Ein faires und transparentes Schiedsverfahren zur Bereinigung der Überschuldung von Staaten soll neue Entwick-

lungsoptionen für Länder mit Zahlungsschwierigkeiten eröffnen, die von der Illiquidität in eine Situation der Insolvenz geraten sind. Ohnehin ist in einer Situation der Insolvenz wirtschaftlich nicht mehr zu erwarten, dass ein Schuldner seine Verpflichtungen tatsächlich erfüllen kann. Ökonomisch sind die Forderungen, die bei den Gläubigern zu Buche stehen, uneinbringlich. Juristisch kollidieren die berechtigten Ansprüche der Gläubiger mit der Unzumutbarkeit der Vertragserfüllung durch den Schuldner. Es stellt sich damit die Frage nach den Modalitäten einer Schuldenreduktion, auch für Mitteleinkommensländer. In einem fairen und transparenten Schiedsverfahren – unter Beteiligung von Schuldnern, Gläubigern und einem unabhängigen Schiedsrichter – sollen die Schulden bis auf ein tragfähiges Niveau reduziert werden, um verschuldete Staaten in die Lage zu versetzen, ihren restlichen Schuldendienst nachhaltig leisten zu können. So wie das nationale Insolvenzrecht privaten Schuldnern den Schutz der Menschenwürde und einen wirtschaftlichen Neubeginn zugesteht, zielt das Verfahren in Bezug auf souveräne Staaten auf neue Entwicklungschancen unter Sicherung eines Existenzminimums, das sich an den Kategorien der Armutsbekämpfung orientiert. Durch den Einbezug der privaten Gläubiger in die Vermeidung und Bewältigung von Krisen („bail in“) setzt das Verfahren einen Anreiz, Fehlallokationen bei der Kreditvergabe zu verhindern. Auch die Schuldner werden diszipliniert. Durch das „bail in“ kann das internationale Insolvenzverfahren zur Stabilisierung der internationalen Finanzmärkte beitragen (Raffer 2000).¹⁷⁾ Begleitet werden muss dieses Instrument von strukturellen Reformen in den Entwicklungsländern, insbesondere zum Aufbau eines funktionsfähigen nationalen Finanzmarktes.

Empfehlung 1.29: Internationales Insolvenzverfahren

Das Problem der Verschuldung wird nicht kleiner, sondern größer – und zwar trotz Schuldendienstleistungen. Die

¹⁷⁾ Kritisch dazu BMZ (2000); als Antwort darauf Raffer (2001).

Enquete-Kommission empfiehlt ein Insolvenzverfahren für eine geregelte und faire Entschuldung von souveränen Schuldnern, die ihren Verpflichtungen zum Schuldendienst nicht nachzukommen vermögen. Über die institutionelle Ausgestaltung einer Organisation zur Durchführung des Insolvenzverfahrens in gebührender Unabhängigkeit von Schuldnern, Gläubigern und internationalen Finanzinstitutionen soll ein Einverständnis innerhalb der damit befassten internationalen Organisationen (vor allem des IWF) und zwischen den Regierungen gesucht werden.

Zu dieser Frage wird die Enquete-Kommission im Abschlussbericht Vorschläge unterbreiten.

1.5 Schlussbemerkung

Die Finanzmärkte haben einen wesentlichen Beitrag zur globalen Vernetzung geleistet. Die ökonomische Effizienz und die gesellschaftliche Offenheit sind größer geworden. Ohne globale Finanzmärkte wären die Entwicklung von Welthandel und die Globalisierung der Produktion nicht möglich gewesen. Die Versorgung mit Konsumgütern ist für viele Menschen besser und vielfältiger geworden. Doch haben die Schulden- und Finanzkrisen der vergangenen zwei Jahrzehnte auch erkennen lassen, dass die positiven Effekte der Deregulierung und Liberalisierung der Finanzmärkte nur zum Teil eingetreten sind. Die ökonomischen, sozialen und politischen Kosten der finanziellen Instabilitäten, wenn sie sich zu Krisen – wie in den vergangenen zehn Jahren – zuspitzen, sind sehr hoch. Daraus leitet sich die Notwendigkeit von Prävention und Bekämpfung von Krisen auf allen Ebenen, vom nationalen Bereich bis zu globalen Märkten und Institutionen, ab. Die alte und verbreitete Erkenntnis, dass Märkte einen Ordnungsrahmen brauchen, dass sie reguliert werden müssen, um die Volatilität von Preisen zu reduzieren und die Berücksichtigung langfristiger Perspektiven in den Entscheidungen von Marktakteuren zu ermöglichen, erweist sich auch bei der Analyse globaler Finanzmärkte als stichhaltig.

2. Waren und Dienstleistungen

2.1 Einleitung und Überblick

Die bisherige Arbeit der Kommission hat gezeigt, dass der Prozess der Globalisierung unterschiedliche, ja sogar widersprüchliche Facetten aufweist und sich keineswegs durch einen einheitlichen und oder gar eindimensionalen Trend auszeichnet. Nicht alle Gesellschaften, Staaten und Unternehmen sind in gleicher Weise von wirtschaftlichen Internationalisierungstendenzen erfasst. Während z. B. die Verbraucher in Europa oder USA selbstverständlich Güter aus der ganzen Welt konsumieren und die Finanzströme Industrie- und Schwellenländer beeinflussen, gibt es Regionen, so vor allem weite Teile Afrikas, die vom Internationalisierungs-Zuwachs scheinbar kaum berührt sind, hat sich doch der Anteil Afrikas am Welthandel seit Beginn der 80er Jahre fast halbiert. Jedoch könnte gerade diese Art der „Zwangsabkopplung“ von Afrika südlich der Sahara als Folge der Ungleichheiten und Ungleichmäßigkeiten der Globalisierungstendenzen interpretiert werden: Den Ländern Afrikas ist es in den vergangenen zwei Jahrzehnten nicht gelungen, die von den Industrieländern vorgegebenen Standards der Globalisierung einzuführen und zu halten.

Dabei kommen technologische und politische, aber auch ökonomische Faktoren zum Tragen:

- Innovationsschübe und Kostensenkung bei **Informations- und Kommunikationstechnologien**, auch technische Fortschritte in der **Transporttechnik und Logistik** haben die ökonomische Bedeutung von räumlicher Distanz erheblich reduziert. Der rasante Ausbau der Telekommunikations-Systeme und die gestiegene Leistungsfähigkeit der Verkehrssysteme bieten dazu immer bessere Voraussetzungen. Übermittlungszeiten schrumpfen und räumliche Distanzen werden immer weniger bedeutsam. Die Fortschritte in der Telekommunikationstechnik und der Produktionstechnologie machen es möglich, Forschung und Entwicklung, den Produktionsprozess und alle damit verbundenen Aspekte der Arbeitsteilung in effizienter Weise global zu organisieren und die Produktions- und Distributionskosten zu senken. Damit verbunden ist allerdings der sektorale Verlust von Arbeitsplätzen, der einen weltweit ausgewogenen makroökonomischen Policy-Mix einschließlich strukturpolitischer Maßnahmen zur Erhöhung von Wettbewerbs- und Beschäftigungsfähigkeit erforderlich macht. Die Zahl von Arbeitslosen und Unterbeschäftigten sowie die Zahl derjenigen, die im informellen Sektor arbeiten, hat zugenommen (vgl. Bericht „Arbeitsmärkte“).
- Auf der **politischen Ebene** haben vor allem die Aufhebung des Ost-West-Konflikts, die europäische Integration und die fortgesetzte Liberalisierung von Märkten dazu geführt, dass die Internationalisierung von ökonomischen Prozessen erleichtert und unterstützt wurde. Wichtig dafür waren und sind politische Entscheidungen für die Entwicklung internationaler Übereinkommen und Organisationen, die die internationale ökonomische Verflechtung forcieren. So hat etwa das 1947 vereinbarte Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen GATT große Fortschritte bei der Senkung von Zöllen erbracht. Auch die Nachfolgeinstitution, die Welthandelsorganisation

WTO, trägt zur Verwirklichung der Grundsätze eines multilateralen Freihandelssystems bei.

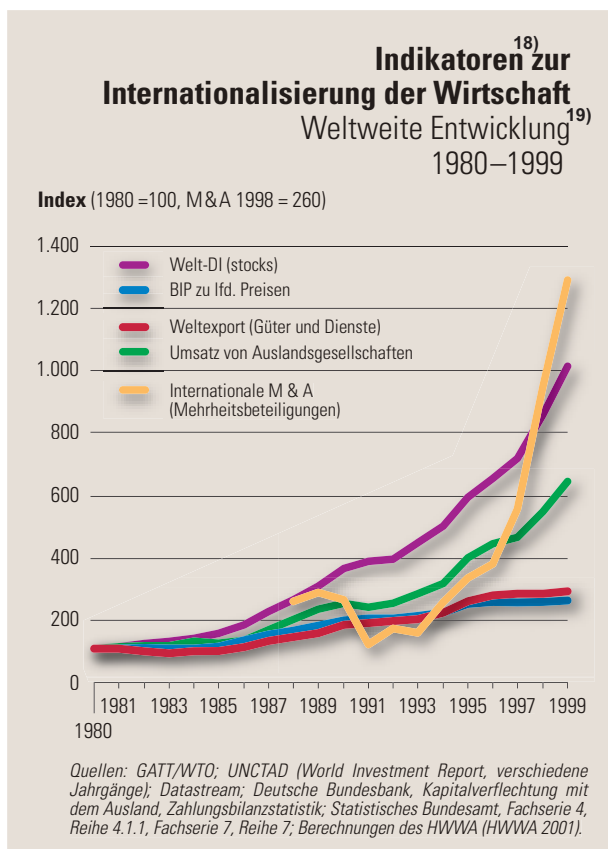
- In **ökonomischer Betrachtung** sind es vor allem die transnational ausgerichteten Unternehmensstrategien, die eine Verbesserung ihrer Absatzchancen anstreben und länderspezifischer Kostendifferenzen nutzen. Globalisierung folgt aus der strategischen Entscheidung von Unternehmen, in allen für sie relevanten Ländern wirtschaftlich präsent zu sein. Sie findet ihren Ausdruck in neuartigen Verhaltensmustern der Unternehmen. Dabei profitieren diese vor allem von den IuK-Technologien und von deren Einbettung in Organisationsinnovationen. Die Folgen sind ein relativ zur Produktionsleistung steigender internationaler Handel und eine ebenso wachsende Bedeutung von grenzüberschreitenden Netzwerken von Produktionseinheiten, die immer mehr zu transnationalen Gesamtunternehmen integriert werden.

Die Internationalisierung von Volkswirtschaften zeigt sich darin, dass der Welthandel in der Epoche seit dem Zweiten Weltkrieg stärker gewachsen ist als die Weltproduktion, und dass die ausländischen Direktinvestitionen seit den 60er Jahren noch mehr zugenommen haben als der Welthandel. Die internationale Wirtschaftsverflechtung wächst deutlich stärker als die Gesamtwirtschaft und sie hat daher für die Inlandswirtschaft eine bedeutende Größenordnung erreicht. Zentrale Elemente der internationalen Wirtschaftsverflechtung sind der Waren- und Dienstleistungshandel (Globalisierung der Märkte) sowie die direkte internationale Unternehmensverflechtung, sei es durch die Bildung von Allianzen oder durch Direktinvestitionen (vgl. Abbildung 2.1). Die Globalisierung geht mit einer Internationalisierung des Wettbewerbs einher.

Zwei Aspekte des Globalisierungsprozesses können unterschieden werden: Zum einen geht es um die zunehmende Intensität der wirtschaftlichen Verflechtungen, zum andern um deren wachsende (geographische) Reichweite. Der Intensitätsaspekt der Globalisierung umfasst die zunehmende wirtschaftliche Integration der Volkswirtschaften durch wachsende Handelsströme, verstärkten grenzüberschreitenden Kapital-, Technologie- und Know-how-Transfer sowie die Multinationalisierung und Transnationalisierung der Unternehmenstätigkeit, die eine zunehmende produktionsseitige Verflechtung der Volkswirtschaften zur Folge hat und international integrierte Wertschöpfungsketten entstehen lässt.

Der Gesichtspunkt der geographischen Reichweite (Verbreitungsaspekt) meint dagegen, dass sich die wirtschaftliche Integration nicht nur intensiviert, sondern eine wachsende Zahl von Volkswirtschaften in allen Erdteilen einschließt, dies allerdings in sehr unterschiedlicher regionaler Intensität. Ein weiteres Kennzeichen des Globalisierungsprozesses sind deshalb die Unterschiede im räumlichen Verflechtungsgrad (Regionalisierung). Wie im Kapitel „Fakten und Trends“ dargestellt, vollzieht sich der Internationalisierungsprozess in hohem Maße intraregional. Die Europäische Union – in jüngster Zeit erweitert um die ost- und mitteleuropäischen Beitrittsstaaten – hat in dieser Hinsicht eine nicht zu unterschätzende Dynamik entwickelt.

Abbildung 2.1



Allerdings muss dieser Prozess nicht zu einer schnellen Anpassung auf nationaler und internationaler Ebene führen. Es gibt weiterhin viele politische, kulturelle, aber auch technische Eigenheiten, die einer schnellen Herstellung von globalen Waren- und Dienstleistungsmärkten im Weg stehen und die es zu berücksichtigen gilt.

Man kann eine Hierarchisierung von Märkten konstatieren: Während Finanzmärkte grundsätzlich als globale Märkte angesehen werden können und auch die Warenmärkte zunehmend globalen Charakter annehmen, sind Dienstleis-

¹⁸⁾ Die Abbildung zeigt die Entwicklung der Internationalisierungskomponenten Direktinvestitionen (DI-Bestände), Umsatz ausländischer Tochter- und Beteiligungsgesellschaften, Außenhandel und Unternehmenszusammenschlüsse im Vergleich zur Entwicklung der Weltproduktion. Die Direktinvestitionen und der (von der UNCTAD geschätzte) Umsatz ausländischer Tochter- und Beteiligungsgesellschaften weisen in den letzten Jahren ein deutlich höheres Wachstum auf als die Weltwirtschaft. Allerdings sind die Direktinvestitionen wegen völlig anderer Abgrenzung nur begrenzt mit dem BIP oder auch mit realen Investitionen vergleichbar. Umsätze sind – zumindest im Prinzip – als besserer Indikator anzusehen, da sie eher der inländischen Produktion gegenübergestellt werden können. Der Welthandel expandiert nominal erst in den letzten Jahren etwas rascher als die am nominalen BIP gemessene Weltproduktion. Zu berücksichtigen ist, dass sich die Außenhandelsverflechtung seit 1980 im Trend deutlich intensiviert hat (HWWA 2001).

¹⁹⁾ Die Daten für den vorliegenden Bericht gründen zu einem beträchtlichen Teil auf Ausarbeitungen des HWWA, die jedoch zum Zeitpunkt der Abfassung des Zwischenberichtes noch nicht vollständig und abschließend vorliegen.

tungs- und vor allem Arbeitsmärkte noch weitgehend national bzw. regional begrenzt. Jedoch heißt dies nicht, dass Arbeitsmärkte gegenüber den Tendenzen der Globalisierung isoliert seien. Durch Direktinvestitionen, Migrationsbewegungen und Kostenwettbewerb auf Güter- und Dienstleistungsmärkten sowie durch die Zinsbildung auf Finanzmärkten machen sich auch auf den (nationalen) Arbeitsmärkten Tendenzen der globalen Märkte geltend.

Ökonomische Globalisierungs-Prozesse sind jedoch kein neues Phänomen. Betrachtet man etwa den Außenhandel als Indikator für wirtschaftliche Globalisierungstrends, so zeigt das Ausmaß der gegenwärtige Handelsverflechtung Deutschlands durchaus Parallelen zu früheren Epochen. Eine ähnlich hohe Handelsverflechtung Deutschlands mit dem Ausland findet sich bereits im späten 19. Jahrhundert. Neu sind aber

- die große Zunahme ausländischer Direktinvestitionen (insbesondere solche in den Produktionsbereich) und das damit verbundene Anwachsen der Fusionen und Übernahmen,
- die rasante Entwicklung zur Dienstleistungsgesellschaft mit zunehmendem Gewicht von elektronisch gestützten Geschäftsbeziehungen,
- die geografische Ausdehnung der Außenwirtschaft, d. h. die Zahl der Länder, die in den internationalen Handel einbezogen sind, wuchs stark und gegenüber früheren Internationalisierungsphasen außerordentlich schnell.

Die Folgen dieser neuen Internationalisierungsprozesse zeigen sich in veränderten Strukturen des weltweiten Handels, der Kapitalströme, der Arbeitskräftebewegungen, aber auch der Technologie- und Wissensströme. Dadurch verändern sich auch die Muster des Strukturwandels, auf nationaler Ebene werden neue Formen von Wettbewerb und Kooperation erzeugt und in makroökonomischer Hinsicht werden die Faktoren und Formen der wirtschaftlichen Entwicklung beeinflusst. In der aktuellen Diskussion werden die Chancen und Risiken dieses globalen Strukturwandels allerdings unterschiedlich beurteilt. Globalisierungsbefürworter erhoffen sich weltweite Wachstumsimpulse und damit einhergehend eine weltweite Steigerung des Lebensstandards, ein Aufholen der Entwicklungsländer sowie eine politische Stabilisierung in Folge der engeren wirtschaftlichen Interdependenz zwischen den Staaten. Kritiker – vor allem mit Blick auf die Art der bisherigen politischen Steuerung – der wirtschaftlichen Internationalisierung befürchten hingegen weitere gravierende Nachteile für die sich bereits jetzt am unteren Ende der Entwicklungs-Skala befindlichen Volkswirtschaften. Sie verweisen auf eine verschärfte Polarisierung auch innerhalb der reichen Länder, auf schwerwiegende ökologische und gesundheitsschädliche Folgekosten, aber auch auf den Verlust kultureller und regionaler Eigenheiten und Reichtümer.

Die bisherige Arbeit der Enquete-Kommission zeigt, dass ein pauschaler und für alle Länder bzw. Personen einheitlicher Trend der Wohlfahrtsteigerung im Zuge der neuen Internationalisierungsprozesse nicht konstatiert werden kann. Freihandel und die Vertiefung der internationalen Arbeitsteilung bergen zwar das Potential zu einer beispiellosen Vermehrung des globalen Wohlstandes – dieser Befund lässt sich heute etwa den Berichten von Weltbank (2001c), OECD (Maddison 2001), UNCTAD (2000) oder

IWF (2000a: Kap. V) entnehmen. Aus den Berichten – die dies in unterschiedlicher Weise betonen und erklären – lässt sich aber auch ablesen, dass dieses Potential bisher nicht vollständig genutzt worden ist und dass sich darüber hinaus vor allem die tatsächlich erzielten Zuwächse sehr ungleich verteilen (von den ökologischen Problemen des Ressourcenverbrauchs ganz abgesehen, vgl. dazu den Bericht „Ressourcen“). Wachsende Arbeitslosigkeit und Armut sowie Umweltprobleme sind weiterhin in vielen Teilen der Welt festzustellen und in einigen Regionen haben sich die negativen Trends verstärkt. Einzelne Länder und Ländergruppen sowie innerhalb der Länder einzelne Gruppen von Beschäftigten, Unternehmen und Regionen können davon sehr unterschiedlich betroffen sein. Auch wenn die Globalisierung insgesamt zu Einkommensgewinnen führt, so stehen heute den Gewinnern in einzelnen Regionen oder Bevölkerungsschichten auch Verlierer gegenüber (so etwa in Afrika oder Teilen Asiens und tendenziell die Minderqualifizierten in Industrieländern).

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ist das weltweite durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen stark gestiegen, jedoch zeigen sich beträchtliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern. Das Einkommensgefälle zwischen reichen und armen Ländern hat sich vergrößert, obwohl die Pro-Kopf-Produktion im gleichen Zeitraum gestiegen ist (IWF 2000a: Kap. IV). Auch andere Untersuchungen zeigen, dass die jüngste Globalisierungs-Entwicklung mit einer Vertiefung der gesellschaftlichen Ungleichheiten bei Einkommen, Vermögen und Lebenschancen zusammenfallen (World Bank 2000: 51; UNCTAD 1997; Wade 2001; Economist 2001). Allerdings stellen die Einkommen nicht das ganze Bild dar; breiter gefasste Messungen der Wohlfahrt, die die sozialen Bedingungen berücksichtigen (wie etwa die UN-Indikatoren der menschlichen Entwicklung, bzw. Human Development Index),²⁰⁾ zeigen, dass eine Reihe von Entwicklungsländern zum Teil beträchtliche Fortschritte erzielt haben (UNDP 2001; Crafts 2000: 6 ff.). Zu berücksichtigen sind in diesem Zusammenhang große Quantifizierungsprobleme, die die Definition und Darstellung von Globalisierungs-Messgrößen außerordentlich erschweren (vgl. Teil 2.2.1).

Wenn man allerdings mit der Weltbank die Armutsgrenze bei \$ 1 pro Tag ansetzt, ist der alarmierende Sachverhalt festzustellen, dass in dem Jahrzehnt zwischen 1987 und 1998 die Zahl der Armen absolut leicht von 1 183 Mrd. auf 1 199 Mrd. Menschen gestiegen ist. Wenn man China aus der Berechnung herausnimmt, ist der Anstieg von 880 Mio. Armen auf 986 Mio. Armen noch deutlicher (World Bank 2000: 23). Nur der Anteil der Armen hat sich im gleichen Zeitraum wegen der Zunahme der Weltbevölkerung von 28,3 % auf 24,0 % verringert. Doch diese Durchschnittswerte variieren beträchtlich nach Weltregionen. Fortschritte im Sinne einer Reduzierung der Zahl der Armen sind vor allem in Ostasien und im pazifischen Raum zu verzeichnen, nicht jedoch in Afrika oder Lateinamerika und Mittel- und Osteuropa.

²⁰⁾ Der Index für menschliche Entwicklung (Human Development Index, HDI) bewertet 162 Länder anhand von Kriterien zu Lebenserwartung, Bildung und Einkommen (UNDP 2001).

Diese Einkommens- und Verteilungsprobleme können jedoch nicht monokausal und uneingeschränkt auf die ökonomischen Internationalisierungsprozesse zurückgeführt werden. Will man Aussagen über die positive oder negative Betroffenheit durch Internationalisierungsprozesse vornehmen, so gilt es deshalb, den Zusammenhang zwischen der Einkommens- und Beschäftigungssituation einerseits und Veränderungen der internationalen Wirtschaftsverflechtung andererseits konkret aufzuzeigen. Dies ist nicht immer eindeutig möglich, da die interessierenden Größen (z. B. Einkommen und Beschäftigung) auch von anderen Faktoren abhängen. Die jeweilige wirtschaftliche und soziale Entwicklung lässt sich nicht einseitig mit der Öffnung von Märkten erklären, sondern bedarf einer umfassenden Analyse unter Berücksichtigung der politischen Handlungsfähigkeit („good governance“) und der institutionellen Bedingungen der jeweiligen Volkswirtschaft. Die Enquete-Kommission wird sich diesem Themenbereich im weiteren Verlauf ihrer Arbeit mit Nachdruck annehmen.

Die Kommission und die Arbeitsgruppe „Waren und Dienstleistungen“ haben sich zunächst die Aufgabe gestellt, die unterschiedlichen Facetten des neuen Internationalisierungs-Prozesses zu analysieren, die daraus resultierenden Chancen und Risiken auszuloten und die jetzigen und künftigen Möglichkeiten für die Politik aufzuzeigen. Hier wird es insbesondere um die Frage gehen, wie die Politik auf nationaler Ebene angesichts verminderter Handlungskapazitäten neue Gestaltungsmöglichkeiten gewinnen kann und wie auf multilateraler Ebene neue Formen zur Gestaltung des wirtschaftlichen Globalisierungsprozesses entwickelt werden können. Eine politische Leit-Idee stellt die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ dar, die neben politischen und bürgerlichen Freiheitsrechten auch umfassende wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte fordert. Auch die Forderung nach einer nachhaltigen Entwicklung in allen drei Dimensionen (ökologisch, sozial und ökonomisch) ist eine Grundbedingung. Darüber hinaus ist wichtig, dass die Staaten einzeln und gemeinsam dem Entstehen oder der Verstärkung von Marktbeherrschung und dem Missbrauch wirtschaftlicher Macht entgegen wirken. Der mit den Internationalisierungsprozessen einhergehende Strukturwandel benötigt Vorkehrungen, um die wettbewerblichen Strukturen vor Vermachtungen zu schützen und um gleichzeitig die notwendigen Anpassungsmaßnahmen von Wirtschaft und Gesellschaft effizient und sozial ausgewogen sicherzustellen.

Die Kommission hat einzelne Themen durch Gutachten und Anhörungen vertieft. Das Resultat dieser eingehenden Untersuchungen und Diskussionen erstreckt sich auf fünf Themenbereiche, die der Zwischenbericht im Einzelnen ausführt:

- Überblick zu den Fakten und Trends der Globalisierung auf den Waren- und Dienstleistungsmärkten;
- Unternehmens-Konzentration im Rahmen der Globalisierungsprozesse und ihre Auswirkungen auf den ökonomischen Wettbewerb;
- Veränderungen der globalen Mobilitäts-Grundlagen: Verkehrsentwicklung und Verkehrskosten;
- Sozialstandards und Codes of Conduct im Globalisierungsprozess;

- Besondere Herausforderungen für Kleine und Mittlere Unternehmen.

Im weiteren Arbeitsprozess der Arbeitsgruppe werden diese Themenfelder noch weiter diskutiert werden. Zusätzliche Themenschwerpunkte werden hinzu kommen. Dazu zählen die Reform der WTO, Besonderheiten der Dienstleistungsmärkte, Ausländische Direktinvestitionen, Handelsabkommen und ihre Folgen einschließlich Wettbewerbsregeln. Bei der Bearbeitung dieser Themen wird sich die Arbeitsgruppe vertieft mit den Auswirkungen auf KMU auf nationaler und internationaler Ebene beschäftigen. Dafür sind u. a. ein Hearing und Unternehmensbesuche geplant, die auch die Situation der KMU in einer global operierenden Welt ausführlich darstellen.

In der bisherigen Arbeit der Arbeitsgruppe wurde mehrfach kontrovers über verschiedene Theorien und politische Strategien des internationalen Handels mit Waren und Dienstleistungen diskutiert. Die Aufarbeitung und Systematisierung dieses Themenbereiches steht noch am Anfang. Deshalb soll die Diskussion um Theorien des Handels und der internationalen Arbeitsteilung intensiv in der nächsten Arbeitsphase fortgeführt werden. Dabei sollen folgende Leitfragen diskutiert werden:

- Welche unterschiedlichen Handelstheorien gibt es und welchen Erklärungswert haben sie?
- Welche Einkommens- und Verteilungswirkungen hat der internationale Handel mit Waren und Dienstleistungen? Gibt es Gewinner und Verlierer?
- Welche Rolle hat Freihandel und Protektionismus für die Entwicklungschancen von Entwicklungs- und Schwellenländern?
- Welche politischen Schlussfolgerungen für eine zukünftige internationale Handelsordnung ergeben sich aus den Antworten auf diese Fragen?

Die Ergebnisse dieser Arbeit werden in den Abschlussbericht der Kommission aufgenommen.

2.2 Fakten und Trends: Die Globalisierung der Waren- und Dienstleistungsmärkte

2.2.1 Zur Datenlage

Die Enquete-Kommission hat in mehreren Anhörungen die Grundlinien der weltweiten Entwicklung auf den Waren- und Dienstleistungsmärkten erkundet. Die Anhörungen – insbesondere die Beiträge von Jungnickel (2000) und Weise (2000) – ergaben, dass die Analyse der Internationalisierung, insbesondere im internationalen Vergleich, unter dem Vorbehalt einer unsicheren und nicht immer eindeutigen Datenbasis steht.

Dies zeigt sich nicht nur beim Außenhandel, sondern auch bei der Analyse der internationalen Unternehmensverflechtung durch Direktinvestitionen (vgl. auch Teil 2.4: „Konzentration und Wettbewerb in der Globalisierung“). Nicht zuletzt aus diesem Grund hat die Kommission einen Untersuchungsauftrag an eines der führenden deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute vergeben, um die wesentlichen empirischen Indikatoren der ökonomischen Internationalisierung darzustellen und durch Grafiken und Schaubilder zu veranschaulichen (HWWA 2001).

Berücksichtigung finden zusätzlich die Arbeiten der OECD (1999) zur Erarbeitung von Globalisierungs-Indikatoren. Hinzu kommen sozio-ökonomische Faktoren, die insbesondere die Probleme der Beschäftigungsentwicklung, und Qualifikationsstrukturen und der personellen Wohlfahrtsentwicklung berücksichtigen. Auch hier ergeben sich zahlreiche statistische Erfassungsprobleme.

Die Materialsammlung des HWWA liegt bislang noch nicht in ihrer endgültigen und angemessenen Fassung vor. Die Kommission wurde deshalb in ihrer analytischen und bewertenden Arbeit behindert. Aus diesem Grund bleiben viele Schlussfolgerungen dem künftigen Schlussbericht der Kommission ebenso vorbehalten wie Empfehlungen zur Verbesserungen der Datenlage. Die ersten Ergebnisse zeigen schon jetzt, dass die Erfassung und internationale Vergleichbarkeit von Daten des Außenhandels, der Direktinvestitionen und der Auslandsproduktion, aber auch der Beschäftigung und der sozialen Indikatoren mit vielerlei empirischen Meßproblemen verbunden ist.

Dabei treten drei Arten von Hindernissen auf:

- **Vergleichbarkeit:** In dem Maße, wie nationalen Statistiken unterschiedliche statistische Konzepte und Abgrenzungen zu Grunde liegen, ist die internationale Vergleichbarkeit daraus abgeleiteter Globalisierungsindikatoren stark eingeschränkt. Verschiedene internationale Organisationen (UN, IWF, WTO, OECD) verarbeiten Daten zum Außenhandel. Ihre z. T. unterschiedlichen Methoden zur Korrektur fehlender oder verzerrter Daten führen zu Abweichungen in den internationalen Außenhandelsstatistiken und erschweren dadurch Außenhandelsanalysen. Unterschiedliche Abgrenzungen von Ländergruppen in den Datenbanken der großen internationalen Organisationen erschweren zusätzlich die Zusammenführung der Daten und ihren Vergleich.
- **Verfügbarkeit:** Die Internationalisierung der Produktion sowie der Beschaffung von Technologie (technisches Wissen) durch multinationale Unternehmen, die für die jetzige Phase der wirtschaftlichen Globalisierung besonders charakteristisch sind, werden in vielen Ländern durch die nationale Statistik größtenteils nicht erfasst, nämlich insoweit sie im Gastland der ausländischen Direktinvestitionen stattfinden. Oder im Dienstleistungsbereich: Die Zahlungsbilanzstatistik hat als Hauptquelle für den internationalen Dienstleistungsverkehr zahlreiche Schwächen. Dies führt zu einer Unterschätzung des tatsächlichen Umfangs des internationalen Dienstleistungsverkehrs. In vielen Ländern sind zudem die statistischen Erfassungsverfahren ungenau und durch große Zeitverzögerungen geprägt (HWWA 2001).
- **Interpretation:** Traditionelle Indikatoren wie z. B. Handelsbilanzsalden und Exportmarktanteile büßen einen Teil ihrer Aussagekraft ein, weil sie in dem durch die Globalisierung selbst veränderten wirtschaftlichen Umfeld heute anders interpretiert werden müssen.

Die Enquete-Kommission empfiehlt der Bundesregierung, auf internationaler Ebene die Initiative für eine Verbesserung der Erfassung der Daten über internationale Unternehmensverflechtungen und über Entwicklungen im Dienstleistungssektor zu ergreifen.

2.2.2 Die Position Deutschlands in der internationalisierten Wirtschaft

Seit Ende des Zweiten Weltkrieges war die Zunahme des internationalen Handels eines der Hauptmerkmale der Internationalisierung von Volkswirtschaften (vgl. Abb. 2.2). Die deutsche Volkswirtschaft exportiert rund ein Drittel ihres Bruttoinlandsprodukts und importiert im Durchschnitt etwas weniger aus anderen Staaten der Welt (vgl. Tabelle 2.1).

Ein charakteristisches Merkmal der langfristigen Welthandelsentwicklung ist die zunehmende räumliche Verdichtung und Regionalisierung. Der intraregionale Warenaustausch lag in den 50er Jahren bei 30 %, 1980 bei 40 % und macht heute schon über die Hälfte des Welthandels aus. Westeuropa wickelt allein 70 % (1999) seiner Exporte intraregional ab. Das sind 30 % des Welthandels. In Westeuropa findet mit großem Abstand der intensivste grenzüberschreitende Gütertausch statt. Die süd-, ost- und südostasiatischen Länder tauschen bereits knapp 50 % ihrer Exporte untereinander (12 % des Welthandels). Gerade in Asien hat der intraregionale Austausch in den letzten Jahrzehnten stark zugenommen. Besonders eng sind die Handelsbeziehungen zwischen Japan und den vier asiatischen Schwellenländern der ersten Generation. Auch China ist zunehmend intraregional integriert. In Nordamerika beträgt der intraregionale Handel 40 % (7 % des Welthandels).

Die Internationalisierungsquoten (Abbildung 2.4) zeigen, dass in Deutschland sowohl die Außenhandelsorientierung als auch die internationale Produktionsverflechtung in der Industrie weit über dem im Dienstleistungssektor erreichten Niveau liegt. Der Außenhandel (Summe der Exporte und

Importe) erreicht im Produzierenden Gewerbe über 50 % des deutschen Produktionswertes, während es im Dienstleistungsbereich weniger als 10 % sind. Die Internationalisierung durch Auslandsproduktion (inward + outward, gemessen an den Beschäftigten) unterscheidet sich weniger stark, sie liegt im produzierenden Sektor mit fast 50 % aber immerhin noch gut dreimal so hoch wie bei den Dienstleistungen (15 %).

Die Auslandsproduktion deutscher Unternehmen expandiert besonders rasch. Sie erreichte 1998 im verarbeitenden Gewerbe bereits knapp 40 % der Inlandsproduktion.²¹⁾ Deutschen Unternehmen sind so über ihre Auslandsengagements an den stärker expandierenden ausländischen Volkswirtschaften beteiligt. Auslandskontrollierte Unternehmen in Deutschland beschäftigen 16 % der Arbeitnehmer im Inland. Damit liegt Deutschland bei dieser Größe im Mittelfeld der Industrieländer. Höher ist der entsprechende Wert etwa in Großbritannien und Frankreich, niedriger in Japan, Italien und den USA.

In Deutschland wachsen die Auslandsgesellschaften etwa im Durchschnitt der gesamten Industrie. Ihre Produktion liegt seit vielen Jahren recht konstant bei 25 % der inländischen Produktion. Diese relative Stagnation steht im Gegensatz zur Entwicklung in den meisten anderen Ländern, wo

²¹⁾ Auslandsinvestitionen deutscher Unternehmen zielen hauptsächlich darauf ab, neue Absatzmärkte zu erschließen bzw. bestehende zu sichern. Die Unternehmensglobalisierung trägt dadurch langfristig eher zur Sicherung von Arbeitsplätzen in Deutschland bei, da sie die Exportfähigkeit deutscher Unternehmen stützt und ausbaut (Heitger u. a. 1999).

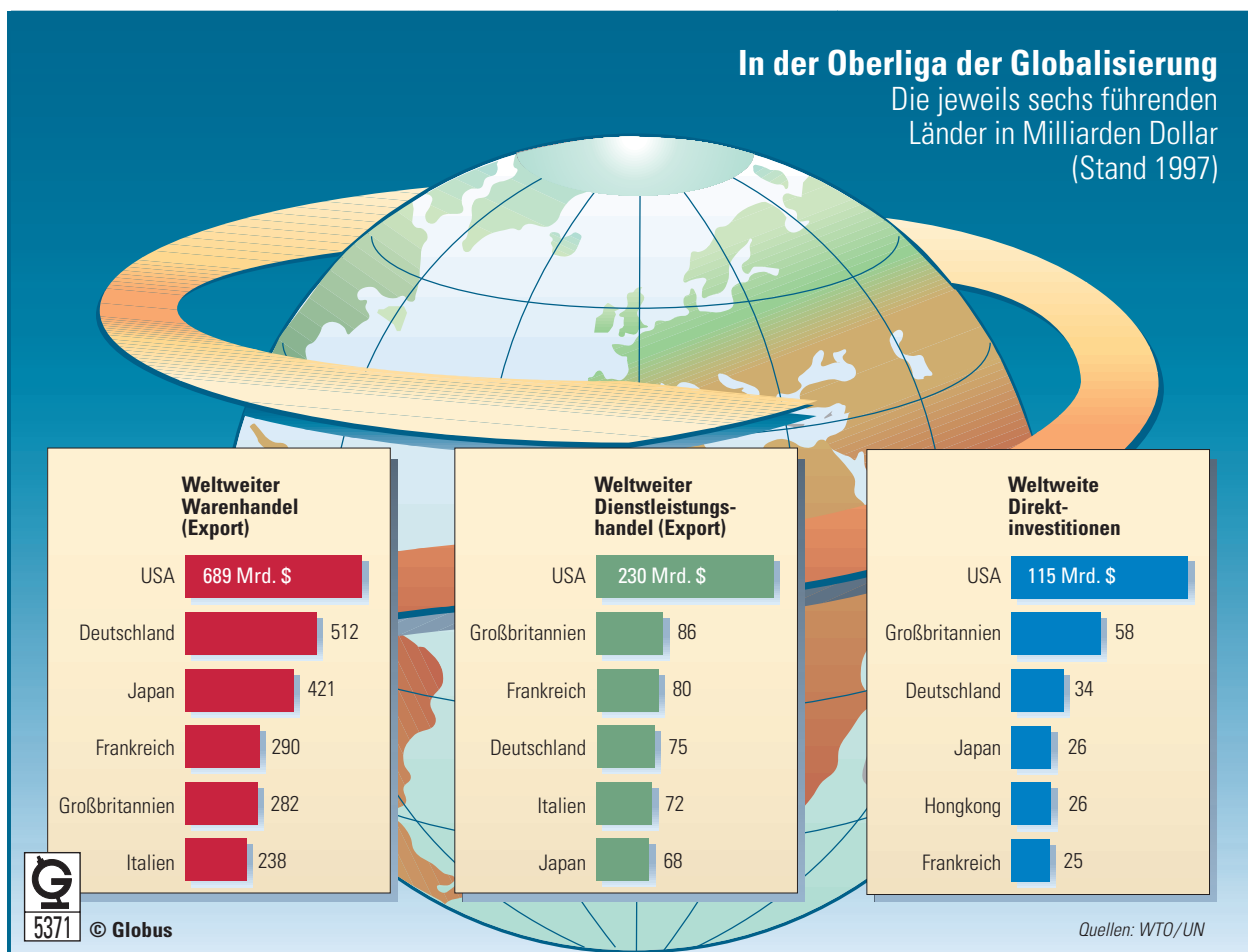
Tabelle 2.1

Die Auslandsverflechtung der deutschen Wirtschaft

	1980	1985	1989	1991	1994	1997	1998	1999
Absolute Werte in Mrd. DM								
(1) Außenhandel	577	863	1 055	1 203	1 192	1 449	1 529	1 584
(2) Export	332	512	620	642	662	823	869	900
(3) Import	245	352	434	561	530	626	660	684
(4) Auslandsproduktion	477	661	769	895	996	1 239	1 440	
(5) deutsche im Ausland (outward)	172	281	345	396	493	689	873	
(6) Ausland in Deutschland (inward)	305	381	424	499	504	551	567	
(7a) Umsatz fachlicher Betriebsteile	1 035	1 271	1 464	1 667	1 702	1 876	1 968	2 021
(7b) Umsatz der Unternehmen	1 179	1 466	1 684	2 022	1 961	2 210	2 279	2 352
Relationen in %								
(8) Exportquote (2 / 7a)	32.0	40.3	42.4	38.5	38.9	43.9	44.2	44.5
(9) Importquote (3 / (7a – 2 + 3))	25.8	31.6	34.0	35.4	33.7	37.3	37.5	37.9
(10) outward-Quote (5 / 7b)	14.6	19.1	20.5	19.6	25.1	31.2	38.3	
(11) inward-Quote (6 / 7b)	25.9	26.0	25.2	24.7	25.7	24.9	24.9	
(12) Exporte zu outward Prod. (2 / 5)	1.9	1.8	1.8	1.6	1.3	1.2	1.0	
(13) Importe zu inward-Prod. (3 / 6)	0.8	0.9	1.0	1.1	1.1	1.1	1.2	

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 4, Reihe 4.1.1, Fachserie 7, Reihe 7; Deutsche Bundesbank, Kapitalverflechtung mit dem Ausland, Berechnung durch das HWWA (2001).

Abbildung 2.2



das Gewicht auslandskontrollierter Unternehmen ansteigt (HWWA 2001). Die Situation in Deutschland ist vor dem Hintergrund eines relativ hohen Ausgangsniveaus zu sehen, Deutschland ist ein traditioneller Schwerpunkt für industrielle Auslandsinvestitionen internationaler Investoren.

An der internationalen Kapitalverflechtung der Unternehmen sind deutsche Unternehmen ebenso beteiligt, wie ausländische Unternehmen, die in Deutschland Unternehmens-eigentum erwerben. Insgesamt verzeichnet Deutschland seit 1990 einen Zustrom an Kapital. Den größten Anteil, nehmen Portfolio-Investitionen²²⁾ ein. Direktinvestitionen umfassen dagegen nur einen geringen Teil – etwa ein Sechstel – des gesamten Kapitalverkehrs.

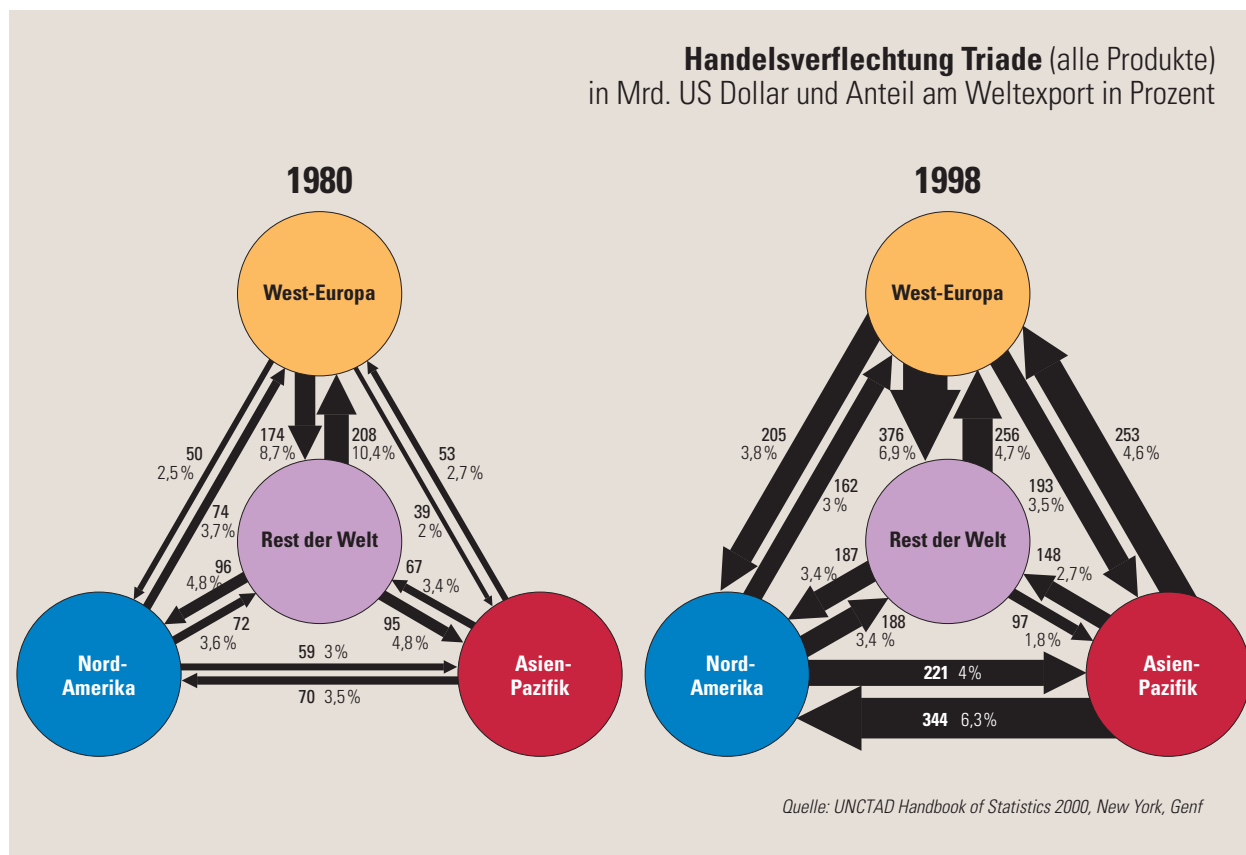
²²⁾ Direktinvestitionen (auch: ausländische Direktinvestitionen ADI, foreign direct investment FDI) bezeichnen Kapitalanlagen im Ausland durch Erwerb von direkten Eigentumsrechten an Immobilien, Auslandsniederlassungen, Geschäftsanteilen, Unternehmen und Tochterunternehmen sowie Reinvestitionen aus Direktinvestitionen. Portfolioinvestitionen bilden das Gegenstück zu den Direktinvestitionen. Es handelt sich dabei um Anlagen in festverzinsliche langfristige Wertpapiere (Obligationen, Notes) und in Dividendenpapiere (z. B. Aktien oder Anlagefonds). Der Erwerb der Vermögensanlage erfolgt ohne das Bestreben des Kapitalgebers, durch die Bereitstellung von Eigenkapital, die Kontrolle über die Leitung des kapitalnehmenden Unternehmens zu erwirken. Bei Portfolioinvestitionen steht demzufolge die Ertragszielung im Vordergrund.

Der Bestand der deutschen Direktinvestitionen im Ausland belief sich Ende 1999 auf 392 Mrd. Euro. Er hat sich damit innerhalb eines Zeitraumes von nur zehn Jahren vervierfacht. Die Unternehmensbeteiligungen in umgekehrter Richtung, das unmittelbare Engagement von Ausländern bei deutschen Unternehmen, erreichten Ende 1999 eine Summe von 284 Mrd. Euro; dies ist mehr als dreieinhalbmal so viel wie zehn Jahre davor (Deutsche Bundesbank 2001c: 62).

Auch der Zufluss der Direktinvestitionen erhöhte sich deutlich. Im Jahr 1999 wurden ausländische Direktinvestitionen in Deutschland in Höhe von insgesamt 65 Mrd. Euro (1998: 38 Mrd. Euro) getätigt. Das sind bereinigt Nettotransferleistungen für ausländische Direktinvestitionen in Deutschland in 1999 von 49 Mrd. Euro (1998: 20 Mrd. Euro). Demgegenüber betragen die deutschen Direktinvestitionen im Ausland im Jahr 1999 insgesamt 111 Mrd. Euro (1998: 86 Mrd. Euro). Dies sind bereinigt Nettotransferleistungen für deutsche Direktinvestitionen im Ausland in 1999 von 88 Mrd. Euro (1998: 76 Mrd. Euro).²³⁾

²³⁾ Die Daten beruhen auf Meldungen für die Zahlungsbilanz nach § 59 Außenwirtschaftsverordnung. Abweichend von der Zahlungsbilanzstatistik der Deutschen Bundesbank enthält diese Veröffentlichung keine reinvestierten Gewinne der Anlageunternehmen (Daten zusammengestellt durch das BMWi).

Abbildung 2.3



In Relation zum deutschen BIP²⁴⁾ erreichen Außenhandel und Umsatz ausländischer Tochter- und Beteiligungsgesellschaften annähernd die internationalen Durchschnittswerte. Die Gesamtheit der in der Direktinvestitionsstatistik erfassten 29 000 deutschen Auslandsunternehmen setzten 1998 mit ca. 3,8 Mio. Beschäftigten rund 1 700 Mrd. DM um. Die rund 12 000 auslandskontrollierten Unternehmen²⁵⁾ in Deutschland erzielten mit fast 1,7 Mio. Beschäftigten einen Umsatz von gut 1 100 Mrd. DM. Im Verarbeitenden Gewerbe beliefen sich 1998 der Außenhandel (ca. 1 545 Mrd. DM) und die Produktion deutscher Unternehmen im Ausland und ausländischer Unternehmen in Deutschland (rund 1 440 Mrd. DM) zusammengenommen auf eine Größenordnung, die den in Deutschland erstellten Bruttoproduktionswert (BPW, ca. 2 230 Mrd. DM) bereits um fast die Hälfte übersteigt. Die Internationalisierung wird vor allem von der rapiden Expansion der deutschen Tochter- und Beteiligungsgesellschaften im Ausland sowie vom Export getragen (vgl. Abbildung 2.5), während auslandskontrollierte Gesellschaften in Deutschland in den 90er Jahren gegenüber der Inlandswirtschaft etwas zurückgefallen sind (HWWA 2001).

²⁴⁾ Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) umfasst alle Leistungen einer Volkswirtschaft, die während eines Jahres innerhalb der Landesgrenzen durch InländerInnen und AusländerInnen erbracht worden sind.

²⁵⁾ Ausländisch kontrollierte Unternehmen sind Unternehmen, deren Muttergesellschaft sich in einem anderen Land befindet und gleichzeitig einen beherrschenden Einfluss ausübt.

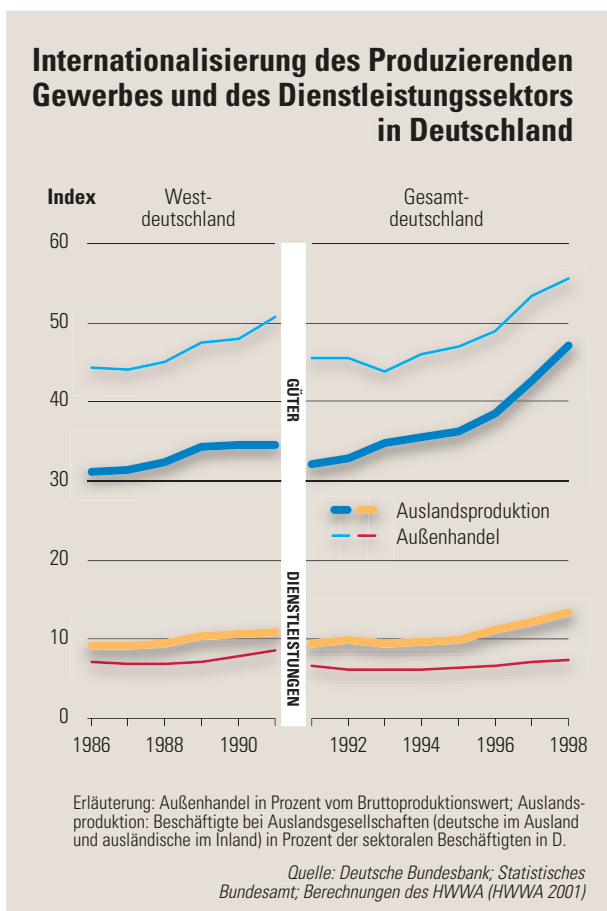
Regionale und sektorale Schwerpunkte

Die Internationalisierung durch Außenhandel und Direktinvestitionen hat fast alle Industriezweige erfasst, mit der Chemie, dem Fahrzeugbau, der Elektroindustrie und dem Finanz- und Versicherungsgewerbe an der Spitze. Kennzeichnend für Internationalisierungsprozesse ist, dass die Auslandsverflechtung meist nicht nur durch eine der vier Internationalisierungskomponenten (Export, Import, „deutsche“ Produktion im Ausland, Auslandsproduktion in Deutschland) geprägt wird, sondern dass alle vier Komponenten gemeinsam auftreten. Hinzu kommt, dass der internationale Wettbewerb sich zunehmend intrasektoral abspielt und deshalb auch branchenspezifisch diskutiert werden muss.

Zusammengefasst kann auf der Grundlage der bisherigen Erkenntnisse Folgendes festgestellt werden:

- **Sektorale Dimension: Dominanz wissensintensiver Branchen.** Treibende Kraft der Internationalisierung sind die wissensintensiven Branchen, in denen eine relativ hohe Forschungs- und Entwicklungsintensität herrscht und hochqualifizierte Arbeitskräfte beschäftigt werden. Je höher die FuE- und Humankapitalintensität ausfällt, desto stärker ist die Verflechtung. Ein intensiver Einsatz von Humankapital ist eine Voraussetzung für den erfolgreichen Betrieb von Auslandsunternehmen und für den Export. Der Außenhandel mit technologieintensiven Gütern weist die höchsten Zuwachsraten auf. Dabei steht der ökonomische Erfolg der Wirtschaftszweige in engem Zusammenhang mit dem Bildungs-

Abbildung 2.4



niveau der Mitarbeiter: „So lag das Wachstum der realen Wertschöpfung bei deutschen Branchen mit niedrigem Ausbildungsniveau zwischen 1980 und 1995 gerade bei 9 %, bei Branchen mit hohem Ausbildungsniveau jedoch bei 60 %. Branchen mit hohem Ausbildungsniveau konnten die Beschäftigung im gleichen Zeitraum um 20 % erhöhen, solche mit niedriger Humankapitalausstattung passten sich dem internationalen Wettbewerbsdruck durch verstärkte Rationalisierung an und bauten 19 % ihrer Belegschaft ab.“ (Lichtblau 1998: 2)

- **Starke regionale Unterschiede.** Die Internationalisierung weist eine sehr starke regionale Komponente auf: Über die Hälfte des Außenhandels wird mit den EU-Partnern abgewickelt, über ein Drittel mit unmittelbaren westeuropäischen Nachbarländern. Die Importe aus den mittel- und osteuropäischen Ländern weisen ebenfalls hohe Zuwachsraten aus (10 % der Gesamtimporte). Von den 3,8 Mio. Beschäftigten deutscher Unternehmen im Ausland sind ca. 0,7 Mio. in den östlichen Reformländern tätig, etwa 0,3 Mio. in der Industrie. Auch die inward- und die outward-Produktion werden durch die Verflechtung mit Westeuropa geprägt. Dort erbringen deutsche Unternehmen rund die Hälfte ihrer gesamten Auslandsproduktion. Ebenso stammt rund die Hälfte der gesamten inward-Produktion von Unternehmen aus Westeuropa. Während außereuropäische Länder als An-

lageregion deutscher Investoren an Bedeutung gewinnen, findet – politisch im Rahmen der Europäischen Union unterstützt – eine weitere Europäisierung der auslandskontrollierten Produktion in Deutschland statt. Auch die frühere amerikanische Dominanz bei den inward-Direktinvestitionen wurde bereits in den späten 80er Jahren von einer intraeuropäischen Produktionsverflechtung abgelöst (HWWA 2001).

2.2.3 Globalisierung, Internationalisierung, Regionalisierung von Unternehmen und Märkten

Die ausländischen Direktinvestitionen, der Welthandel und die grenzüberschreitenden Kapitalströme haben in den letzten 20 Jahren in ungeahntem Maß zugenommen. Wichtiger aber ist, dass immer mehr Länder einbezogen wurden und neue transnationale Wirtschaftsverbindungen an Bedeutung gewonnen haben. Jedoch sind nicht alle Gesellschaften, Staaten und Unternehmen gleichermaßen von diesen wirtschaftlichen Internationalisierungstendenzen erfaßt oder haben von ihnen profitieren können. Ein besonderes Kennzeichen der globalen Wirtschaftsentwicklung sind die Unterschiede im räumlichen Verflechtungsgrad und die regionalen Differenzierungen. Außenhandel wie Auslandsproduktion zeigen einen Trend zur Regionalisierung. Sie konzentrieren sich auf die Triade (EU, Nordamerika, Japan), wobei auch die Verflechtung mit den jeweils angrenzenden weniger hoch entwickelten Ländern besonders intensiv ist: Nordamerika mit Latein Amerika; Westeuropa mit den MOE-Ländern und Nordafrika; Japan mit Ost-Südost-Asien (vgl. Abb. 2.3).

Ein wesentliches Kennzeichen von internationalen Direktinvestitionen ist, dass sie stark regionalisiert sind. Sie erfolgen vor allem innerhalb von Wirtschaftsräumen, die wirtschaftlich weit entwickelt und bereits durch Handel stark integriert sind (vor allem innerhalb der OECD-Länder). Die Expansion ausländischer Direktinvestitionen stellt deshalb im eigentlichen geographischen Sinne keinen globalen Prozess dar, da keineswegs alle nationalen ökonomischen Räume in gleicher Weise eingeschlossen sind. Obwohl der größte Teil dieser Investitionen nach wie vor auf die Industrieländer entfällt, haben jedoch einige Entwicklungs- und Schwellenländer ihren Anteil zuletzt (ausgehend von einem niedrigen Niveau) steigern können. Allerdings bleiben nach wie vor die LDC²⁶⁾ von dem Trend zu einer weltweiten Produktion weitestgehend ausgeschlossen.

²⁶⁾ Der Begriff der am wenigsten entwickelten Länder (least developed countries, LDC) wurde 1971 von den Vereinten Nationen (UN) eingeführt. Seitdem hat sich ihre Zahl von 25 auf 49 nahezu verdoppelt. Derzeit liegen 34 LDC-Staaten in Afrika, 14 in Asien und Ozeanien sowie einer in der Karibik. Ein Staat gilt nur als LDC, wenn mehrere Kriterien erfüllt sind, darunter ein jährliches durchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen von unter 699 US-Dollar und eine Bevölkerungszahl des Landes von unter 75 Millionen. Mit rund 614 Mio. Einwohnern stellen die LDC-Staaten etwa ein Zehntel der Weltbevölkerung. 1999 entfielen auf diese Länder nur 0,5 % aller ausländischen Direktinvestitionen; sie haben zusammen einen Anteil von lediglich 0,4 % am Welt-handel.

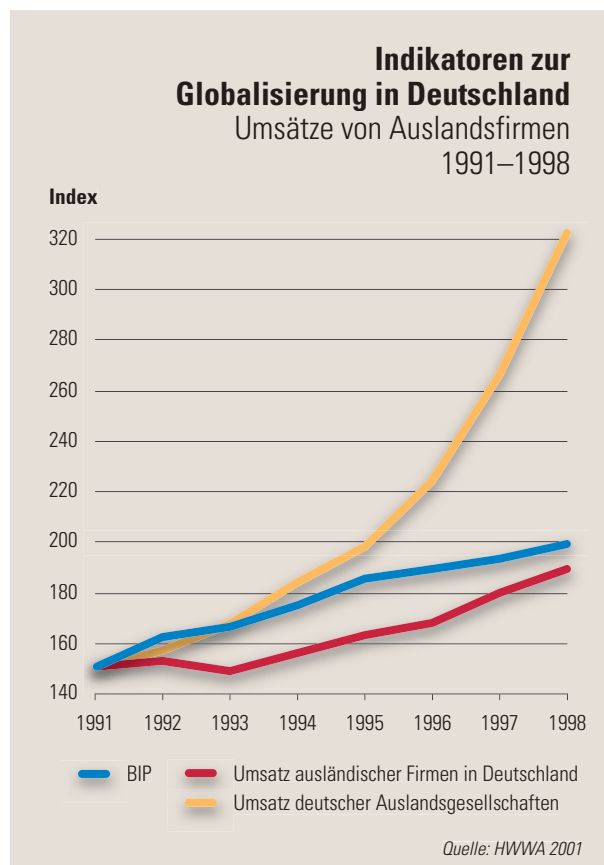
Globalisierung der Märkte

Ein wesentlicher Aspekt der Globalisierung war bzw. ist die zunehmende internationale Integration der Warenmärkte. Die treibenden Kräfte sind zum einen die zunehmende Liberalisierung des grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehrs sowie zum anderen die Entwicklungen im Transportsektor und vor allem in der Informationstechnik. Im internationalen Handel werden heute vor allem Industriegüter gehandelt, weniger Fertigprodukte aus Industrieländern im „Tausch“ gegen Rohstoffe aus Entwicklungsländern: Zum einen der sogenannte inter-industrielle Handel von Produkten verschiedener Industriebranchen (vor allem zwischen Industrie- und Schwellenländern) und zum anderen der sogenannte intra-industrielle Austausch von ähnlichen Gütern der Industrieländer untereinander. In sektoraler Hinsicht ergibt sich im Einzelnen folgendes Bild: Bergbauprodukte verloren Anteile an der Warenstruktur, insbesondere unter dem Einfluss der zweiten Erdölpreiskrise von 1979, die zu Energiesparmaßnahmen, stärkerer Nutzung nichtfossiler Energieträger und beschleunigter Erschließung heimischer Energieträger führte. Auch der Handel mit Nahrungsgütern entwickelte sich unterdurchschnittlich. Dagegen hat sich der Handel mit Industriegütern, insbesondere mit Maschinen, Fahrzeugen, chemischen und pharmazeutischen Produkten, elektrotechnischem und elektronischem Gerät sowie mit anderen Erzeugnissen des verarbeitenden Gewerbes dynamisch entwickelt.

Ein beträchtlicher Teil des Welthandels wird heute von formalen intraregionalen Zusammenschlüssen bestritten, allen voran die EU (Welthandelsanteil der intra- und extra-regionalen Exporte 1998): 36 %, gefolgt von der NAFTA, (18,4 %), ASEAN (6,1 %) und MERCOSUR (1,5 %). Neben den regionalen werden heute verstärkt interregionale Zusammenschlüsse abgeschlossen oder angestrebt. Beispiele sind das EU-Mexiko-Abkommen sowie das seit langem geplante EU-MERCOSUR-Abkommen. Die ebenfalls seit langem diskutierte Free-Trade-Area for the Americas ist durch die jüngsten politischen Beschlüsse in eine konkretere Phase eingetreten. Die stärksten interregionalen Handelsbeziehungen bestehen zwischen Asien und Nordamerika: Der trans-pazifische Handel macht 6 % (1999) des Welthandels aus. Es folgen der euro-asiatische Handel (4,6 %) und der transatlantische Handel zwischen Westeuropa und Nordamerika (4,2 %) (HWWA 2001).

Die Tendenz der wirtschaftlichen Globalisierung lässt sich an der zunehmenden Bedeutung von internationalem Handel und ausländischen Direktinvestitionen ablesen. Bis auf die Phase zwischen 1912 und 1950 ist der Außenhandel deutlich schneller gewachsen als die inländische Produktion bzw. das Sozialprodukt. Der Grad der Offenheit in Industrie- und Entwicklungsländern hat sich deutlich erhöht (vgl. Tabelle 2.2). In den 90er Jahren hat diese Entwicklung weiter an Bedeutung und Aufmerksamkeit gewonnen. Gleich-

Abbildung 2.5



zeitig sind jedoch deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern und Ländergruppen zu erkennen. In der außerordentlich hohen Export-/Außenhandelsorientierung der Hocheinkommensländer außerhalb der OECD (z. B. Singapur) kommt in erster Linie zum Ausdruck, dass es sich hierbei um kleine Volkswirtschaften handelt, die in hohem Maße auf den Außenhandel angewiesen sind, um ihre Ressourcen effizient nutzen und eine differenzierte Nachfragestruktur realisieren zu können. Bei den OECD-Ländern fällt auf, dass die USA (bedingt durch die Größe des Binnenmarktes) und Japan (u. a. bedingt durch die geographische Lage) relativ geringe Offenheitsgrade aufweisen. Dabei ist Japan in den 80er Jahren wieder auf den Stand von 1970 zurückgefallen und hat auch in den 90er Jahren nicht wieder an die frühere außenwirtschaftliche Dynamik anknüpfen können, während die USA nach einem kräftigen Sprung in den 70er Jahren und Stagnation in den 80er Jahren die außenwirtschaftliche Öffnung in den 90er Jahren – etwas verlangsamt – fortgesetzt haben. Ein ähnliches Entwicklungsmuster – auf höherem (quantitativen) Niveau – ist in den europäischen Hocheinkommensländern zu beobachten (HWWA 2001).

Tabelle 2.2

Offenheit der Volkswirtschaften²⁷⁾

Ländergruppen	1970	1980	1990	1995	1996	1997	1998
OECD-Länder	26,2	36,0	33,9	37,3	38,8	40,4	40,2
High income (Non-OECD)	115,0	163,2	162,5	170,1	136,4	158,9	152,7
Middle income economies	30,3	44,8	43,8	51,4	51,2	53,5	56,2
Low income economies	12,1	25,0	33,4	44,5	41,4	42,6	45,8
Least developed (UN Classif.)	29,7	40,0	35,8	46,1	44,6	45,3	49,5
World	28,0	40,0	38,9	42,9	43,2	45,2	44,9

Regionen	1970	1980	1990	1995	1996	1997	1998
Ostasien & Pazifik	23,6	45,1	52,0	63,5	60,6	65,5	74,8
Lateinamerika & Karibik	19,7	26,6	25,9	31,0	31,7	32,2	32,4
Mittlerer Osten & Nordafrika	–	73,9	67,1	62,9	60,6	60,4	53,0
Südasien	11,8	20,9	21,9	28,9	28,9	29,2	28,8
Subsaharisches Afrika	47,3	62,9	52,8	59,9	60,3	60,2	59,3
Welt	28,0	40,0	38,9	42,9	43,2	45,2	44,9

Länder	1970	1980	1990	1995	1996	1997	1998
Deutschland	–	–	–	46,9	48,0	52,1	56,1
Frankreich	31,1	44,3	45,1	44,7	45,6	49,4	49,6
Italien	32,9	46,7	40,0	51,2	48,2	50,3	49,6
Großbritannien	45,2	52,3	51,5	57,9	59,8	57,8	53,9
USA	11,4	21,1	21,2	24,3	24,6	25,6	23,9
Japan	20,3	28,3	20,6	17,3	19,3	21,0	20,3
Brasilien	14,5	20,4	15,2	17,2	16,3	17,7	17,5
China	3,8	15,5	31,9	45,7	40,1	41,6	38,9
Indien	7,6	15,4	16,9	25,0	24,5	24,8	24,8
Indonesien	28,4	54,4	49,9	54,0	52,3	56,0	97,7
Mexiko	17,4	23,7	38,3	58,2	62,3	60,8	64,5
Korea	37,5	74,4	59,4	61,1	63,1	70,7	84,6

Quelle: World Development Indicators, Washington 2000

²⁷⁾ Die Offenheit einer Volkswirtschaft ist definiert als Anteil des gesamten Außenhandels (Exporte + Importe) am Sozialprodukt (HWWA 2001). Zur Klassifikation der Länder vgl. die Weltbankübersicht (<http://www.worldbank.org/data/databytopic/class.htm>).

Die Zunahme weltwirtschaftlicher Verflechtung ist vor allem auf den Abbau technischer und politischer Wettbewerbshindernisse zurückzuführen. Zu nennen sind zunächst die politischen Faktoren. Dies sind vor allem die Aufhebung des Ost-West-Konflikts, die europäische Integration und die fortgesetzte Liberalisierung von Märkten. Damit wurde die Internationalisierung von ökonomischen Prozessen erleichtert und unterstützt. Weitere Faktoren waren und sind der Abbau nationaler Regulierungen, wie sie im Zuge der GATT- bzw. WTO-Verhandlungsrunden erfolgten und die Zollschränken und nichttarifären Hemmnisse weltweit reduzierten. Hinzu kommt immer stärker im Rahmen von regionalen Wirtschaftsverbänden wie EU oder NAFTA die Schaffung regionaler Integrationsgebiete von großer ökonomischer Bedeutung. Die Abschaffung von Devisenbewirtschaftungen in vielen Ländern hat zur Senkung der Transaktionskosten geführt, hat aber gleichzeitig die Krisenanfälligkeit vor allem der Schwellen- und Transformationsländer erhöht: Rußland, ostasiatische Staaten, Mexiko oder Argentinien sind dafür Beispiele. Gefördert wurde diese ökonomische Entwicklung außerdem durch sinkende Transport- und insbesondere Kommunikationskosten.

Kasten 2.1 Sonderwirtschaftszonen

Sonderwirtschaftszonen befinden sich vor allem in Entwicklungsländern. Allein in Mexiko gibt es 2000 Maquiladoras. Nach Schätzungen der ILO werden weltweit über 27 Mio. Menschen in solchen Sonderwirtschaftszonen beschäftigt. Sonderwirtschaftszonen sind freie Exportzonen in vielen Ländern Asiens, Afrikas und Lateinamerikas, in denen Exportunternehmen steuerlich und finanziell Privilegien genießen. In vielen freien Exportzonen wird die Arbeitsgesetzgebung der jeweiligen Länder nicht beachtet. Es gibt nur wenige Ausnahmefälle, in denen im Land selbst kein entsprechender Arbeitnehmerschutz existiert (OECD 2000b). In den freien Exportzonen arbeiten überwiegend Frauen zu niedrigen Löhnen und in der Regel in nicht sozial abgesicherten Bedingungen. Das Einkommensniveau in diesen Zonen liegt zwar oftmals höher als im Landesdurchschnitt, wird jedoch gleichzeitig durch das höhere Preisniveau in freien Exportzonen relativiert (Wick 1998).

Globalisierung der Unternehmen

Parallel und komplementär zur weltweiten Integration der Gütermärkte nahmen bzw. nehmen die Direktinvestitionen zu. Ein wesentliches Kennzeichen ausländischer Direktinvestitionen (ADI oder FDI = foreign direct investment) sind die Beteiligung am Eigenkapital und die dauerhafte Einflussnahme auf das unternehmerische Geschehen. Der Bestand an solchen ADI (inward) stieg in den letzten beiden Jahrzehnten weltweit von 594 Mrd. US\$ (1982) auf 4 772 Mrd. US\$ (1999) an, der Bestand an ADI (outward) von 567 Mrd. US\$ (1982) auf 4 759 Mrd. US\$ (1999) (UNCTAD 2000: 2). Die jährlichen Zuflüsse legten im gleichen Zeitraum von 58 Mrd. US\$ auf 865 Mrd. US\$ (inward) bzw. von 37 Mrd. US\$ auf 800 Mrd. US\$ (outward) zu (ebd.).²⁸⁾ Der Trend zu einer Internationalisierung der Produktion ist damit unverkennbar. Die markante Stei-

gerung der Direktinvestitionen ist nicht nur eine Folge der – mit den boomenden Fusionen und Übernahmen – gestiegenen Preise für Unternehmen, auch die Umsätze ausländischer Tochtergesellschaften sind weit stärker gestiegen als der Außenhandel. Die internationalen Direktinvestitionen konzentrieren sich auf die Triade-Region mit Schwerpunkten über Westeuropa, über Nordamerika und transatlantische Verflechtung (vgl. Abb. 2.6).

In ökonomischer Betrachtung können Direktinvestitionen als ein Aspekt der zunehmenden internationalen Kapitalmobilität gesehen werden. Sie unterscheiden sich allerdings gegenüber Portfolioinvestitionen: Erstens sind sie weniger liquide und verursachen deshalb kaum kurzfristige makroökonomische Instabilitäten. Zweitens können sie zum internationalen Wissens- und Technologietransfer beitragen. Ein wesentliches Resultat dieser Entwicklung ist das Zusammentreffen von organisatorischer Integration und räumlicher Des-Integration von Produktionsprozessen. Dadurch werden die transnationalen bzw. multinationalen Unternehmen – dies sind nicht notwendigerweise Großunternehmen – zu Hauptakteuren der Globalisierung.

Die Transnationalisierung von Handel und Produktion erfolgt nun zunehmend unternehmensintern (etwa ein Drittel des Welthandelsvolumens wird nicht zwischen Unternehmen, sondern innerhalb transnationaler Unternehmen abgewickelt). Viele transnationale Unternehmen haben in den letzten Jahren auch durch Direktinvestitionen die einzelnen Glieder ihrer Wertschöpfungskette separieren und auf verschiedene Produktionsstandorte mit unterschiedlichen komparativen Vorteilen aufteilen können (UNCTAD 2000: 99 ff.). Andere Direktinvestitionen von Transnationalen Unternehmen (insbesondere in Industrieländern) wiederum führen zum Aufbau paralleler Produktionskapazitäten im Ausland und im Heimatland.

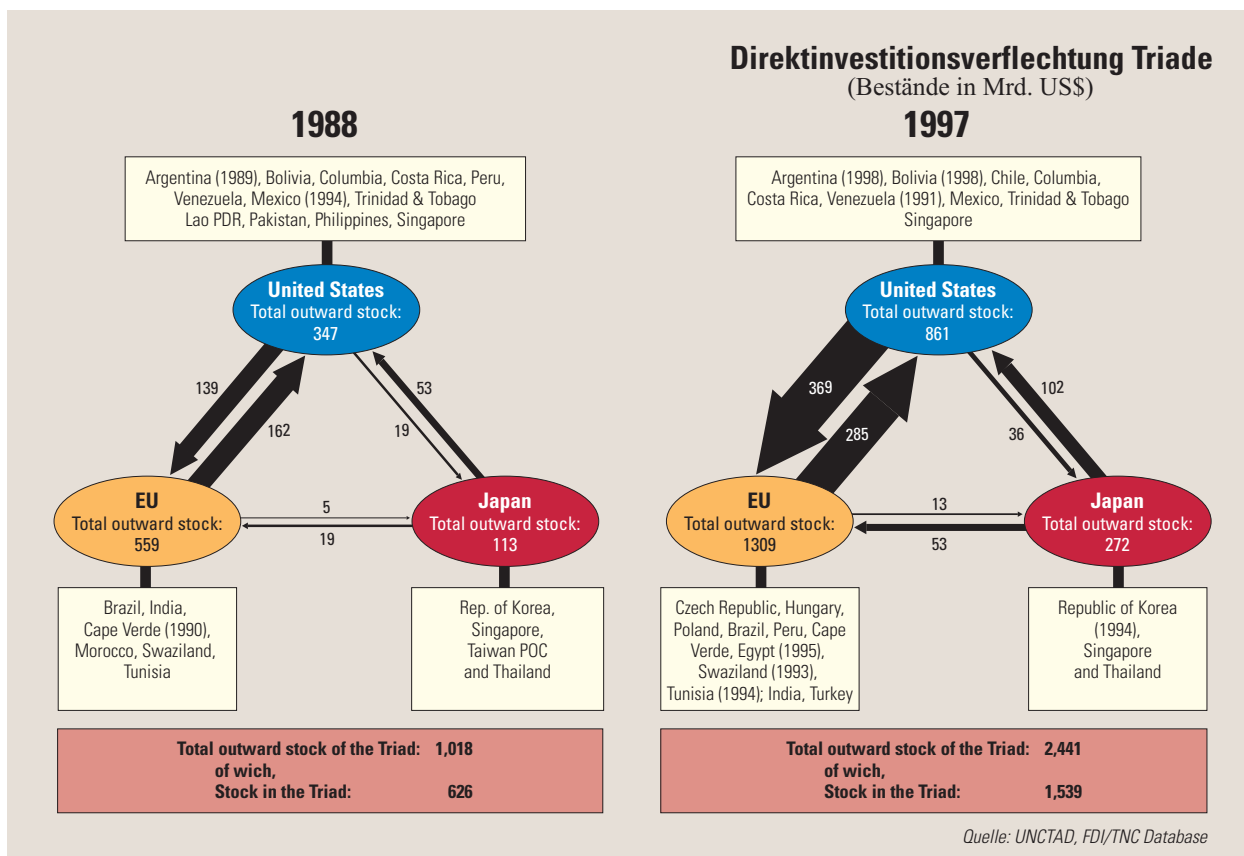
Der ADI-getragene Internationalisierungsschub ist erleichtert worden durch die markanten Änderungen des regulativen Umfeldes für grenzüberschreitende Investitionen. Insbesondere in den neunziger Jahren wurden in fast allen Ländern die Bedingungen für Direktinvestitionen deutlich verbessert. Ergänzt wurde dies durch einen rasanten Anstieg bilateraler Investitionsvereinbarungen, die zunehmend auch von Entwicklungsländern abgeschlossen wurden. Hinzu kamen Doppelbesteuerungsabkommen²⁹⁾ und Vereinbarung auf regionaler und interregionaler Ebene, die insgesamt ein günstiges Klima für grenzüberschreitende Investitionen schufen (ebd.: 159 ff.).

Zwischen ausländischen Direktinvestitionen und multinationalen Unternehmen besteht ein enger Zusammenhang z. B. durch die weltweite Gründung von Zweigniederlassungen oder Betriebsstätten. Dies setzt Direktinvestitionen voraus. Mit der Zunahme der ausländischen Direktinvestitionen ist deshalb zugleich ein starkes Wachstum der multi- (und trans-)nationalen Unternehmen verbunden. Seit 1995 hat sich die Anzahl dieser Unternehmen von 40 000 auf 60 000 erhöht. Die Anzahl der Zulieferbetriebe hat sich im selben Zeitraum verdreifacht – von 250 000 auf 700 000.

²⁸⁾ Unterschieden werden Auslandsdirektinvestitionen (ADI) im Hinblick auf ihre Richtung (inward: In das Land hineinströmende ADI, outward: Aus dem Land hinausgehende ADI).

²⁹⁾ Die Frage, inwieweit solche Abkommen zu einem Steuerwettlauf nach unten beitragen können, kann noch nicht abschließend beantwortet werden. Die Kommission wird sich mit dieser Frage im weiteren Arbeitsprozess ausführlich beschäftigen.

Abbildung 2.6



Multinationale Unternehmen und deren Zulieferbetriebe beschäftigen heute über 125 Mio. Menschen. Während die Firmensitze in den Industrieländern angesiedelt sind, kommen die Zulieferbetriebe vielfach aus den Entwicklungsländern.

Die UNCTAD ermittelt jährlich die größten internationalen Unternehmen, ihre Umsätze, Vermögenswerte und Beschäftigung im Aus- und Inland (vgl. Tabelle 2.3). Der durchschnittliche Transnationalitätsindex (TNI) – definiert als Durchschnitt der Anteile ausländischer Umsätze, Vermögensteile und Beschäftigten an den entsprechenden Gesamtgrößen des Unternehmens – ist von 1990 bis 1998 von 56,7 % auf 61,5 %, d. h. um fünf Prozentpunkte gestiegen.

2.2.4 Trends der Dienstleistungswirtschaft

Im Dienstleistungsbereich zeigt sich die Beschleunigung des Internationalisierungsprozesses in besonders markanter Weise: So legte der globale Dienstleistungshandel in den vergangenen 15 Jahren erheblich stärker zu als der Warenhandel. Triebkraft des Wachstums sind die unternehmensnahen, humankapitalintensiven Dienstleistungen. Traditionell werden Dienstleistungen als eher binnenmarktorientierte Güter eingeordnet, da deren Produktion und Konsum als räumlich und zeitlich nur schwer trennbar galten. Inzwischen hat die rasante Verbreitung moderner Informations- und Kommunikationstechniken zahlreiche „gebundene“ zu „ungebundenen“ Dienstleistungen gemacht. Zu beachten ist darüber hinaus ein Strukturwandel in Richtung Tertiärisierung,

der in jüngerer Vergangenheit geradezu einen Dienstleistungsboom ausgelöst hat.

Betrachtet man die Wachstumsraten einiger OECD-Länder in Bezug auf ihren relativen Dienstleistungsanteil (Anteil des tertiären Sektors am Bruttoinlandsprodukt), erkennt man einen wachsenden Anteil dieses Sektors an Wertschöpfung und Beschäftigung (Bullinger 1995; 1997; Lichtblau 2000). Der Dienstleistungssektor hat mehr und mehr die Rolle eines Innovationskatalysators mit einer überragenden Bedeutung für den Wettbewerb und den Arbeitsmarkt übernommen.

Im internationalen Handel mit Dienstleistungen erreichten laut WTO-Statistik Ausfuhren und Einfuhren 1999 einen Wert von jeweils über 1 300 Mrd. US\$. Damit macht der Handel mit Dienstleistungen rund 20 % des gesamten Welt Handels aus. Sektoral entfielen 1999 vom internationalen Dienstleistungshandel auf Tourismus 32,8 %, auf Transportdienstleistungen 23,0 % und auf andere kommerziell gehandelte Dienstleistungen 44 %. Regional konnten zwischen 1990 und 1999 Asien (von 19,4 % auf 22,3 %) und Nordamerika (von 17,3 % auf 18,8 %) ihren Anteil am internationalen Dienstleistungshandel steigern³⁰⁾, während der Anteil von Europa (von 50,7 % auf 46,4 %) sich ver-

³⁰⁾ Die WTO verwendet den Begriff „commercial services“ (kommerziell gehandelte Dienstleistungen) zur Abgrenzung gegenüber dem umfassenderen Begriff „invisibles“, der auch Kapitalerträge, staatliche Transfers, Zollerstattungen mitumfasst (Information des BMWI, April 2001).

Tabelle 2.3

Die weltweit größten international operierenden Unternehmen 1998
(Vermögen und Umsätze in Mrd. US\$)

Rang	Unternehmen	Land	Bereich	Vermögen		Umsätze		Beschäftig. (TSD)		TNI
				Ausl	Total	Ausl	Total	Ausl	Total	
1	GE	USA	Electronics	129	356	29	101	130	293	36,3
2	GM	USA	Automobil	73	247	50	156	–	396	30,9
3	Shell	NL/GB	Mineralöl	67	110	50	94	61	102	58,0
4	Ford	USA	Automobil	–	238	44	144	171	345	35,4
5	Exxon	USA	Mineralöl	50	70	93	115	–	79	75,9
6	Toyota	Japan	Automobil	45	132	55	101	113	183	50,1
7	IBM	USA	Computer	44	86	46	82	150	291	53,0
8	BP Amoco	GB	Mineralöl	41	55	49	68	79	99	74,9
9	DaimlerChr.	D	Automobil	37	160	125	155	209	441	50,4
10	Nestlé AG	CH	Lebensm.	36	41	51	52	226	232	94,2
11	Volkswagen	D	Automobil	–	70	52	80	142	298	53,8
12	Unilever	NL/GB	Lebensm.	33	36	39	45	241	265	90,1
13	SuezLyonn.	F	Div.	–	85	13	35	127	201	45,6
14	Wal-Mart	USA	Einzelh.	30	50	19	138	–	910	37,2
15	ABB	CH	Elektr.	–	33	23	28	154	163	89,1
16	Mobil	USA	Mineralöl	–	43	30	54	22	42	58,6
17	Diageo	GB	Getränke	28	46	11	12	65	77	76,7
18	Honda	Japan	Automobil	26	42	30	52	–	112	60,2
19	Siemens	D	Electronics	–	67	46	66	222	416	53,6
20	Sony	Japan	Electronics	–	53	41	57	102	173	59,3

Quelle: UNCTAD 2000.

ringerte. Dies zeigt: Stärker noch als der Güterhandel wird der internationale Dienstleistungshandel von den führenden Industrieländern dominiert. Die führenden Nicht-Industrieländer erzielen am Dienstleistungsaustausch meist erheblich niedrigere Anteile als am Warenhandel. Zugleich sind zwischen den Industrieländern deutliche Unterschiede zu erkennen. Der US-Vorsprung ist bei den Dienstleistungsexporten größer als bei den Güterausfuhren. Ähnliches gilt für Großbritannien und Frankreich. In Deutschland und Japan sind dagegen die Dienstleistungsanteile auf der Exportseite relativ niedrig und auf der Importseite relativ hoch (HWWA 2001). Allerdings sind hier aufgrund unterschiedlicher Datenerfassung Vergleiche außerordentlich erschwert (vgl. Teil 2.2.1).

In sektoraler Hinsicht ist in den vergangenen zwei Jahrzehnten im Dienstleistungssektor ein weitreichender Strukturwandel eingetreten. Der Anteil der ehemals dominierenden Transportdienstleistungen am gesamten Dienstleistungsexport ist von 1980 bis 1999 auf nahezu die Hälfte geschrumpft. Dynamische Entwicklungsmuster sind vor allem bei international gehandelten Kommunikations-, Computer-

und Informations-, Finanz- und Versicherungs-, persönlichen, kulturellen und Erholungsdienstleistungen sowie bei Lizenz- und Gebührenzahlungen (beispielsweise für die Nutzung von Software) festzustellen.

Besonders beachtenswert sind die personenbezogenen Dienstleistungen (traditionell Gesundheits- und Sozialwesen): Seit Beginn der 90er Jahre ist der Arbeitsmarkt der sekundären Dienstleistungen, zu dem die personenbezogenen Dienstleistungen gezählt werden, erheblich expandiert. Das IAB geht vom insgesamt größten Wachstumspotential von allen Wirtschaftssektoren für die nächsten 10 Jahre aus. Wesentlicher Motor ist die betriebswirtschaftliche Reorganisation des Gesundheits- und Sozialwesens, der Zuwachs an ambulanten Versorgungsangeboten und die gestiegene Nachfrage nach personenbezogenen Dienstleistungen zum Beispiel in den Bereichen Gesundheit, Soziales, Körperpflege/Wellness, Sport/Fitness sowie Freizeit/Touristik. Eine nähere Analyse der sehr vielfältigen Dienstleistungen ergibt, dass der Markt unter fehlender Transparenz, unklaren Berufsbildern (z. B. Kosmetik, Körperpflege und Wellness) und Mangel an Ausbildungsgängen leidet. Auch die

Konsequenz der wachsenden Erwerbsbeteiligung der Frauen wird eine Ausweitung dieses Dienstleistungsmarktes sein (Pütz 2001).

Deutschland war 1999 mit einem Anteil von 5,9 % viertgrößter Exporteur und mit 9,9 % zweitgrößter Importeur von Dienstleistungen. Das Defizit der deutschen Dienstleistungsbilanz hat sich von 29,9 Mrd. DM im Jahr 1990 auf 49,1 Mrd. Euro im Jahr 1999 vergrößert. Die Gründe waren Defizite beim Reiseverkehr (Tourismus im Ausland) sowie bei den technologischen Dienstleistungen (Patente, Lizenzen, FuE, EDV-Leistungen, Ingenieurleistungen). Dem Defizit im deutschen Dienstleistungshandel steht traditionell ein hoher Überschuss im Warenhandel gegenüber.

Hervorzuheben sind insgesamt folgende Besonderheiten:

- **Unterschätzung unternehmensnaher Dienstleistungen.** Die unternehmensnahen Dienstleistungen haben sich in den 90er Jahren besonders dynamisch entwickelt. Ihr Anteil am Welt-Dienstleistungshandel stieg von 38 auf 44 % an. Auf diesem zukunftssträchtigen Feld hat Deutschland verglichen mit den USA eine unbefriedigende Marktposition. Während die USA im Außenhandel auf diesem Dienstleistungssegment erhebliche Einnahmenüberschüsse erwirtschaften, verbucht Deutschland regelmäßig Defizite. Die Rolle von Dienstleistungen für die deutsche Ausfuhr wird bei einem bloßen Blick auf die unmittelbare Ausfuhr von Dienstleistungen erheblich unterschätzt. Weit größer sind die Dienstleistungen, die als Vorleistungsbezüge in der Warenausfuhr enthalten sind (z. B. Consultingleistungen). Ein großer und zunehmender Teil der unmittelbar in der Warenproduktion beschäftigten Arbeitskräfte führt keine Produktionstätigkeiten aus, sondern hat Dienstleistungsfunktionen. Die deutschen Wettbewerbsvorteile im verarbeitenden Gewerbe liegen – so das Ergebnis vieler Studien – bei den technologisch eher anspruchsvollen, humankapitalintensiven Waren, zu deren Produktion und erfolgreicher Vermarktung ein entwickelter Dienstleistungssektor erforderlich ist (Weise 2000; Bullinger 1997).
- **Wachsende Bedeutung der informationsorientierten Dienstleistungen.** Die informationsorientierten Dienstleistungen gehören zu den wachstumsstärksten – und investitionsintensivsten – Wirtschaftsbereichen. Als integrale bzw. komplementäre Bestandteile gewinnen sie auch für produzierende Unternehmen zunehmend an Bedeutung. Im Zuge der Öffnung nationaler Märkte für Dienstleistungen (Telekommunikation, Finanzdienstleistungen, Öffentliche Dienstleistungen) wird der Wertschöpfungsanteil dieser Dienstleistungen weiter zunehmen. Diese Dienstleistungen unterliegen dann aufgrund der weltweiten Informationsnetze zunehmend globaler Konkurrenz, d. h. bisherige Non-Tradables (nicht handelbare Waren oder Dienstleistungen) werden zu Tradables (Bullinger 1995; 1997).
- **Dienstleistungen und eCommerce.** Mit eCommerce ergibt sich ein weiterer Entwicklungsschub im Kommunikations- und Informationssektor, der die Internationalisierung des tertiären Sektors in heute noch nicht zu beurteilendem Ausmaß und Tempo beschleunigen wird. Dies

betrifft alle vierzehn im Rahmen des GATS definierten Dienstleistungskategorien³¹⁾ und ist damit auch abhängig von den Ergebnissen der entsprechenden Verhandlungen.

- **Ungleiche globale Verteilung der Investitionsströme.** Die Investitionen des Dienstleistungssektors sind fast ausschließlich auf die Industriestaaten konzentriert. Rund 96 % aller Investitionen im Versicherungsbereich, 84 % im Bereich der Kreditinstitute und rund 83 % der Handelsinvestitionen fließen innerhalb der OECD-Länder. Ein wesentlicher Grund für diese Konzentration der Kapitalströme liegt in den fehlenden Dienstleistungs-Produktionstechniken wie in der fehlenden industriellen Basis und mangelnder Infrastruktur vieler Entwicklungsländer (Henneberger, Graf und Vocke 2000).

Die Kommission wird sich in ihrer weiteren Arbeit mit dem Themenfeld Dienstleistungen intensiv auseinandersetzen und den Globalisierungsbezug näher untersuchen.

2.2.5 Die Stellung der Entwicklungsländer im internationalen Handelssystem

WTO-Daten zeigen auf, dass Entwicklungsländer (ausgenommen Länder im Kriegszustand und die ehemaligen kommunistischen Staaten), die am weltweiten Freihandel teilnehmen, ein Exportwachstum von durchschnittlich 4,3 % in den 80er Jahren auf 6,4 % jährlich in den 90er Jahren verzeichnen konnten. Zwar hat sich der Anteil der Exporte am BIP der Entwicklungsländer insgesamt erhöht, aber diese Steigerung konzentrierte sich auf lediglich 13 Länder (drei in Lateinamerika und 10 in Ost- und Südostasien). Letztere sind in ihrer Wirtschaftskraft und in ihrem Entwicklungsstand näher an die entwickelten Industrieländer gerückt, auch wenn die Finanzkrisen des vergangenen Jahrzehnts (Mexiko 1994/95; dynamische asiatische Ökonomien 1997, Russland 1998, Brasilien 1999) herbe Rückschläge im Prozess des Aufholens darstellten. In den anderen Entwicklungsländern konzentrieren sich die Exporte hauptsächlich auf Rohstoffe und nicht auf industrielle Güter.

Die WTO-Studie „Trade, Income Disparity and Poverty“ (WTO 2000) untersucht den Zusammenhang zwischen Handel, wirtschaftlichem Wachstum und den internationalen Einkommensunterschieden. Sowohl die WTO- als auch die Weltbankstudie „Growth is Good for the Poor“ (Dollar und Kraay 2000) stellen fest, dass Handelsliberalisierung notwendig, aber allein nicht hinreichend für Wachstum und mehr Wohlstand ist. Weitere wichtige Faktoren sind Infrastruktur, Bildung, eine funktionierende Verwaltung sowie rechtsstaatliche Institutionen. Unverzichtbar sind gesell-

³¹⁾ Folgende Sektoren werden unterschieden: Unternehmensbezogene Dienstleistungen (u. a. Freiberufler, Computerdienstleistungen), Kommunikationsdienstleistungen (Kurierdienste, Telecom, Audiovisuelle Dienste), Baudienstleistungen, Handel (Groß- und Einzelhandel, Franchising), Privates Bildungswesen (Primär- Sekundärerziehung, Erwachsenenbildung), Umweltdienstleistungen, Finanzdienstleistungen (Versicherungs- und Bankdienste), Gesundheitsdienstleistungen (Spital- und Sozialdienste), Tourismusdienstleistungen (Reiseveranstalter, Catering, Fremdenführer), Dienstleistungen betreffend Erholung, Kultur und Sport, Transport (Schiffs-, Luft- und Straßenverkehrsdienste) und andere Dienstleistungen (beauty treatment).

schaftliche Reformen und sozialpolitische Anstrengungen, die sich direkt auf die Situation der armen Bevölkerungsgruppen beziehen.

Die Industriestaaten haben ihre Märkte für zahlreiche Produkte der Landwirtschaft und des verarbeitenden Gewerbes der Entwicklungsländer nur unzureichend geöffnet. Zölle und nichttarifäre Hemmnisse behindern die Exporte aus Entwicklungsländern in die Industriestaaten. Damit werden die armen Länder auch in ihrer Entwicklung benachteiligt. Die UNCTAD-Berichte zu „Handel und Entwicklung“ zeigen allerdings auch auf, dass Marktzugang und Handelsliberalisierung nicht automatisch zu mehr wirtschaftlichem Wachstum in den Entwicklungsländern führen. Zusätzliche Faktoren haben die Wachstums- und Entwicklungschancen der armen Länder in den vergangenen Jahren beeinträchtigt: Sinkende Rohstoffpreise, ein niedriges Wirtschaftswachstum der Industrieländer in den 90er Jahren, sowie rigide Fiskal- und Preisstabilisierungsprogramme in den Entwicklungsländern selbst, die wesentlich auf Verlangen der Bretton-Woods-Institutionen veranlasst wurden. Die Konzentration auf die Erzeugung von Exportprodukten in vielen Rohstoffländern hat dazu beigetragen, dass sich die terms of trade³²⁾ für Entwicklungsländer verschlechtert haben. Obendrein ist der Austausch zwischen den Entwicklungsländern nicht gefördert worden, da sie sich zum Teil auf die Erzeugung der gleichen Rohstoffe spezialisiert haben. Die Abhängigkeit von den Märkten der Industrieländer wurde größer, weil sich regionale Spezialisierungsmuster nicht ausbilden konnten. Dies ist einer der Gründe für das Scheitern oder die Schwierigkeiten der regionalen Integrationsanstrengungen in Afrika, Lateinamerika und selbst in Asien. Da die Öffnung der Märkte der Industrieländer die Öffnung der Märkte der Entwicklungsländer einschließt, müssen selbst die nur rudimentär ausgebildeten industriellen Inseln in manchen Entwicklungsländern mit den hoch-kompetitiven Anbietern von Industriegütern aus den entwickelten Ländern konkurrieren. Die geringe Produktivität in Entwicklungsländern im Vergleich zur Produktivität in den OECD-Staaten hat zur Folge, dass eine Handelsöffnung den Austauschprozess zwar flankieren kann, die unterschiedliche industrielle Entwicklung wird dadurch aber nicht überwunden. Technologie- und Ressourcentransfer von „Nord nach Süd“ bleibt damit eine wichtige Voraussetzung für eine nachholende Industrialisierung und Entwicklung.

2.2.6 Ökonomische und soziale Folgen der Internationalisierungsprozesse und mögliche Handlungsoptionen

Die Anhörungen der Kommission verdeutlichten, dass sich Firmen angesichts eines intensiver gewordenen internationalen Wettbewerbs strategisch zunehmend auf die Effizienzsteigerung der Gesamtunternehmen – unabhängig von den jeweiligen Standorten – ausrichten (vgl. hierzu auch Teil 2.4: „Konzentration und Wettbewerb“). Mit der Öff-

³²⁾ Terms of Trade (ToT) geben Auskunft über die Austauschverhältnisse zwischen Volkswirtschaften. Das Verhältnis der Ex- und Importpreise wird mit Hilfe gewichteter Preisindizes ermittelt. Steigen die Ausfuhrpreise stärker als die Einfuhrpreise, so verbessern sich die ToT, da aus den Erlösen der gleichen Ausfuhrmenge größere Einfuhrmengen bezahlt werden können. Da weltweit meistens in US-Dollar fakturiert wird, weisen die ToT je nach Dollarkurs Schwankungen auf.

nung von Märkten, dem Auftreten neuer Wettbewerber und durch Fortschritte in der Informations- und Kommunikationstechnik haben sich die Möglichkeiten zur Koordination von Produktionsprozessen aus der Entfernung verbessert. Strategisch bedeutsames Wissen – ein Produktionsfaktor – ist oft in bestimmten Regionen, den Kompetenz-Zentren, gebündelt und kann auf dem Markt nur sehr begrenzt transferiert werden. Die neue Entwicklung offenbart damit auch einen Trend zu Netzwerkstrategien der transnationalen Unternehmen, was vor allem in der größeren Bedeutung von Direktinvestitionen zum Ausdruck kommt.

Dies alles ist keine neue Erscheinung – neu sind die Größenordnungen. Die Effekte der Internationalisierung der Unternehmen ergeben sich daher weniger (und oftmals gar nicht) aus dem Zufluss von Investitionskapital als solchem, sondern aus den betrieblichen Umstrukturierungen als Folge von M&A und aus dem Transfer und Austausch von Wissen. Die veränderten Größenordnungen haben aber offensichtlich auch mit den neuen Entwicklungen im finanzwirtschaftlichen Sektor zu tun. Um näheren Aufschluss hierüber zu erhalten, werden die Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Finanzielle Globalisierung“ der Enquete-Kommission herangezogen sowie weitere Untersuchungen erforderlich sein.

Im Einzelnen wird die Arbeitsgruppe in der weiteren Arbeit folgenden Themen besondere Aufmerksamkeit widmen:

- **Auswirkungen auf die Verbraucher.** Die Steigerung der internationalen Arbeitsteilung bedeutet Produktivitätssteigerungen durch Spezialisierungsgewinne. Die Unternehmen sind in der Lage, Größen- (economies of scale) und Verbundeffekte (economies of scope) besser auszunutzen. Die Durchschnittskosten der Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen sinken, da Fix- bzw. Gemeinkosten auf größere Stückzahlen umgelegt werden können. Zur Beurteilung der Produktions- und Bereitstellungskosten und der Weitergabe geringerer Kosten an die Verbraucher sind die Einflüsse der Transport- und Kommunikationskosten sowie der Fusionsstrukturen zu untersuchen. Die Öffnung führt allerdings nicht immer zu einer deutlich ausgeweiteten Produktvielfalt und zu einer Qualitätserhöhung für die Verbraucher. Es können auch „kulturelle Güter“ und Vielfalt, so zum Beispiel in der Nahrungsmittelproduktion, verloren gehen.
- **Investitionen und Strukturwandel.** Die Anhörungen der Kommission haben gezeigt, dass der Zusammenhang zwischen Investitionsmotiv und den Auswirkungen auf die Volkswirtschaften nicht eindeutig zu bestimmen ist. Allerdings zeigten Anhörungen und Untersuchungen, dass vorrangig in Ländern mit sozialer, politischer und rechtstaatlicher Stabilität investiert wird (vgl. dazu auch Teil 2.6: „Sozialstandards und globale Entwicklung“). Die Globalisierung von Märkten und Unternehmen führt zu einem Strukturwandel des Produktionsprozesses, der Auswirkungen auf die Beschäftigungsstrukturen und -entwicklung hat. Dabei gibt es Volkswirtschaften und Regionen, auch einzelne Gruppen und Institutionen, die im Internationalisierungsprozess ökonomische und soziale Vorteile, und solche, die Nachteile zu verzeichnen haben. Nach Untersuchungen der UNCTAD hat sich seit den frühen achtziger Jahren der Abstand zwischen den

reichen und armen Ländern vergrößert: 1965 war das Durchschnittseinkommen der G7-Länder zwanzigmal höher als in den 7 ärmsten Ländern; im Jahr 1995 hat sich der Abstand auf das 39fache vergrößert. Gleichzeitig hat sich auch die Einkommensdifferenz innerhalb der Länder erhöht (UNCTAD 1997: 103 ff.).

- **International ausgerichtete Tertiarisierung.** Die Internationalisierung der Dienstleistungsproduktion ist eine große Herausforderung und kann in vielen Bereichen zu einem bislang nicht gekannten Wettbewerbsdruck führen. Zwar eröffnen sich Potenziale für die Ansiedlung, aber auch für eine Standortauslagerung von Dienstleistungsaktivitäten. Im internationalen Vergleich hat die Bundesrepublik bisher ein geringes Gewicht im Dienstleistungshandel. Im Bereich elektronischer Dienstleistungen ist der Wettbewerb erkennbar. Inwieweit die Öffnung der Dienstleistungsmärkte für Deutschland bzw. die EU zu weiterem Wettbewerbsdruck führen wird, ist auch eine Frage von Regelungen und Vereinbarungen auf nationaler, europäischer oder internationaler Ebene und der Verhandlungen im Rahmen der WTO.

Die Gestaltung nationaler Wirtschaftspolitik ist durch die Internationalisierung von Unternehmen, durch transnationale Unternehmenszusammenschlüsse sowie durch die Einbindung in die EU und durch internationale Handelsvereinbarungen (WTO) eine Herausforderung. Der politische Handlungsspielraum wird durch den Standortwettbewerb mit anderen Ländern beeinflusst und auch verringert. In dieser Hinsicht kommt vor allem der Effizienz von Infrastruktur, Innovationsbereitschaft und Humankapital (und damit dem Bildungswesen) im Inland eine große Bedeutung zu.

2.3 Herausforderungen für den Mittelstand und kleine Unternehmen (KMU)

Mittelständische Betriebe, Kleinbetriebe wie auch Selbständige (KMU) sind die wirtschaftliche Säule in Deutschland, in den Industrieländern, aber auch in den Entwicklungsländern; erst danach kommen die Großkonzerne wie die Transnationalen Konzerne. Innovation, Erfindermalität und persönliches Engagement sind die Erfolgsfaktoren der KMU. Sie leisten einen herausragenden Beitrag zu wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Stabilität und Beschäftigung und bilden ein starkes Gegengewicht zu den Multinationalen Konzernen mit ihren globalen wirtschaftlichen Verflechtungen und Einflüssen. Auch weiterhin werden sich KMU in ihrer Geschäftspolitik an ihrem regionalen und nationalen Umfeld ausrichten. Der überwiegende Teil des Mittelstandes wird sich gleichwohl stärker als bisher auf internationale Märkte orientieren.

Die Politik ist dabei gefordert, den Chancen, die sich den KMU im globalen Wirtschaftsprozess bieten, die nötige Unterstützung durch entsprechende Rahmenbedingungen zu geben. Dies gilt auch für die Abschätzung und Abfederung der weitaus größeren Risiken, denen sich KMU im internationalen Wettbewerb aussetzen (z. B. Ausfuhrbürgschaften).

In Deutschland gibt es ca. 3,3 Mio. kleine und mittlere Unternehmen. Diese bestehen aus Unternehmen, Selbständigen und Freiberuflern in Industrie, Handel, Dienstleistungen, Technik und Tourismus.

KMU in Deutschland³³⁾

- haben einen steuerpflichtigen Umsatz von 44,8 % aller Unternehmen,
- tragen mit 57 % zur Bruttowertschöpfung bei,
- investieren 46 % aller Bruttoinvestitionen pro Jahr,
- schaffen 69,3 % der Arbeitsplätze,
- haben mehr als 20 Millionen Beschäftigte,
- stellen 80 % der Ausbildungsplätze.

In Deutschland gibt es ca. 9,9 % Selbständige (gemessen an der Gesamtzahl von 3,3 Mio. KMU) inklusive der Selbständigen in der Landwirtschaft. In Deutschland muss, gemessen an internationalen Daten, die „Selbständigen-Kultur“ weiter entwickelt werden. Durch die Zunahme von neuen Arbeitsformen und dem auch in Deutschland bereits feststellbaren Trend, „sich selbst zu vermarkten“, ist eine Zunahme der Selbständig Tätigen auch in Deutschland in naher Zukunft zu erwarten.

Die Existenzgründungen haben in Deutschland in den letzten Jahren zugenommen. Existenzgründungen abzüglich Insolvenzen/Betriebsschließungen weisen einen Positiv-Saldo von 46 000 neuen, am Markt tätigen Unternehmen für 2000 aus (Deutsche Ausgleichsbank 2000).

In Deutschland werden ca. 80 % der kleinen und mittleren Unternehmen mit persönlicher Haftung geführt. Diese Unternehmen sind geprägt durch ihre Gründer (auch auf dem Neuen Markt) und ihre Gesellschafter. Im Vordergrund dieser Mittelstandsökonomie steht das Gesamtwerk. Teamgeist und Zusammengehörigkeitsgefühl prägen die Einzel- und Personengesellschaften (Hamer 2001). Die unmittelbare Verantwortung für das Ergreifen von Chancen, das Durchsetzen von Innovationen, aber auch die tatsächliche finanzielle Verantwortung unternehmerischer Risiken ist in den Unternehmen etabliert und beeinflusst somit direkt die Unternehmensausrichtung, Unternehmenskultur wie auch die Unternehmensentwicklung. Sie sind der Motor für die Entwicklung von regionalen Wirtschaftsstandorten und Schaffung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen, und übernehmen eine hohe soziale Verantwortung für ihr Wirkungsfeld.

KMU prägen die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands auf den Exportmärkten mit: Ihr Exportanteil liegt bei 31 %³⁴⁾. Weitere 12 % der KMU wollen sich bis 2002 im Ausland engagieren (DG-Bank 1998). Auch bei den ausländischen Direktinvestitionen sind durch Gründung von Niederlassungen oder Zukauf von ausländischen Unternehmen die KMU nicht unerheblich beteiligt (NFA-Nachrichten 30. Mai 2000).

Die Bedeutung ausländischer Märkte wird weiter zunehmen. Internationale Anbieter beeinflussen verstärkt die Märkte. Im Gegenzug werden lokale KMU ihre Auslandsaktivitäten ausdehnen müssen. Die zunehmenden grenzüberschreitenden Unternehmensfusionen bergen für KMU Risiken, aber auch Chancen: z. B. durch Ausschreibungen

³³⁾ Die Angaben gründen auf den Daten des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (Jahresstatistik 1999).

³⁴⁾ Daten nach Angaben der UFB-Kreditbank (Untersuchung des Mittelstandes 1999).

von privaten Unternehmen wie auch der Öffentlichen Hand. Durch Verlagerung von Produktionsprozessen und Vertriebswegen können sie empfindlich getroffen werden. Die Abhängigkeiten z. B. der Zulieferindustrie haben sich teilweise durch den internationalen Wettbewerb verschärft. Durch den Eintritt ausländischer Anbieter in den Markt wird ein erhöhter Wettbewerbsdruck erzeugt, d. h. der Anpassungsdruck wird insgesamt sowohl regional wie international größer. Dennoch sind die Chancen, die sich aus der zunehmenden Verflechtung der Güter- und Dienstleistungsmärkte eröffnen, für KMU gut. Dies gilt vor allem dann, wenn sie mit erhöhter Flexibilität ihre Unternehmen wirtschaftlich und qualitativ entsprechend aufstellen und in der Lage sind, ihr Eigenkapital nachhaltig zu sichern bzw. zu erhöhen.

Einer der wichtigsten Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit mittlerer und kleinerer Unternehmen ist die Einführung und professionelle Nutzung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien und der Aufbau innovativer Unternehmensorganisationen. Dies gilt ebenso für die Entwicklung und den Einsatz innovativer Techniken für den Bereich der Produkte, der Produktivität und der Unternehmensführung.

KMU in Deutschland verfügten im Herbst 1999 zu ca. 78 % über einen eigenen Internet-Anschluss, 11 % planten ihn in naher Zukunft. Im Herbst 2000 hatten bereits 91 % der KMU einen Internet-Anschluss, davon waren 81 % kleine Unternehmen. 39 % der Internet-Nutzer verfügen über eine Homepage. Jedes 10. KMU beteiligt sich an einem elektronischen Marktplatz. Diese Zahlen dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass z. B. zwei Drittel der Mittelständler in Deutschland noch keine umfassende Internet-Strategie entwickelt haben³⁵⁾. Der persönliche Kontakt den Kunden – einst für den Mittelstand eine „sichere Bank“ für Geschäfte – kann die Anwesenheit im Internet nicht vollständig ersetzen.

Eine bereits erfolgreiche Form der Vermarktung von Produkten und Dienstleistungen liegt in der Zusammenarbeit von KMU untereinander, um auch Großaufträge zu erhalten. Netzwerkstrategien schaffen Synergien und Arbeitsplätze bei KMU (Clemens u. a. 2000). Hierauf sollte sich der Mittelstand rasch einstellen. Dies gilt nicht nur für die Anpassung der Unternehmensstrukturen sondern auch für die Auswahl der Produkt- und Dienstleistungsangebote.

Bei den Exportanteilen der KMU nehmen die Exporte von Dienstleistungen mit 49 % einen eher unteren internationalen Platz ein. Die Anzahl der KMU, die im Dienstleistungsbereich in Deutschland tätig sind, beträgt 76 %³⁶⁾. Gerade im Dienstleistungsbereich öffnen sich für KMU und Existenzgründer innovative neue Aufgabenfelder. Dies wird am Beispiel der unternehmensbezogenen Dienstleistungen deutlich: Dienstleistungen sind generierbar. Kreative Dienstleistungen sind Innovationen für den Wandel (Bullinger 1997).

Dienstleister für klar definierte, global operierende Kundengruppen können auch Kleinstunternehmer („SOHOS“:

Small offices, home offices) sein, die sich für spezielle Leistungen anbieten, die in Großunternehmen nicht mehr vorgehalten werden. Um diese Chance zu nutzen, sind freilich zusätzliche Anstrengungen notwendig. Dazu gehören eine erhöhte Bereitschaft zum kontinuierlichen Lernen, die Fähigkeit zur Kunden- und Markteinschätzung wie auch die Fähigkeit, zeitbegrenzt und Raum unabhängig arbeiten zu können.

Der Bedarf an wissensintensiven Dienstleistungen wächst. Es herrscht nicht nur in den Industrieländern, sondern insbesondere in den Entwicklungsländern eine große Nachfrage nach qualifizierten human resources. Ein Wissenstransfer über „Joint Ventures“ in Industrie- wie Entwicklungsländern ist eine praktische Form der Zusammenarbeit und fördert die internationale Erfahrung in der Zusammenarbeit. Es ist eine gute Möglichkeit gerade für kleine und mittlere Unternehmen, Kontakte für neue Kooperationen und neue Formen der Zusammenarbeit im globalen Raum herzustellen und aufzubauen.

KMU sind – ebenso wie multinationale Unternehmen – von den nationalen wie internationalen Regelwerken abhängig. Sie sind jedoch nur bedingt in der Lage, sich in die weltweit geführten Diskussionen über Veränderung und Anpassung der Regelwerke kraftvoll einzubringen. Deshalb ist die Politik gefordert, in Zusammenarbeit mit den Organisationen und Verbänden des Mittelstandes die Rahmenbedingungen mit Blick auf die Zukunftsperspektiven der KMU entsprechend zu justieren. Die Enquete-Kommission empfiehlt der Bundesregierung, bei der Schaffung bzw. Neuordnung von internationalen Regelwerken besonders auf die Folgen für KMU zu achten.

2.4 Konzentration und Wettbewerb in der Globalisierung

Mit der fortschreitenden Liberalisierung und Intensivierung des Welthandels ist die Wettbewerbspolitik wieder stärker in das Zentrum der wirtschaftspolitischen Steuerungsfragen gerückt. Insbesondere die rasant gewachsenen grenzüberschreitenden Fusionsaktivitäten erzeugen zunehmend wettbewerbspolitischen Handlungsbedarf. Es stellt sich immer drängender die Frage, ob nicht das Wettbewerbsrecht vor dem Hintergrund der unternehmerischen Internationalisierung künftig stärker einer pluri- bzw. multilateralen Handlungsebene bedarf. Dies vor allem aus der Sorge, dass bei fortschreitender Unternehmensverflechtung die Oligopolisierung und Vermachtung wichtiger Weltmärkte droht und dass insbesondere die Wettbewerbspositionen von kleinen und mittleren Unternehmen dadurch in Mitleidenschaft gezogen werden, denen es immer schwerer fällt, sich auf ihren traditionellen Märkten zu halten oder gar auf Märkte vorzudringen, auf denen Großunternehmen bereits präsent sind. Außerdem gibt es eine Reihe von Ländern, deren gesamtwirtschaftliche Position so schwach entwickelt ist, dass eine – sofortige und unbedingte – Öffnung ihrer Märkte zu einer friktionalen Verdrängung der eigenen Unternehmen führen kann.

Mit Hilfe zweier öffentlicher Anhörungen hat die Enquete-Kommission wesentliche Probleme und Konfliktlinien der Wettbewerbspolitik im internationalen Rahmen herausgearbeitet und verschiedene Optionen zur Entwicklung und

³⁵⁾ Vgl. dazu die Markt-Studie zur Strategie des Mittelstandes im e-Business von Putz & Partner (Hamburg).

³⁶⁾ Daten gründen auf BMWI 1999: Grundlage der Umsatzsteuerstatistik (Fachserie 14, Reihe 8).

Durchsetzung einer internationalen Wettbewerbsordnung diskutiert. Die zentralen Themen der Anhörung waren:

- Die Beurteilung der Mega-Merger-Aktivitäten im Kontext der fortschreitenden Liberalisierung des Welthandels und die daraus erwachsenden Gefahren im Hinblick auf Oligopolisierungen von großen und wichtigen internationalen Märkten,
- Möglichkeiten und Probleme der Fusionskontrolle auf der internationalen Ebene,
- Schritte zur Weiterentwicklung der internationalen Wettbewerbspolitik (z. B. Mindeststandards, Kooperationsabkommen) und die Rolle der WTO,
- Rolle und Auswirkung von Liberalisierung und Wettbewerbs-Mindeststandards für die Entwicklungs- und Schwellenländer.

Weitere Anhörungen der Enquete-Kommission brachten zudem Aufschluss über die Art und die Struktur der internationalen Verflechtungen von Unternehmen, deren Zunahme vor allem auf eine dramatisch gestiegene Welle von grenzüberschreitenden Übernahmen und Fusionen zurückgeht (vgl. Teil 2.2.3: „Globalisierung, Internationalisierung, Regionalisierung von Unternehmen und Märkten“). Fusionswellen sind zwar keine neue Erscheinung, jedoch zeigt sich derzeit in den Größenordnungen eine neue Qualität. Damit sind im Wesentlichen zwei Fragen verbunden: Zum einen geht es um das Problem, wie die betroffenen Standorte und

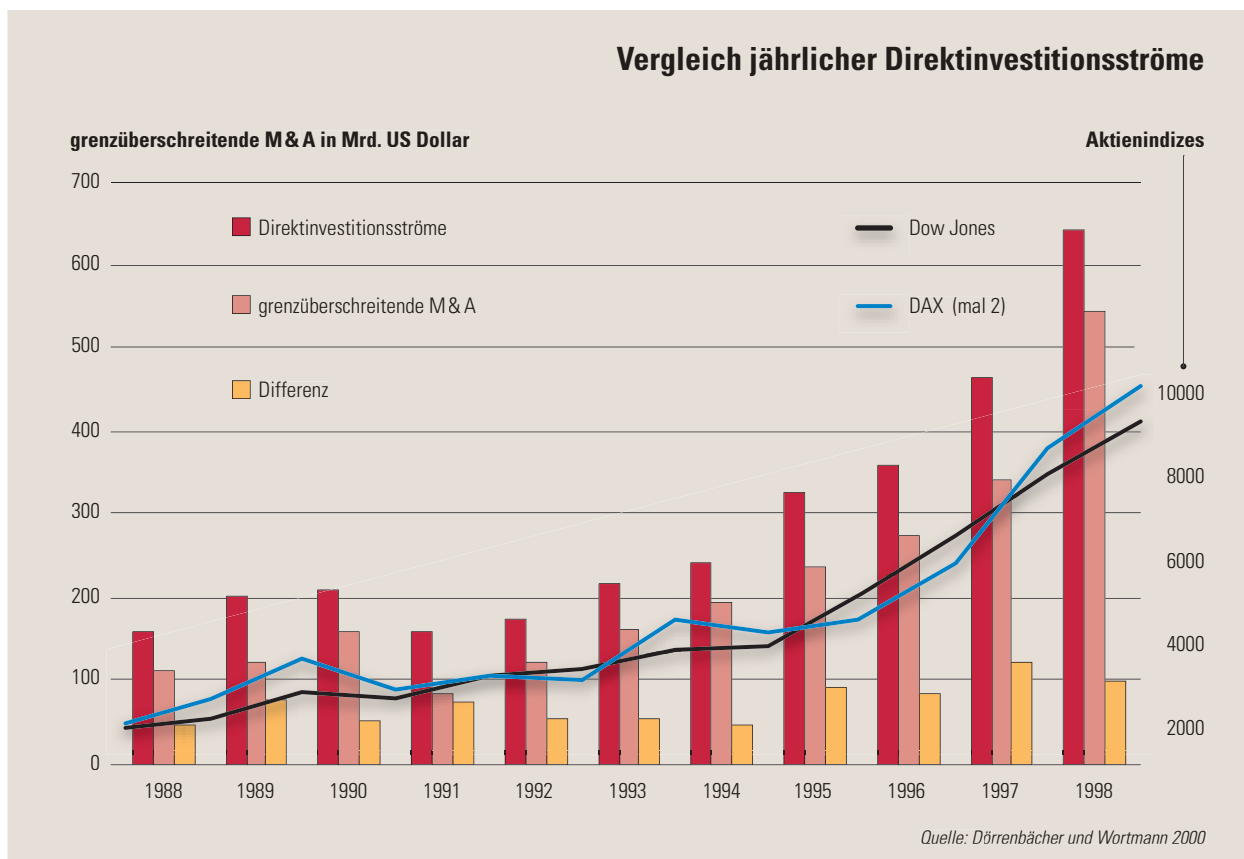
zunehmend auch Staaten von den unternehmerischen Umstrukturierungen betroffen sind, zum anderen wirft diese Entwicklung die Frage auf, wie der Wettbewerb auch bei zunehmender internationaler Unternehmenskonzentration gesichert werden kann bzw. wie durch Ergänzung und Neuausrichtung der Wettbewerbspolitik in Richtung auf die internationale Ebene der wettbewerbsbeschränkenden Tendenz, die jeder Konzentrationsentwicklung innewohnt, entgegengesteuert werden kann.

2.4.1 Zunehmende grenzüberschreitende Unternehmenskonzentration

Weltweit sind die Fusionsaktivitäten seit Mitte der neunziger Jahre stark angestiegen. Besonderes Merkmal der aktuellen Fusionswelle ist die vergleichsweise hohe Zahl von Zusammenschlüssen zwischen Großunternehmen (Megafusionen). Gleichzeitig haben sich die weltweiten Direktinvestitionen dramatisch erhöht. Die Zunahme der weltweiten Direktinvestitionen sind stark auf grenzüberschreitende Übernahmen und Fusionen zurückzuführen (vgl. Abbildung 2.7). Etwa 90 % der Direktinvestitionen der Industrieländer werden von ihren multinationalen Unternehmen vorgenommen.

Im Jahr 1999 wurden für Beteiligungen an und Übernahmen von Unternehmen weltweit etwa 2 500 Mrd. US\$ bezahlt. Weltweit hat sich in den neunziger Jahren die Zahl der Unternehmenszusammenschlüsse fast verdreifacht und ihr

Abbildung 2.7



Wert verachtfacht: Zwischen 1990 und 1999 ist die Zahl der Fusionen weltweit von rund 9 000 auf fast 25 000 gestiegen – ihr Wert hat sich von 290 auf 2 380 US\$ erhöht (Kleinert und Klodt 2000). Die Bedeutung von Megafusionen kann dabei anhand des wertmäßigen Anteils der größten Zusammenschlüsse am weltweiten Transaktionsvolumen abgelesen werden: Er stieg von 8 % im Jahr 1997 auf 23 % im Jahr 1998. Dieser Trend wird bestätigt durch die Entwicklung in den USA, wo das Transaktionsvolumen der jeweils größten Mergers gleichzeitig und ebenfalls überproportional angeht (Monopolkommission 2000: 410 ff.).

Allerdings zeichnet sich angesichts der anhaltend negativen Kursentwicklung an den internationalen Aktienbörsen derzeit eine Pause ab: Die Zahl der Zusammenschlüsse sank nach einer Meldung der KPMG Corporate Finance Deutschland im ersten Halbjahr 2001 weltweit um 35 %. Danach sank der Wert der Transaktionen um 58 % gegenüber dem Vorjahr. Den stärksten Rückgang gab es in Westeuropa mit einer Minderung des Gesamttransaktionsvolumens von 63 %; in den USA sank der Wert um 51 %. Im asiatisch-pazifischen Raum war – bei allerdings relativ niedrigem Vorjahresniveau – ein Rückgang um 19 % zu verzeichnen (Handelsblatt vom 25. Juni 2001).

Die wettbewerbspolitische Relevanz von Zusammenschlüssen bemisst sich insbesondere danach, ob und inwieweit die fusionierenden Unternehmen in aktueller oder potentieller Konkurrenz stehen oder ob sie auf verschiedenen Märkten tätig sind. Zwar kann auch durch vertikale Integration oder mittels Konglomeratfusionen Marktmacht entstehen oder verstärkt werden, insgesamt ist jedoch die Gefahr der Wettbewerbsbeeinträchtigung bei horizontalen Fusionen am höchsten (Zusammenschlüsse von Wettbewerbern!). Um solche Fusionen handelt es sich derzeit beim mit Abstand größten Teil der Fälle: In den von der EU-Kommission geprüften Fusionen – das Bundeskartellamt kommt zu einem ähnlichen Ergebnis – gehörten über 80 % der Unternehmen der gleichen Branche an.

2.4.2 Gründe für die Internationalisierung des Unternehmenssektors

Die Enquete-Kommission sieht folgende Fusionsgründe. Vorrangig geht es den Unternehmen darum, möglichst weltweit präsent zu sein, neue Märkte zu erschließen, neues Know-how zu gewinnen sowie die Produktionskapazitäten zu optimieren. Dabei konzentrieren sie sich – nach der Diversifikationswelle der siebziger und frühen achtziger Jahre – heute wieder auf ihre sogenannten Kernkompetenzen. Eine Folge davon ist der Verkauf von Abteilungen und die Stilllegung von Konzernunternehmen, soweit ihnen für die Kernkompetenzen keine strategische Bedeutung zukommt. Eine andere Folge ist Outsourcing, das heißt statt eigener Herstellung von Produkten und Nutzung von in house-Dienstleistungsressourcen deren Zukauf aus dem Markt, und eine dritte Folge ist die schon beschriebene Fokussierung auf horizontale Zusammenschlüsse. Die geopolitischen Veränderungen, die Handelsliberalisierung, die Integration von Nationalstaaten in gemeinsamen Wirtschaftsräumen, insbesondere aber auch die rasante Entwicklung der Kommunikationstechniken eröffnen für Unternehmen ganz neue Möglichkeiten für grenzüberschreitende Wachstumsstrategien. Vor allem die Konzentration von Wert-

schöpfungsaktivitäten auf eine kleinere Zahl größerer Standorte ermöglicht es, economies of scale zu verbessern. Es werden transnationale Netzwerke aufgebaut und die Produktion auf bestimmte Standorte spezialisiert (Dörrenbächer und Wortmann 2000; Kisker 2001; Dörrenbächer und Plehwe 2000; Hassel u. a. 2000).

Die wesentliche Motivation von Unternehmensfusionen ist die Reduzierung von Transport-, Informations- und Kommunikationskosten. Begleitet wurde dieser Prozess von einem Boom auf den Aktienmärkten sowie der Möglichkeit, Aktien als Akquisitionswährung einzusetzen. Fusionen treten besonders in Sektoren auf, die durch neue Technologien gekennzeichnet sind. Zusammenschlüsse im Internet-Sektor, im Medienbereich und im Finanzsektor lassen sich auf diese Entwicklung zurückführen (Kleinert und Klodt 2000). Fusionen sind jedoch keineswegs immer vom Erfolg gekrönt. Internationale Studien belegen, dass sich in höchstens der Hälfte der Fälle die erhofften Gewinnsteigerungen realisieren lassen (Monopolkommission 2000: 416).³⁷⁾

2.4.3 Megafusionen: Gefährdungen der globalen Wettbewerbsbedingungen

Die Fusionen großer Unternehmen werden in der Öffentlichkeit zunehmend kritisch bewertet. Die wachsende Zahl von Megafusionen wirft mittel- und langfristig das Problem der Vermachtung von Märkten auf. Dadurch wächst die Gefahr, dass wichtige Wirtschaftssektoren weltweit – in einzelnen Regionen oder Volkswirtschaften sogar mit besonderer Intensität – von wenigen Großunternehmen beherrscht werden. Für die Kommission haben sich die empirischen Anzeichen verdichtet, dass es sich nicht allein um eine Reaktion der Unternehmen auf verstärkten Wettbewerbsdruck handelt, sondern auch um unternehmerisch-strategische Handlungsorientierungen in Richtung auf weltweite Oligopolisierung (van Miert 2001). Eine solche Entwicklung droht im Zeitablauf nicht nur die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs in wichtigen Wirtschaftssektoren global einzuschränken, sie kann zu einer politisch-ökonomischen Vermachtung zentraler Bereiche des Wirtschaftslebens weltweit führen. Festzustellen sind aber auch gegenläufige Tendenzen, die einer Reduzierung von Wettbewerbsintensität entgegenwirken. Hierzu zählen die (noch) aus den Markterweiterungen resultierenden prokompetitiven Effekte (Hellwig 2001; Monopolkommission 2000: 410 ff.).

Wichtig sind insbesondere folgende Aspekte:

- **Technischer Fortschritt.** Für die wirtschaftliche Entwicklung besonders nachteilig sind die dynamischen wettbewerbsbeschränkenden Wirkungen, die von Fusionen ausgehen können. Die Zusammenlegung von Forschungs- und Entwicklungsabteilungen kann zu einer Abnahme der Anzahl der Innovation in den fusionierten Unternehmen führen. Zugleich erhöht sich indessen die Effizienz der FuE-Ausgaben, weil Doppelforschung vermieden und der Selektionsdruck im Hinblick auf die kommerziellen Verwertungschancen der Innovationen

³⁷⁾ Die Unternehmensberatung Pricewaterhouse-Coopers hat festgestellt, dass mehr als 80 Prozent der Unternehmen nicht einmal die Kapitalkosten der Fusion erwirtschaften und dass rund ein Drittel der gekauften Betriebe auch wieder verkauft werden.

verstärkt wird. Innerhalb der Branche reagieren die Konkurrenten auf die Fusion – so lehrt die Erfahrung – häufig mit intensivierten FuE-Anstrengungen. Dadurch kann sich der internationale Forschungs- und Innovationswettbewerb verschärfen, was eine Verkürzung der Produktzyklen zur Folge haben kann. Auch die Errichtung von Marktzutrittsschranken aufgrund von irreversiblen Investitionen kann eine Folge von Fusionen sein (suboptimaler Pfad des Strukturwandels). Dieses Risiko besteht vor allem bei Netzwerktechnologien, solange alternative Technologien für einen Substitutionswettbewerb nicht oder noch nicht kostengünstig zur Verfügung stehen (Beispiele: TV-Übertragung via Satellit versus Breitbandkabel; Telefon-Festnetz versus Funkübertragung auf der „letzten Meile“).

- **Abhängigkeit mittelständischer Unternehmen.** Kleinere und mittlere Unternehmen stehen zunehmend weniger größeren Unternehmenseinheiten mit entsprechender Verhandlungsstärke gegenüber. Daraus können sich strukturelle Nachteile für den Mittelstand, im Einzelfall bis zur Abhängigkeit, ergeben, wenn und so weit er nicht in der Lage ist, rechtzeitig – z. B. durch Diversifikation oder Spezialisierung – auf anderweitige Nachfrage auszuweichen (Zulieferer- bzw. Nachfragemachtproblematik).
- **Gesellschaftspolitische Probleme.** Megafusionen können ebenso unerwünschte wie intransparente Einflussmöglichkeiten auf Entscheidungen der Politik bewirken. Als gut organisierte und finanzkräftige Organisationen haben Großunternehmen de facto besondere Zugänge zu politischen Entscheidungsträgern. Sie sind deshalb häufig anderen weniger großen Unternehmen bei der Werbung um politische Unterstützung überlegen (sog. Rent Seeking).

2.4.4 Perspektiven für eine globale Wettbewerbsordnung

Eine multilaterale Wettbewerbsordnung, die schon 1948 mit der Havanna-Charta vorgesehen war, ist bis heute nicht erreicht. Zwar sind im Rahmen des GATT, des GATS und des TRIPS von den Unterzeichnerstaaten auch wettbewerbspolitische Regeln vereinbart worden. Sie beziehen sich jedoch nur auf staatliches Handeln. Die heutige Wettbewerbspolitik findet im Wesentlichen im nationalen Rahmen, in der EU und bilateral statt. Nicht mehr als ca. 90 Staaten kennen ein – zum Teil nur rudimentäres – Wettbewerbsrecht in ihrer nationalen Gesetzgebung. Vor allem eine Fusionskontrolle fehlt häufig. Länderübergreifende Ermittlungen sind ebensowenig möglich wie transnational wirksame Verfügungen. Andererseits unterliegen Unternehmen, deren Verhaltensweisen sich wettbewerbsrelevant auf das Gebiet mehrerer Staaten auswirken, immer häufiger einer Mehrzahl paralleler kartellbehördlicher Prüfungen in den betroffenen Ländern. Die Unternehmen tragen also neben dem mit solchen Mehrfachnotifizierungen steigenden Kosten- und Zeitaufwand zunehmend auch das Risiko gegebenenfalls divergierender Entscheidungen.

Das nationale Wettbewerbsrecht stößt angesichts dieser Entwicklung an Grenzen. Zwar endet die Reichweite nationaler Wettbewerbsregelungen nicht an den Landesgrenzen („effects doctrine“), und auch die internationalen Abkommen

zur gegenseitigen Amtshilfe bis hin zur sog. „positive comity“ erleichtern die Lösung von Wettbewerbsproblemen im internationalen Rahmen. Diese Abkommen helfen jedoch nicht, wenn die wettbewerbspolitischen Konflikte auf unterschiedlichen nationalen Rechtsregeln beruhen. Darüber hinaus resultieren manche wettbewerbspolitischen Konflikte aus divergenten wirtschafts- und industriepolitischen Grundentscheidungen und Strategien. Je stärker die Fusionsaktivitäten über nationale Grenzen hinausgehen, desto häufiger werden die Fälle, in denen zur Sicherung des Wettbewerbs international verbindliche Wettbewerbsregeln wünschenswert wären.

Entwicklung internationaler Wettbewerbsregeln

Verschiedene Lösungsoptionen, die auch parallel verfolgt werden können, kommen in Betracht. Sie reichen von einer kontinuierlichen Angleichung nationaler Wettbewerbsregeln bis hin zur Anpassung von Verfahrensregeln. Zu berücksichtigen ist aber, dass weltweit die Mehrzahl der Staaten keine eigenen Wettbewerbsgesetze hat, gleichzeitig existieren in der Staatenwelt beträchtliche Unterschiede zwischen den wettbewerbspolitischen Grundüberzeugungen (Monopolkommission 1998: 352). Daraus folgt, dass neben multilateralen, global wirksamen Vereinbarungen – zumindest für's erste – auch bilaterale, plurinationale und regional-länderübergreifende Lösungsansätze verfolgt werden sollten. Die Anhörungen und Diskussionen der Kommission erbrachten eine Reihe von perspektivischen Vorstellungen zur Weiterentwicklung der Wettbewerbspolitik auf internationaler Ebene:

- **Anwendung des bestehenden Instrumentariums.** Zunächst kommt es darauf an, das vorhandene wettbewerbliche Instrumentarium konsequent anzuwenden und die grenzüberschreitende Kooperation der Wettbewerbsbehörden zu verstärken. Ein wichtiger Schritt hierzu war die vom OECD-Ministerrat im Jahr 1998 verabschiedete – allerdings unverbindliche – Empfehlung über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von „hardcore-Kartellen“, d. h. Preis-, Gebiets- und Quotenabsprachen, als einen ersten Schritt zu einer effektiven Kontrolle transnationaler Wettbewerbsbeschränkungen. Sehr wichtig bleibt auch die weitere Verbesserung der bilateralen kartellbehördlichen Zusammenarbeit.
- **Annäherung der wettbewerbspolitischen Grundprinzipien.** Über die bilaterale Kooperation der Wettbewerbsbehörden hinaus ist auf internationaler Ebene eine schrittweise Annäherung in den wettbewerbspolitischen Grundprinzipien anzustreben. Dies erfordert einen langfristig angelegten Bewusstseins- und Meinungsbildungsprozess („soft harmonization“): Auf multilateraler Ebene ist hierzu im Rahmen der WTO die „Working Party on the Interaction between Trade and Competition Policy“ eingerichtet worden, die sich seit 1996 bemüht, ein für die Mitgliedsstaaten verbindliches Regime gegen hardcore-Kartelle zu erarbeiten. In der UNCTAD wird eine solche Diskussion bereits seit 1981 geführt. Das Mandat der in diesem Rahmen tätigen Wettbewerbsexpertengruppe umfasst zwar nicht die Verhandlung verbindlicher internationaler Regelungen, die Diskussion und die technische Hilfe (Beratungsleistungen) tragen jedoch zu einer Annäherung der Positionen bei. Dies zeigt sich nicht zuletzt daran, dass seitdem ca. 20 Ent-

wicklungsländer eine eigene Wettbewerbsgesetzgebung eingeführt haben.

- **Plurinationale Perspektiven.** Internationale Vereinbarungen über ehrgeizigere Standards für das internationale Wettbewerbsrecht, die parallel zum Ausbau der bilateralen Zusammenarbeit geschlossen werden, können einen weiteren Beitrag zur Vermeidung von Durchsetzungskonflikten leisten, ohne dass eine Verwässerung des bereits erreichten Schutzniveaus – vor allem bei der Fusionskontrolle – zu befürchten wäre. Als ein Schritt in diese Richtung könnte ein plurinationaler Ansatz dienen, der zunächst nur jene Länder einschließt, die bereits eine entwickelte Wettbewerbsordnung einschließlich einer effizienten Fusionskontrolle besitzen und entsprechende Institutionen aufgebaut haben. Ein solches Regime müsste beitrittsoffen gestaltet sein. Angesichts der Freiwilligkeit einer Mitgliedschaft wäre es einerseits flexibel genug, um die bestehenden Unterschiede der Volkswirtschaften und Wettbewerbskulturen zu berücksichtigen, zum andern würden keine Abstriche an der wettbewerbspolitischen Ausrichtung der entwickelten Volkswirtschaften erforderlich (Europäische Kommission 2000: 5 f.). In diese Richtung zielt die neuere transatlantische Initiative zur Errichtung eines „Global Competition Forum“. Für diese Initiative hat erstmals auch die US-amerikanische Seite Interesse an mehr als nur bilateraler Zusammenarbeit signalisiert. Sie ist bereits auf Zustimmung seitens der EU-Kommission (Kommissare Lamy und Monti) und der OECD gestoßen.
- **Multilaterales Regelwerk als langfristige Perspektive.** In längerer Sicht sollte an der Perspektive eines multilateralen Regelwerks auf dem Gebiet des Wettbewerbsrechts festgehalten werden. Ein entsprechendes Abkommen könnte die beteiligten Staaten verpflichten, auf nationaler Ebene bestimmte wettbewerbliche Kernprinzipien festzulegen, für deren Einhaltung zu sorgen und sich Regeln der Streitschlichtung zu unterwerfen. Da Strukturwandel und Marktmißbrauch Verbraucherschutz-, Umweltschutz- und Arbeitnehmerinteressen betreffen, empfiehlt sich eine Konsultation von Sozialpartnern und NGOs auch auf internationaler Ebene. Darüber hinaus kann eine Einbeziehung der Zivilgesellschaft bei der Bekämpfung von Korruption sowie beim Aufbau und bei der Umsetzung von marktwirtschaftlichen Wettbewerbsstrukturen eine große Hilfe sein. Am Ende eines derartigen – notwendigerweise langfristigen – Prozesses könnte dann schließlich auch ein Weltkartellamt oder eine analoge Institution stehen. Bedenken wurden in diesem Kontext insbesondere von der Monopolkommission (2000: 427; auch Hellwig 2001) geäußert, sie befürchtet neben institutionell-prozeduralen Schwierigkeiten vor allem eine Absenkung des materiellen Schutzniveaus.

Die bereits vorhandenen Regelwerke, vor allem das am meisten entwickelte der OECD, aber auch die Ansätze der WTO-Arbeitsgruppe und der UNCTAD, sollten koordiniert und zunehmend mit Verbindlichkeit ausgestattet werden. Gleichzeitig sollte die zunächst plurinational angelegte Initiative eines „Global Competition Forum“ forciert und beitrittsoffen ausgebaut werden, um die darin liegende Chance, längerfristig auch für Unternehmenszusammenschlüsse glo-

baler Dimension ein Kontrollregime aufzubauen, zu nutzen. Auch hier beklagt die Enquete-Kommission die mangelhafte Datenbasis in Deutschland, aber auch in anderen Ländern. Sie plädiert für gezielte Anstrengungen zur Verbesserung der Datenlage in diesem Bereich.

2.4.5 Wettbewerb und Entwicklungsländer

Der klassischen Außenhandelstheorie folgend, die seit Ricardos Modell vom „komparativen Kostenvorteil“ davon ausgeht, dass ein freier Handel zu einer Steigerung des gesellschaftlichen Reichtums für alle Handelspartner führt, wird von Industrieländern, von transnationalen Konzernen wie über multilaterale Organisationen und Institutionen die Liberalisierung des Weltmarktes als wesentliches Mittel zur Überwindung der Armut in Entwicklungsländern dargestellt und angestrebt. Die Strukturadaptationsprogramme des IWF werden entsprechend mit Liberalisierungsaufgaben verknüpft.

In der Praxis zeigt sich jedoch, dass eine nachhaltige positive Auswirkung der Beteiligung am freien Handel und dem internationalen Wettbewerb einen bereits vorhandenen Stand der Entwicklung der heimischen Wirtschaft voraussetzt. Eine Spezialisierung von unterentwickelten Ländern auf Produktion und Export von unverarbeiteten Primärgütern verstärkt die Abhängigkeit von schwankenden Weltmarktpreisen sowie das vorhandene Technologiegefälle. Diese Situation hemmt eine Entwicklung, die zu einer höheren Produktivitätsentwicklung führt.³⁸⁾

Ob günstigere Erwartungen begründet sind, wenn im internationalen Wettbewerb ein Entwicklungsland den Zuschlag als dezentraler Produktionsstandort eines transnationalen Unternehmens zur Weiterverarbeitung industrieller Produkte erhalte, sei dahin gestellt. Auf der einen Seite liesse sich argumentieren, dass transnationale Unternehmen im Rahmen ihrer globalen Wertschöpfungskette i. d. R. überall den aktuellen Stand der Technik einsetzen. Dieser erfordert eine Höherqualifizierung der lokalen Arbeitskräfte. Dadurch entstehen verschiedene positive Spillover-Effekte in der lokalen Wirtschaft hinsichtlich Produktivität, Ausbildung, Arbeits- und Sozialstandards. Die Ausschöpfung dieses Potenzials durch die Entwicklungsländer gelingt um so besser, so lehren die Erfahrungen, je höher bereits der Stand der heimischen Wirtschaft sowie der sozioökonomischen Infrastruktur ist. Im Idealfall eines „Wettbewerbs auf gleicher Augenhöhe“ („level playing field“) kommt es zu einer fairen Aufteilung der Außenhandelsgewinne auf die Beteiligten. Diese Entwicklung ergibt sich jedoch nicht zwangs-

³⁸⁾ Schon im 19. Jahrhundert hat Friedrich List für eine aktive Rolle des Staates im nachholenden Entwicklungsprozeß plädiert. Zeitweise sollte es sogar möglich sein, eine „nationale Ökonomie“ gegenüber unerwünschten Weltmarkteinflüssen (durch Einführung von „Erziehungszöllen“) abzusichern (temporäre und partielle Dissoziation). Eine solche Strategie jedoch, die noch in den 70er Jahren viele Fürsprecher unter Entwicklungspolitikern fand, ist seit den 80er Jahren infolge der finanziellen Öffnung der meisten Entwicklungsländer (ein Effekt der Schuldenkrise) nicht mehr umsetzbar. Daher sind komplexere Entwicklungsstrategien, die sich weder einseitig auf den Markt und die durch ihn herbeigeführte globale Arbeitsteilung noch auf die staatliche Regulierung verlassen, erforderlich: Es geht letztlich darum, die gesellschaftlichen Ressourcen zur Steigerung der „systemischen“ Wettbewerbsfähigkeit zu mobilisieren.

läufig. Wie entwicklungspolitische Analysen zeigen³⁹⁾, kommt die Realisierung der erwarteten „spill-over-Effekte“ nur unter günstigen Bedingungen zustande. Es besteht die Gefahr, dass Projekte transnationaler Unternehmen keine weitergehenden Effekte auf die Gesamtwirtschaft des betreffenden Landes ausüben, wenn deren lokale, regionale oder nationale Vernetzung so gering ausgeprägt ist, dass sie einen Entwicklungsprozess nicht zu tragen oder nur zu initiieren in der Lage sind.

Auch die Probleme der ökonomisch-politischen Vermachtung zeigen sich in besonderer Weise in den Entwicklungs- und Schwellenländern. Multinationale Unternehmen, die in Entwicklungsländern agieren, haben dort in der Regel eine ungleich stärkere Position als in den OECD-Ländern. Auch wenn die grenzüberschreitenden M&A-Aktivitäten vor allem auf Unternehmen in den entwickelten Ländern konzentriert waren, ist doch auch in den Schwellenländern eine beträchtliche Merger-Aktivität zu verzeichnen, an denen hauptsächlich multinationale Unternehmen aus den Industrieländern beteiligt sind (Singh und Dhumale 1999; Singh 2001).

Viele Ökonomien in Entwicklungsländern haben bisher keine ausdifferenzierten Wettbewerbsordnungen entwickelt, dementsprechend auch keine wettbewerbspolitischen Institutionen aufgebaut und wünschen dies derzeit auch nicht. Die Forcierung einer Wettbewerbspolitik bedarf sowohl eines gegenüber machtvollen Unternehmen starken wie eines rechtsstaatlichen Staates und einer ausgebildeten Zivilgesellschaft, die viele Entwicklungsländer gar nicht haben – zum Teil tragen gerade die Industrieländer daran eine historische Mitverantwortung.

Als einen positiven Beitrag auf dem Weg von Entwicklungsländern in den Wettbewerb müssen innerhalb der OECD Regularien entwickelt werden, die den international agierenden Unternehmen diejenigen Praktiken in den Entwicklungsländern verbieten, die ihnen auf den heimischen Märkten auch verboten sind.

Die Enquete-Kommission hat sich – nicht zuletzt im Rahmen einer Anhörung – ausführlich mit diesem Problemkreis beschäftigt. Die wirtschaftsstrukturellen Eigenheiten der Entwicklungs- und Transformations-Ökonomien legen noch für eine längere Phase einen partiellen Verzicht auf das in entwickelten Volkswirtschaften vorhandene wettbewerbspolitische Instrumentarium zugunsten einer entwicklungspolitischen Investitions- und Aufbaustrategie – orientiert an einem „optimal degree of competition“ (Ajit Singh) – nahe (Singh und Dhumale 1999; Singh 2001). Offen ist für die Kommission noch die Frage der konkreten Bewertung und der Weiterentwicklung des Präferenzsystems (Special and Different Treatment – SDT) für die Entwicklungsländer im heutigen multilateralen Handelssystem.

³⁹⁾ Dies betrifft vor allem die Analysen von Rosenstein-Rodan, Nurkse, Hirschman und in neuerer Zeit auch Krugman, die gezeigt haben, dass Entwicklungsprozesse nicht zuletzt auf Koppelungseffekten („linkages“) und Ausstrahlungseffekten („spill-over“) beruhen (Krugman 1986).

2.5 Verkehrsentwicklung und Verkehrskosten

Die Arbeitsgruppe „Waren und Dienstleistungen“ hat sich in zwei gemeinsamen Anhörungen mit der Arbeitsgruppe „Ressourcen“ einen ersten Überblick zum Themenkomplex „Transport, Logistik und Verkehr“ verschafft. Damit folgte sie ihrem Auftrag, die Entwicklungen auf den Waren- und Dienstleistungsmärkten auch im Hinblick auf die gütermarktlichen Mobilitätsbedingungen und damit verbundenen Transportkosten zu untersuchen.⁴⁰⁾ Es geht dabei insbesondere um den Zusammenhang zwischen der Internationalisierung von Märkten, den Verkehrskosten, der Entwicklung von Transportsystemen, der Informations- und Kommunikationstechnologie und dem damit verbundenen Ressourcenverbrauch. Im Hintergrund steht der Befund, dass der internationale Handel mit Waren und Dienstleistungen in den letzten beiden Dekaden wertmäßig kontinuierlich zugenommen hat, ein Trend, der zwar seit den frühen fünfziger Jahren zu beobachten ist, sich freilich zuletzt deutlich beschleunigt hat (vgl. Teil 2.2 „Fakten und Trends: Die Globalisierung der Waren- und Dienstleistungsmärkte“). Die Mengenentwicklung bei Transportaufkommen und Transportleistung zeigt allerdings teilweise eine andere Entwicklung.

2.5.1 Globalisierung und die Rolle der Transportkosten

Transportkosten sind ein Teil der Transaktionskosten, hierzu zählen neben den Kommunikationskosten auch die Zölle, nicht-tarifäre Handelshemmnisse und die Markterschließungskosten:

- **Realwirtschaftliche Transaktionskosten** stehen vor allem mit dem Transport der Güter in Verbindung. Sie umfassen Fracht, Verpackungskosten (und damit verbundene weitere Kosten wie etwa Versicherungen). Darüber hinaus entstehen u. U. Produktadaptionkosten, wenn Produkte für den Verkauf auf ausländischen Märkten angepasst werden müssen;
- **Monetäre Transaktionskosten** beziehen sich auf die Abwicklung von Finanztransaktionen (Kosten der Zahlungssysteme, Fakturierung in Auslandswährung, Absicherung von Währungsrisiken);
- Transaktionskosten, die durch **politische Entscheidungen** entstehen, sind Zölle, nicht-tarifäre Handelshemmnisse, Steuern im Außenhandel oder Kontrollen des Kapitalverkehrs. Darüber hinaus gibt es je nach Destination der Güter zusätzliche Länderrisiken, die ebenfalls mit Kosten verbunden sind und sich auf die Wahrscheinlichkeit des Zahlungsausfalles der Abnehmer beziehen (z. B. Ausfallbürgschaften und -garantien).

Die Transaktionskosten sind in allen Bereichen gesunken, so etwa durch die Senkung tarifärer Handelshemmnisse im Zuge mehrerer GATT-Runden sowie durch den Abschluss regionaler Zollunions- und Freihandelsabkommen, insbesondere der EU und der NAFTA. Insgesamt haben die Verbesserungen von Transport und Kommunikation und die Senkung der Transaktionskosten insgesamt zu einer Situa-

⁴⁰⁾ Der wissenschaftliche Input der beiden Anhörungen wurde durch ein zusätzliches Gutachten ergänzt (Aberle 2001b).

tion geführt, die eine erhebliche Ausweitung der Transporte und insbesondere eine Verlagerung von Produktion vom Zentrum (Industrielländer), in die Peripherie (Entwicklungsländer) ermöglichen. Generell lassen sich beim Transport enorme economies of scale (Größenvorteile) realisieren (Knoflacher 2001: 3 ff.). Dazu bedarf es jedoch – so etwa bei Eisenbahnlinien, Fernverkehrsstraßen, Schifffahrtswegen und Flughäfen – ausreichender vorangehender Infrastrukturinvestitionen, deren Leistungsfähigkeit im internationalen Vergleich deutlich variiert. Der Gesamtprozess ist gegenwärtig durch folgende zentrale Merkmale gekennzeichnet (Aberle 2001a):

- Die zunehmende Handelsintegration ist mit intensivierter, vor allem **internationaler Arbeitsteilung** verbunden (Fertigungstiefenreduzierung). Sie fördert Outsourcing-Prozesse und bewirkt vor allem Ausweitungen der Transportentfernungen. Die Folge ist: Die Tonnenkilometer steigen deutlich stärker als das reale Bruttoinlandsprodukt.
- Die langfristigen Veränderungen in der **gesamtwirtschaftlichen Güterstruktur** (Stagnation bzw. Rückgang von Grundstoffproduktion und -verarbeitung; Vordringen von Investitions- und langlebigen Konsumgütern) begünstigen den Straßengüterverkehr und treffen die Bahn und die Binnenschifffahrt negativ; als Ursache können die unterschiedlichen Systemeigenschaften der Verkehrsträger benannt werden (Güterstruktureffekt). Die relativ niedrigen Transportkosten begünstigen diesen Trend.
- Der Güterstruktureffekt wird durch den **Logistikeffekt** verstärkt: Er resultiert aus weltweiten Optimierungsstrategien hinsichtlich der Güter- und Informationsflüsse (z. B. supply chain management; sehr hohe Qualitätsansprüche an die Transportprozesse durch produktionssynchrone Liefersysteme, Verzicht auf Zwischenlager; teilweise starke Sendungsgrößenreduzierung). Ein besonderes Problem ist: Eisenbahn und Binnenschifffahrt weisen im Vergleich zum Straßengüterverkehr niedrigere logistische Leistungspotentiale auf. Der Luftverkehr ist aufgrund seiner Nicht-Substituierbarkeit und der hohen Bedeutung zeitkritischer Transporte vom Güterstruktureffekt durch diese Effekte besonders positiv betroffen.
- Vordringen von **Just in time-Konzepten**. JIT-Konzepte basieren auf der Hypothese weitgehend störungsfreier Transportabläufe; nicht Schnelligkeit, sondern extrem hohe Zuverlässigkeit wird gefordert. JIT-Aufgaben können prinzipiell auch von der Schiene und der Binnenschifffahrt durchgeführt werden, sofern die Zuverlässigkeit der regelmäßigen zeitgenauen Anlieferungen gewährleistet wird. JIT führt in der Regel wegen der Kombination von produktionssynchronen Anlieferungsfahrten und fehlenden Eingangslagern zu erhöhten Fahrtzahlen. Die Enge der Zeitfenster stellt häufig auch den Straßengüterverkehr vor problematische Situationen (Einhaltung der höchstzulässigen Lenkzeiten, Geschwindigkeitsübertretungen). Die geringen Sendungsgrößen bei erhöhter Zahl der Anlieferungen pro Zeiteinheit begünstigen den Lkw, wie auch die Integratoren im Luftfrachtverkehr.

In den Anhörungen wurde besonders auf die Folgen verwiesen, wenn den Verkehrsträgern nicht in angemessener Weise

die unmittelbaren und auch die volkswirtschaftlichen Kosten des Transportes zugeordnet werden. Knoflacher bestreitet in diesem Zusammenhang die Aussagefähigkeit der heutigen Preise und spricht von „Irrtümern der Ökonomie“. Es gilt als unbestritten, dass nicht alle Kosten des Verkehrs diesem wirklich zugerechnet werden (vgl. Teil 2.5.2). Unabhängig davon lässt sich feststellen, dass zwei Probleme offenkundig werden, sofern die konkurrierenden Verkehrsträger insgesamt nur unvollständig und zusätzlich unterschiedlich mit den volkswirtschaftlichen Kosten der Transportleistungserstellung belastet werden (Aberle 2001a):

- **Allgemeine Tendenz einer zu „billigen“ Transportleistung**. Dies bedeutet: Der Umfang der Transportleistungsnachfrage ist höher als gesamtwirtschaftlich sinnvoll. Dies kann zur Verstärkung der Tendenzen beitragen, die Fertigungstiefen zu reduzieren und global sourcing über große Entfernungen zu praktizieren.
- **Verkehrsträgerspezifische Fehlanlastung der Kosten**. Eine verkehrsträgerunterschiedliche Anlastung der volkswirtschaftlichen Kosten führt zu einer künstlichen Veränderung des Modal split. Der empirische Befund zeigt hier Benachteiligungen vor allem der Binnenschifffahrt, aber auch der Bahn.

Festgestellt wurde aber auch, dass die wichtigsten Komponenten der externen Kosten, die Schadstoffe, Lärm und CO₂-Emissionen, in ihrer verkehrsträgerspezifischen Höhe (Mengengerüste und Bewertungsprinzipien) äußerst umstritten sind (national und international). Dennoch können wissenschaftlich gestützte Näherungswerte politisch gesetzt und kostenwirksam gemacht werden.

In diesem Zusammenhang sieht Knoflacher (2001: 9) die Gefahr, dass der immer geringere Anteil an Transportkosten zu einem starken Anreiz zur Entstehung immer schnellerer und größerer Strukturen werden könnte (Tendenz zum Monopol und Fusionen). Im ökonomischen Bereich könnten sich internationale Großstrukturen dadurch den nationalen Verpflichtungen der Gesellschaft entziehen. Er sieht zugleich die Gefahr des Verlustes einer Vielfalt von produktionstechnischen und Produkt-Lösungen und befürchtet zugleich einen verminderten Innovationsdruck. Eine weitere Gefahr wird darin gesehen, dass Nutzen und Gewinn und der Bereich für den die Unternehmen Verantwortung tragen auseinanderfallen: „Soziale Probleme wie Kinderarbeit werden nicht mehr sichtbar, weil sie räumlich weit entfernt sind. Verpflichtungsprobleme wie etwa die Protokolle von Montreal oder Kyoto werden negiert, weil man auf Zeit setzt. Systeme nationaler Verpflichtungen oder Ethik greifen unter diesen Bedingungen nicht mehr, die Dimension der Weltwirtschaft und des Transportsystems liegt außerhalb nationaler Bereiche.“ (ebd.)

Allerdings wirken technische und ökonomische gegenläufige Tendenzen diesem Trend zur Zentralisierung und Monopolisierung entgegen. Dazu zählen auch die Agglomerationseffekte (Clusterbildung), die es auch weiterhin – nicht zuletzt durch die Anforderung an Humankapital und die kulturellen Agglomerationseffekte – vorteilhaft erscheinen lassen, an geographisch bestimmten Orten zu produzieren. Da dieser Problembereich einen zentralen Bereich des weltweiten Strukturwandels berührt und die Anhörungen kein abschließendes Urteil erlauben, wird sich die Kommission mit dieser Fragestellung noch weiter zu beschäftigen haben.

Unbeschadet der generellen Kostensenkungen im gesamten Transport- und Logistikbereich und der reduzierten Transportkostenbedeutung aufgrund des Güterstruktureffekts ist allerdings die unterschiedliche branchenspezifische Bedeutung der Transportkosten weiterhin zu beachten. Die Anteile am Produktionswert lassen sich aufgrund verschiedener Untersuchungen etwa wie folgt abschätzen (Aberle 2001a):

- Erze 6,0–7,0 %
- Baustoffe 6,5–7,2 %
- Eisen, Stahl 4,5–5,0 %
- Nahrungsmittel 3,6–3,9 %
- Hoch-/Tiefbau 3,1–3,4 %
- Mineralölerz. 3,3–3,6 %
- Chemische Erz. 2,1–2,5 %

Einen deutlich geringeren Anteil haben Straßenfahrzeuge (ca. 1,5 %), Büromaschinen (ca. 1,3 %) und Elektrotechnische Erzeugung (ca. 1,3 %). Im Dienstleistungsbereich liegen die Transportkostenanteile durchweg deutlich niedriger (Versicherung ca. 0,5 %, Gastgewerbe ca. 1,2 %, Einzelhandel ca. 0,7 %, Gesundheitswesen ca. 0,3 %). Eine Ausnahme bildet der Bankensektor, dessen Transportkostenanteil bei etwa 3,4 % liegt. Bei den Anteilswerten ist zu berücksichtigen, dass die Umsatzrenditen der Bereiche Industrie und Handel im Durchschnitt zwischen 2 und 6 % liegen.

Die Anhörungen ergaben, dass isolierte Betrachtungen der reinen Transportkosten relativ wenig aussagefähig sind. Für die wachstumsbedeutsamen Wirtschaftsbereiche ist vielmehr die Logistikqualität (Zuverlässigkeit, Transportsicherheit, Lieferflexibilität, Termintreue, Informationsqualität) ein besonders globalisierungsrelevanter Wettbewerbsfaktor. Die Transportkostenanteile müssen deshalb vor dem Hintergrund der Logistikqualität betrachtet und beurteilt werden. I&K-Kosten sind Teil der Logistikkosten. Die Logistikqualität wird maßgeblich durch den sich stürmisch entwickelnden I&K-Sektor bestimmt. Diesem Thema wie auch den Entwicklungen im Bereich von e-Commerce und den daraus folgenden Auswirkungen wird in den weiteren Beratungen besonderes Augenmerk zu widmen sein.

2.5.2 Ökonomische und ökologische Auswirkungen

Hinsichtlich der ökonomischen Auswirkungen erbrachten die Anhörungen einen zweischneidigen Befund. Zum einen ist die mit der Senkung der Transportkosten verbundene Ausweitung der internationalen Arbeitsteilung mit einer generellen Steigerung der Wohlfahrt (im ökonomischen Sinn) verbunden. Die mit der Globalisierung verbundene intensivierte Arbeitsteilung ist zunächst wesentliche Triebkraft für wirtschaftliches Wachstum und Beschäftigung. In der EU ist dieser positive Effekt unverkennbar; er trifft wirtschaftlich starke Volkswirtschaften (z. B. Deutschland, Frankreich, Italien), aber auch schwächere Staaten (z. B. Spanien, Portugal, Irland, Griechenland). Dabei sind jedoch die mit der Globalisierung verbundenen starken Verkehrsleistungszuwächse nicht in analoger Weise verteilt: Sie treffen vor allem die europäischen Zentralstaaten und hier insbesondere Deutschland als Haupttransitland. Generell sind die häufig peripher zu den zentralen Wirtschaftsstandorten gelegenen

schwächer entwickelten Regionen von den transportinduzierten Negativwirkungen weniger betroffen als hochentwickelte Wirtschaften mit hohem Industriebesatz. Wenn diese Staaten aber gleichzeitig auch eine geographische Transitlandposition aufweisen, kommt es zu den erheblichen Umwelt- und sonstigen Verkehrsbelastungswirkungen.

Als wesentliche ökonomische Implikationen können folgende Punkte herausgestellt werden:

- **Unterschiede zwischen Industrie- und Entwicklungsländern.** Tendenziell ziehen Industrieländer aus der Globalisierung einen vergleichsweise höheren Nutzen als Entwicklungsländer. Für letztere bestehen jedoch beträchtliche Einkommens- und Beschäftigungschancen, sofern sie ihre komparativen Kosten- und Leistungsvorteile globalisierungswirksam umsetzen können. Dies zeigt sich bei schwächer entwickelten Volkswirtschaften wie den osteuropäischen Ländern, aber auch in Portugal und teilweise in Spanien und Irland. Ebenso profitieren asiatische Länder wie etwa China und Südkorea von der Globalisierung mit weltweitem Sourcing von Unternehmen in hochentwickelten Volkswirtschaften. Qualität und Preise der Transportleistungen tragen hierzu wesentlich bei. Für hochentwickelte Länder, etwa Deutschland, gilt, dass die internationale Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Wirtschaft wesentlich dadurch gesichert wird, dass kostengünstige Produktkomponenten durch global sourcing eingesetzt werden können (Aberle 2001a).
- **Anstieg der Transportintensität trotz steigenden Dienstleistungsanteils.** Obwohl die Transportintensität vieler Bereiche des Dienstleistungssektors wesentlich niedriger ist als beim Verarbeitenden Gewerbe, zeigt sich für Deutschland, dass trotz stetiger Zunahme des Dienstleistungsanteils am BIP die durchschnittliche Transportintensität (Tkm je Einheit reales Sozialprodukt) wie auch die globale Transportelastizität (Verhältnis der relativen Veränderungen von Tkm und realem Sozialprodukt) in den letzten 10 Jahren angestiegen sind. Dies ist auf die globalisierungs- und integrationsbedingt starke Zunahme der Arbeitsteilung und die hieraus folgenden Transporterfordernisse zurückzuführen.

Die ökologischen Probleme des steigenden Transportvolumens sind vor allem durch den erhöhten Energieverbrauch – nicht nur im Transportsystem, sondern auch in anderen Bereichen – sowie den steigenden Flächenverbrauch der Verkehrssysteme bedingt. Weitere Bereiche sind die klimabeeinflussenden Abgasemissionen und hohe Soziallasten. Bei den Folgen des Transitverkehrs, d. h. dem Auftreten hoher Verkehrsbelastungen in den „sensiblen Räumen“, verweist Knoflacher darüber hinaus auf die Inkongruenz von Betroffenen und Nutznießern: Die Nutznießer des Systems sitzen außerhalb dieser Räume, die Betroffenen in anderen Verwaltungs- oder nationalen Strukturen, dadurch komme es nicht zu einem angemessenen Ausgleich und die Disparitäten verstärken sich immer deutlicher. Die Folge: Die Unterschiede zwischen Zentren und Peripherie nehmen zu statt ab (Knoflacher 2001). In diesem Zusammenhang wurde darauf verwiesen, dass die Wirkungsmechanismen des Transportsystems eine Reihe von gesellschaftlichen Problemen verstärken könnten, so etwa strukturelle Arbeitslosigkeit, Sozialabbau und die Ausbreitung von Krankheiten, Kriminalität und Seuchen (ebd.: 10).

Ein besonders markanter Bereich ist der Straßengüterverkehr, der durch einen intensiven Wettbewerb und eine besondere Dynamik gekennzeichnet ist. Hier werden alle Möglichkeiten der Auslastungsverbesserung genutzt, unterstützt etwa durch Tourenplanungssysteme, GPS-Steuerung der Fahrzeuge, Fahrerassistenzsysteme. Die Industrie forciert modular sourcing (Systemzulieferer), Gebietsspediteurkonzepte mit Nutzung von Bündelungsmöglichkeiten und Schienenlangläufe im Beschaffungsbereich. Kooperationen im Beschaffungstransport werden genutzt, evtl. durch die neuen Internet-Plattformen verstärkt. Auf der Konsumentenseite besteht bei stark zunehmenden E-Commerce Internet-Einkäufen (B2C) die Gefahr zusätzlicher Transporte mit kleinen Fahrzeugen. Über Bündelungskonzepte wird kontrovers diskutiert. Das stetige Vordringen von Paketdiensten (KEP-Branche) begünstigt den Straßenverkehr und führt zum Einsatz erheblicher Mengen an Sammel- und Verteilfahrzeugen. Die ökologischen Folgelasten steigen entsprechend an.

Zu berücksichtigen sind auch die Unterschiede zu anderen Verkehrsbereichen. Der Schienenverkehr ist ein (bisher weitgehend noch) kontrolliertes System (kontrollierte Zugänge), die Straße funktioniert demgegenüber als nicht kontrolliertes System. Beim Seeverkehr gibt es wiederum ökonomische und ökologische Disparitäten durch die Konzentration an den Hafenanlagen (Wettbewerb der Häfen). Hinzu kommen Wettbewerbsunterschiede zwischen Binnenstaaten, Küstenländern, für die bisher noch kein Ausgleich geschaffen wurde. Länder mit großen Hafenanlagen wie Holland können alle positiven Effekte daraus ziehen. Binnenländer, wie etwa Österreich, haben demgegenüber die Lasten des Transitverkehrs zu tragen. Die aus dem Überschreiten der nationalen Grenzen entstandenen Systemwirkungen werden nicht durch entsprechende finanzpolitische Maßnahmen ausgeglichen. Beim Seeverkehr kommt mehr als bei anderen Verkehrsarten auch noch die fehlende Kontrolle zum Tragen, wie etwa die unkontrollierten Vorgänge in internationalen Gewässern. Der Luftverkehr entzieht sich bis heute weitgehend den nationalen Einflussnahmen, wie etwa der Einführung einer Kerosinsteuer und ähnlichen Auflagen (Knoflacher 2001).

2.5.3 Schlussfolgerungen und mögliche Handlungsoptionen

Eine erste Schlussfolgerung aus den Anhörungen ist: Grundsätzlich sollte sichergestellt werden, dass die Nachfrager nach Verkehrsleistungen sämtliche Kosten der Verkehrsleistungserstellung tragen. Die Probleme der Internalisierung externer Kosten treten hier deutlich zutage. Eine nachhaltige Verkehrspolitik erfordert die vollständige Internalisierung der sozialen und ökologischen Kosten. Dies wirkt – bei den gegenwärtigen Preisen – dem Anstieg des Verkehrsaufkommens, der Verkehrsüberlastung, des Lärms und der Umweltverschmutzung entgegen und fördert eine Verwendung umweltfreundlicher Verkehrsmittel. Es sind Maßnahmen erforderlich, um den Anstieg des Verkehrsaufkommens deutlich vom BIP-Wachstum abzukoppeln, wie auch eine schrittweise Verlagerung von der Straße auf die Schiene, die Wasserwege und den öffentlichen Personenverkehr. Umweltschädliche Subventionen im Verkehrssektor müssen vollständig eingestellt werden.

Nach neueren Schätzungen betreffen die nicht erfassten externen Kosten vor allem den Straßen- und Luftverkehr. Dies deutet bereits darauf hin, dass die verschiedenen Verkehrsträger sehr unterschiedliche Umweltbelastungen verursachen und deshalb auch unterschiedliche Kosten zu tragen hätten. Der Grundsatz ist unbestritten, die praktische Umsetzung ist (noch) nicht gelungen. Mengenmäßige Rechnungen sind möglich und werden angestellt, die preisliche Bewertung ist freilich umstritten. So schwanken beispielsweise die genannten Schattenpreise für eine Tonne CO₂ zwischen 20 und 400 DM.

Ferner ist umstritten, ob die Umwelteffekte in die Wegkosten einzubeziehen wären oder nicht. Erste Ansätze zu einer Klärung bietet möglicherweise eine Verrechnung der Verkehrsinfrastrukturkosten sowie über die Anlastung von geschätzten externen Kosten (Lärm-, Schadstoffemissionen, CO₂). Denkbare Instrumente sind Verkehrswegeabgaben, möglichst nutzungsabhängig ausgestaltet, und die Besteuerung von Vorhaltung und Betrieb von Verkehrsmitteln. Hierdurch kann der Modal split beeinflusst werden. Die Rechnungskomponenten (Mengengerüste, Bewertung) sind allerdings national und international sehr umstritten. Außerdem: Die preislichen Einflussmöglichkeiten werden durch die sehr unterschiedlichen Systemeigenschaften der Verkehrsträger beträchtlich eingeschränkt. Das Grundproblem bleibt: „Angemessene Transportpreise“ können nicht einfach marktexogen definiert werden (Aberle 2001a). So wird z. B. schon das EU-Kommissions-Konzept der „sozialen Grenzkosten“, das Infrastruktur- und Staukosten den Wegkosten anlasten will, vom Wissenschaftlichen Beirat beim BMVBW wegen methodisch ungelöster Probleme abgelehnt.

Transportleistungen sind immer umweltbeanspruchend. Technische und investive Maßnahmen, Ge- und Verbote sowie preiswirksame Steuerungsinstrumente können die negativen Umwelteffekte reduzieren, so z. B. durch Reduzierung der Schadstoff-/Lärmemissionen im Straßenverkehr durch Gebotsregelungen (Aberle 2001b).

Im Hinblick auf die Verwendung der Einnahmen aus fiskalischen Regelungen zur Steuerung von Verkehrsströmen wurde in der Anhörung betont, dass zusätzliche Einnahmen aus umweltspezifischen Verkehrsabgaben zur Förderung umweltfreundlicher Technologien im Transport- und Logistikbereich eingesetzt werden sollten. Einnahmen aus Benutzungsabgaben sollten insbesondere der Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur zugeführt werden (Gebührenprinzip). Dies auch deshalb, weil die Erwartung geäußert wurde, dass bei zunehmenden Engpässen aufgrund der bis 2015 zu erwartenden Steigerungen der Tkm um 50 bis 60 % die Standortqualität wesentlicher Teile Deutschlands nachhaltig reduziert werde. Allerdings ist auch zu beachten, dass eine Ausweitung der Verkehrsinfrastruktur zusätzliche Impulse zur weiteren Transporterhöhung setzt. Es ist daher eine gesamtheitliche Beurteilung und Gestaltung der Maßnahmen erforderlich.

2.6 Sozialstandards und globale Entwicklung

Die Verwirklichung politischer und sozialer Menschenrechte sowie die Institutionalisierung von Sozial- und Umweltstandards sind unabdingbar für eine weltweite soziale

Entwicklung. Umwelt- und Sozialstandards sind eng miteinander verbunden, da Umweltzerstörung bestehende Armut verschärft (und umgekehrt). So sind es in Entwicklungsländern häufig die Ärmsten, die unter lokalen Umweltproblemen wie Trinkwasserknappheit oder Boden-degradation zu leiden haben. Entsprechendes gilt für Industrieländer, in denen Einkommensschwache stärker von umweltbedingten Belastungen betroffen sind, z. B. durch ökologisch belastete Wohngebiete. Umweltstandards haben folglich zum Ziel, einen vorsorgenden Umweltschutz und einen nachhaltigen Umgang mit natürlichen Ressourcen durchzusetzen (Justitia et Pax 2001: 18 f.).

Ein wichtiger Bereich der Universalisierung von Werten ist die Herausbildung und Verbreitung internationaler „Sozialstandards“. Es handelt sich dabei um Maßstäbe zur Gestaltung von Arbeitsverhältnissen und sozialen Sicherungssystemen sowie ihrer Umsetzung in der Praxis. Solche Standards können durch völkerrechtliche Verträge gesetzt werden; sie können durch einen rechtsverbindlichen Beschluss, eine Resolution oder Empfehlung internationaler Organisationen entstehen, sowie den Inhalt von Verhaltenskodizes einzelner Unternehmen oder internationaler Unternehmensverbände bilden. „Sozialstandards“ präzisieren und konkretisieren wirtschaftliche und soziale Menschenrechte.

Die Enquete-Kommission hat eine Reihe von Gutachten zur Regulierung von Arbeit und Arbeitsbedingungen auf internationaler Ebene vergeben (Bullard 2001; Sautter 2001; Scherrer und Greven 2001) und damit den Sachstand bei der Entwicklung und Anwendung von Sozialstandards untersucht. Diesen Expertisen zufolge wird mit der Durchsetzung von Sozialstandards der Weg zu einer globalen Sozialordnung beschritten. Zudem ermöglichen Sozialstandards eine bessere Verteilung von Wohlfahrtszuwächsen. Unlauterer Wettbewerb insbesondere zwischen Entwicklungsländern, der mit der Nichteinhaltung von Kernarbeitsnormen einher geht, verhindert langfristige Produktivitätsfortschritte.

Letztere sind jedoch notwendig, um das Entwicklungsgelände zu Industrieländern abbauen zu können. Eine wichtige Rolle beim Ziel der allgemeinen Wohlstandssteigerung und beim Abbau bestehender weltweiter Disparitäten spielt der Zugang und die Nutzung von Wissen und die damit verbundene Notwendigkeit von schulischer Ausbildung und Qualifikation. Die Abschaffung von Kinderarbeit ist folglich sowohl aus Sicht der Menschenwürde als auch hinsichtlich der langfristigen Entwicklungspotentiale eines Landes von höchster Bedeutung (vgl. SPD 1996 und auch Abschnitt 2.6.4). Die Beachtung von Sozialstandards trägt zudem zu einer Steigerung der ausländischen Direktinvestitionen im Inland bei, da diese bevorzugt in einem stabilen gesellschaftlichen Umfeld getätigt werden. Auch die Befürchtungen mancher, es werde zu einer fatalen Abwärtsspirale bei den sozialen Bedingungen („race to the bottom“) kommen, können durch Kernarbeitsnormen verringert werden. Generell verbessert die Einführung von Sozialstandards auch die Bedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung – und vice versa.

Grundsätzlich empfiehlt die Enquete-Kommission die Verankerung von Sozialstandards in das System der Welthandelsorganisation (WTO) als zentrales Instrument, da mit der Durchsetzung von Kernarbeitsnormen im internationalen Handel prinzipiell auch die Bedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung verbessert werden. Auf lange Sicht kann

dies die Wettbewerbsfähigkeit und die Produktivität und damit den Lebensstandard erhöhen. Umstritten bleibt jedoch die Art und Weise der Durchsetzung und des Monitorings von Sozialstandards. Dies gilt insbesondere für die Frage einer angemessenen Strategie der Verankerung von sozialen Mindeststandards in Entwicklungsländern und ihre praktische Umsetzung. Die Analyse und Bewertung von Umwelt- und Sozialstandards, die über Mindestnormen hinausgehen, wird die Enquete-Kommission im weiteren Verlauf ihrer Arbeit intensiv beschäftigen. Die Frage der Umweltstandards wird folglich nicht vernachlässigt, bzw. die Sozialstandards nicht auf Mindeststandards reduziert, auch wenn der Fokus des vorliegenden Berichts zunächst auf Kernarbeitsnormen gerichtet ist.

Weiterhin wäre zu klären, wie eine größere Kohärenz sowohl zwischen supranationalen Institutionen als auch zwischen lokalen Netzwerken und internationalen Institutionen erreicht werden kann. Die Komplementarität beider Ebenen ist von größter Bedeutung, um soziale und ökologische Standards zu realisieren. Ebenso ähneln viele Instrumente zur praktischen Umsetzung von Sozialstandards denjenigen zur Implementierung von Umweltnormen, z. B. mit Blick auf Monitoring und strategischen Allianzen zwischen Konsumentinnen bzw. Konsumenten und Produzentinnen bzw. Produzenten. Desweiteren wäre zu diskutieren, inwieweit Gender-Aspekte mit Blick auf Umwelt- und Sozialstandards eine Rolle spielen. So existiert beispielsweise die Forderung, dass für die Verwirklichung von Geschlechterdemokratie die Anerkennung und Neuverteilung bezahlter und unbezahlter Arbeit thematisiert werden müsste. Die Enquete-Kommission hat ein entsprechendes Gutachten zur Gender-Thematik in Auftrag gegeben. Die Ergebnisse werden in den Endbericht der Kommission einfließen.

Kasten 2.2 Sozialstandards: Zentrale Begriffe

- **Sozialstandards.** Umfassender und allgemeiner Begriff für Standards bei der Ausgestaltung von Arbeitsverträgen (Arbeitszeit, Lohn, Sozialversicherung etc.) und für Arbeitnehmerrechte;
- **Kernarbeitsnormen (Core Labour Standards).** Sammelbegriff für Koalitionsfreiheit und Tarifverhandlungsrecht, Verbot von Zwangsarbeit, Kinderarbeit und Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf;
- **Sozialklauseln.** Klauseln in Handelsvereinbarungen, die Vorschriften über Sozialstandards enthalten, sie zielen auf einen handelsbezogenen Mechanismus, um Arbeitnehmerrechte international durchzusetzen;
- **Verhaltenskodex (Codes of Conduct).** Schriftlich niedergelegte (und freiwillig vereinbarte) Richtlinien, die als Grundlage für das Verhalten transnationaler Konzerne gegenüber den staatlichen Behörden, ihren Belegschaften und der Umwelt im jeweiligen Gastland dienen;
- **Soziale Gütesiegel.** Geben Aufschluss über Produktionsbedingungen gemäß sozialer Mindeststandards, um Konsumenten Präferenzentscheidungen zu ermöglichen. Gütesiegel können für einzelne Produkte, aber auch für ganze Unternehmen vergeben werden.

- **Monitoring.** Allgemeine Bezeichnung für Überprüfung/Überwachung. Im Zusammenhang mit Verhaltensregeln von multinationalen Unternehmen geht es dabei um die Beobachtung der Umsetzung und Einhaltung von festgelegten Regeln oder Prozessen im Kontext der Einführung spezifischer Sozial- und Umweltstandards in Unternehmen und ihren Zulieferbetrieben entlang der gesamten Wertschöpfungskette.
- **Auditing.** (engl.: Betriebsprüfung) Konkrete technische Verfahrensseite des Monitorings. Audits sind in erster Linie Erhebungen für Qualitätsmanagementsysteme. In diesem Sinne ist ein Audit eine Verknüpfung von punktueller Befragung und Beobachtung im Betrieb nach festgelegten Indikatoren. Im Kontext von Codes of Conduct werden Audits wie bei Qualitätsprüfungen angewandt und sogar mit diesen verknüpft.
- **Verifizierung.** Bezeichnet die punktuelle oder flächendeckende Überprüfung von Monitorings/Auditberichten, die von Auditgesellschaften oder Wirtschaftsprüfern im Betrieb oder in Agroplantagen bereits vorher durchgeführt werden. Als VerifizierungsakteurInnen werden in der Regel NGO und Gewerkschaften genannt. Verifizierung bezieht sich meist auf lokale AkteurInnen (lokale Gewerkschaften/NGO).

(vgl. Scherrer und Greven 2001; Köpke 2000, Brown 2000)

2.6.1 Sozialstandards und Kernarbeitsnormen: Die Debatte um international verankerte soziale Schutzrechte für Arbeitnehmer

In den letzten Dekaden gab es auf internationaler Ebene eine intensive Debatte darüber, wie trotz des unterschiedlichen Entwicklungsstandes der verschiedenen Volkswirtschaften (z. B. hinsichtlich Produktivität, Rechtsstaatlichkeit, technischer Struktur, Qualifikationsstrukturen) ein Mindestmaß an sozialen Standards im Arbeitsprozess – ein multilaterales Fair Play bei Arbeitssicherheit, Lohn(-aushandlungen) und Arbeitsbedingungen – international verbindlich erreicht werden kann.

Die Debatte über verbindliche Kernarbeitsnormen, die bislang in der WTO auf deutliche Ablehnung vieler Entwicklungsländern stößt (Windfuhr 2001; Sautter 2001), ist stark auf die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) fokussiert. Parallel hierzu ist die Debatte über Sozialstandards im internationalen Handel intensiviert worden. Hier ist insbesondere die Forderung der internationalen Gewerkschaftsbewegung relevant, eine Sozialklausel in Handelsvereinbarungen zu integrieren und einen WTO-Ausschuss zum Thema „Handel und Kernarbeitsnormen“ einzurichten. Die Gewerkschaften und viele Nichtregierungsorganisationen (NGO) sowie kirchliche Vertreter sowohl aus OECD-Ländern als auch aus Entwicklungsländern befürworten eine Berücksichtigung von Kernarbeitsnormen in Handelsvereinbarungen. Andere Vertreter von NGO und handelspolitische Experten haben Bedenken hinsichtlich eines möglichen protektionistischen Mißbrauchs solcher Klauseln sowie der WTO als Sanktionsinstanz vorgetragen.

Zwar ist bei der ersten Ministerkonferenz der WTO in Singapur keine Verankerung von Kernarbeitsnormen im Rahmen einer Sozialklausel im Welthandelsrecht durchgesetzt worden, dennoch ist die Bedeutung von grundlegenden Arbeitsstandards unbestritten (Windfuhr 2001: 1 ff.). Der ILO kommt eine zentrale Rolle bei der Definition und Umsetzung der Kernarbeitsnormen zu. Dies um so mehr, als über Kernarbeitsnormen auch eine Einigung beim Weltsozialgipfel 1995 in Kopenhagen erzielt worden ist. Es wurde ein internationaler Konsens hergestellt, dass ein allgemein akzeptiertes Mindestniveau benötigt wird, um zu verhindern, dass die weltweite Standortkonkurrenz die Arbeits- und Lebensbedingungen verschlechtert.

Mit der „Erklärung der ILO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen“ vom Juni 1998 sind die Kernarbeitsnormen festgelegt worden. Die Deklaration hat den Druck auf die Mitgliedsstaaten verstärkt, die noch nicht alle zu den Kernarbeitsnormen gehörenden Konventionen ratifiziert haben, diese nunmehr zu ratifizieren und damit verbindlich zu machen (vgl. Anhang Teil A). Der ILO kommt die Aufgabe zu, für eine sozialpolitische Ausrichtung des globalen Wettbewerbs durch universelle soziale Mindeststandards in der Arbeitswelt zu sorgen. So wird derzeit überlegt, der Stimme der ILO im Konzert der internationalen Organisationen durch ein globales Forum für soziale Entwicklung mehr Gehör zu verschaffen. Aufgrund der Langwierigkeit der Ratifizierungsprozesse und der fehlenden Umsetzungsmöglichkeit wird die ILO allein dieser Rolle jedoch nicht gerecht und deshalb als „zahnloser Tiger“ angesehen. Die aktuellen Vorschläge zur Aufwertung der ILO werden die Enquete-Kommission im weiteren Verlauf der Arbeit beschäftigen.

Die den Kernarbeitsnormen entsprechenden ILO-Konventionen wurden bisher keineswegs von allen Ländern unterzeichnet. Festzustellen ist aber, dass die internationale Anerkennung der Kernarbeitsnormen in den letzten Jahren erheblich gewachsen ist, wie die zunehmende Zahl der Ratifizierungen der ILO-Grundübereinkünfte zeigt. Wenngleich nicht alle Kernkonventionen von einer Mehrheit der ILO-Mitgliedsländer unterzeichnet worden sind, so sind alle 175 Mitglieder (Stand Febr. 2000) an die Einhaltung der Vereinigungsfreiheit aufgrund der ILO-Satzung gebunden. Auf dem oben erwähnten Weltsozialgipfel in Kopenhagen haben 117 Nationen 1995 in der Abschlusserklärung bestätigt, dass die Kernarbeitsnormen einzuhalten sind. Die Verpflichtung Nr. 3 dieser Erklärung schließt auch das Recht auf Kollektivverhandlungen ein, das in den internationalen Übereinkommen außerhalb der ILO keine explizite Erwähnung findet. Zudem fordert sie die Unterzeichnerländer der ILO-Konventionen auf, diese auch umzusetzen. Sie appelliert an die anderen Länder, die in den Konventionen verankerten Prinzipien zu respektieren. Schließlich erneuerten die Mitgliedsländer der WTO im Punkt Nr. 4 der Abschlusserklärung der ersten Ministerkonferenz der WTO, die im Dezember 1996 in Singapur abgehalten wurde, ihre „Verpflichtung, die international anerkannten Kernarbeitsstandards einzuhalten“ (Singapore Ministerial Declaration, doc. WT/MIN(96)/DEC, 18 Dec. 1996). Insgesamt kann deshalb für die Kernarbeitsnormen geltend gemacht werden, dass sie allgemein anerkannt sind.

Im Kommuniqué des Weltwirtschaftsgipfels in Köln (1999) erklären die G8 in analoger Weise:

„Wir verpflichten uns, die wirksame Umsetzung der Erklärung der ILO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihrer Folgemaßnahmen zu fördern. Darüber hinaus begrüßen wir die Verabschiedung des Übereinkommens der ILO über die Abschaffung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit. Ferner beabsichtigen wir, die Arbeit mit den Entwicklungsländern zu intensivieren, um ihre Fähigkeit zu verbessern, ihren Verpflichtungen nachzukommen. Wir sprechen uns dafür aus, die Fähigkeit der ILO zu stärken, den Ländern dabei zu helfen, Kernarbeitsnormen umzusetzen. Zudem begrüßen wir die stärkere Zusammenarbeit zwischen der ILO und den IFI [Internationale Finanzinstitutionen: Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, Weltbank, Internationaler Währungsfonds, d. Verf.] bei der Förderung eines angemessenen sozialen Schutzes und der Kernarbeitsnormen. Wir fordern die IFI nachdrücklich auf, diese Normen in den politischen Dialog mit den Mitgliedsstaaten einzubeziehen. Darüber hinaus betonen wir die Bedeutung einer wirksamen Zusammenarbeit zwischen der WTO und der ILO hinsichtlich der sozialen Dimension der Globalisierung und der Handelsliberalisierung.“ (G8 1999)

2.6.2 Handel und Sozialstandards

Grundsätzlich ist zwischen qualitativen und quantitativen Sozialstandards zu unterscheiden. Während die als (qualitative) Kernarbeitsnormen international anerkannten Sozialstandards den Charakter von universellen Menschenrechten besitzen, die für alle Länder unabhängig vom Stand der wirtschaftlichen Entwicklung Gültigkeitsanspruch erheben, umfassen quantitative Sozialstandards beispielsweise Regelungen über Arbeitszeiten, Löhne und Gesundheitsbestimmungen. Zu letzteren zählen u. a. die Vereinbarung über die 48 Stunden Woche der ILO des Jahres 1919 oder etwa die Existenz von Mindestlöhnen in den USA.

Kasten 2.3 Konventionen der IAO: Kernbereich der sozialen Rechte im Arbeitsleben

Vereinigungsfreiheit und Tarifautonomie

- Nr. 87: Übereinkommen über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts (1948),
- Nr. 98: Übereinkommen über die Anwendung des Grundsatzes des Vereinigungsrechts und des Rechts zu Kollektivverhandlungen (1949),

Freiheit von Zwangsarbeit

- Nr. 29: Übereinkommen zur Zwangsarbeit (1930),
- Nr. 105: Übereinkommen über die Abschaffung der Zwangsarbeit (1957),

Freiheit von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, die aufgrund des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, des Glaubensbekenntnisses, der politischen Meinung, der nationalen Abstammung oder der sozialen Herkunft auftritt

- Nr. 100: Übereinkommen über die gleiche Entlohnung (1951),
- Nr. 111: Übereinkommen über die Nichtdiskriminierung am Arbeitsplatz (1958),

Verbot der Kinderarbeit

- Nr. 138: Übereinkommen über das Mindestalter der Zulassung zur Beschäftigung (1973),
 - Nr. 182: Beseitigung der schlimmsten Formen von Kinderarbeit (1999)
- (vgl. Anhang Teil A, vgl. Sengenberger 2001; Scherrer und Greven 2001; Tapiola 2001).

Über die Kernarbeitsnormen hinaus haben sich in einzelnen Weltregionen zum Teil hochentwickelte quantitative Sozialstandards durchsetzen können, die auch grenzüberschreitend Gültigkeit besitzen, wie die in der so genannten „EU Sozialcharta“ verankerten Bestimmungen. Um die soziale Dimension der Europäischen Gemeinschaft zu stärken, wurde auf dem Europäischen Rat im Dezember 1989 die „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“, kurz „Sozialcharta“ genannt, verabschiedet.⁴¹⁾ Die europäische Sozialcharta schützt wichtige Rechte der Arbeitnehmer.⁴²⁾ Anknüpfend an die Sozialcharta legte die Europäische Kommission ein Aktionsprogramm mit fast 50 Maßnahmen vor, die in den folgenden Jahren weitestgehend von den Mitgliedsstaaten in nationales Recht umgesetzt wurden.⁴³⁾

Einen weiteren Schritt hin zu einer europäischen Sozialpolitik haben die Mitgliedstaaten mit dem Maastrichter Vertrag über die Europäische Union vollzogen, dem ein „Abkommen über die Sozialpolitik“ beigefügt wurde. Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam am 1. Mai 1999 sind die Bestimmungen des Sozialprotokolls in den EG-Vertrag eingegliedert worden. Vor dem Hintergrund der sozialpolitischen Beschlüsse von Amsterdam legte die Europäische Kommission dann 1998 ein neues Sozialpolitisches Aktionsprogramm vor, das die nächsten Schritte der europäischen Sozialpolitik skizziert. Der Europäische Rat in Nizza proklamierte am 7. Dezember 2000 die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, in der auch die wirtschaftlichen und sozialen Rechte und Prinzipien der Sozialcharta erneut verankert wurden. Auch in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats in Göteborg vom 15./16. Juni 2001 wird im Kontext der Befürwortung einer neuen WTO-Runde die Relevanz der sozialen Dimension der Globalisierung angesprochen.

Eine vollständige Harmonisierung der Sozialstandards in der Europäischen Union ist jedoch nicht beabsichtigt, da Mitgliedstaaten eigenständig auf ihre eigenen sozialen Probleme reagieren können sollen. Damit es aber im europäischen Binnenmarkt nicht zu einem unlauteren Wettbe-

⁴¹⁾ Die im Folgenden genannten Dokumente finden sich unter http://europa.eu.int/abc/cit1_de.htm

⁴²⁾ Dazu gehören das Recht auf freie Berufsausübung und gleiche Behandlung, der Anspruch auf einen Arbeitsvertrag, bezahlten Jahresurlaub und wöchentliche Ruhezeit, das Recht auf ein Mindesteinkommen bei Arbeitslosigkeit und im Rentenalter, die Begrenzung der Wochenarbeitszeit, das Recht auf Information, Mitsprache und Mitwirkung im Betrieb, auf Gesundheits- und Sicherheitsschutz am Arbeitsplatz sowie das Recht auf eine Gewerkschaftsmitgliedschaft.

⁴³⁾ Ein Beispiel ist die Richtlinie zur Regelung der Arbeitszeit vom Juni 1993. Darin werden eine Mindestruhezeit von elf Stunden pro Tag, ein Tag Ruhezeit pro Woche, Anspruch auf vierwöchigen bezahlten Urlaub sowie eine Höchstarbeitszeit von 48 Stunden pro Woche festgelegt. Nachtarbeit wird auf acht Arbeitsstunden am Tag beschränkt.

werb auf Kosten der sozialen Errungenschaften kommt, legt die Europäische Union qualitative und quantitative Mindeststandards fest, die ein möglichst hohes gemeinsames Schutzniveau für Arbeitnehmer in allen Mitgliedstaaten gewährleisten sollen. Mitgliedstaaten, die umfangreichere Schutzbestimmungen vorsehen, können diese beibehalten. Kritiker bewerten die Integration der sozialen Rechte und Prinzipien in das Vertragswerk der Europäischen Union als nicht ausreichend. Die Verwirklichung einer Europäischen Sozialunion sei bislang nur in Anfängen realisiert worden.

Die Europäische Union nahm im Jahre 1994 eine Sozialklausel in ihr allgemeines Präferenzsystem im Außenhandel (APS) auf. In Anwendung dieser Klausel wurde im Jahre 1997 Burma aus der Liste der begünstigten Entwicklungsländer gestrichen. Die EU hat sich vor der Ministerkonferenz in Seattle dafür eingesetzt, die Kernarbeitsnormen im WTO-Regime zu verankern. Darüberhinaus setzt die EU positive Anreize für Entwicklungsländer, um die Beachtung der Kernarbeitsnormen weltweit voranzubringen.⁴⁴⁾ Aufgrund sinkender GATT-Zollsätze hat das Druckmittel bzw. der Anreiz durch Zollpräferenzen insgesamt an Bedeutung verloren; allerdings können sie für bestimmte Länder und Exporteure weiterhin wichtig sein (ebd.).⁴⁵⁾ Die Europäische Kommission hat kürzlich eine Verlängerung des APS-Systems von 2002 bis 2004 vorgestellt. In diesem System soll die Einhaltung der Kernarbeitsnormen verstärkt gefördert werden. Die Sonderanreize in Form von zusätzlichen Präferenzspannen werden auf 30 Prozent erhöht, aber mit der Bedingung alle ILO-Kernarbeitsnormen, und zwar Vereinigungsfreiheit, das Recht auf Tarifverhandlungen, Verbot von Kinderarbeit und Zwangsarbeit sowie Freiheit von Diskriminierung in Beschäftigung, Beruf und Ausbildung einzuhalten. Zu den geförderten ILO-Konventionen 87, 98 und 138 kommen noch die ILO-Konventionen 29, 100, 105, 111 und 182 als förderwürdig dazu. Das Aussetzen des APS-Systems wird verschärft, indem sofort auf schwere und systematische Verletzungen dieser ILO-Konventionen reagiert wird. Die zukünftige Bewertung des APS-Systems soll die Ratifizierung der ILO-Konventionen aufnehmen. Es ist auch geplant, dass das zukünftige Aussetzen des APS-Systems automatisch an die Rechtsentwicklung in den Empfängerländern gekoppelt wird.

Das EU-Freihandelsabkommen mit Südafrika sowie die EU-Verhandlungsleitlinien für ein Freihandelsabkommen mit Mercosur nahmen erstmals grundlegende Arbeitsnormen und deren Überwachung in Beziehung zu Freihandel auf. Das neue Cotonou-Abkommen (Freihandelsabkommen der EU mit den AKP-Staaten) vom 23. Juni 2000 verweist sowohl in der Präambel als auch im Artikel 50 auf die Beziehung zwischen Handel und Kernarbeitsnormen. Die

⁴⁴⁾ 1997 wurde die Klausel mit Wirkung ab dem 1. Januar 1998 ergänzt. „Sonderanreize in Form von zusätzlichen Präferenzspannen“ in Höhe von 20 bis 25 Prozent sind auf Antrag für solche Länder vorgesehen, die nachweisen, dass sie den Normen der IAO-Übereinkommen Nr. 87 und Nr. 98 über Koalitionsfreiheit und das Recht auf Tarifverhandlungen und dem Übereinkommen Nr. 138 über das Mindestalter für die Beschäftigung von Kindern innerstaatlich Geltung verschaffen (Verordnung Nr. 3281/94 des Rates vom 19. Dezember 1994, Artikel 7; vgl. auch Schneider 1997: 76 bis 77).

⁴⁵⁾ So hat Moldavien sämtliche förderungswürdige Kernarbeitsnormen (Nr. 87, 98 und 138) eingeführt, um die Präferenzvorteile in Anspruch zu nehmen.

Hauptziele des Abkommens sind die Bekämpfung von Armut, eine nachhaltige Entwicklung und die schrittweise Integration der AKP-Länder in die Weltwirtschaft, während die AKP-Länder verpflichtet wurden, eine entwicklungspolitische Strategie aufzubauen.

Ein wesentlicher Grund für die Bindung von Sozialstandards an handelspolitische Vereinbarung ist die prinzipiell erhöhte Sanktionsfähigkeit. Der bloße Anreiz der Hilfe und die Sanktion des Reputationsverlustes werden dagegen als unzureichende Instrumente angesehen, um die weltweite Durchsetzung von Sozialstandards zu erreichen. Tatsächliche oder angedrohte handelspolitische Sanktionen gelten als wirksamer, wie die Beendigung des Apartheidregimes in Südafrika gezeigt hat. Ähnlich sind auch Ansätze der internationalen Gemeinschaft gegen die Militärdiktatur in Burma zu bewerten. Mit mehreren Instrumenten versuchen auch etwa die USA, Handelspartner durch die Androhung des Entzugs handelspolitischer Vorteile zur Einhaltung bestimmter Sozialstandards zu veranlassen.⁴⁶⁾

Die Verankerung von Kernarbeitsnormen als Mindestnormen und weiter zu entwickelnde Standards im Rahmen des WTO Systems und in regionalen und bilateralen Handelsabkommen trägt allgemein dazu bei, Demokratie und Menschenrechte im multilateralen Handels- und Investitionsregime zu befestigen.

Aus einer solchen Verankerung ergeben sich folgende Vorteile:

- die Androhung von handelspolitischen Nachteilen (die insofern glaubwürdig sein muss, als sie in Einzelfällen auch wahrgemacht wird) erhöht die weltweiten Durchsetzungschancen international anerkannter Sozialstandards;
- eine universelle Durchsetzung von Kernarbeitsnormen verhindert, dass sich einzelne Länder Wettbewerbsvorteile durch die Nicht-Beachtung solcher Standards verschaffen können. Einer Konkurrenz der Entwicklungsländer untereinander mit Hilfe niedrigerer Standards („race to the bottom“/Abwärtsspirale) wird dadurch ein Riegel vorgeschoben;
- ein Verfahren, das der ILO die Verantwortung für das Setzen und Überwachen von Standards zuteilt, die in der Folge Gegenstand der Beratungen im Trade Policy Review Committee der WTO werden, soll unilaterale Maßnahmen gegenüber einzelnen Entwicklungsländern verhindern;
- die Berücksichtigung von „nicht handelsbezogenen Regeln“ im WTO-Streitbeilegungssystem. Dazu zählen vor allem die neuen Freihandelsabkommen der EU, wie z. B. das Cotonou-Abkommen, welche neben entwicklungspolitischen Handelszugeständnissen auch die Stärkung von Demokratie- und Menschenrechten, wie z. B. die Berücksichtigung von Kernarbeitsnormen, beinhalten.

⁴⁶⁾ Die wichtigsten dieser Instrumente sind (Sautter 2001: 14 f.):

- die „Section 301“ des US-Handelsgesetzes von 1974 in der Fassung des Jahres 1988;
- die Sozialklausel des US-„Generalized System of Preferences“ (GSP);
- das „North American Agreement on Labor Cooperation“ (NAALC) als einem Zusatzabkommen zum NAFTA-Vertrag;
- Bilaterale Handelsabkommen mit Jordanien und Vietnam.

Bisher hat es die WTO-Ministerkonferenz jedoch abgelehnt, über diese Ergänzung des Vertragswerkes zu verhandeln. Sollte es zu solchen Verhandlungen kommen, ist aber auch mit erheblichem Widerstand von Entwicklungs- und Schwellenländern gegen die Aufnahme einer Sozialklausel in das GATT und das GATS zu rechnen (Singh und Zammit 1999).

2.6.3 Die ökonomische Bedeutung von Kernarbeitsnormen

Kernarbeitsnormen stellen die Grundbedingungen der Handels- und Investitionsliberalisierung nicht in Frage. Es geht vielmehr darum, den wirksamsten Weg für die Verwirklichung dieser Normen zu finden. Es stellt sich die Frage, ob wirtschaftliche Entwicklung und Expansion der Exportwirtschaft notwendigerweise zur stärkeren Beachtung der Menschenrechte im Allgemeinen und der Kernarbeitsnormen im besonderen führt. Einige Studien und Beiträge zeigen, dass zwischen anhaltender Handelsliberalisierung und der Anerkennung und Durchsetzung von Kernarbeitsnormen ein eher positiver Zusammenhang existiert (Windfuhr 2001; OECD 1996; OECD 2000b; Martin 2001). Die Jahresberichte von Amnesty International und des Internationalen Bunds Freier Gewerkschaften vermelden jedoch eine Zunahme an Verstößen gegen die Kernarbeitsnormen (Amnesty International 2000; ICFTU 2000).

Der OECD-Ministerrat betonte schon 1998, die Integration grundlegender Arbeitnehmer- und Menschenrechte in das multilaterale Handels- und Investitionsregime sei das fehlende Glied in der Kette zwischen Handelsliberalisierung und gerechter Verteilung ihrer Erträge. Demnach können Kernarbeitsnormen einen Beitrag für die wirtschaftliche Entwicklung der Entwicklungs- und Schwellenländer leisten. Freilich ist nicht zu übersehen, dass gerade in den Entwicklungsländern große Widerstände gegenüber der multilateralen Durchsetzung von Sozialstandards existieren (Singh und Zammit 1999). Hier werden vielfach Hürden für den industriellen Aufholprozess befürchtet. Betont wird auch, dass bessere Lebens- und Arbeitsbedingungen nicht per Gesetz oder durch internationale Abkommen verordnet werden könnten. Diese ergäben sich vielmehr erst im Gefolge der wirtschaftlichen Entwicklung, die wiederum im Rahmen einer internationalen Kooperation vorangebracht werden sollte (ebd.).

Vor allem Regierungen in Asien verweisen in diesem Zusammenhang auf die Kinderarbeit im Europa des 19. Jahrhunderts und darauf, dass ein ausreichender nationaler Kapitalstock und entsprechend hohe Investitionsquoten nur dann erreicht werden können („Zwangsakkumulation“), wenn hohe nationale Sparquoten nicht durch privaten Massenkonsum gefährdet werden. Vielfach wird auch die Bedeutung so genannter „asiatischer Werte“ unterstrichen und der universelle Charakter der Menschenrechte im Dienst der Entwicklung angezweifelt.

Trotz der in der Literatur vereinzelt unterschiedlichen Betonung und auch differierender Interpretationen empirischer Gegebenheiten ist die Enquete-Kommission der Auffassung, dass die internationale Verankerung und Anwendung von Sozialstandards – insbesondere die Durchsetzung von Mindestnormen im Arbeitsleben – keine inakzeptablen volkswirtschaftlichen Nachteile aus mittel- und langfristiger

Sicht mit sich bringt und in Entwicklungsländern prinzipiell positive Wirkungen auf die wirtschaftlichen und soziale Entwicklungschancen ausübt. Die Anhörungen der Kommission haben gezeigt, dass es gerade für die Entwicklungsländer von Vorteil ist, soziale Schutzrechte zu entwickeln und sie in ihrer Gesetzgebung zu verankern. So kann davon ausgegangen werden, dass die Einhaltung von Kernnormen die langfristige Wirtschaftsleistung aller Länder stärkt (Scherrer und Greven 2000; Martin 2001).

Scherrer weist darauf hin, dass Wettbewerb innerhalb der Entwicklungsländer und Schwellenländer zu Lasten der Sozialstandards und Kernarbeitsnormen durch folgende Faktoren verstärkt wird: (a) einfache Produktionstechniken, die den Markteintritt neuer Konkurrenz erleichtert, (b) ein wachsendes Arbeitskräftepotential aufgrund der Verdrängung der Subsistenzwirtschaften, (c) die Verschuldungskrise, die die Notwendigkeit für die Erwirtschaftung von Devisen erhöht und (d) die Fähigkeit transnationaler Konzerne, Produktionsstätten zu verlagern.

Es kann davon ausgegangen werden, dass das Ausmaß der Vorteile von Handels- und Investitionsliberalisierung ganz wesentlich vom institutionellen Kontext abhängt (Scherrer und Greven 2000: 30). Zum Beispiel treten Probleme auf, wenn zur Förderung der Exportwirtschaft – wie vor allem in den sog. Freihandelszonen (FEZ) – vielfach Arbeitnehmerrechte eingeschränkt werden.

Volkswirtschaftlich gibt es jedoch keinen Grund zur Verschlechterung der Arbeitsbedingungen. Es gibt vielmehr deutliche Hinweise, wonach Länder, die vermehrt auf die Kernarbeitsnormen achten, auch ihren Handel und ihre Wirtschaftsleistung verbessern. Bestärkt wird diese Aussage durch die neuere Untersuchung der OECD (2000b) über International Trade and Core Labour Standards, die zwischen der Achtung der Vereinigungsfreiheit und dem realen pro-Kopf-BSP eine positive Relation feststellt und damit eine frühere OECD-Studie bestätigt. Allerdings muß die Politik dafür sorgen, dass soziale Mindeststandards durchgesetzt werden können. Dazu gehören entsprechende Gesetze, Arbeitsaufsichtsgremien sowie die Möglichkeit der Beschäftigten, Gerichte anzurufen oder Verwaltungsverfahren in Gang zu setzen.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Durchsetzung von grundlegenden Sozialstandards und insbesondere von Kernarbeitsnormen in den Entwicklungsländern aus folgenden Gründen wichtig ist:

- positive Einkommenseffekte für Arbeitnehmer (dies gilt zunächst nur für Arbeitnehmer, die bereits Arbeitsplätze im formalen Sektor innehaben). Hierbei spielen freie und unabhängige Gewerkschaften eine wichtige Rolle.
- Abbau von Kinderarbeit und Zwangsarbeit. Damit wird der Weg für Ausbildung und den Aufbau von Wissen geebnet, was für die langfristige Entwicklung eines Landes unabdingbar ist.
- tendenzielle Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Situation marginalisierter Gruppen (z. B. Kontraktarbeiter, Kinder, Frauen).
- Stärkung der Gleichbehandlung von Frauen. Dies führt zu einer Stärkung ihrer wirtschaftlichen, sozialen, rechtlichen und gesellschaftlichen Stellung.

- Stärkung und Anerkennung der Rolle von Gewerkschaften als Beitrag zum Aufbau einer demokratischen Gesellschaft.
- Förderung der Bildung eines Rechtsstaates und seiner Institutionen (wobei auch umgekehrt gilt, dass Rechtsstaatlichkeit und funktionierende Institutionen Voraussetzungen für die Durchsetzung bzw. die Akzeptanz von Kernarbeitsnormen sind).
- Vermeidung von unlauterem Wettbewerb zwischen den Entwicklungsländern.
- Menschenrechtsverletzungen können langfristig die Absatzchancen senken, da das Verbraucherverhalten sich zunehmend „fairem Handel“ zuwendet.
- der Schulbesuch von Mädchen, der durch das Verbot von Kinderarbeit ermöglicht wird, wirkt sich positiv auf die Steuerung des Bevölkerungswachstums in Entwicklungsländern aus.

Zu beachten sind freilich eine Reihe von besonderen Problemen, die in der weiteren Arbeit der Kommission besondere Aufmerksamkeit erfahren werden:

- Probleme der Arbeitsmigration,
- Einfluss der extrem hohen Arbeitslosigkeit auf die Möglichkeit zur Durchsetzung der Kernarbeitsnormen,
- Problem des „monitorings“ angesichts der Vielzahl der schon bestehenden Indikatoren,
- Einbezug des informellen Sektors (besonders angesichts der überragenden Bedeutung des informellen Sektors in vielen Entwicklungsländern),
- Problem der Sonderwirtschaftszonen (FEZ).

2.6.4 Perspektiven für eine globale Sozialordnung

Die Globalisierung hat die wirtschaftlichen Grenzen hinausgeschoben, deshalb ist es eine der vorrangigen Aufgaben, eine sozialverträgliche Ausrichtung der wirtschaftlichen Internationalisierung zu ermöglichen. Dazu ist ein neues Zusammenwirken der Politik auf internationaler, nationaler und sub-nationaler Ebene erforderlich, um die Globalisierungsprozesse in sozial wünschenswerte Bahnen zu lenken. Dazu gehört auch eine Stärkung von überstaatlichem, multilateralem Handeln mit dem Ziel einer sozial orientierten, nachhaltigen Entwicklung. Eine grundlegende Zielorientierung hat die ILO mit der Formel „Menschenwürdige Arbeit für alle im 21. Jahrhundert“ neu bestimmt (Sengenberger 2001).

Über das grundsätzliche Ziel, den sozialen Standards international Geltung zu verschaffen, besteht großer Konsens. Die entscheidende Frage ist hingegen, auf welchem Weg und mit welchen Mitteln dieses Ziel erreicht werden soll. Schnelle und substantielle Erfolge bei der Umsetzung der Kernarbeitsnormen sind nicht zu erwarten. Wichtig ist aber, die Themen weiter auf den internationalen – und verstärkt den nationalen – Foren zu diskutieren und dadurch ein vertieftes Problembewußtsein zu schaffen. Ein wichtiger erster Schritt könnte das von der EU Kommission vorgeschlagene **Globale Forum für Soziale Entwicklung** darstellen. Eine Koordinierung der Politik zwischen den internationalen Organisationen ist eine wesentliche Voraussetzung für einen Fortschritt in der Armutsbekämpfung. Es muss eine Strategie

entwickelt werden, wie die Beziehung zwischen Handel und entwicklungshemmenden Problemen wie Verschuldung, Seuchen, Armut und Waffenhandel angegangen werden kann. Zudem müssen die Kernarbeitsnormen als Teil der Menschenrechte in allen relevanten internationalen Vertragswerken und Organisationen berücksichtigt werden. Nur eine koordinierte Aktion der internationalen Organisationen wird zu mehr Kohärenz der Politiken für eine soziale Dimension der Weltwirtschaftsordnung führen. Ob dieses Forum den hohen Anforderungen und Erwartungen gerecht werden kann, wird unterschiedlich beurteilt.

Für die Kommission sind darüber hinaus die folgenden Schwerpunktsetzungen von Bedeutung, die sie als Voraussetzung einer konstruktiven Strategie betrachtet, um mittel- bzw. langfristig die Kernarbeitsnormen auf multilateraler Ebene umzusetzen.

Strategische Optionen für die Entwicklungspolitik

Bemühungen zur Durchsetzung der fundamentalen Kernarbeitsnormen sind auch in Entwicklungs- und Schwellenländern erforderlich. So wurden die Kernarbeitsnormen im Herbst 1999 in den Katalog der Indikatoren des entwicklungspolitischen Kriteriums „sozial verantwortliche Marktwirtschaft“ aufgenommen und damit zum Bestandteil der deutschen entwicklungspolitischen Konzeption (BMZ 2001a). Die Forderung, sich auf allgemein anerkannte Kernarbeitsnormen zu konzentrieren, eine enge Kooperation der bestehenden Institutionen WTO und ILO anzustreben sowie finanzielle und technische Unterstützung Handelssanktionen vorzuziehen, kann protektionistischen Ambitionen entgegenwirken (Scherrer und Greven 1999: 17). Um eine stärkere Akzeptanz von Sozialstandards auch in Entwicklungsländern zu erzielen, wäre es notwendig, das Vertrauen von Entwicklungsländern zur WTO durch konkrete Massnahmen zu stärken, u. a. durch:

- den Abbau von Handelshemmnissen der Industrieländer (z. B. Exportsubventionen im Agrarbereich), mit dem Ziel, den Marktzugang für Entwicklungsländerexporte zu verbessern, verbunden mit einer finanziellen Unterstützung durch die Industrieländer, u. a. durch Handels-hilfsprogramme, Entschuldungsinitiativen etc.;
- die Unterstützung bei der Nutzung des WTO-Streit-schlichtungspanels;
- die Neuverhandlung der Vereinbarung über handelsbezogene Aspekte von Schutzrechten für geistiges Eigentum („Trade Related Intellectual Property Rights“/TRIPS), um den Transfer von Technologie und Wissen zu ermöglichen (u. a. im Bereich von lebensnotwendigen Medikamenten);
- die Abschaffung von Zöllen und Einfuhrmengenbegrenzungen der Industrieländer für die am wenigsten entwickelten Länder unter der Voraussetzung der Berücksichtigung von Kernarbeitsnormen;
- die Aussetzung bestimmter Liberalisierungsverpflichtungen und anderer WTO-Regeln für Entwicklungsländer, um die unterschiedlichen Entwicklungsstände zu berücksichtigen.

Wichtig ist auch die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft. Im Rahmen einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit Unternehmen und Wirtschaftsverbänden ergeben sich vielfäl-

tige Ansätze, einen Beitrag zur Umsetzung der Sozialstandards zu leisten. Gerade durch den neuen Politikansatz, Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft (Public-Private-Partnership) zu initiieren, kann ein Beitrag geleistet werden, dass der Staat und die private Wirtschaft Hand in Hand an einer sozial gerechten, ökologisch nachhaltigen und durch ökonomische Effizienz gekennzeichneten Zukunft arbeiten. Darüber hinaus ergeben sich durch die Zertifizierung von Produkten oder Selbstverpflichtungen der Wirtschaft neue Möglichkeiten, die Marktmacht zunehmend bewußterer Konsumenten zur Disziplinierung von Unternehmen zu nutzen (vgl. Absatz 2.6.5). Auch eigene Anstrengungen der Entwicklungsländer sind erforderlich, um die Rahmenbedingungen der Umsetzung des Rechtsstaatsprinzips vor Ort zu verbessern.⁴⁷⁾

Die ILO und ihre Bedeutung bei der Durchsetzung von Kernarbeitsnormen

Die ILO erscheint als das geeignete Gremium für die Feststellung von Kernarbeitsnormen und die Entwicklung weitergehender Sozialstandards. Erforderlich ist deshalb zunächst die Unterstützung der ILO als der federführenden internationalen Organisation zur Einbindung der Kernarbeitsnormen.

In diesem Zusammenhang sollten insbesondere die folgenden Themenbereiche berücksichtigt werden:

- Stärkung der ILO in ihrer Durchsetzungskraft, vor allem im Hinblick auf Kontrolle und Monitoring ihrer Konventionen und einer bisher fehlenden Sanktionsmacht bei schwerwiegenden Verletzungen,
- Förderung einer engen Zusammenarbeit auf gleichberechtigter Basis mit anderen multilateralen Institutionen (WTO, Weltbank, OECD/DAC),
- Unterstützung der ILO bei der konkreten länderspezifischen Umsetzung der Kernarbeitsnormen,
- Einbezug von internationalen Organisationen (insbesondere Weltbank, UNCTAD, IWF, UNDP), auch der EU, um Sozialstandards in den Politikdialog mit den Entwicklungsländern aufzunehmen und dies mit Ansätzen der Entwicklungspolitik zu verbinden,
- nationale und europäische Entwicklungshilfeprojekte sollen die Umsetzung der Kernarbeitsnormen unterstützen.
- verstärkte Nutzung des § 33 der ILO Satzung, eine Vorkehrung, die heute schon eine Einschaltung der Instrumente relevanter anderer Organisationen (wie der WTO) erlaubt, wenn die eignen Sanktionsmöglichkeiten nicht ausreichen.

⁴⁷⁾ In ihrem Gutachten verweist Bullard (2001) auf die besondere Rolle der Landwirtschaft und der kleinen Farmer für die Entwicklungsperspektive für Sozialstandards. Neben der Öffnung der Märkte in den Industrieländern sind insbesondere Strategien für eine binnenmarkt-orientierte Landwirtschaft in den Entwicklungsländern erforderlich, die auch Zölle und andere Barrieren zum Schutz vor Importen insbesondere in der Landwirtschaft im WTO Abkommen erforderlich machen. In Bezug auf Sozialstandards werden im Gutachten deshalb regionale Abkommen favorisiert und eine Reform der IAO angemahnt, die Arbeitslose, Beschäftigte aus dem informellen Sektor und der Landwirtschaft stärker mit in die Diskussion um Sozialstandards mit einzubeziehen.

Die Rolle der WTO

Ein wichtiges künftiges Ziel ist es, im Rahmen der neuen WTO-Runde Fortschritte bei den Sozialstandards – deren Basis die Kernarbeitsnormen sind – zu erreichen. Es spricht vieles dafür, eine solche Verankerung im Rahmen der WTO zu organisieren. Dies gilt insbesondere bei der Durchsetzung der Kernarbeitsnormen in Handelsverträgen. Die Mitgliedsländer der WTO wären angehalten, die Kernarbeitsnormen auch gegenüber den Produzenten für die jeweils heimischen Märkte Geltung zu verschaffen. Die Multilateralität der WTO stellt dabei potentiell die Berücksichtigung der Interessen der Entwicklungsländer besser sicher, sie stellt vor allem eine Sicherung gegen protektionistischen Missbrauch dar.

Folgende Punkte sind folglich von besonderer Relevanz:

- gleichberechtigte Kooperation von ILO, WTO und Arbeitnehmervertretungen und Einsetzung des ständigen Forums als Diskussionsforum, in der die weiteren Schritte hinsichtlich von Handel- und Kernarbeitsnormen geprüft werden. Das ist ein erster Schritt. Es ist das Ziel in absehbarer Zeit, „Kernarbeitsnormen“ bzw. soziale Standards in den WTO-Prinzipien zu verankern. Ein wichtiger Schritt dafür ist die Einrichtung eines WTO-Ausschusses „Handel und Kernarbeitsnormen“;
- gemeinsame WTO/ILO-Tagung auf hoher Ebene zu Fragen des Handels, der Globalisierung und der Arbeitsnormen;
- analog der Veröffentlichungen der Financial Action Task Force on Money Laundering der OECD sollten mit der ILO kooperierende Länder auf einer Positivliste, nicht kooperative Länder auf einer Negativliste hinsichtlich der Einhaltung von Kernarbeitsnormen geführt werden. Bei handelspolitischen Überprüfungen („trade policy reviews“) wären Sozialstandards zu integrieren. Erst nach hartnäckigem und unkooperativem Verbleib auf der Negativliste und nach Ausschöpfung aller Anreizsysteme sollten Sanktionsmassnahmen ergriffen werden;
- System von Anreizen für Drittländer, die nachweisen, dass sie Kernarbeitsnormen einhalten (zusätzliche Präferenzvorteile);
- positive Anreize, um die allgemeine Situation der Entwicklungsländer in der WTO zu stärken;
- konkrete Hilfen im Rahmen der deutschen und europäischen Entwicklungszusammenarbeit bei der Umsetzung der Kernarbeitsnormen wie der sozialen und ökologischen Menschenrechte;
- Monitoring;
- Revision des Artikels 20 (GATT).

2.6.5 Die Selbstverpflichtung von Unternehmen

In Reaktion auf die öffentliche Kritik an ihrem Verhalten, nicht zuletzt auch in Reaktion auf einige angekündigte oder bereits begonnene Käufer-Boykotte, teilweise aber auch aus eigener Motivation heraus haben sich zahlreiche multinationale Unternehmen auch ohne sie dazu verbindlich verpflichtende internationale Abkommen freiwillig bereit erklärt, bei ihrer Tätigkeit in Entwicklungsländern die wichtigsten Standards der ILO zu beachten. Eine solche Selbstverpflich-

tung kann durch die Unterzeichnung von „Guidelines“ oder „Principles“ übernommen werden, die von einem transnationalen Unternehmen selbst oder von diesem in Zusammenarbeit etwa mit Unternehmensverbänden, zivilgesellschaftlichen Akteuren oder internationalen Organisationen ausgearbeitet worden sind (Köpke 2000).⁴⁸⁾ Diese Akteure haben in der Vergangenheit bereits eine Vielzahl recht unterschiedlicher Verhaltenskodizes für Firmen entwickelt, die diese auf freiwilliger Basis annehmen und umsetzen sollen.

Hier sind zunächst die „OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen“ zu nennen, die eine Reihe von Verhaltensempfehlungen für Unternehmen enthalten, die auf die Durchsetzung und Einhaltung von sozialen Mindeststandards abzielen (OECD 2001e, Anhang (Teil B) enthält die Originaltexte der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen)

Diese OECD-Leitsätze sind der bislang einzige multilateral anerkannte Katalog von Empfehlungen für unternehmerisch verantwortungsvolles Verhalten. Die Regierungen der 30 OECD-Länder sowie Brasiliens, Chiles und Argentiniens haben sich zu ihrer Förderung, Umsetzung und Überwachung verpflichtet. Ihr Geltungsbereich ist nicht auf unternehmerisches Handeln in den Unterzeichnerstaaten beschränkt, die Leitsätze sollen von den Unternehmen nach dem Willen der 33 Teilnehmerländer auch in allen Ländern angewandt werden, die sich nicht oder noch nicht zu den Leitsätzen bekannt haben. Der Geltungsbereich der Leitsätze ist somit weltweit und umfasst rund 60 000 multinationale Unternehmen mit etwa 500 000 Tochtergesellschaften. Ihre Empfehlungen beziehen sich auf die volle Bandbreite unternehmerischer Aktivität, wie z. B. Informations- und Offenlegungspolitik, Beziehungen zu Mitarbeitern und Sozialpartnern, Umweltschutz, Korruptionsbekämpfung, Berücksichtigung von Verbraucherinteressen, Technologietransfer, Wettbewerbsverhalten und Besteuerung. Die Leitsätze sind eines von mehreren Instrumenten der OECD-Erklärung über internationale Investitionen und multinationale Unternehmen.

Ziel der Gesamterklärung ist es, Auslandsinvestitionen zu fördern und verantwortungsbewusstes Verhalten von Auslandsinvestoren zu unterstützen und so positive Rückwirkungen ihrer Aktivität auf die wirtschaftliche, ökologische und soziale Entwicklung in ihren Gastländern zu erreichen. Die OECD hat ihre Verhaltensempfehlungen für multinationale Unternehmen erstmals im Jahre 1976 formuliert und seither mehrfach überarbeitet. Die letzte, sehr umfassende Revision, wurde im Juni 2000 nach intensiver Mitarbeit von Wirtschaft, Gewerkschaften und NGO abgeschlossen. Eine der wichtigsten Neuerungen ist, dass die Leitsätze nun erstmals eine explizite Aufforderung zur Einhaltung der Menschenrechte enthalten. Die Unternehmen werden ferner zur Einhaltung der acht Kernarbeitsnormen der ILO aufgefor-

dert. Hinsichtlich des Umweltschutzes wird den Unternehmen ein effizientes internes Umweltmanagement, eine transparente Umweltberichterstattung, eine Folgenabschätzung für den Produktlebenszyklus und eine wirksamere Krisenplanung für den Fall schädlicher Umweltfolgen empfohlen. Die Unternehmen werden zudem zu einer größeren Transparenz und Offenlegung in Sozial- und Umweltfragen angehalten.

Mit Blick auf die Umsetzung sind nicht nur Unternehmen, sondern auch die Teilnehmerstaaten, also jene 33 Länder, die sich zu den Leitsätzen ausdrücklich bekannt haben, gehalten, die breite Anwendung der Leitsätze zu fördern. Hierzu dienen sogenannte Nationale Kontaktstellen der Regierungen. In Deutschland ist dies das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie. Von den Nationalen Kontaktstellen wird erwartet, dass sie die Leitsätze zusätzlich bekannt machen und bei Fragen der Interpretation der Leitsätze Hilfestellung geben. Die Nationale Kontaktstelle kann auch dreigliedrig bzw. viergliedrig organisiert werden, d. h. externe Experten aus Wirtschaft, Gewerkschaften und NGO können hinzugezogen werden, um zur Klärung von Fragen beizutragen, die sich im Zusammenhang mit den Leitsätzen ergeben. Sie kann ferner ein Konsultationsverfahren zwischen den betroffenen Parteien einleiten. Die auf der Ebene der nationalen Kontaktstellen nicht klärbaren Fragen, die sich im Zusammenhang mit den Leitsätzen ergeben können, werden schließlich in formellen Verfahren vor den OECD Ausschuss für Internationale Investitionen und Multinationale Unternehmen (CIME) geklärt. Die seit 2000 eingeführte jährliche Berichtspflicht der Nationalen Kontaktstellen soll dazu beitragen, die Leitsätze in Zukunft mit Leben zu füllen.

Die OECD-Leitlinien und die anderen sehr vielfältigen, unterschiedlich konzipierten Codes of Conduct befördern, dass sich Unternehmen ihrer Verantwortung in Hinblick auf Sozialstandards stellen. Gleichwohl wird der Erfolg der Leitlinien sowie der anderen Selbstverpflichtungsvereinbarungen im Sinne einer umfassenden Durchsetzung von Mindestnormen von deren Kontrolle und konkreten Implementierung vor Ort abhängen. In Hinblick auf eine solche „soziale Rechenschaftspflicht“ bestehen jedoch deutliche Interessensunterschiede. Eine unabhängige Kontrollinstanz zur Einhaltung der Richtlinien wird von vielen Unternehmen mit Verweis auf interne Überprüfungsstrukturen abgelehnt. NGO, Kirchen und andere Institutionen zeigen jedoch anhand von konkreten Beispielen, dass unternehmenseigenes Monitoring oftmals unzureichend ist. Es wird kritisiert, dass die Überprüfungen in vielen Fällen nur stichprobenhaft oder interessensgeleitet durchgeführt und inländische Kenntnisse von Gewerkschaften, NGO, Kirchen und Gruppen nicht ausreichend einbezogen werden (EPD 1999: 8 f.).

Die Einführung des „Social Accountability Standard 8000“ (SA 8000), dem ersten international auditierbaren Sozialverträglichkeitssystem, steht für eine freiwillige Selbstverpflichtung im Bereich des Wareneinkaufs, die in der Zwischenzeit bei einigen Großunternehmen der Branche Schule macht. Das Konzept des SA 8000 wurde in den USA von der Nichtregierungsorganisation Council on Economic Priorities (CEP) entwickelt. Es sieht ein Managementsystem vor, das sich an die in der Industrie etablierten Qualitäts- und Umweltmanagementsysteme anlehnt (ISO 9000, ISO

⁴⁸⁾ In diesem Zusammenhang versucht ein vom BMZ initiiertes „Runder Tisch Verhaltenskodizes“ die Umsetzung von Arbeits- und Sozialstandards in Entwicklungsländern zu verbessern. Dazu wollen die beteiligten Gruppen des Runden Tisches – Vertreterinnen und Vertreter aus Unternehmen, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen und der Regierung – ein gemeinsames Verständnis entwickeln, wie freiwillige Verhaltenskodizes wirksam, transparent und partizipativ eingeführt und umgesetzt werden können.

14001). SA 8000 ist das erste international auditierte Sozialverträglichkeitssystem, das auf Konventionen der ILO (International Labour Organization), der Menschenrechtsdeklaration und der UN-Konvention über die Rechte von Kindern beruht.

Diese Initiative definiert die folgenden überprüfbaren Kriterien:

- Verbot von Kinderarbeit,
- Verbot von Zwangsarbeit,
- Gesundheits- und Arbeitsbedingungen,
- Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit,
- Verbot von Diskriminierung aufgrund von Rasse, Geschlecht oder Religion,
- Verbot disziplinarischer Praktiken,
- Entlohnung: Einhaltung von im jeweiligen Land gesetzlich festgelegter Mindestlöhne, sowie Gewährleistung sog. „living wages“,
- Höchstarbeitszeiten,
- Managementsysteme, die eine Durchsetzung dieser Kriterien gewährleisten.

Die Mitgliedsfirmen des SA 8000 unterwerfen sich bezüglich der definierten Kriterien einer unabhängigen Kontrolle und Zertifizierung. CEP gewann eine Reihe bedeutender Unternehmungen, weltweit tätige Beratungsunternehmen, sowie bedeutende NGO und Gewerkschaften zur Mitarbeit im Advisory Board. Das Managementsystem SA 8000 wird sich voraussichtlich als weltweiter Standard für soziale Managementsysteme durchsetzen. Schon heute haben sich weltweit Firmen, die einen Gesamtumsatz von über 100 Mrd. US\$ repräsentieren, freiwillig dem SA 8000-Standard angeschlossen. Des Weiteren existieren auch einzelne unternehmenseigene „Codes of Conduct“, mit denen sich die Kommission noch weiter beschäftigen wird (vgl. Köpke 2000).

Als unmittelbare Reaktion auf die durch das Scheitern der WTO Ministerkonferenz in Seattle entstandene Legitimationskrise des multilateralen Handels- und Investitionsregimes ist eine Initiative von UN-Generalsekretär Kofi Annan zu sehen, der im Juni 2000 gemeinsam mit 45 Vertretern multinationaler Unternehmen einen UN Global Compact unterzeichnete. Dieser stellt eine Kooperation zwischen den Vereinten Nationen und international agierenden Unternehmen dar und umfasst eine Reihe von Kernprinzipien zu Menschenrechten und zum Umweltschutz, die von den Unternehmen in ihrer Geschäftspraxis berücksichtigt und politisch gefördert werden sollen. Die UN-Initiative folgt damit den Bemühungen von Gewerkschaften, NGO und Unternehmen, die Einhaltung der Kernarbeitsnormen mittels freiwillig vereinbarter Verhaltenskodizes zu befördern. Kritiker wendeten gegen das Vorgehen der UN ein, da keine wirksamen Monitoring- und Sanktionsmechanismen vereinbart worden seien, werde multinationalen Unternehmen eine Möglichkeit zum kostenlosen „Weisswaschen“ ihres Images eröffnet. Daher fordern kritische NGO das Modell eines „Bürgerpaktes“ (Citizen Compact), in dessen

Rahmen die Bürger auf UN-Ebene ihre Möglichkeiten zur Kontrolle von Unternehmen ausbauen sollen (Paul 2001). Wie auch in Studien vielfach belegt, ist die Existenz bzw. das Fehlen eines unabhängigen Monitorings der Dreh- und Angelpunkt der Qualitätssicherung von Verhaltenskodizes (z. B. OECD 2000e). Die Berichterstattung von Netzwerken aus NGO, Kirchen, Wohlfahrtsverbänden und Gewerkschaften hat sich als notwendige Voraussetzung für die Herstellung einer kritischen Öffentlichkeit und der Einhaltung von Kodizes erwiesen.

Ein weiterer Ansatz, soziale Rechte auf freiwilliger Basis weltweit zu verankern, sind Soziale Gütesiegel. Sie geben Aufschluss über Produktionsbedingungen gemäß sozialer Mindeststandards und ermöglichen so Konsumenten Präferenzentscheidungen. Sie sind grundsätzlich geeignet, durch unmittelbaren Konsumentendruck Anreize für die Einhaltung von Verhaltenskodizes zu schaffen. Dies gilt vor allem für international gehandelte Konsumartikel und insbesondere für Markenartikel, deren Hersteller und Händler „imagesensibel“ sind. So präferiert eine bisher noch kleine, aber wachsende Käuferschicht Erzeugnisse, die unter humanen Arbeitsbedingungen – konkret: unter Beachtung internationaler Sozialstandards – hergestellt worden sind. Eine entsprechende Auszeichnung („social labelling“) kommt dem Informationsbedürfnis der Verbraucher entgegen und gibt ihnen die Macht zur Produktionslenkung im erwünschtem Sinne (Sautter 2001: 20 f.).

Vorhandene Gütesiegel sind jedoch zahlenmäßig noch begrenzt und haben derzeit eher Modellcharakter. Beispielsweise gibt es nach langen Verhandlungen zwischen Blumenimporteuren, Floristen, Menschenrechtsorganisationen und Gewerkschaften seit 1999 das „Flower-Label“, das „Blumen aus menschenwürdiger und umweltschonender Produktion“ bekommen können. Ziel des Blumensiegels ist es, die Grundrechte der Arbeiterinnen und Arbeiter sowie den Umweltschutz in der Blumenproduktion zu sichern. Farmen, die zertifiziert werden wollen, müssen Existenzsichernde Löhne zahlen, Gewerkschaftsfreiheit garantieren, dürfen keine Kinder anstellen und müssen Pflanzenschutzmittel reduzieren und den Gesundheitsschutz der Arbeiter sichern. Sicherlich hat dieser Markt bislang einen Nischencharakter, immerhin konnten gesiegelte Blumen jedoch bereits nach einem Jahr einen Marktanteil von drei Prozent erreichen, bei langstieligen Rosen liegt der Marktanteil sogar bei 85 Prozent. Die Grenzen eines solchen Ansatzes zeigt aber das Beispiel Kolumbien, wo sich die Unternehmen bislang jedweder unabhängiger Kontrolle entziehen. Andere bekannte Beispiele für solche Gütesiegel sind das „TransFair“-Siegel, etwa für Kaffee, Tee oder Kakao, sowie das international registrierte „RUGMARK“-Siegel für Teppiche. Generell muss darauf verwiesen werden, dass es zwischen den unterschiedlichen Siegeln große Unterschiede gibt, was Zertifizierung, Vergabe, Verwendung, arbeitspolitischen Regelungsinhalt, Transparenz, Finanzierung und Überwachung angeht und dass dementsprechend auch die politische Bewertung derselben variiert (Scherrer und Greven 1999, ILO 1998).

2.6.6 Anhang zu Sozialstandards und Globale Entwicklung

Teil A: Stand der Ratifizierungen von Kernarbeitsnormen nach Ländern (Stand ILOLEX 16. Juli 2001)

Country	Freedom of association and collective bargaining		Elimination of forced and compulsory labour		Elimination of discrimination in respect of employment and occupation		Abolition 7 of child labour	
	Conv. 87	Conv. 98	Conv. 29	Conv. 105	Conv. 100	Conv. 111	Conv. 138	Conv. 182
Afghanistan				Ratified	Ratified	Ratified		
Albania	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Algeria	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
Angola	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
Antigua and Barbuda	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified		Ratified	Ratified	
Argentina	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
Armenia					Ratified	Ratified		
Australia	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified		
Austria	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Azerbaijan	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Bahamas	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified		Ratified
Bahrain			Ratified	Ratified		Ratified		Ratified
Bangladesh	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified		Ratified
Barbados	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified		Ratified
Belarus	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
Belgium	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Belize	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
Benin	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Bolivia	Ratified	Ratified		Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Bosnia and Herzegovina	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Botswana	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
Brazil		Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
Bulgaria	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
Burkina Faso	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Burundi	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Cambodia	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Cameroon	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified		
Canada	Ratified			Ratified	Ratified	Ratified		Ratified
Cape Verde	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified		
Central African Republic	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
Chad	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified		Ratified

Country	Freedom of association and collective bargaining		Elimination of forced and compulsory labour		Elimination of discrimination in respect of employment and occupation		Abolition 7 of child labour	
	Conv. 87	Conv. 98	Conv. 29	Conv. 105	Conv. 100	Conv. 111	Conv. 138	Conv. 182
Chile	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
China					Ratified		Ratified	
Colombia	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Comoros	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified			
Congo	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Democratic Republic of the Congo	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
Costa Rica	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Côte d'Ivoire	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified		
Croatia	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Cuba	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Cyprus	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
Czech Republic	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified		Ratified
Denmark	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
Djibouti	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified			
Dominica	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
Dominican Republic	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
Ecuador	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
Egypt	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
El Salvador			Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
Equatorial Guinea					Ratified		Ratified	
Eritrea	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Estonia	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified			
Ethiopia	Ratified	Ratified		Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Fiji		Ratified	Ratified	Ratified				
Finland	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
France	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Gabon	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified		Ratified
Gambia	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
Georgia	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Germany	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	⁴⁹⁾
Ghana	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified		Ratified
Greece	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Grenada	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified			

⁴⁹⁾ In Deutschland wurde der Entwurf eines Ratifizierungsgesetzes für das Übereinkommen Nr. 182 den gesetzgebenden Körperschaften zugeleitet (Stand: Mai 2001).

Country	Freedom of association and collective bargaining		Elimination of forced and compulsory labour		Elimination of discrimination in respect of employment and occupation		Abolition 7 of child labour	
	Conv. 87	Conv. 98	Conv. 29	Conv. 105	Conv. 100	Conv. 111	Conv. 138	Conv. 182
Turkey	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Turkmenistan	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified		
Uganda		Ratified	Ratified	Ratified				
Ukraine	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
United Arab Emirates			Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
United Kingdom	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
United States				Ratified				Ratified
Uruguay	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Uzbekistan		Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified		
Venezuela	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Viet Nam					Ratified	Ratified		Ratified
Yemen	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
Yugoslavia	Ratified	Ratified	Ratified		Ratified	Ratified	Ratified	
Zambia	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Zimbabwe		Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
Total of 175	137	149	158	154	153	151	111	86
Africa (53)	44	50	49	50	46	45	31	25
Americas (35)	31	31	32	35	31	31	21	19
Asia (42)	18	24	34	27	31	31	18	20
Europe (45)	44	44	43	42	45	44	41	22

Quelle: Leicht modifiziert entnommen aus:

ILO, <http://ilolex.ilo.ch:1567/public/english/docs/declworld.htm> (Zugriff am 16. Juli 2001)

Teil B: OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen**Kapitel IV: Beschäftigung und Beziehungen zwischen den Sozialpartnern**

Die Unternehmen sollten im Rahmen der geltenden Gesetze und Bestimmungen sowie der bestehenden Arbeitgeber-/Arbeitnehmerbeziehungen und Beschäftigungspraktiken

1. a) das Recht ihrer Arbeitnehmer respektieren, sich durch Gewerkschaften und andere legitime Arbeitnehmerorganisationen vertreten zu lassen, und bereit sein, mit diesen Arbeitnehmerorganisationen entweder einzeln oder über Arbeitgeberverbände konstruktive Verhandlungen zu führen mit dem Ziel, Vereinbarungen über die Beschäftigungsbedingungen zu treffen;
- b) zur effektiven Abschaffung der Kinderarbeit beitragen;
- c) zur Beseitigung sämtlicher Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit beitragen;
- d) gegenüber ihren Arbeitnehmern in Bezug auf Beschäftigung oder Beruf jegliche Diskriminierung aus Gründen wie Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Religion, politische Anschauung, Abstammung oder soziale Herkunft unterlassen, sofern die Politik des betreffenden Staats nicht ausdrücklich eine Auswahl der Arbeitnehmer nach bestimmten Kriterien vorsieht mit dem Ziel, eine größere Gleichheit der Beschäftigungschancen zu erreichen, oder die Auswahl mit inhärenten Arbeitsplatzanforderungen zusammenhängt;
2. a) den Arbeitnehmervertretern die Unterstützung zuteil werden lassen, die u. U. erforderlich ist, um das Zustandekommen wirksamer Tarifverträge zu fördern;
- b) den Arbeitnehmervertretern die Informationen zur Verfügung stellen, die als Grundlage für konstruktive Verhandlungen über die Beschäftigungsbedingungen erforderlich sind;
- c) Konsultationen und Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern, Arbeitnehmern und deren jeweiligen Vertretern in Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse fördern;
3. den Arbeitnehmern und ihren Vertretern Informationen zur Verfügung stellen, die es ihnen ermöglichen, sich ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild von der Lage des betreffenden Unternehmensteils oder gegebenenfalls des Gesamtunternehmens zu bilden;
4. a) in Bezug auf Beschäftigungsbedingungen und Arbeitnehmer-/Arbeitgeberbeziehungen nicht weniger

günstige Standards beachten, als sie von vergleichbaren Arbeitgebern des Gastlands angewendet werden;

- b) im Rahmen ihrer Aktivitäten angemessene Maßnahmen zur Gewährleistung der Gesundheit und der Sicherheit am Arbeitsplatz treffen;
5. bei ihrer Tätigkeit soweit irgend möglich einheimische Arbeitskräfte beschäftigen und für Fortbildungsmaßnahmen zur Anhebung des Qualifikationsniveaus sorgen, und zwar in Zusammenarbeit mit den Arbeitnehmervertretern und gegebenenfalls den zuständigen Behörden;
6. vor geplanten Veränderungen ihrer Tätigkeit, die mit erheblichen Konsequenzen für die Existenz ihrer Arbeitnehmer verbunden sind – wie insbesondere Schließung eines Unternehmensteils mit Massenentlassungen –, die Vertreter ihrer Arbeitnehmer und gegebenenfalls auch die zuständigen Behörden innerhalb einer angemessenen Frist von derartigen Veränderungen vorab in Kenntnis setzen und mit den Arbeitnehmervertretern und den zuständigen Behörden zusammenarbeiten, um nachteilige Auswirkungen möglichst gering zu halten. Unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des jeweiligen Einzelfalls wäre es gut, wenn die Unternehmensleitung die betroffenen Personen informieren könnte, bevor die endgültige Entscheidung getroffen wird. Es können auch andere Mittel eingesetzt werden, um im Wege einer sinnvollen Zusammenarbeit die Auswirkungen derartiger Entscheidungen zu mildern;
7. bei Bona-fide-Verhandlungen mit den Arbeitnehmervertretern über die Beschäftigungsbedingungen, oder wenn die Arbeitnehmer von ihrem Recht Gebrauch machen, sich zu organisieren, weder mit der vollständigen oder teilweisen Verlagerung einer Betriebseinheit aus dem betreffenden Land in ein anderes Land drohen, noch Arbeitnehmer aus Unternehmensteilen im Ausland umsetzen, um hierdurch die Verhandlungen auf unbillige Weise zu beeinflussen oder die Ausübung des Organisationsrechts der Arbeitnehmer zu behindern;
8. die bevollmächtigten Vertreter ihrer Arbeitnehmer in den Stand setzen, über Fragen der Tarifverträge oder der Arbeitgeber-/Arbeitnehmerbeziehungen zu verhandeln, und den beteiligten Parteien die Möglichkeit geben, mit Vertretern der Unternehmensleitung, die zur Beschlussfassung über die anstehenden Fragen ermächtigt sind, Konsultationen über Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse zu veranstalten.

Quelle: OECD (2001e). Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen – Neufassung 2000 (Dokumentation des BMWi, Januar 2001). Berlin: BMWi, S. 20 f.

3. Ressourcen⁵⁰⁾

3.1 Umwelt und Entwicklung im Zeitalter der Globalisierung

Rolle der Globalisierung

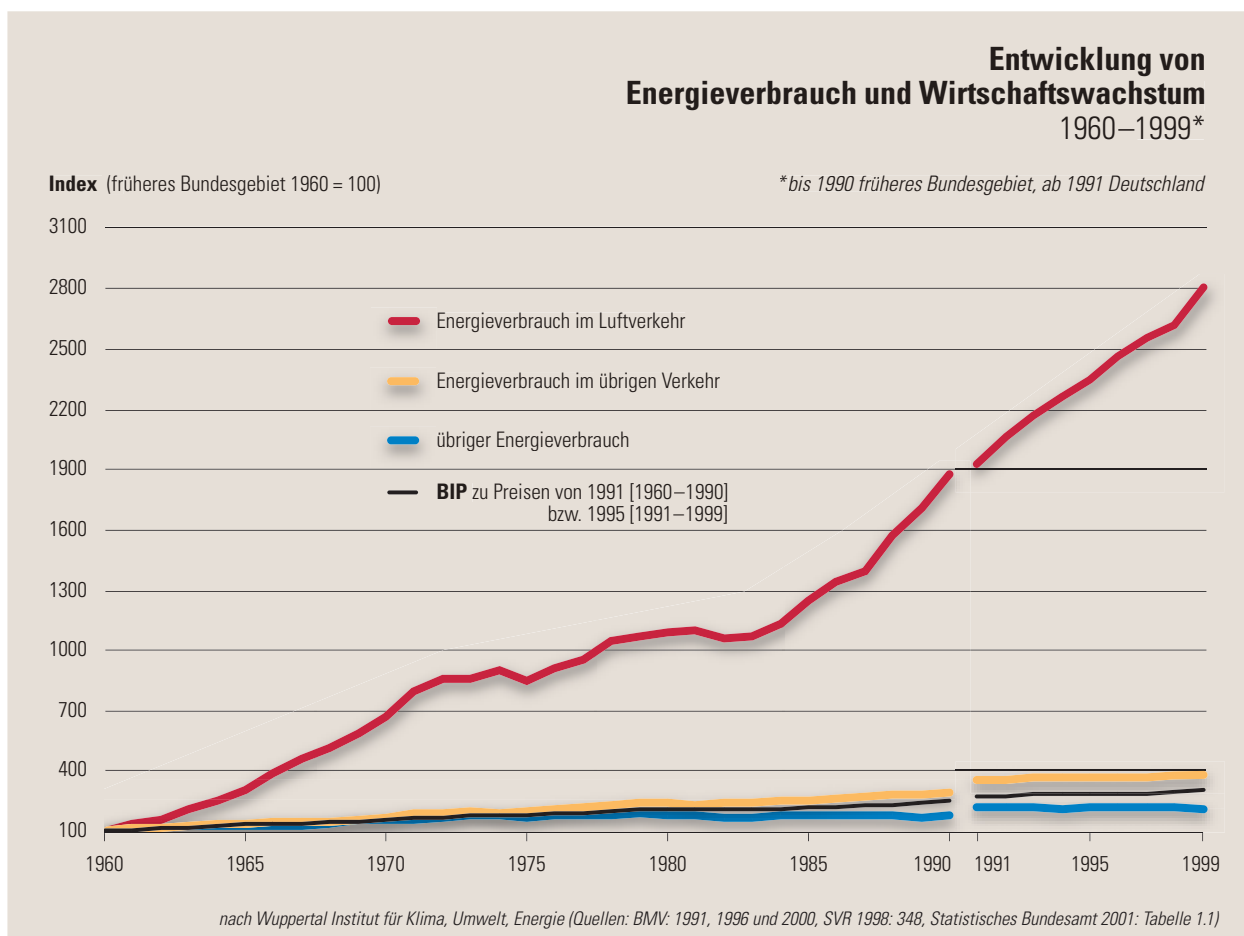
Die Umweltkrise wird durch die Globalisierung der Weltwirtschaft (z. B. exportorientierte Steigerung der Ressourcenausbeutung, um ein Vielfaches längere Transportwege) verschärft. Die Menschen wirken durch Nutzung natürlicher Lebensgrundlagen seit Tausenden von Jahren auf die Ökosysteme der Erde ein. In den letzten zwei Jahrhunderten führte die Industrialisierung zu einer drastischen quantitativen und qualitativen Ausweitung des Verbrauchs natürlicher Ressourcen. Die zunehmende Industrialisierung fast überall auf der Welt führte nicht nur zu lokalen und regionalen Umweltauswirkungen, sondern auch zu menscheitsbedrohenden globalen Umweltproblemen, von denen die Entwicklungsländer in gleichem Maße (z. B. Ozonloch, Verschmutzung der Weltmeere, Schadstoffeinträge in entfernten Weltregionen wie der Antarktis) oder sogar in erster Linie betroffen sind (z. B. Verlust biologischer Vielfalt, Klimaveränderungen, Desertifikation).

Da die Entwicklungsländer in der Regel nicht über die erforderlichen Ressourcen verfügen, Umweltkatastrophen zu begegnen oder sich ihnen anzupassen, führen diese häufig zu verheerenden sozialen Katastrophen, denen vor allem die arme Bevölkerung ausgesetzt ist, da diese am wenigsten ausweichen kann. Globale Umweltpolitik erfüllt daher auch eine Funktion bei der Armutsbekämpfung.

Die Dynamik der Globalisierung wirkt in mehrfacher Hinsicht verstärkend und beschleunigend auf die Übernutzung der Umwelt ein: Durch die weltweite Verallgemeinerung westlicher Konsummuster und damit verbunden der industriellen Produktion und die damit verbundene Steigerung des Ressourcenverbrauches auf ein nicht nachhaltiges Niveau, durch die zunehmende Industrialisierung und Exportausrichtung der weltweiten landwirtschaftlichen Produktion und die ökologischen Folgen einer unangepassten Bearbeitung der Böden und Nutzung des Wassers, sowie durch die Ausbreitung des Schadstoffeintrages. Besonders deutlich wird der Zusammenhang zwischen Globalisierung und der globalen Umweltkrise im Bereich Verkehr. So weist z. B. der Verkehr höhere Zuwachsraten als die Weltwirtschaft auf. Das gilt ganz besonders für den Luftverkehr (s. Abbildung 3.1). Es besteht kaum ein Zweifel daran, dass

⁵⁰⁾ Ein an sich möglicher Konsens über das Kapitel Ressourcen konnte aus Zeitgründen für diesen Zwischenbericht nicht mehr hergestellt werden.

Abbildung 3.1



Verkehr und Globalisierung einander bedingen und verstärken.

Andererseits fördert die Globalisierung die Verallgemeinerung und Demokratisierung von Wissen, d. h. auch die Verfügbarkeit von Informationen über die Folgen von Umweltschäden und Möglichkeiten zu ihrer Vermeidung. Vor allem internationale völkerrechtliche Vereinbarungen zum Umweltschutz sind notwendig und zu begrüßen. Dazu zählen z. B. die Biodiversitätskonvention, die Klimarahmenkonvention und das Protokoll über biologische Sicherheit. Ähnlich positiv sind der Transfer von umweltschonenden Technologien in Entwicklungs- und Transformationsländer, die Effizienzsteigerungen in der Industrie (z. B. Faktor 4) sowie die weltweite Vernetzung von Organisationen der Zivilgesellschaft (z. B. Umweltschutzgruppen) zu sehen. Zum Teil wurden auf diesem Gebiet beträchtliche Erfolge erzielt.

Auswirkung von Armut und Reichtum

Die Aussage, dass die Armut das „schärfste Gift für die Umwelt“ sei, wird Indira Gandhi zugeschrieben. Daran ist richtig, dass ein aus Armut getriebener Zwang zum Überleben den Menschen keine Wahl zwischen umweltfreundlichem oder umweltfeindlichem Verhalten lässt.⁵¹⁾ Die umweltfeindliche Seite des täglichen Kampfes um das Überleben der Familie kann nur durch ein Wirtschaftsmodell beseitigt werden, welches nachhaltiges Wachstum und die Sicherung eines Mindestmaßes an sozialer Sicherheit gewährleistet. Insoweit ist die Frage nach dem Schutz der Umwelt auch auf diese Weise verknüpft mit Ansätzen zur Armutsbekämpfung. Eine Verschärfung des Armutsproblems würde auch der Umwelt erheblichen Schaden beifügen.

Gesellschaftlicher Reichtum kann zu erheblichen umweltpolitischen Fortschritten führen, wenn die sich mit ihm eröffnenden Chancen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung genutzt werden. Zugleich war zumindest in den letzten zweihundert Jahren mit dem Erreichen eines gewissen Maßes an Wohlstand auch immer eine Erhöhung der Konsumtionsansprüche verbunden, womit die Umweltbelastung verstärkt wurde.

Dieser Umstand kann durch das Bild vom „ökologischen Fußabdruck“ illustriert werden. Der ökologische Fußabdruck misst den Gesamtflächenbedarf für den Ressourcenverbrauch pro Kopf. Bei Indern ist er ca. 0,8 Hektar groß, bei Deutschen ca. 5 Hektar, bei US-Amerikanern ca. 10 Hektar. Im Sinne der Fußabdrücke sind Deutschland und die USA überbevölkert, Indien (noch) nicht (Wackernagel und Rees 1997).

Rolle der Multinationalen Unternehmen

Einer besonderen Betrachtung bedarf die Frage nach den konkreten Umweltfolgen der vermehrten internationalen Tätigkeit von Unternehmen, insbesondere in Entwicklungsländern. Unternehmen können die Kostenvorteile niedriger

Umweltstandards in den Ländern, in denen sie Standorte haben, nutzen bzw. berücksichtigen diese in ihren Investitionsentscheidungen. Ohne die Einführung vergleichbarer Umweltschutzregeln für alle Wettbewerber (Gesetze, Verhaltenskodizes etc.) widerspricht es der kurzfristigen betriebswirtschaftlichen Logik des einzelnen Unternehmens, eine Vorreiterrolle in Sachen Umweltschutz zu übernehmen und damit einseitig seine Kosten zu erhöhen und seinen Gewinn zu schmälern – es sei denn, dieses Unternehmen bedient den Markt ökologischer Produkte, auf dem sich höhere Kosten durch höhere Preise decken lassen.

Ebenfalls differenziert ist die Frage des Technologietransfers zu betrachten. Multinationale Unternehmen arbeiten in der Regel mit moderner, sonst im Gastland oft nicht vorhandener Technologie und können auf diese Weise einen Beitrag zur Schonung der Umwelt leisten, indem sie zu qualitativen Sprüngen zum Schutz der Ressourcen („leapfrogging“) beitragen. Allerdings hängt dies vom konkreten Fall ab; wird etwa eine veraltete Technologie eingeführt, die eine lange Laufzeit hat, so können die Folgen unter dem Strich für die Umwelt negativ sein, auch wenn diese Technologie im Moment der Investition im Gastland noch nicht verfügbar war.

Eindeutig negative Auswirkungen ergeben sich, wenn private und staatliche Akteure in Entwicklungsländern mit Stoffen arbeiten, die aufgrund ihrer schädlichen Wirkung in anderen Ländern bereits lange verboten sind, oder wenn sie im Rahmen von Freihandelsabkommen über den Hebel der Nicht-Diskriminierung sogar versuchen, nationale Umweltschutzgesetzgebung auszuhebeln.⁵²⁾

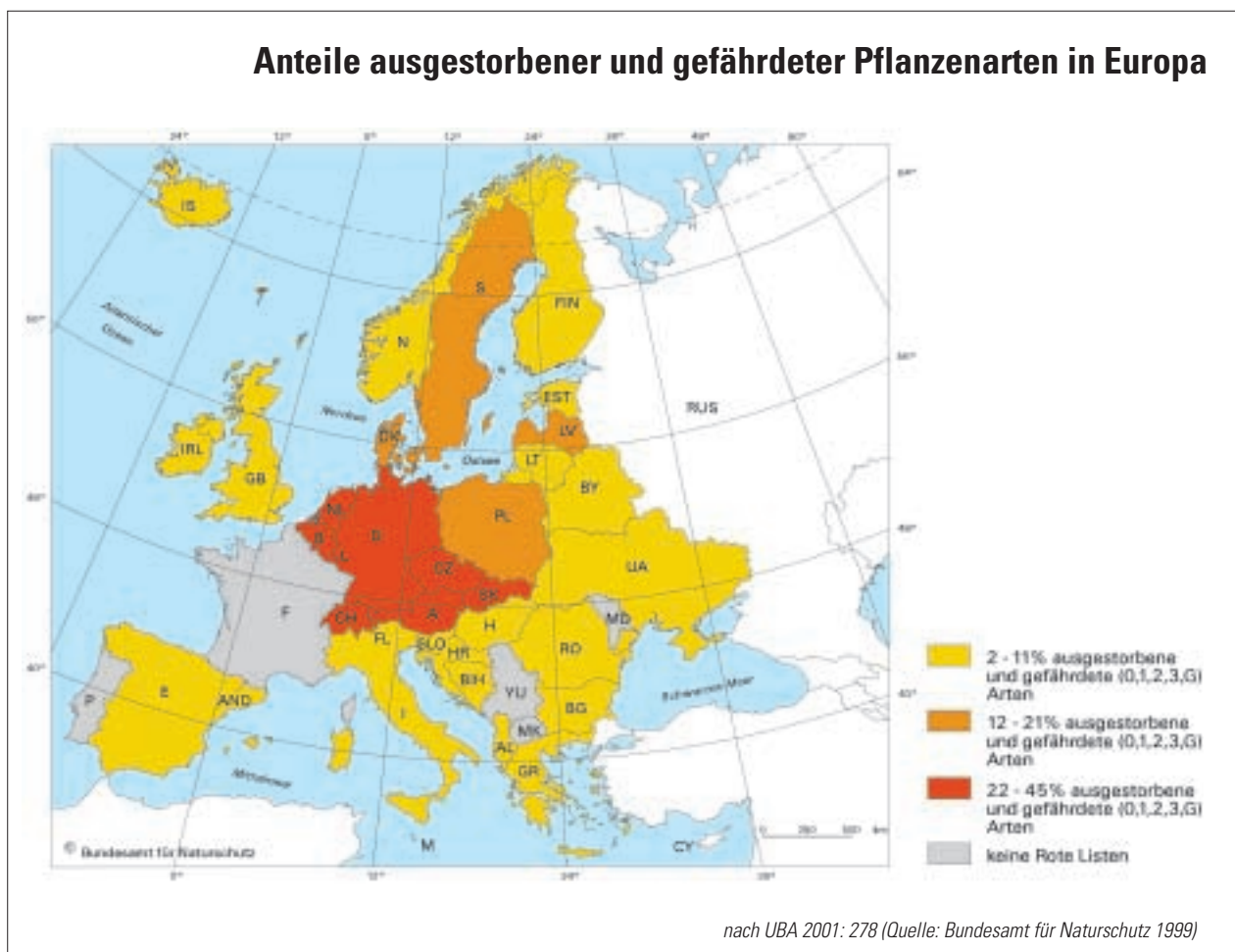
Ressourceneffizienz

Die Verminderung des Pro-Kopf-Ressourcenverbrauchs ist eine wesentliche Strategie für die nachhaltige Entwicklung der Erde. Sie lässt sich nahtlos mit anderen Strategien im Kontext der Globalisierung der Weltwirtschaft verbinden. Tatsächlich ist es technisch vielfach möglich, den Ressourcenverbrauch für eine Ware oder Dienstleistung um größenordnungsmäßig einen Faktor vier, längerfristig auch noch weiter zu reduzieren, und zwar durch Suffizienzstrategien in Bezug auf das erwähnte Konsumverhalten und zusätzlich durch Effizienzstrategien und Konsistenzstrate-

⁵²⁾ Einer der bekannteren Fälle ist das Verfahren Ethyl Corporation (USA) gegen den kanadischen Staat im Rahmen des NAFTA-Abkommens, also des amerikanischen Freihandelsabkommens zwischen USA, Kanada und Mexiko. Kanada hatte den Import des Benzinzusatzstoffes MMT verboten, das im Verdacht stand, neuro-toxisch, also gesundheits- und umweltschädlich zu sein. Daraufhin rief Ethyl Corporation das NAFTA-Schiedsgericht an und klagte nach Kapitel 11 auf 250 Millionen US-Dollar Schadenersatz wegen des Verlustes von zukünftig zu erwartenden entgangenen Gewinnen, da dieser Zusatz in den USA erlaubt sei. Nachdem bald klar wurde, dass das NAFTA-Schiedsgericht der Klage von Ethyl Corporation folgen würde, kam es am 2. Oktober 1997 zu einer Einigung zwischen der Ethyl Corporation und dem kanadischen Staat, die drei Punkte umfasste, erstens die Zahlung von 13 Millionen US-Dollar Schadenersatz, zweitens die Aufhebung des Verbotes der Verwendung von MMT in kanadischem Benzin und drittens die öffentliche Entschuldigung der kanadischen Regierung bei Ethyl Corporation für die Behauptung, der Zusatz wäre gesundheitsgefährdend.

⁵¹⁾ Hier sind nicht die Indigenas gemeint, die seit vielen Jahrhunderten im Einklang mit dem Ökosystem Regenwald in und von ihm leben, sondern die verarmten, landlosen Bauern.

Abbildung 3.2



gien.⁵³⁾ Wenn die Rahmenbedingungen des Wirtschaftens, insbesondere die Ressourcenpreise, die mittelfristige Knappheit der Ressourcen sowie die begrenzte Aufnahmekapazität der Erde für Emissionen reflektieren, wird es möglich, eine drastische Steigerung der Ressourcenproduktivität prinzipiell profitabel zu machen.

Die Schaffung solcher Rahmenbedingungen ist eine Aufgabe der Politik. Ordnungsrechtliche Grenzen (z. B. Grenzwerte für Schadstoffe im Trinkwasser), Umweltabgaben, Förderung umweltverträglicher Technologien sowie handelbare

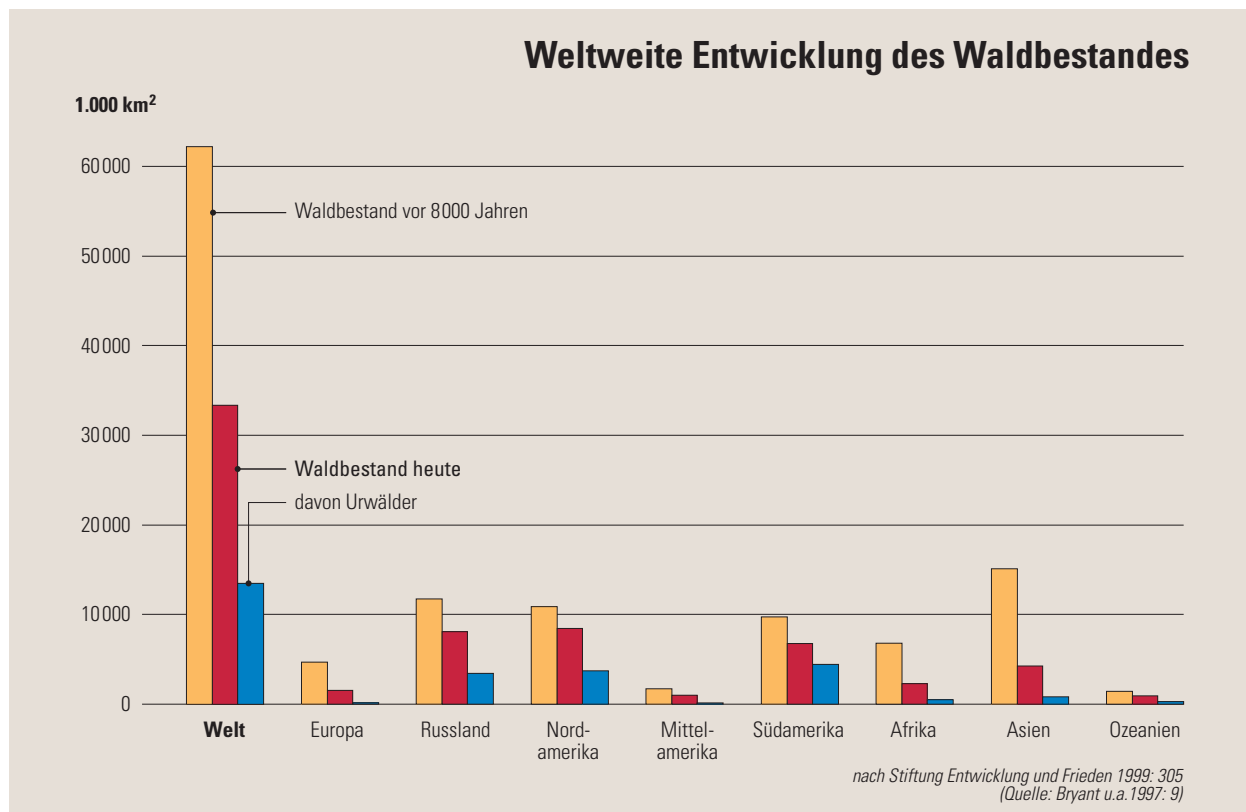
⁵³⁾ „Innovationen, die dem Ziel der nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung dienen sollen, müssen sich aus ökologischer Sicht daran messen lassen, ob sie zu mehr Effizienz, Suffizienz und Konsistenz führen. Unter Steigerung der Effizienz wird beispielsweise verstanden, Produkte und Dienstleistungen mit geringerem Einsatz von Energie und Material bereit zu stellen. Suffizienz beinhaltet u. a. Wertewandel und damit Veränderungen des Konsumverhaltens aus ökologischem Bewusstsein heraus. Konsistenz meint, die Formen des Produzierens und Konsumierens besser in den Naturkreislauf einzuschmiegen.“ (Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ 1997).

„Idealtypisch müssen sich Innovationen im Hinblick auf ökologische Zukunftsfähigkeit daran messen lassen, ob sie zu mehr Effizienz, Suffizienz und Konsistenz beitragen.“ (Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ 1998: 359).

Umweltnutzungslizenzen sind wichtige Eingriffsstrategien. Ein verändertes Verhalten von Konsumentinnen und Konsumenten vor allem in den Industriestaaten ist darüber hinaus notwendig. Langfristig dramatische Folgen hätte eine Übernahme des Lebensstils der Industriestaaten mit ihrem exzessiven Ressourcenverbrauch durch die Entwicklungsländer. So würde z. B. eine betriebswirtschaftlich folgerichtige Strategie der Automobilkonzerne, die Automobilisierung Chinas voranzutreiben und sich dort einen großen Absatzmarkt zu sichern, zu einer drastischen Steigerung des Energie- und Ressourcenverbrauches führen. Andererseits ergibt sich das Dilemma, dass anderen Ländern schwerlich eine Entwicklungsoption verschlossen werden kann, die in den großen Industrieländern propagiert wird. Angebliche win-win-Strategien (in diesem Fall z. B. der Export von 3-Liter-Autos nach China) lösen den tatsächlichen Widerspruch zwischen wirtschaftlicher Globalisierung und Schutz der Ressourcen nicht auf. Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass auch ein weiteres Wachstum der Weltbevölkerung früher oder später zu einer nicht nachhaltigen Situation führen würde und daher auch eine die natürliche Begrenzung des Planeten respektierende Bevölkerungspolitik Teil verantwortlichen Regierens ist.

Langfristig stehen Verteilungsfragen auf der Tagesordnung (z. B. Equity-Fragen bei den Klimaverhandlungen). Die

Abbildung 3.3



Frage des Zugangs zu Ressourcen ist auch eine Machtfrage, die sich auf die gesellschaftliche und staatliche Ordnung auswirkt. Macht bedarf der demokratischen Kontrolle, Partizipation und Transparenz von Entscheidungen sowie der verbindlichen Orientierung an Kodizes wie den Menschenrechten und zu vereinbarenden Mindeststandards in ökologischen und sozialen Belangen. Das soziale Menschenrecht auf Entwicklung, das Zugang zu and Teilhabe an Ressourcen einfordert, ist in Einklang zu bringen mit dem ökologischen Gebot der Nachhaltigkeit und der Verantwortung der Generationen. Dies setzt den Zugang zu Bildung und Technologie voraus (Capacity Building).

Biologische Vielfalt

Die Globalisierung der Weltwirtschaft findet vor dem Hintergrund einer Zuspitzung der globalen Umweltkrise statt. Täglich werden etwa 50 bis 100 Tier- oder Pflanzenarten ausgerottet, hauptsächlich durch Abholzung, Verkehrs- und Siedlungsbau, Landwirtschaft, Degradation von Böden und Gewässer- und Luftverschmutzung. Abbildung 3.2 illustriert das Ausmaß der Vernichtung am Beispiel der Pflanzenarten in Europa. In Deutschland, Österreich, Tschechien, Slowakei, der Schweiz und den Benelux-Staaten beträgt der Anteil der ausgestorbenen und gefährdeten Gefäßpflanzenarten bereits 22 bis 45 Prozent. „Die heutige Vielfalt der Biosphäre ist das Ergebnis von über drei Milliarden Jahren Evolution. ... [Die] Tier- und Pflanzenarten ... übernehmen nicht nur vielfältige Regelungsfunktionen innerhalb des Naturhaushaltes, als biologische Ressourcen liefern sie auch zahlreiche wirtschaftlich bedeutsame Produkte wie

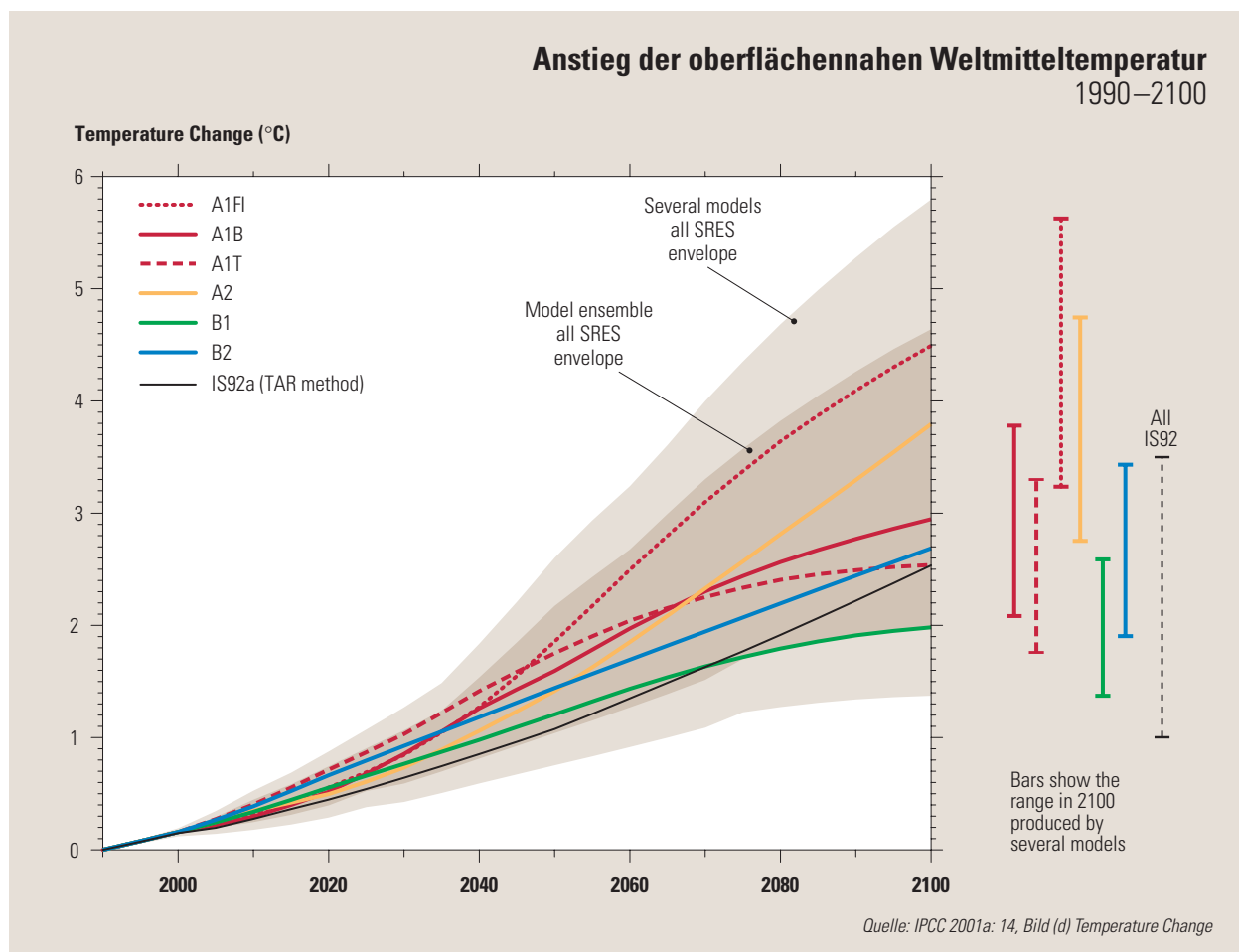
Nahrungsmittel, Medikamente und Rohstoffe“ (Stiftung Entwicklung und Frieden 1999: 304).

Waldschäden und Waldverluste

Auch die Beeinträchtigung der deutschen und europäischen Wälder ist weiterhin erheblich. In der Waldschadenserhebung von 2000 konnten in Deutschland lediglich auf 35 Prozent der Waldfläche keine Schäden festgestellt werden (1984: 44 %). Der Flächenanteil der deutlichen Schäden war im Jahr 2000 mit 23 Prozent genauso groß wie 1984⁵⁴). Dabei hat sich eine Verschiebung zu Ungunsten der Laubbäume ergeben (UBA 2001: 291 f.). Weltweit ist der Waldbestand nur noch halb so groß wie vor 8 000 Jahren (s. Abbildung 3.3). Weniger als die Hälfte davon sind Urwälder. „Bis vor wenigen Jahrzehnten beschränkten sich die Waldverluste zum größten Teil auf Europa, Nordafrika, den Nahen Osten, die USA und China. In weiten Teilen dieser Länder war die ursprüngliche Walddecke am Anfang des Jahrhunderts weitgehend abgeholzt. In Europa und den USA nimmt die verbliebene Waldfläche dank Aufforstung wieder zu“. In den Tropen gingen zwischen 1960 und 1990 ein Fünftel des ursprünglichen Regenwaldes verloren. Die Geschwindigkeit der Vernichtung hat sich Anfang der neunziger Jahre leicht verlangsamt. „Intakte Wälder stabilisieren das Klima, bieten Lebensraum für zahlreiche Tier- und Pflanzenarten und schützen vor Erosion, Erdbeben und Überschwemmungen. Gleichzeitig sind sie wichtige ökonomische Ressourcen“ (Stiftung Entwicklung und Frieden 1999: 305 f.).

⁵⁴) Beginn der Waldschadenserhebungen in Deutschland.

Abbildung 3.4



Klimaänderung

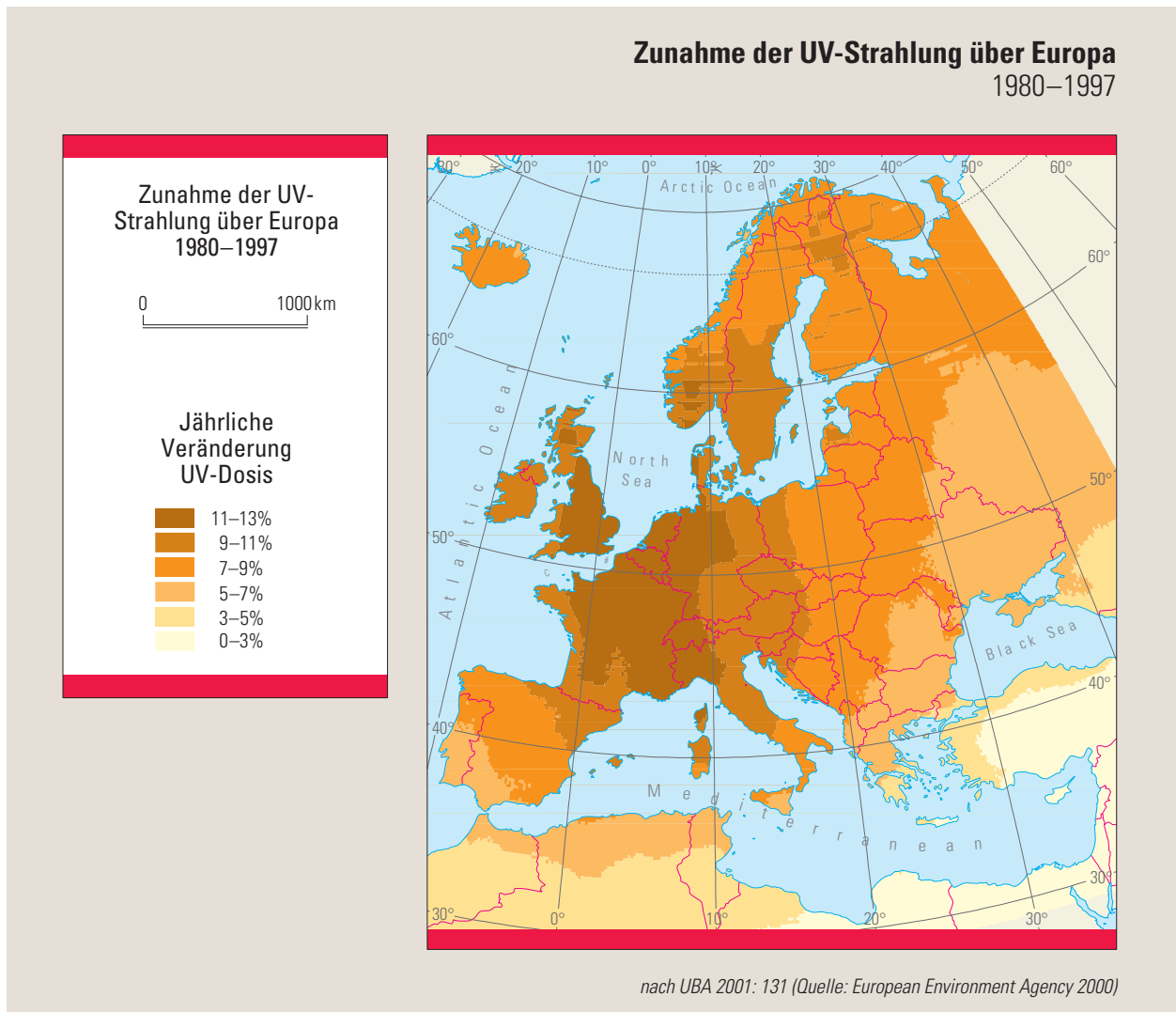
Die globale Erwärmung scheint gravierendere Ausmaße anzunehmen, als man bisher vermutet hat. Das Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)⁵⁵⁾ musste in seinem dritten Sachstandsbericht den projizierten Anstieg der oberflächennahen Weltmitteltemperatur von 1990 bis 2100 von 1 bis 3,5 °C auf 1,4 bis 5,8 °C deutlich nach oben korrigieren (IPCC 2001a: 13, GERMANWATCH 2001: 5, 8, s. Abbildung 3.4). Bereits heute sind die Auswirkungen des globalen Klimawandels spürbar. Zu den Beispielen beobachteter Änderungen zählen „das Schrumpfen der Gletscher, das Auftauen des Permafrost, ... Verlängerung der Wachstumszeiten in Regionen mittlerer und hoher Breiten (sowie die) Abnahme einiger Pflanzen- und Tierpopulationen“

⁵⁵⁾ Das IPCC (Zwischenstaatlicher Ausschuss für Klimaänderungen) wurde 1988 durch das United Nations Environment Programme und die World Meteorological Organisation gegründet. 2001 präsentierte es seinen dritten Sachstandsbericht. Das IPCC behandelt umfassend, interdisziplinär und unter Einbezug von Wissenschaftler/-innen aus allen Regionen der Erde die Klimaänderung als große Herausforderung dieses Jahrhunderts. Im Mai 2001 hat die Royal Society des Vereinigten Königreichs zusammen mit den führenden wissenschaftlichen Akademien aus 16 weiteren Ländern in einer gemeinsamen Stellungnahme zur Klimaänderung das IPCC als die beste wissenschaftliche Quelle von Expertise über die Klimaänderung bezeichnet.

(IPCC 2001b: 3, GERMANWATCH 2001: 9). Die Wissenschaftler erwarten u. a. einen generellen Rückgang der Ernteerträge in den meisten tropischen und subtropischen Regionen sowie in den meisten Regionen in mittleren Breiten, abnehmende Wasserverfügbarkeit für die Bevölkerung in vielen Regionen mit Wasserknappheit, eine Zunahme der wasserbürtigen Krankheiten sowie eine Zunahme von Überschwemmungen durch starke Niederschläge und Anstieg des Meeresspiegels. Vorteilhaftere Auswirkungen der Klimaänderung betreffen u. a. mögliche Erhöhungen der Ernteerträge in einigen Regionen in mittleren Breiten, mehr Wasser für die Bevölkerung in einigen Regionen, die jetzt unter Wasserknappheit leiden, verminderte Mortalität im Winter in kalten Zonen sowie verminderter Energiebedarf für die Raumwärme aufgrund höherer Wintertemperaturen (IPCC 2001b: 5 f., GERMANWATCH 2001: 9 f.).

Die für das 21. Jahrhundert vorausgesagten Klimaänderungen haben das Potenzial, in Zukunft zu großräumigen und möglicherweise unumkehrbaren Veränderungen in Systemen der Erde zu führen, deren Auswirkungen kontinentale und globale Größenordnungen erreichen. Das IPCC weist auch auf die Auswirkungen auf die biologische Vielfalt hin, denn natürliche Systeme können gegenüber der Klimaänderung wegen ihrer beschränkten Anpassungsfähigkeit besonders verwundbar sein. Selbst für Temperaturzunahmen, die

Abbildung 3.5



geringer sind als einige wenige Grad, werden nach den Projektionen des IPCC mehr Menschen durch die Klimaänderung geschädigt als davon profitieren. Die erwarteten Wirkungen der Klimaänderung sind in Entwicklungsländern am größten (GERMANWATCH 2001: 9 ff., IPCC 2001b: 4 ff.).

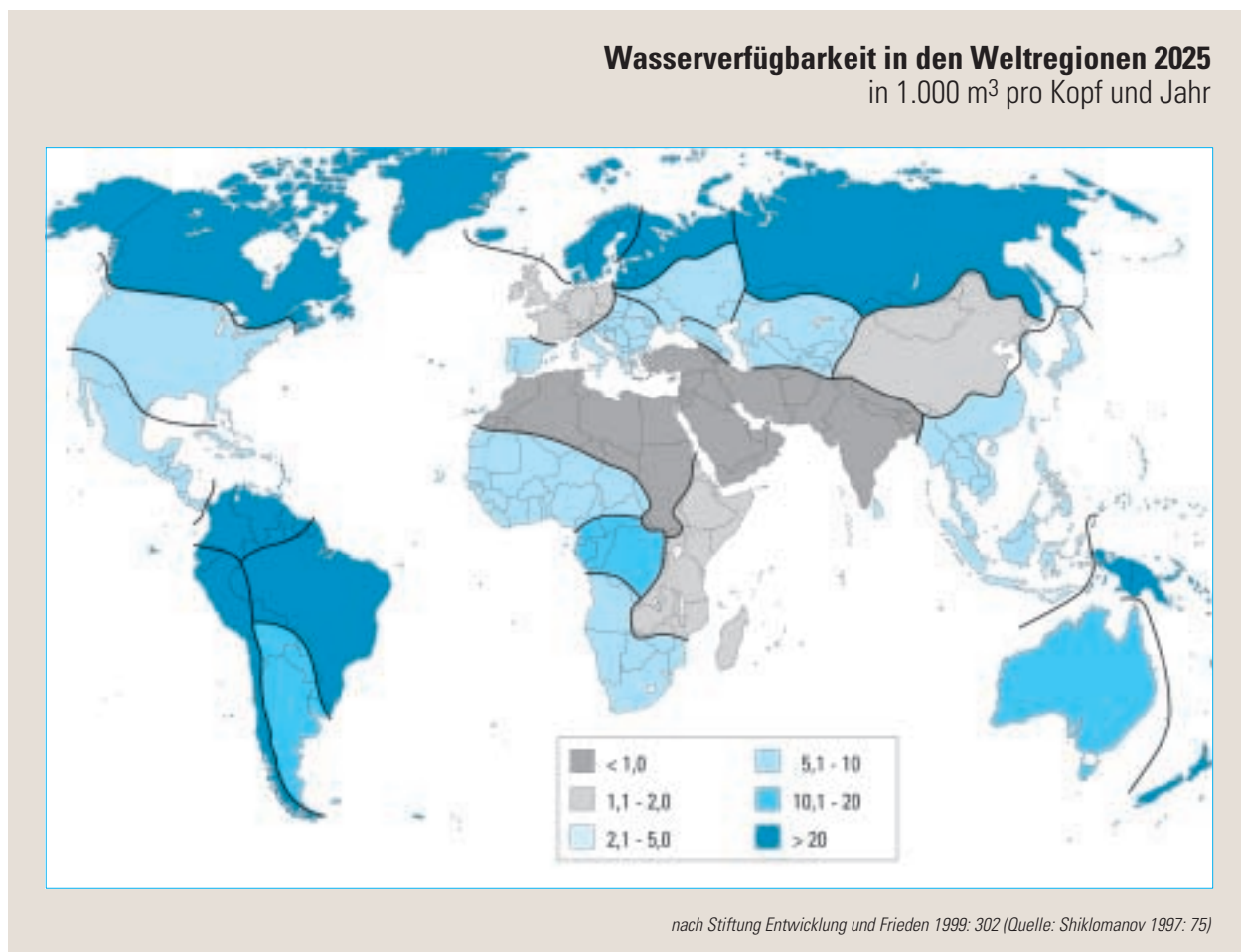
Ozonabbau

Der vom Menschen verursachte zusätzliche Treibhauseffekt hat auch Auswirkungen auf den Abbau der stratosphärischen Ozonschicht, da er eine Abkühlung der Stratosphäre bewirkt, die diesen Prozess noch verstärkt. Etwa 90 Prozent des gesamten atmosphärischen Ozons (O_3) befinden sich in der Stratosphäre, d. h. in 10 bis 40 Kilometern Höhe. Der Abbau von Ozon erfolgt sowohl durch Photolyse von Ozon als auch durch eine Reihe von chemischen Prozessen und ist hauptsächlich auf chlorhaltige Fluorchlorkohlenwasserstoffe (FCKW), bromhaltige Halone, halogenierte Kohlenwasserstoffe (HKW) sowie auf Distickstoffoxid (N_2O) zurückzuführen (Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ 1992: 14, 43). Diese Stoffe wurden seit Mitte

des 20. Jahrhunderts in großen Mengen industriell hergestellt und als Kühlmittel oder als Treibgas eingesetzt.

In den letzten 20 Jahren ist die Ozonschicht weltweit dünner geworden, wobei die polaren Gebiete am stärksten betroffen sind. Sie ist infolgedessen nicht mehr ausreichend in der Lage, die gefährliche UV-B-Strahlung abzuschirmen. Auch in Europa hat die Ozonkonzentration in der Stratosphäre abgenommen und die UV-Strahlung zugenommen (s. Abbildung 3.5). „Die Gefahren einer stärkeren UV-B-Strahlung sind vielfältig. Sie kann sich auf die Gesundheit von Mensch und Tier, auf Pflanzen und Mikroorganismen, auf Baustoffe und auf die Luftqualität auswirken. Erkrankungen wie grauer Star und Hautkrebs, genetische Schäden und die Schwächung des Immunsystems können durch eine erhöhte UV-Strahlung begünstigt werden“ (BMBF 2001: 22). Obwohl die internationale Staatengemeinschaft zügig auf dieses globale Problem reagiert hatte und bereits 1987 im Montrealer Protokoll beschloss, die Produktion und Freisetzung von Ozon zersetzenden Stoffen deutlich einzuschränken, erreichen ihre Konzentrationen in der Stratosphäre aufgrund ihrer Langlebigkeit erst jetzt den höchsten

Abbildung 3.6



Wert. Es wird vermutet, dass die Ozonschicht erst Mitte des 21. Jahrhunderts wieder den Stand von 1980 erreicht haben wird. Weitere Anstrengungen zur Einhaltung der Ausstiegsfristen und zur Eindämmung des FCKW-Schwarzhandels sind notwendig (Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ 1992: 14, BMBF 2001: 21 ff.).

Wassermangel und Wasserverschmutzung

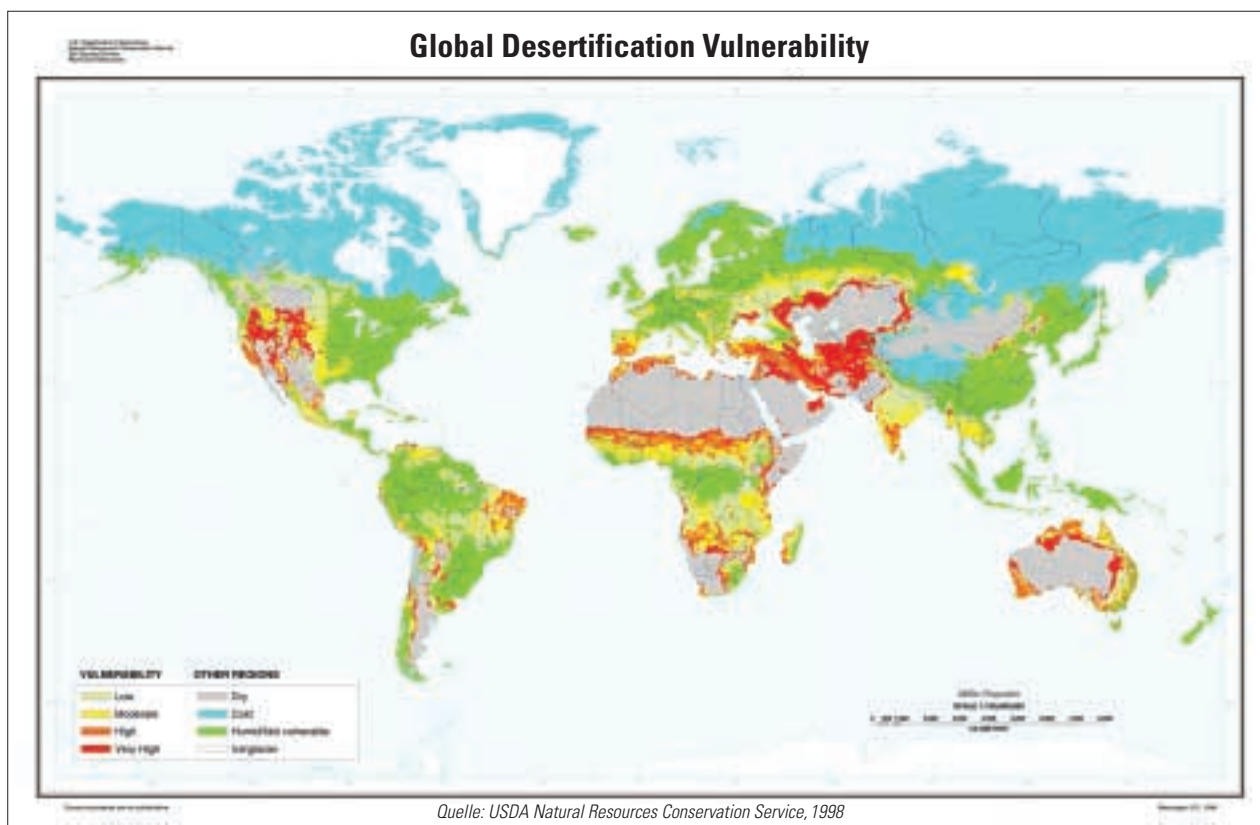
Die globale Wasserproblematik nimmt einen besonderen Stellenwert ein, da alle Lebensvorgänge an das Vorhandensein von Wasser gebunden sind. Wasserknappheit, aber auch ein Mangel an Wasserqualität wird für Hunderte Millionen Menschen – insbesondere in den ärmeren Bevölkerungsschichten – zu einer ständigen Bedrohung. Der weltweite Wasserverbrauch hat sich seit 1940 fast vervierfacht und die nutzbaren Wasservorräte verringert (BMBF 2001: 17). „Eingriffe in den Wasserhaushalt können das lokale und regionale Klima verändern, Böden schädigen, Grundwasserspiegel absenken und die biologische Vielfalt beeinträchtigen. Die Wasserentnahme aus Flüssen hat vielerorts ein solches Ausmaß erreicht, dass (zumindest teilweise) nur noch geringe Wassermengen bis ans Meer gelangen. ... Beim Menschen führt die mangelhafte Versorgung mit hygienisch einwandfreiem Trinkwasser zu Gesundheitsschäden. Wasserknappheit gefährdet die Nahrungsmittelproduktion. Wassermangel verursacht schon heute Konkur-

renzkämpfe zwischen verschiedenen Wassernutzern (Landwirtschaft, Industrie und Siedlungswirtschaft). In vielen Weltregionen gefährden Konflikte um den Zugang zu gemeinschaftlichen Wasserressourcen den Frieden“ (Stiftung Entwicklung und Frieden 1999: 301). „Nach einer Bestandsaufnahme der Vereinten Nationen über die weltweiten Süßwasserreserven lebt bereits heute ein Drittel der Weltbevölkerung in Ländern, die unter mäßigem bis hohem „Wasserstress“⁵⁶⁾ leiden, d. h. sie verbrauchen mehr als 20 Prozent ihrer verfügbaren Wasservorräte. „Im Jahr 2025 werden bereits zwei Drittel der Weltbevölkerung in diesen Ländern leben“ (s. Abbildung 3.6, Stiftung Entwicklung und Frieden 1999: 302). Davon betroffen sind v. a. Länder in ariden bis semi-ariden Regionen Afrikas und Asiens.

Neben dem Süßwasser sind auch die Weltmeere einer zunehmenden Belastung ausgesetzt, z. B. durch Überfischung, intensiv betriebene Aquakulturen und den Eintrag von wassergefährdenden Stoffen insbesondere in Küstennähe durch Landwirtschaft, Tourismus, Häfen und Industrie- und Kommunalabwässer.

⁵⁶⁾ Ein Flusseinzugsgebiet wird als unter hohem „Wasserstress“ stehend eingestuft, wenn 40 Prozent oder mehr des jährlichen Abflusses und erneuerbaren Grundwassers zur Nutzung entnommen werden.

Abbildung 3.7



Bodendegradation

Eng mit der Wasserproblematik – aber auch mit dem Waldverlust und der Klimaproblematik – verbunden ist der Prozess der Bodendegradation insbesondere in Trockengebieten (Desertifikation). Bereits 17 Prozent der weltweiten Landfläche (2 Milliarden Hektar) weisen deutliche Bodenschäden auf (Stiftung Entwicklung und Frieden 1999: 296). 300 Millionen Hektar Ackerland – das entspricht fast der Größe von Indien – sind so geschädigt, dass sie brachliegen (BMBF 2001: 12). Abbildung 3.7 zeigt die von Desertifikation bedrohten Gebiete im Jahr 1998.

Die Hauptursache der Bodendegradation ist eine unangepasste Landwirtschaft und Viehhaltung sowie eine Umwandlung von Wäldern in Ackerland, z. B. zu intensiv oder mit Monokulturen bewirtschaftete Böden, falsch dosierte Düng- und Pflanzenschutzmittel oder Belastungen durch Wassermangel oder falsche Bewässerungstechniken (BMBF 2001: 11). „Nirgendwo ist die Krise so akut wie in den Trockengebieten, die sich über mehr als ein Drittel der Landoberfläche der Erde erstrecken. ... Die Verödung von Land findet überall auf der Welt statt, wird allerdings nur dann als ‚Wüstenbildung‘ (oder Desertifikation) definiert, wenn sie sich in Trockengebieten ereignet“ (UNCCD-Sekretariat 1995: 9). Zuerst entstehen Flecken verödeten Landes räumlich getrennt, die manchmal Tausende Kilometer von der nächsten Wüste entfernt sind. Nach und nach dehnen sich diese Flecken allerdings aus, wachsen zusammen und schaffen wüstenähnliche Bedingungen. Die „Wüstenbildung hat eine Rolle bei der Entstehung von zehn der bewaffneten Konflikte gespielt, die derzeit in Trockengebieten

ausgetragen werden. Sie trägt zu politischer Instabilität, Hunger“, Migration „und dem Zusammenbruch sozialer Gefüge in Problemzonen wie Somalia bei und führt dazu, dass gewaltige Summen an Geld für Katastrophen- und humanitärer Hilfe ausgegeben werden. Und sie verschlimmert sich anbahnende Umweltkrisen wie die globale Erwärmung und den Verlust der biologischen Vielfalt“ (UNCCD-Sekretariat 1995: 10). Desertifikation und Dürren wirken sich insbesondere in den Entwicklungsländern häufig unmittelbar existenzgefährdend aus, da dort der überwiegend von der Landwirtschaft lebenden Landbevölkerung die Grundlage zur Nahrungproduktion verloren geht.

Mit der UN-Konvention zur Bekämpfung der Bodendegradation in Trockengebieten (United Nations Convention to Combat Desertification – UNCCD) verfügt die internationale Staatengemeinschaft über ein wichtiges Instrument gegen Landverödung⁵⁷⁾. Da aber auch außerhalb von Trockengebieten Böden massiven Schädigungen ausgesetzt sind, wird bereits seit längerem eine internationale Bodenkonvention diskutiert, deren Ziel der nachhaltige Umgang mit allen Arten von Böden durch alle Staaten der Welt ist (WBGU 1994: 301 f.).

Themenauswahl der Enquete-Kommission

Vor diesem Hintergrund bietet es sich an, zunächst zwei besonders wichtige global wirksame Steuerungsfelder genauer zu analysieren:

⁵⁷⁾ Eine gute Übersicht über den Verhandlungsprozess der UN-Konvention zur Bekämpfung der Bodendegradation in Trockengebieten findet sich z. B. bei Pilardeaux (2000).

1. Weltumweltorganisationen, Internationale Umweltordnung und Finanzierung
2. Nachhaltigkeitsstrategien unter besonderer Berücksichtigung von Subsistenzstrategien einerseits und Technologiepolitik und Technologietransfer (Effizienz und Konsistenzstrategien) andererseits.

Im Zwischenbericht wird zunächst das Thema Weltumweltorganisation behandelt. Mit den anderen Steuerungsfeldern wird sich die Enquete-Kommission bis zum Abschlussbericht befassen.

Die Fülle der in Frage stehenden Sachbereiche macht eine Auswahl erforderlich. Die Enquete-Kommission beschränkt sich hier auf die Behandlung von natürlichen Ressourcen⁵⁸⁾. Wegen ihrer Wichtigkeit und vor allem auch Modellhaftigkeit hat die Enquete-Kommission folgende Themen exemplarisch ausgewählt:

1. Wasser (Süßwasser, Weltmeere)
2. Biologische Vielfalt
3. Ernährung und Landwirtschaft
4. Klimaschutz (ausgewählte Aspekte)

Diese Themen sowie der stratosphärische Ozonabbau sind vom Wissenschaftlichen Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderung (WBGU) als die drängendsten globalen Umweltprobleme identifiziert worden. Das Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht (1985) und in der Folge das Montrealer Protokoll (1987) ist das prominenteste Beispiel für eine erfolgreiche Verabschiedung und Umsetzung eines völkerrechtlich verbindlichen globalen Umweltabkommens. Eine Behandlung der Ozonproblematik durch die Enquete-Kommission erscheint deshalb verzichtbar.

Süßwasser ist ein global immer knapper werdendes Gut. Die Auseinandersetzungen um diese Ressource nehmen zu. Der internationale Abstimmungsbedarf wächst. Der notwendige Finanzbedarf übersteigt vielerorts die Möglichkeiten der Öffentlichen Hand. Die Enquete-Kommission wird versuchen, – ausgehend von den vorliegenden Analysen (WBGU 1998, BMZ 1999, WCD 2000 etc.) – im Themenschwerpunkt „Wasser“ zeitgemäße Lösungsansätze für die Süßwasserfrage zu entwickeln, die den Anforderungen einer globalisierten Welt standhalten. Auch die Verschmutzung und Überfischung der Weltmeere soll thematisiert werden. Verbesserungen in diesem Bereich können einen wichtigen Beitrag zur Sicherung der Welternährung leisten.

Diese zentrale Herausforderung der Weltgesellschaft steht im Mittelpunkt des Themenschwerpunktes „Ernährung und Landwirtschaft“. Die Enquete-Kommission wird sich nicht nur mit den entwicklungspolitischen Aufgaben, die sich aus einer weltweit wachsenden Bevölkerung, der Übernutzung der Böden sowie einer unzureichenden Land- und Ernährungswirtschaft ergeben, befassen, sondern auch die Zusammenhänge mit den Konsumgewohnheiten in den Industrieländern aufzeigen und Anforderungen an eine nachhaltige Verbraucherschutz- und Landwirtschaftspolitik formulieren.

⁵⁸⁾ Ressourcen im weiteren Sinne umfassen z. B. auch Wissen, Rechtsicherheit, Arbeitskraft etc.

Die Globalisierung der Weltwirtschaft hat den Welthandel so grundsätzlich verändert, dass eine angemessene und nachhaltige Anpassung der Rahmenbedingungen erforderlich ist.

Die Enquete-Kommission beobachtet auch in diesem Zusammenhang mit Sorge den Verlust der genetischen Vielfalt, das Aussterben von Arten und ganzen Lebensgemeinschaften und die Belastung und Verarmung von Ökosystemen und Landschaften. Die Erhaltung der Biosphäre stellt ein mit dem Schutz der Erdatmosphäre vergleichbares Problem dar. Die von der Enquete-Kommission erarbeiteten Empfehlungen im Themenschwerpunkt „Biologische Vielfalt“ sollen einen Beitrag zur Sensibilisierung der Bürger und Bürgerinnen für dieses Thema leisten und Impulse für die nationale und internationale Diskussion geben.

Die Klimaschutzfrage ist unbestritten eine der größten Herausforderungen der Menschheit. Zwei Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages haben sich ausschließlich mit dieser Problematik befasst⁵⁹⁾. Gegenwärtig erarbeitet die Enquete-Kommission „Nachhaltige Energieversorgung unter den Bedingungen der Globalisierung und Liberalisierung“ im Hinblick auf die veränderten Rahmenbedingungen eine nationale Strategie zum Umgang mit der eng mit der Klimafrage verbundenen Energiefrage. Vor dem Hintergrund der bereits intensiven Behandlung der Klimaproblematik durch die Bundesregierung (Klimaschutzprogramm, IMA-CO₂, Staatssekretärsausschuss für Nachhaltige Entwicklung, Nachhaltigkeitsrat etc.) und angesichts der weit fortgeschrittenen Verhandlungen zur UN-Klimarahmenkonvention (u. a. Kyoto-Protokoll) – inkl. der jüngsten (Juli 2001) Entscheidungen in Bonn –, wird sich die Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ nicht umfassend mit diesem Bereich befassen. Vielmehr sollen langfristige Notwendigkeiten und Perspektiven des Klimaschutzes erörtert werden (Capacity Building in den Entwicklungsländern, Flugverkehr etc.).

Die Themen sind insgesamt unterschiedlich intensiv ausgearbeitet und werden, ganz entsprechend dem Charakter dieser Schrift als Zwischenbericht, auch unterschiedlich umfangreich dargestellt. Ausgewählte Aspekte zum Klimaschutz werden im Abschlussbericht aufgegriffen.

3.2 Weltumweltorganisation⁶⁰⁾

Die Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ des Deutschen Bundestags ist sich einig in der Forderung nach der Stärkung der globalen Umwelt- und Nachhaltigkeitsinstitutionen und befürwortet die Aufwertung des heutigen Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) zu einer durchsetzungsfähigen, finanziell abgesicherten Weltumweltorganisation.

Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen ist 1972 eingerichtet worden, um sich mit damals erkennbaren Aufgaben der Umweltpolitik zu befassen. UNEP sollte mit

⁵⁹⁾ Die Enquete-Kommission „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“ und die Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ haben in der 12. bzw. 13. Legislaturperiode ihre Berichte an das Parlament vorgelegt (Enquete-Kommission „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“ 1989, 1990a, 1990b, 1990c; Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ 1992, 1994a, 1994b, 1995).

⁶⁰⁾ Siehe auch Kapitel 4.

wenig Mitteln und schwachen Kompetenzen eine katalytische Aufgabe übernehmen und auf andere internationale Organisationen einwirken. Seit der Gründung von UNEP haben sich globale Umweltprobleme mit einer damals noch nicht geahnten zerstörerischen Dynamik vergrößert; hierzu gehören z. B. Klimaveränderungen, Verlust der biologischen Vielfalt, Zerstörung von Naturwäldern, Degradation von Böden und die Ausdehnung von Dürregebieten.

UNEP hat im Rahmen seiner begrenzten Möglichkeiten durchaus Anstöße zum Schutz der Umwelt geben können. Im vergangenen Jahrzehnt hat sich freilich mehrfach gezeigt, dass UNEP nicht mehr im Stande ist, die heutigen und künftigen drängenden Umweltprobleme rasch und effektiv aufzugreifen. UNEP kann mit seiner zu geringen Personal- ausstattung, seiner unzuverlässigen Finanzierung und fehlenden Instrumenten zur Durchsetzung ihrer Politik (z. B. Sanktions- und Schlichtungsmechanismen nach dem Vorbild der WTO) die notwendigen Aufgaben nicht erfüllen. „UNEP verfügt für seinen weltweiten Auftrag lediglich über 530 Mitarbeiter, während sich z. B. das deutsche Umweltbundesamt (UBA) auf ca. 1 050 und die amerikanische Umweltagentur (EPA) auf über 18 000 Mitarbeiter stützen können“ (WBGU 2001: 6). Im Ergebnis hat UNEP auf wichtigen Feldern in der Umweltpolitik nur noch eine marginale Rolle spielen können und ist aus einzelnen Entscheidungsfeldern der Umweltpolitik von der internationalen Gemeinschaft gänzlich herausgedrängt worden. Eine Folge ist, dass bestehende internationale Vereinbarungen zum Umweltschutz in der Praxis nicht hinreichend umgesetzt werden.

Im Zeitalter der Globalisierung sind große gemeinsame Anstrengungen für eine nachhaltige Entwicklung notwendig. Globale Umweltpolitik besitzt heute aber nicht den Stellenwert, der ihr auf Grund des Problemendrucks zukommen müsste: So muss festgestellt werden, dass einerseits die globalen Umweltprobleme wachsen, andererseits aber keine globale Umweltorganisation besteht, welche die Kompetenzen und Mittel hat, diese negativen Entwicklungen aufzuhalten und die Belange der Umwelt auf internationaler Ebene ebenso zu vertreten, wie es etwa die WTO für den Bereich des internationalen Handels oder der IWF für den Bereich der Stabilität der Währungen tun kann. Besonders folgenschwer sind die fehlende Koordination und Integration der Einzelaktivitäten zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen der Menschheit. Das derzeitige organisatorische Defizit droht zur schwersten Belastung der künftigen Umweltpolitik zu werden.

Auch der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) hat in seinem Jahresgutachten 2000 auf diese Problematik hingewiesen (WBGU 2001: 175 ff.). Er befürwortet mit dem Vorschlag einer neuen „Earth Alliance“ eine Neustrukturierung der internationalen Institutionen und Organisationen im Umweltbereich, die auf den bestehenden Strukturen aufbaut und diese, wo es nötig erscheint, weiter entwickelt. Ein erstes Ziel ist dabei v. a. eine verbesserte Kooperation der verschiedenen existierenden Organisationen und Programme. Gegebenenfalls könnte UNEP schon in dieser Stufe eine andere institutionelle Struktur innerhalb des UN-Systems erhalten. Diese Stärkung von UNEP könnte entweder durch den Ausbau zu einer UN-internen Unterorganisation oder zu einer

UN-Sonderorganisation mit eigenem Budget und eigener Mitgliedschaft geschehen. Die Enquete-Kommission befürwortet, dass UNEP künftig sehr viel stärker in die Entscheidungsprozesse der Globalen Umweltfazilität (GEF) einbezogen wird, deren Entscheidungen insgesamt transparenter, nachvollziehbarer und kontrollierbarer werden müssen.

In Anlehnung an die Vorschläge des WBGU spricht sich die Enquete-Kommission dafür aus, dass die Bundesregierung mit hoher Priorität eine Initiative zur Reform und Stärkung der globalen Umwelt- und Nachhaltigkeitsinstitutionen ergreift. Eine gestärkte Weltumweltorganisation sollte ein starkes Mandat erhalten, so dass sie die Belange der Umwelt effektiv wahrnehmen kann; hierzu gehört auch die gesicherte und verbesserte finanzielle und personelle Ausstattung. Eine Reform der internationalen Umwelt- und Nachhaltigkeitsinstitutionen sollte sich auch innovativer Governance-Mechanismen bedienen, etwa Anreizstrukturen für eine nachhaltige Entwicklung schaffen sowie innovative Instrumente wie Zertifikate oder Verhaltenskodizes dort einsetzen, wo dies sinnvoll erscheint. Neue Wege könnte man auch in der Finanzierung gehen, etwa über eine Treuhänderschaft, die Nutzungsentgelte für globale Gemeinschaftsgüter erhebt. Eine Weltumweltorganisation sollte auch im angemessenen Umfang die Zivilgesellschaft (Nichtregierungsorganisationen, z. B. aus dem Umwelt-, Entwicklungs- oder Verbraucherschutzbereich, Gewerkschaften u. a.) und die Wirtschaftsverbände als wichtige „stakeholder“ und Partner im Umweltschutz einbeziehen. Organisationen der Zivilgesellschaft können als wertvolle Kontaktstellen von der lokalen bis zur internationalen Ebene dienen und die angemessene und wirkungsvolle Berücksichtigung gesellschaftlicher Belange und legitimer Interessen von Betroffenen sicherstellen. Ihre Mitwirkung hat sich bei Anhörungen und Arbeitsgruppensitzungen, bei der Bereitstellung von Informationen, sowie bei der Implementation von Übereinkünften vor Ort bewährt. Nichtregierungsorganisationen sollte daher verstärkt das Angebot unterbreitet werden, ihre Ideen und Ressourcen im Vorfeld der Entscheidungsfindung sowie bei der Umsetzung einzubringen.

Diese Initiativen müssen multilateral, gemeinsam von Industrie- und Entwicklungsländern, getragen werden. Die Akzeptanz in Entwicklungsländern für eine solche Reform wird nur erreicht werden können, wenn diese ihre legitimen sozio-ökonomischen Entwicklungsziele nicht gefährdet sehen und entsprechende Hilfestellung erhalten. Daher sollten sie von Anfang an in die Reformüberlegungen einbezogen werden. Auch der WBGU empfiehlt nachdrücklich, sich gezielt um Koalitionen mit wichtigen Entwicklungsländern zu bemühen, um die Akzeptanz einer politischen Initiative von vornherein sicherzustellen. Nicht nur in der Planung, auch in einer reformierten Weltumweltorganisation selbst sollte Nord und Süd bei den Entscheidungsverfahren eine gleichberechtigte Stellung eingeräumt werden – etwa nach dem Muster der nord-süd-paritätischen Entscheidungsverfahren⁶¹⁾ des Montrealer Protokolls, des Ozonfonds oder der Globalen Umweltfazilität (GEF).

⁶¹⁾ Bei Beschlüssen müssen die Mehrheit der Industrieländer und die Mehrheit der Entwicklungsländer zustimmen, um zu verhindern, dass z. B. entwicklungspolitische Belange ohne die betroffenen Länder verabschiedet werden und dass z. B. bei Finanzierungsfragen die Geberländer von den Nehmerländern majorisiert werden können.

Die Enquete-Kommission plädiert dafür, den UN-Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung (WSSD) 2002 in Johannesburg zu nutzen, um diese Strukturreform auf den Weg zu bringen. Bereits 1997 hatte die Bundesregierung zusammen mit Brasilien, Singapur und Südafrika einen entsprechenden Vorstoß unternommen. Auch die erste internationale Umweltministerkonferenz im Mai 2000 in Malmö hob den organisatorischen Reformbedarf der globalen Umweltpolitik hervor. Dieses günstige politische Klima sollte nach Ansicht der Kommission für eine entsprechende Initiative genutzt werden, wobei Deutschland in enger Absprache mit seinen europäischen und internationalen Partnern ein Vorreiter sein könnte.

3.3 Ausgewählte Sachbereiche

3.3.1 Wasser – ein weltweit immer knapper werdendes Gut

3.3.1.1 Einführung

Das Lebenselixier „Wasser“ ist keine unerschöpfliche Ressource. Die Weltmeere und die Süßwasserreserven sind von den Auswirkungen der Globalisierung besonders betroffen. Der Bestand an Wasser auf dem Globus ist gewaltig (1,4 Mrd. km³), doch er wird zunehmend durch menschliche Nutzung belastet, zu deren nachhaltiger Steuerung wissenschaftliche, politische und finanzielle Anstrengungen erforderlich sind (WBGU 1998: 47, BMZ 1999: 58)⁶², deren Umfang heute noch niemand überschauen kann. Die „ökologische Krisendynamik (strebt) zusehends aus dem Kontrollbereich heraus“ (WBGU 2001: 16) stellt der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) fest. Der WBGU zählt die Gefährdung der Weltmeere und ihrer lebenden Ressourcen sowie die Süßwasserverknappung und -verschmutzung neben Klimawandel, Ozonabbau, Gefährdung der biologischen Vielfalt und Bodendegradation zu den sechs drängendsten globalen Umweltproblemen.

Der regional und sozial ungleiche Zugang zu einem täglichen Mindestmaß (WHO) an sauberem Trinkwasser (es fehlen 3 Milliarden funktionierender Wasserhähne bis zum Jahr 2020, Petrella 2000: 129) und die zunehmende Beschränkung landwirtschaftlicher Produktion durch Wassermangel mit daraus resultierenden lokalen, regionalen und grenzüberschreitenden Konfliktpotenzialen sind Herausforderungen auch für Deutschland, einem der wasserreichsten Länder der Erde. Die Agenda 21 (Kapitel 18.8) hat die Aufgabe wie folgt formuliert:

„Vorrang bei der Erschließung und Nutzung der Wasserressourcen gebührt der Deckung der Grundbedürfnisse und dem Schutz der Ökosysteme. Darüber hinaus soll der Wassernutzer jedoch in angemessenem Umfang für das von ihm verbrauchte Wasser aufkommen.“ (BMU 1993: 161)

Weltmeere

Durch Überfischung und den übermäßigen Eintrag toxischer Substanzen werden menschliche Ernährung und Ge-

sundheit gefährdet. Ursachen sind neben dem Raubbau an den Fischbeständen zur Nahrungsmittelerzeugung, der Einsatz von Pestiziden und Antibiotika in der Aquakultur sowie die belastenden Folgen der Intensivlandwirtschaft. Hinzu kommen Belastungen aus der Urbanisierung, der Industrialisierung, der Zunahme des Welthandels (Schiffshavarien, Verschleppung von Arten) und des erwarteten Tiefseebergbaus (Methanhydrate).

Zur Minderung der Verschmutzung und des Raubbaus schlägt der WBGU eine Ausweitung bzw. wirksamere Umsetzung internationaler Abkommen vor. Als vorbildlich werden die UNEP-Regionalmeerprogramme angesehen, deren finanzielle Ausstattung allerdings mangelhaft sei. Die Lösungsansätze des WBGU zur Salzwasserproblematik im Einzelnen können dem Kasten 3.1 „WBGU zur Salzwasserproblematik“ entnommen werden.

Kasten 3.1

WBGU zur Salzwasserproblematik

Der Fischfang muss strengeren Reglementierungen unterliegen. Zur Reduzierung der vielfältigen Schadstoffeinträge ist eine Verbesserung von Management und Technologien bei Industrie, Schifffahrt, Landwirtschaft, Fischerei und Aquakultur erforderlich. Notwendige Regelungen zur Vorbeugung, Anpassung und Nachsorge betreffen den Abbau der Subventionierung für Fischereifahrzeuge in der EU, ein besseres weltweites Monitoring von Fischereifloten auf See, Reduzierung des Beifangs, Sicherung von Mindestqualitäten der Zuflüsse und Schadstoffkonzentrationen in der Luft, Verringerung der Verschmutzung durch Schiffe und der Unfallwahrscheinlichkeit (Öltankschiffe), Einhaltung von Mindestregelungen bei der Aquakultur, Fangverbote und -moratorien bei Verletzung von Regeln sowie internationale Sanierungshilfen für verschmutzte Küsten finanzschwacher Staaten.

(WBGU 2001: 34 ff. sowie Tabelle „Ursachen, Handlungsbedarf und notwendige institutionelle Regelungen bei der Gefährdung der Weltmeere“)

Süßwasser

„Insgesamt tragen Ausmaß und Bedeutung des gegenwärtigen Süßwasserproblems den Keim einer globalen, sozialen und ökologischen Krise in sich“ (WBGU 2001: 47). Heute haben 1 bis 2 Milliarden Menschen keinen Zugang zu Wasser in ausreichender Menge und Qualität⁶³. Prognosen zufolge werden bis zum Jahr 2050 mindestens ein Viertel der Menschheit in Ländern mit chronischem oder immer wiederkehrendem Wassermangel leben (BMZ 1999: 12 f.). 2 Milliarden Menschen verfügen nicht über eine geordnete Abwasserentsorgung (Wenn 2001: 29, Forum Umwelt & Entwicklung 2001: 40). 50 Prozent der Weltbevölkerung sind von wasserbedingten Krankheiten betroffen (WBGU 2001: 46). In den Entwicklungsländern sind es sogar 80 Prozent (BMZ 1999: 3). 3,4 Millionen Menschen sterben

⁶² 97,5 Prozent sind Salzwasser und 2,5 Prozent sind Süßwasser (35 Mio. km³), von dem wiederum höchstens 0,3 Prozent als erneuerbares Frischwasser aus Seen und Flüssen vorliegt (BMZ 1999: 58).

⁶³ 1 Mrd. (Wenn 2001: 29), 1,2 Mrd. (WBGU 2001: 46), 1,4 Mrd. (Petrella 2000: 20, 129), 2 Mrd. (BMZ 1999: 13)

jährlich durch Verunreinigungen im Trinkwasser (WBGU 2001: 46). Um diesen Mangel zu beheben, wären nach Schätzungen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) finanzielle Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft erforderlich, die das nach den Erfahrungen der vergangenen Entwicklungsdekaden zu erwartende Ausmaß deutlich übertreffen (BMZ 1999: 99, 104).

Der tägliche pro Kopf-Wasserverbrauch schwankt zwischen 3 100 Litern in Südkalifornien und 30 Litern in der Sahelzone (s. Kasten 3.2 „Täglicher Pro-Kopf-Wasserverbrauch“) und beträgt in Deutschland ca. 130 Liter (BGW 2001b)⁶⁴. Wasser wird zu ca. 70 Prozent – in Entwicklungsländern regional bis zu 90 Prozent – in der Landwirtschaft, zu ca. 20 Prozent in der Industrie und zu ca. 10 Prozent in den privaten Haushalten verwendet (WBGU 1998: 47, Petrella 2000: 47, BMZ 1999: 16). Süßwasser ist der wichtigste limitierende Faktor für die Nahrungsmittelproduktion. Der daraus resultierende zunehmende Wassermangel sowie das Bevölkerungswachstum in vielen Entwicklungsländern hat einen Anstieg innerstaatlicher und zwischenstaatlicher Konfliktpotenziale in ohnehin neuralgischen Regionen wie z. B. dem Nahen Osten zur Folge. In 50 Ländern der Erde herrscht Wasserknappheit (WBGU 2001: 46) und 214 Flussgebiete haben unterschiedlich nationale Anrainer, die Wasser entnehmen. Der Anteil der Personen in wasserarmen Regionen wird von derzeit 130 Millionen auf etwa 1 Milliarde im Jahr 2050 steigen (Wenn 2001: 48). Hier fehlen zum großen Teil rechtsverbindliche Regelungen für die Aufteilung des Wassers (Forum Umwelt & Entwicklung 1998: 24). Der Zugang vor allem zu sauberem Wasser ist eine Machtfrage zwischen den Staaten. Wasser in auskömmlichen Mengen und Qualitäten gibt es nur in den wenigen reichen Ländern in Mittel- und Westeuropa sowie Nordamerika. Aber auch hier kommt es zu Überbeanspruchungen z. B. des Grundwassers (World Watch Institute 2001: 71 ff.). Dem Kasten 3.3 „Die wichtigsten Nutzer, die größten Probleme“ können die Hauptprobleme der Wassernutzung entnommen werden.

Kasten 3.2

Täglicher Pro-Kopf-Wasserverbrauch

3 100	Liter in Südkalifornien
700	Liter im Durchschnitt der USA
Ca. 300	Liter in Mitteleuropa
130	Liter in Deutschland
30	Liter in der Sahelzone
(Petrella 2000: 24, BGW 2001b)	

⁶⁴ Seit 1996 ist der personenbezogene Wasserverbrauch in Deutschland konstant. In den letzten zehn Jahren hat sich er sich jedoch um 12 Prozent verringert. Der durchschnittliche Wasserverbrauch der Bevölkerung beträgt heute pro Einwohner und Tag 128 Liter und entspricht damit dem Verbrauch von vor 25 Jahren (BGW 2001b).

Kasten 3.3

Die wichtigsten Wassernutzer, die größten Probleme

70 Prozent (regional bis zu 90 Prozent) in der Landwirtschaft

Hauptprobleme:

- Überbeanspruchung des Wasserdargebots durch Zunahme von Bewässerungslandwirtschaft
- Wassermangel beschränkt Nahrungsmittelproduktion

Folgen:

- absinkende Grundwasserspiegel
- Wachstum der Wüsten
- zunehmend kritische Verschmutzung der Oberflächen- und weiträumig auch der Grundwasser durch Pflanzenschutzmittel, Pharmaka und Hormone in der Tierzucht
- Verminderung der Trinkwasserqualität durch Belastungen des Grundwassers
- Anreicherung von Bioziden in der Nahrungskette
- Verschwendung durch verkrustete Machtstrukturen
- soziale Belastungen durch Umsiedlungsaktivitäten bei Dammbauten
- Verschwendung durch unzureichende preisliche Steuerung
- Transport- und Verteilungsverluste von ca. 20 bis 50 Prozent des Dargebots

Ca. 20 Prozent in der Industrie

Hauptprobleme:

- schädliche Belastungen durch unzureichende Behandlung der Abwässer
- Grundwassergefährdung durch kontaminierte Böden

Ca. 10 Prozent in privaten Haushalten

Hauptprobleme:

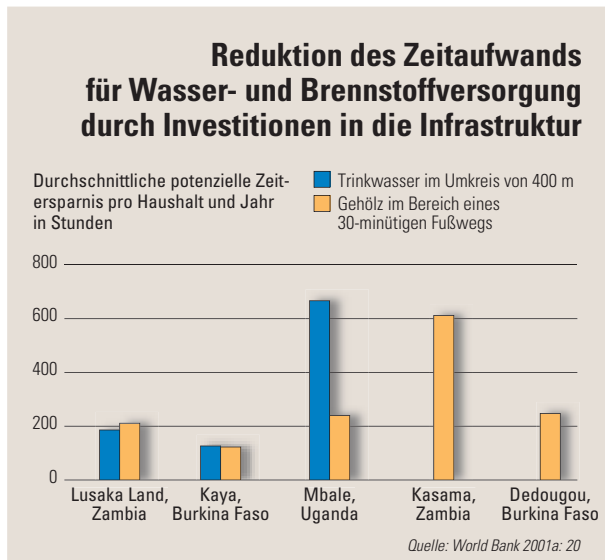
- unzureichendes Angebot (Zugang, Qualität, Preis) in den meisten warmen Ländern
- unzureichende Behandlung der Abwässer
- Transportverluste durch Leitungsschäden

Frauenspezifische Auswirkungen der Wasserknappheit

In vielen Ländern sind Frauen traditioneller Weise für die Landwirtschaft verantwortlich. In Afrika verantworten sie bis zu 80 Prozent der landwirtschaftlichen Produktion. Ebenfalls ist es in der Regel Aufgabe von Frauen und Mädchen, sich um den Haushalt und die Herbeischaffung der notwendigen Ressourcen zu kümmern. Wenn mehrere Stunden am Tag darauf verwendet werden müssen, von weit entfernten Wasserstellen das Frischwasser für den Haushalt oder die Bewässerung heranzutransportieren, so bedeutet dies – neben schweren körperlichen und damit gesundheitlichen Belastungen – eine drastische Einschränkung der Chancen von Mädchen, Schulen zu besuchen und von Frauen, einer Erwerbstätigkeit oder anderen Gemeinschaftsaufgaben nachzugehen. „Gezielte Investitionen in Wasser,

Brennstoff, Transport und andere zeitsparende Infrastruktur können die Reduzierung der Arbeitslasten von Frauen und Mädchen im Haushalt forcieren, vor allem in armen, ländlichen Regionen“ (World Bank 2001a: 24 f., s. Abbildung 3.8).

Abbildung 3.8



Staudämme: Der Bericht der World Commission on Dams⁶⁵⁾

Weltweit existieren derzeit rund 45 000 Staudämme. Seit Jahrtausenden stellt die Stauung und Speicherung von Wasser eine unverzichtbare Voraussetzung für menschliche Entwicklung dar. Manche Staudämme, insbesondere Großprojekte, bei deren Umsetzung es zu gravierenden sozialen und ökologischen Folgen kommt, stoßen aber auf massive Kritik. Insbesondere Nichtregierungsorganisationen haben in den vergangenen Jahren das Bewusstsein der Weltöffentlichkeit für das ambivalente Wesen dieser Projekte, für die häufig vorzufindenden negativen Seiten der Staudämme geschärft. Staudämme können von großem wirtschaftlichem Nutzen sein; sie können aber auch zu großen sozialen und ökologischen Schäden führen.

Die Arbeit der 1997 von der World Conservation Union (IUCN) und der Weltbank ins Leben gerufenen World Commission on Dams (WCD)⁶⁶⁾ sollte die bisherigen Erfahrungen mit Großstaudämmen auswerten. Der im November 2000 von Nelson Mandela in London vorgestellte Bericht dieser Kommission liefert mit seinen Empfehlungen eine wichtige Grundlage für die nationalen und internationalen Entscheidungsträger. Besonders hervorzuheben an der World Commission on Dams ist ihre Zusammensetzung: In ihr waren sowohl Befürworter als auch Kritiker von Großstaudämmen vertreten, insgesamt 53 Organisationen und Institutionen.

⁶⁵⁾ Die Inhalte dieses Abschnitts sind im Wesentlichen dem Bericht der Weltkommission für Staudämme entnommen worden (WCD: 2000).

⁶⁶⁾ Vorsitzender der Weltkommission für Staudämme (WCD) war Bildungsminister Prof. Dr. Kadar Asmal aus Südafrika.

Die Ergebnisse des Kommissionsberichts verdeutlichen, dass die bisherigen Staudammprojekte oftmals zu enormen ökologischen, aber auch zu volkswirtschaftlichen Schäden geführt haben. Die sozialen Auswirkungen sind gravierend: Zwischen 40 bis 80 Millionen Menschen sind bereits vertrieben und umgesiedelt worden. Ihnen stehen v. a. in den Städten eine größere Anzahl von Menschen gegenüber, die von Staudämmen ökonomisch und sozial profitieren. Alternativen zu bestehenden Dämmen (Einsparungen, Effizienzsteigerungen, innovative Technologien) wurden nur unzureichend geprüft. Häufig wurden die Budgets bei Bau- und Betriebskosten bei weitem überschritten. Die betroffene Bevölkerung wurde zumeist nicht in den Planungsprozess einbezogen.

Die Empfehlungen der Kommission beinhalten Richtlinien für die Planung, den Betrieb und die Überwachung von neuen und alten Großstaudämmen sowie die Untersuchung von Alternativen. Konkret sollen künftig Entscheidungen über Staudämme auf der Basis der Werte Gerechtigkeit, Effizienz, Partizipation, Nachhaltigkeit und Rechenschaftspflicht getroffen werden. Darüber hinaus sollen sieben strategische Prioritäten den Prozess der Entscheidungsfindung bestimmen: Gewinnung öffentlicher Akzeptanz, umfassende Prüfung von Optionen und Alternativen, Problemlösung hinsichtlich bestehender Staudämme, Erhalt von Flüssen und Erhalt der natürlichen Existenzgrundlagen der Menschen, Anerkennung von Ansprüchen und gerechte Verteilung von Nutzen, Einhaltung von Verpflichtungen und Vereinbarungen sowie gemeinsame Nutzung von Flusssystemen zur Förderung von Frieden, Sicherheit und Entwicklung.

Entwickelt wurde ein neuer Ansatz für die Planung und Entscheidungsfindung. Nach der Feststellung des Bedarfs erfolgt die Auswahl des bevorzugten Entwicklungsplans aus der vollen Bandbreite von Optionen. Wenn nach diesen beiden Phasen ein Staudamm als bevorzugte Lösung erscheint, sollen noch vor der Ausschreibung alle notwendigen Vereinbarungen getroffen werden. Auf die Einhaltung aller Verpflichtungen und eine ständige Anpassung an veränderte Gegebenheiten ist zu achten.

Angesichts des steigenden Energiebedarfes in Entwicklungsländern werden Staudämme neben dem Ausbau der Nutzung regenerativer Energien weiterhin einen wichtigen Beitrag zur Energiebedarfsdeckung leisten. Zumal zur erwähnten Ambivalenz der Staudämme gehört, dass ihre Energiegewinnung ohne den klimafährdenden und laut Kyoto-Protokoll weltweit einzudämmenden CO₂-Ausstoß auskommt. Die Enquete-Kommission sieht wie die Bundesregierung in einem Projektplanungsprozess, der sich nach den Kriterien der World Commission on Dams ausrichtet, einen guten Weg, unerwünschte ökologische, soziale, politische aber auch wirtschaftlich negative Folgen zu vermeiden. Wichtig für die Durchsetzung solcher Entscheidungsprozesse wäre nicht nur die Übernahme dieser Kriterien durch die Regierungen der Projektländer. Auch die Regierungen, die mit Hilfe von Ausföhrungswährleistungen die Finanzierung dieser Projekte erst ermöglichen, sollten sich in ihren Vergaberichtlinien an den Empfehlungen der World Commission on Dams orientieren. Die konsensorientierte Arbeit der aus Vertretern des Privatsektors und der Zivilgesellschaft zusammengesetzten Kommission hat Modellcharakter auch für andere Konfliktfälle.

3.3.1.2 Fragestellungen der Enquete-Kommission

Die Enquete-Kommission konnte zu Beginn ihrer Befassung mit dem Thema „Wasser“ auf zahlreiche Daten und Fakten zurückgreifen, da allein auf nationaler Ebene durch die Arbeiten der Bundesregierung und des WBGU (insbesondere WBGU 1998) ein beträchtliches Know-how vorhanden ist. Sie hat sich vor allem auf globalisierungsrelevante Fragestellungen konzentriert und sich in der ersten Phase ihrer Tätigkeit im Wesentlichen mit der Süßwasserproblematik befasst. Die nachhaltige Nutzung der Meere soll jedoch im Endbericht aufgegriffen werden.

Im Zentrum der Arbeit der Enquete-Kommission und auch der Anhörung „Wasser – Ein immer knapper werdendes Gut“ am 18. Juni 2001 standen neben der allgemeinen Analyse und der Erfassung des Forschungsbedarf:

- die Diskussion geeigneter ökonomischer Instrumente zur Sicherstellung eines Rechts auf Wasser (Verhältnis von Privatisierung und staatlicher Regulierung) unter Einbeziehung finanzieller und entwicklungspolitischer Aspekte,
- die Frage der Zweckmäßigkeit einer globalen Wassercharta als freiwilligem Verhaltenskodex (WBGU) oder einer verbindlicheren Wasserrahmenkonvention (Forum Umwelt & Entwicklung) oder eines noch umfassenderen Weltwasservertrages (Petrella) sowie
- die Herausforderungen an die deutsche/EU-Wasserwirtschaftspolitik angesichts der Globalisierung.

Die ersten beiden Fragestellungen sollen im Folgenden erörtert werden.

3.3.1.3 Chancen und Grenzen marktwirtschaftlicher Instrumente in der Wasserwirtschaft

Bei der Energieversorgung, der Telekommunikation und zum Teil auch den Verkehrsnetzen ist die „Liberalisierung“ der Märkte EU-weit voran geschritten. Andere Bereiche (Bildungswesen, Gesundheitswesen, kulturelle Produkte etc.) sollen im Rahmen der GATS-Verhandlungen der Welthandelsorganisation (WTO) weltweit folgen. Gegenwärtig wird ein stärkeres privatwirtschaftliches Engagement auch in der Wasserwirtschaft (Management großer Anlagen, Bereitstellung der Infrastruktur, Übernahme der Trinkwasserver- und -entsorgung etc.) heute von vielen Verantwortlichen als zweckmäßig angesehen. Wasser ist jedoch kein Gut wie jedes andere.

Investitionen

In Deutschland steht die Erneuerung des unterirdischen Zu- und Abwassernetzes an. Hier gab es zwar kaum Kriegszerstörungen, aber die normale Abnutzung in 100 und mehr Jahren fordert ihren Tribut. Die Kosten dafür werden in Deutschland auf ca. 350 Milliarden in 10 Jahren geschätzt (Peck 2001: 7). Die schon bei nationaler Betrachtung exorbitanten Kosten legen nahe, dass bei der heute weltweit angestrebten Reduzierung staatlicher Aufgaben und den durch den globalisierungsinduzierten Standortwettbewerb forcierten Steuersenkungen einerseits und durch die konkurrierende Inanspruchnahme des Staates (Infrastruktur, Arbeitsmärkte, Rüstungsausgaben etc.) andererseits nur eine stärkere Übernahme solcher Aufgaben durch Private und Umlage der Kosten auf Nutzer und Allgemeinheit eine Chance für ihre rechtzeitige Inangriffnahme bietet. Vielfältige negative Privatisierungserfahrungen (s. S. 95) werden dafür häufig bei Seite geschoben.

Dies gilt umso mehr für die Mehrheit der Länder mit einem hohen infrastrukturellen Nachholbedarf und gleichzeitig steigender Bevölkerungszahl. Hinzu kommt dort als Motiv für ein stärkeres privates Engagement das zunehmende Fehlen ausreichender staatlicher Strukturen (ein Mangel an Good Governance): „Insbesondere in den Entwicklungsländern zeichnen sich jedoch die Mehrzahl der öffentlichen Versorgungsunternehmen durch ineffiziente, ineffektive und wenig kundenorientierte Leistungen aus. Übermäßige politische Einflussnahme, fehlende Leistungsanreize und Autonomie, Ämterpatronage, Klientelismus und Korruption sind die wesentlichen Ursachen hierfür“ (BMZ 1999: 92). Es gibt allerdings auch hier ernsthafte Zweifel und Belege dafür (s. S. 95), dass dieser Mangel an Good Governance durch die Übertragung der Aufgaben an Private alleine behoben werden kann.

Finanzierungsfragen

Die Vereinten Nationen hatten für die Dekade 1990 bis 2000 einen globalen Investitionsbedarf von 50 Milliarden für das Ziel der Bereitstellung von sauberem Trinkwassers errechnet (Forum Umwelt & Entwicklung 1998: 22). Angesichts der im vergangenen Jahrzehnt rückläufigen öffentlichen Entwicklungsfinanzierung (ODA)⁶⁷ werden neue Finanzierungswege und ein höheres Engagement der betroffenen Länder gefordert. Als Antwort hierauf hat sich im vergangenen Jahrzehnt u. a. eine breite Erprobung vielfältiger Formen von Public Private Partnerships (PPP) entwickelt (BMZ 1999: 92 ff.). Ca. 30 Prozent des BMZ-Haushalts gehen in Vorhaben im Wassersektor. Bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) betragen die Mittel für die finanzielle Zusammenarbeit – als Teil der Entwicklungszusammenarbeit – im Bereich Wasserversorgung und Abwasser- und Abfallentsorgung 36 Prozent (KfW 2001: 4 und interne Statistiken von BMZ und KfW)⁶⁸. Damit werden u. a. PPP-Vorhaben und gleichzeitig das Engagement deutscher Unternehmen im Wasserbereich gefördert (BMZ 2001: 34 ff.).

Gerade bei der Diskussion um die private Finanzierung der Wasserversorgung darf jedoch nicht vergessen werden, dass private Unternehmen sich v. a. um die profitablen Versorgungsmärkte bemühen werden. Der Schutz von Wassereinzugsgebieten, der über Generationen hinweg geleistet werden muss, die Infrastruktur für Fernwasserversorgung oder die unrentable Versorgung abgelegener Nutzer werden weiter staatliche Aufgabe bleiben (siehe auch Richter 2001 und Wortprotokoll der 22. Sitzung vom 18. Juni 2001). Zukünftige Strategien müssen berücksichtigen, dass die öffentliche Wasserversorgung ohne die Einnahmen aus den profitableren Bereichen ggf. noch defizitärer wird.

Das Wachstum privater Wassermärkte

Diese Ausgangslage ist seit einigen Jahren ein Ansatzpunkt für große Unternehmen/Anbieter aus Europa⁶⁹, Japan, bis

⁶⁷ Das Ziel, 0,7 Prozent des Bruttonationalprodukts (BSP) für die Entwicklungszusammenarbeit auszugeben, wird seit 1990 zunehmend verfehlt. Heute (1999) werden in Deutschland nur noch 0,26 Prozent erreicht (BMZ 2001b). Zur Umsetzung der Agenda 21 – einschließlich der Wasserziele – wäre stattdessen eine Aufstockung der ODA auf 1 Prozent erforderlich gewesen.

⁶⁸ In der Rahmenplanung des BMZ für 2001 sind ca. 20 Prozent der Mittel für Vorhaben der Wasserver- und -entsorgung vorgesehen.

⁶⁹ Zunächst insbesondere aus Frankreich, später auch aus Großbritannien und jetzt auch in Deutschland.

hin zu arabischen Konsortien – meist auf Grund internationaler Ausschreibungen – die Wasserver- und -entsorgung in einzelnen ihrer Heimatregionen sowie zunehmend für städtische Regionen in Schwellen- und Entwicklungsländern zu übernehmen. In Deutschland veranlasste die drohende Überschuldung – nicht aber Missmanagement oder Versorgungsdefizite des öffentlichen Anbieters – das Land Berlin, einen Teil seiner Wasserver- und -entsorgung zu privatisieren. Sachsen will jetzt allen seinen Kommunen eine solche Option als „Erweiterung der kommunalen Selbstverwaltung“ anbieten. Die Europäische Union sieht in der Ende 2000 in Kraft getretenen Wasserrahmenrichtlinie Wasser als „keine übliche Handelsware“ an (Europäisches Parlament und Rat 2000).

Mit derzeit über 100 Millionen versorgten Menschen stehen weltweit die beiden französischen Konzerne Vivendi und Suez-Lyonnaise des Eaux an der Spitze der privaten Anbieter. RWE/Thames Water folgt mit 35 Millionen. Der Umsatz privater Anbieter wird nach Schätzungen von RWE von 90 Milliarden Euro 1999 auf 430 Milliarden Euro im Jahr 2010 steigen (Peck 2001: 7 f.). Vivendi rechnet für 2010 mit einem privaten Marktanteil von 60 Prozent in Lateinamerika, von bis zu 35 Prozent in Westeuropa und Afrika sowie lediglich ca. 20 Prozent in den USA und Asien (Hall 1999: 11). Im Vordergrund dieser Interessen stehen dabei die zu erwartenden über 650 Millionenstädte, die für die Bevölkerungsmehrheiten über völlig unzureichende infrastrukturelle Angebote verfügen (Petrella 2000: 113). Besonders für die 600 Millionenstädte in ärmeren Ländern wird mit einer Verschärfung der Lage gerechnet, weil in 20 Jahren mehr als zwei Drittel der Menschen dort leben werden (Petrella 2000: 131).

Der deutsche Markt ist in der Europa mit 17 Milliarden Euro Gesamtumsatz (Wasser und Abwasser) der größte. Mit 7 000 bzw. 16 000 (BMZ 1999: 116 bzw. Peck 2001: 7) durch Gebietsmonopole geschützte Unternehmen ist dieser „Markt“ sehr fragmentiert und damit unattraktiv für große Anbieter. Allerdings fördern die größten 140 Anbieter über 50 Prozent der Wassermenge, während die kleinsten 3 500 lediglich einen Anteil von 2,5 Prozent aufweisen (BMZ 1999: 116). Nach Schätzung der Deutsche Bank Research werden davon allenfalls 100 Unternehmen übrig bleiben (Peck 2001: 7). In Ostdeutschland wurden ehemals 16 großräumige Einheiten nach westdeutschem Muster mit „erheblichen Kosten und häufig zu Lasten der Bürgerinnen und Bürger“ (BMZ 1999: 117) auf 1 000 kleine und kleinste Wasserversorgungsunternehmen aufgeteilt.

Privatisierung und öffentliche Kontrolle

Der entscheidende Punkt ist bei der Privatisierung und Kommerzialisierung, welche tatsächlichen Steuerungs- und Sanktionsmöglichkeiten staatliche Stellen bei den Angeboten Privater – unterschieden nach Investitionsvorhaben, Betreiberverträgen und/oder gemischten Formen – behalten und welche Zielvorstellungen auch sozialer und umweltpolitischer Art in derartige Verträge einfließen. Hier gibt es schon in Europa durchaus unterschiedliche Traditionen. In Deutschland hat bis heute die kommunale Selbstverwaltung und Daseinsvorsorge als öffentlicher Aufgabe eine starke Stellung. In Frankreich herrscht eine zentralistische Tradition, die Eigentum und Aufsicht in staatlicher Hand behält. Großbritannien beschränkt sich seit über 20 Jahren auf eine staatliche Aufsicht.

Das deutsche System bietet die heute bei unterschiedlichen kommunalen Aufgaben zunehmend genutzte Möglichkeit, die Vorteile privaten Wirtschaftens durch Auslagerung bislang öffentlicher Aufgaben auf privatwirtschaftlich geführte Unternehmen mit fortdauernder Aufsicht durch den kommunalen Anteilseigner zu verknüpfen.⁷⁰⁾ In der deutschen Entwicklungspolitik wird daher diskutiert, inwiefern die Übertragung des auf weitgehender kommunaler Selbstverwaltung basierenden deutschen Systems der Wasserversorgung nicht mehr Sicherheiten hinsichtlich der Berücksichtigung lokaler/öffentlicher Belange (Partizipation und Transparenz) bietet als das französische oder das heutige britische System (BMZ 1999: 118 f.). Seit Dublin 1992⁷¹⁾ ist die Behandlung von Wasser als ökonomisches Gut der 4. Leitsatz nachhaltiger Wasserwirtschaft. Die ersten Leitsätze betonen 1. die Sicherung von Wasser als lebensnotwendiger Ressource, 2. das Prinzip einer Beteiligung aller Stakeholder an Planungen und Entscheidungen, und weisen 3. der Rolle von Frauen beim Umgang mit Wasser eine besondere Bedeutung zu (Forum Umwelt & Entwicklung: 39 ff., 60).

Negative Erfahrungen

Die bisherigen Erfahrungen mit der Privatisierung der Wasserwirtschaft in Großbritannien und Frankreich haben zu einer Reihe unerwünschter – aber nicht unerwarteter Ergebnisse – geführt: die Wasserqualität und Versorgungssicherheit haben zum Teil gelitten, die Preise sind zum Teil stärker als im öffentlich verbliebenen Bereich gestiegen. 1997 wurde in Großbritannien eine Sondersteuer auf „übermäßige Gewinne“ der privatisierten Wasserwirtschaft eingeführt. In Frankreich, aber auch in anderen Ländern gab es zahlreiche Skandale in Verbindung mit den Konzessionsvergaben (Petrella 2000: 94–101). Auch gegenüber Thames Water, der Führungsgesellschaft für Wasser und Abwasser im RWE-Verbund, werden Korruptionsvorwürfe erhoben (Hall 1999: 15). Die Nachteile der bloßen Privatisierung staatlicher Aufgaben und des Abbaus staatlicher Aufsicht aus ökonomischen Gründen ohne die Ersetzung durch gleichwertige private Strukturen zeigen sich in den letzten Jahren gerade in dem dabei besonders weit gegangenen Großbritannien in mehreren Wirtschaftssektoren.

Ähnliche Befürchtungen gelten für Schwellen- und Entwicklungsländer, in denen eine hinreichende staatliche Aufgabenwahrnehmung in der Regel nicht gegeben ist. Beispiele der letzten Jahre machen deutlich, dass sich dort durch Modernisierung und Privatisierung von Infrastrukturangeboten wie der Wasserversorgung häufig sogar die Kosten für die besser Gestellten vermindert und für die Ärmsten, die bisher häufig nichts zahlen mussten – ohne zureichenden Ausgleich – erhöht haben (Petrella 2000: 80 ff.). Diese Nachteile werden in vielen Ländern und mit Förderung durch die Entwicklungsbanken in Kauf genommen, ohne dass bisher dabei ein Weg zur Deckung der Defizite bei der individuellen Versorgung und zum nachhaltigen Umgang mit der Ressource Wasser erkennbar würde.

⁷⁰⁾ „In Deutschland wird die Wasserversorgung zu 52 % öffentlich-rechtlich und zu 48 % privatrechtlich durchgeführt“ (BGW 2001a: 5).

⁷¹⁾ Internationale Konferenz zum Thema Wasser und Umwelt (ICWE), 26. bis 31. Januar 1992, organisiert von den Vereinten Nationen zur Vorbereitung des Erdgipfels für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992.

3.3.1.4 Ist eine globale Wasserkonvention zweckmäßig?

Aus Zweifeln an einem insgesamt hinreichenden Ergebnis des rückläufigen öffentlichen und des zunehmenden Engagements Privater in diesem Bereich resultieren daher Forderungen nach – ergänzenden und/oder alternativen – weltweiten Vereinbarungen freiwilliger (WBGU, 2. Weltwasserforum) oder verbindlicher (Forum Umwelt & Entwicklung) Form, mit dem Ziel einer weltweiten für jeden Menschen erschwinglichen Grundversorgung an Wasser und dem umfassenden Ziel einer nachhaltigen Sicherung der Wasservorräte der Erde. Petrella (2000) geht mit seiner Vorstellung, dass Wasser kein ökonomisches Gut wie Erdöl sei und wie Luft jedem Menschen in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen muss, noch einen Schritt weiter, indem er dem Wasser als unersetzlichem Lebensmittel die Qualität eines öffentlichen Gutes zueignet.

Das Forum Umwelt & Entwicklung (Zusammenschluss deutscher Nichtregierungsorganisationen) hat bereits anlässlich der 6. Sitzung der Commission for Sustainable Development (CSD 6) 1998 die Vorschläge des WBGU hinsichtlich einer Weltwassercharta und eines neuen Finanzierungsinstruments für dieses globale Gemeinschaftsgut unterstützt, aber weitergehend eine völkerrechtlich bindende „Rahmenkonvention zum Schutz und zur nachhaltigen Nutzung von Süßwasserressourcen“ gefordert. Das Thema Süßwasser soll danach im UN-System den gleichen Stellenwert erhalten wie die Rio-Konventionen. Dazu gehören bindende regelmäßige Berichtspflichten sowie ein Finanzmechanismus zum Schutz der Süßwasserressourcen.

Petrella bezieht sich auf diesen Vorschlag und ergänzt ihn um die Forderung nach demokratisch legitimierten Wasserparlamenten auf lokaler, regionaler und nationaler sowie globaler Ebene (Weltwasservertrag; Petrella 2000: 117 ff.). Er hält eine Tarifgestaltung für erforderlich, die eine Mindestwasserversorgung unabhängig vom Einkommen ermöglicht. Weiterhin fordert er regionale und übernationale Ausgleichsmechanismen (weltweite Solidarität) zur Behebung von Wasserdefiziten. Er hält eine gesonderte Finanzierung zum Management dieser Mechanismen sowie zur Bereitstellung fehlender Investitionsmittel für erforderlich. Abstimmungsregeln sollen dabei nicht nur die Finanzkraft, sondern auch die Einwohnerzahlen berücksichtigen. Sein Konzept schließt die Berücksichtigung der Interessen zukünftiger Generationen durch eine Forderung nach nachhaltiger Wasserbewirtschaftung ein.

In den Anhörungen der Enquete-Kommission haben sich die Vertreter/-innen der Bundesregierung gegen den Vorschlag einer weltweiten Rahmenkonvention zum Wasser ausgesprochen (Kurzprotokoll der 11. Sitzung vom 6. November 2000: 16) und dies mit dem überwiegend lokalen und regionalen Charakter der Wasserprobleme begründet. Der WBGU hob die hohe Priorität der Wasserproblematik hervor und schlug Mechanismen zu dessen Lösung über neue finanzielle und institutionelle Regelungen vor, die Wasser als Gemeinschaftsgut betrachten (Kurzprotokoll der 11. Sitzung vom 6. November 2000: 7, 10, 12; siehe auch Kasten „WBGU-Leitbild zum Umgang mit Süßwasser“).

Kasten 3.4

WBGU-Leitbild zum Umgang mit Süßwasser

(angestrebt wird eine „größtmögliche Effizienz unter Beachtung der Gebote von Fairness und Nachhaltigkeit“)

- Unterstützung bei der Durchsetzung eines individuellen Rechts auf Wasser entsprechend von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) festgelegter Qualitäts- und Mengenstandards;
- Unterstützung bei der Einführung geeigneter Tarifstrukturen (Wassergeld analog zum Wohngeld);
- Initiierung einer „Weltwassercharta“, die als globaler Verhaltenskodex alle Akteure auf die Bewältigung der Süßwasserkrise verpflichtet sowie ein „Globales Aktionsprogramm“ zur detaillierten Umsetzung;
- Einführung von wettbewerbsorientierten Wassermarkten und Eigentumsrechten an Ver- und Entsorgungssystemen zur Sicherung des Grundbedarfs unter staatlicher Aufsicht;
- Entwicklungszusammenarbeit in all ihren Aspekten (Zugang, Technologietransfer, Ressourcenschutz etc.);
- Monitoring zur Kontrolle der Wasserqualität und Frühwarnung vor Seuchen und Epidemien;
- Nutzung und Schutz grenzüberschreitender Gewässer durch begleitende transnationale Kommissionen;
- Konfliktvermeidung durch Unterstützung von Regelungen und Projekten einer ausgewogenen Nutzung von grenzüberschreitenden Gewässern/Flüssen;
- Bildungsmaßnahmen;
- Ausschöpfung von Einsparpotenzialen;
- Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien in der Bewässerungslandwirtschaft.

(WBGU 2001: 48)

3.3.1.5 Erstes Fazit

Wasser ist ein unersetzbares Lebensmittel und deshalb ein öffentliches Gut, das jedem Menschen in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen muss. Der Sicherung von Süßwasservorräten in qualitativ und quantitativ ausreichender Weise sowie der Erschließung für die Nutzer muss deshalb höchste Priorität eingeräumt werden.

Auch wenn Wasser ein öffentliches Gut ist, hat die Produktion von sauberem Trinkwasser einen hohen Preis. Die Preisgestaltung im Wasserbereich muss sich deshalb danach ausrichten, dass einerseits der Grundbedarf von allen in Anspruch genommen werden kann, andererseits Anreize zur Vermeidung von Wasserverschwendung gegeben sind. Ob dies durch kostenlose zur Verfügung Stellung eines Grundkontingents wie in Südafrika geschieht, durch progressive Staffelpreise je nach Wasserverbrauch o. Ä., ist im Einzelfall zu entscheiden.

Die Diskussion um die Privatisierung und Liberalisierung im Wasserbereich ist in der Enquete-Kommission noch nicht abgeschlossen. Sie wird im weiteren Verlauf sowohl die Sorge der Länderwasserminister vor den Nachteilen einer weiteren Liberalisierung des Wassermarktes, die „die

von den Wasserversorgern praktizierte integrierte Betrachtung des Wasserhaushaltes zugunsten einer einseitigen wirtschaftlichen Nutzung der Wasserressourcen“ (LAWA: 2001: 4) aufgeben würde, als auch das in Bearbeitung befindliche Gutachten für das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi)⁷²⁾ über eine weitere Liberalisierung der Wassermärkte berücksichtigen.

Wichtig ist, die Diskussion um die Liberalisierung der Wassermärkte in den Industrieländern von den Public-Private-Partnership-Initiativen und der lokalen Privatisierung in den Entwicklungsländern zu trennen. Fest steht, dass es enormer Investitionen bedarf, um dem Ziel, jedem den Zugang zu sauberem Trinkwasser zu ermöglichen, näher zu kommen. Dazu hat die Privatsektorbeteiligung bei einer angemessenen Regulierung durch den Staat ein hohes Potenzial. Als Rahmenbedingung kann festgehalten werden, dass Privatisierungen nicht zu einer Verschlechterung der Qualität des Wassers und auch nicht zu einer Erhöhung des Defizites bei der öffentlichen Wasserversorgung und dem staatlichen Ressourcenschutz führen dürfen. Für ein, der Natur der Ressource Wasser entsprechendes Ökosystem-orientiertes Management bestehen auf der Grundlage der EU-Wasser-Rahmenrichtlinie in der EU gute Voraussetzungen. Die Enquete-Kommission wird eine mögliche Empfehlung, dieses Vorgehens auch bei der Unterstützung von PPP-Projekten zu beachten, erörtern. Angesichts vielfach schwacher Staaten wird dabei die Frage der Sicherstellung der unerlässlichen staatlichen Flankierung von besonderer Bedeutung sein.

Die Enquete-Kommission teilt die Intention, die den Vorschlägen für eine Weltwassercharta zu Grunde liegt. Sie steht auch einer völkerrechtlich bindenden „Rahmenkonvention zum Schutz und zur nachhaltigen Nutzung von Süßwasserressourcen“ und neuen Instrumenten, wie z. B. demokratisch legitimierten Wasserparlamenten, grundsätzlich offen gegenüber. Viele Expert/-innen werfen angesichts der Erfahrung mit der Langwierigkeit internationaler Vertragsverhandlungen, die vorhandene Kräfte bindet, die Frage auf, ob es derzeit nicht zweckmäßiger wäre, die Kräfte in die bessere Umsetzung vorhandener Vertragswerke im Wasserbereich, wie der Desertifikationskonvention, Ramsarkonvention, Helsinki Rules etc., einzusetzen. Über diese Fragen wird die Enquete-Kommission noch weiter beraten; hier ist noch keine abschließende Meinungsbildung erfolgt.

Im entwicklungspolitischen Bereich zeigen alle Erfahrungen, dass gerade diejenigen Projekte zur Verbesserung der Wasserversorgung den besten Erfolg hatten, bei denen die betroffenen Menschen in die Entscheidungsprozesse mit einbezogen wurden. Hierbei ist auf die kulturellen Spezifika in verschiedenen Gesellschaften einzugehen und auf traditionelles Wissen zurückzugreifen, insbesondere der Frauen, die sowohl in der Landwirtschaft, als auch im Haushalt meist zuständig für die Beschaffung und Verwendung des Wassers sind.

Die Landwirtschaft ist sowohl der größte Verbraucher von Wasser als auch ein Hauptverursacher von Schadstoffeinträgen in das Wasser bzw. Grundwasser. Deshalb wird sich die

Enquete-Kommission in den weiteren Beratungen im Zusammenhang mit Landwirtschaft und Ernährungssicherheit noch einmal im Besonderen mit den Auswirkungen auf den Wasserhaushalt beschäftigen.

3.3.2 Biologische Vielfalt

3.3.2.1 Einleitung

Biologische Vielfalt (Biodiversität) meint neben der Vielzahl der Tier- und Pflanzenarten (Artenvielfalt) auch die Vielfalt der Ökosysteme und die genetische Vielfalt der einzelnen Spezies. In diesem Zwischenbericht wird v. a. das Problem der Artenvielfalt aufgegriffen.

Der dramatische Anstieg des Tempos des Verlustes von Tier- und Pflanzenarten und damit verbunden ihrer genetischen Informationen stellt eine der größten Gefahren für die nachhaltige Entwicklung der Erde da. Man rechnet damit, dass im Laufe der Evolution jährlich 1 bis 3 Arten verloren gingen, heute sind es wohl mindestens 1 000 pro Jahr (Worldwatch Institute 1998: 80 f., Stiftung Entwicklung und Frieden: 304). IUCN geht davon aus, dass 1996 bereits 11 Prozent aller Vogel-, 25 Prozent aller Amphibien-, 24 Prozent aller Säugetier-, 20 Prozent aller Reptilien- und sogar 34 Prozent aller Fischarten weltweit vom Aussterben bedroht waren (IUCN 1996: Intro 26).

Mit dem Aussterben der Tier- und Pflanzenarten und dem Verlust ihrer ökosystemaren Funktion ist auch der unwiderrufliche Verlust wichtiger genetischer Informationen verbunden, die zur Bewältigung zukünftiger Herausforderungen eventuell benötigt werden. Beides, das Verschwinden von Arten aus ihrem konkreten Lebenszusammenhang als auch die Erosion des globalen Genpools gefährdet die Stabilität der meisten Ökosysteme der Erde und damit langfristig die Lebensgrundlagen der Menschheit. Auch heute schon führt der spürbare Verlust von Rohstoffen, Nahrungsmitteln und medizinischen Grundstoffen zunehmend zu Zugangs- und Verteilungskonflikten.

Wissenschaftler gehen gegenwärtig von der „6. Auslöschung der Gen- und Artenvielfalt“ aus, welche das letzte große Artensterben vor 65 Millionen Jahren, bei dem u. a. auch die Saurier ausstarben, an Geschwindigkeit sogar noch übertreffen könnte (WBGU 2000: 3). Der gegenwärtige irreversible Verlust der biologischen Vielfalt ist in erster Linie durch menschliches Handeln verursacht. Hier seien nur die wichtigsten Beispiele genannt:

- Im landwirtschaftlichen Bereich führt die Verengung auf wenige Hohertragssorten und das damit verbundene Aussterben traditioneller Kulturpflanzen, zum Verlust von Agrobiodiversität.
- Durch die Umwandlung natürlicher und naturnaher Ökosysteme in Äcker, Weiden oder Plantagen, mit der Überlastung von Ökosystemen durch Übernutzung und Schadstoffeinträge (auch in Binnengewässer und Weltmeere) sowie durch die immer noch an Geschwindigkeit zunehmende Umwandlung, Zerschneidung und Zerstörung von Lebensräumen durch Besiedelung und Infrastrukturmaßnahmen aber auch infolge nicht nachhaltiger Nutzungsformen (siehe Tropenwälder) verlieren viele Arten ihren natürlichen Lebensraum (s. Tabelle 3.1 „Umwandlung natürlicher Ökosysteme in ausgewählten Ländern“).

⁷²⁾ BMWi-Forschungsvorhaben 11/2000: Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserversorgung (BMWi 2001).

Tabelle 3.1

Umwandlung natürlicher Ökosysteme in ausgewählten Ländern			
Land	Umgewandelte Fläche ⁽¹⁾ in 1 000 ha	Anteil an der Gesamtfläche in %	Anteil der zwischen 1980 und 1990 umgewandelten Wälder in %
Afrika			
Sudan	123 178	52	10
Südafrika	95 522	78	8
Nigeria	72 536	89	7
Mosambik	47 208	60	7
Tansania	38 654	44	12
Sambia	35 321	48	10
Elfenbeinküste	16 733	53	10
Nord- u. Südamerika			
USA	426 948	45	n. n.
Argentinien	169 747	62	6
Mexiko	99 338	52	12
Paraguay	23 979	60	24
Nicaragua	6 784	57	17
Asien/Ozeanien			
Australien	460 286	60	n. n.
Indien	104 280	65	6
Thailand	22 129	43	29
Bangladesch	10 538	81	33
Europa			
GUS-Staaten	211 126	12	n. n.
Ukraine	41 890	72	n. n.
Frankreich	30 230	55	n. n.
Spanien	29 956	60	n. n.

(1) Umgewandelt in Plantagenwälder, Nutzpflanzenplantagen und Dauerweideland.

Nach Stiftung Entwicklung und Frieden 1999: 308 (Quelle: Abramovitz 1998: 139).

Hinsichtlich eines Zusammenhangs mit der Globalisierung der Weltwirtschaft wird zu prüfen und zu bewerten sein:

- inwieweit die nicht gewünschte Reduktion der Biodiversität darin unmittelbare oder mittelbare Ursachen hat und folglich wirtschaftliche Globalisierungsprozesse auch mit Bezug auf das Thema Biodiversität politisch steuernd beeinflusst werden müssen und
- inwieweit umgekehrt Globalisierung der Weltwirtschaft bei geeigneter politischer Steuerung Chancen eröffnet, nicht nur den Bestand genetischer Ressourcen zu sichern, sondern diesen auch gezielter zum Wohle der Weltbevölkerung, insbesondere zur Bekämpfung von Hunger, Armut und Krankheit zu nutzen.

Die Enquete-Kommission misst dem Thema Biodiversität aufgrund des skizzierten Befundes eine dem Problem der Klimaveränderung vergleichbar wichtige Bedeutung bei und veröffentlicht deshalb ein erstes Teilkapitel dazu im Zwischenbericht. Dieses konzentriert sich im Wesentlichen auf das wichtigste terrestrische Ökosystem „Wald“. Mögliche Handlungsperspektiven werden bewusst noch nicht als Empfehlungen formuliert.

Eine Befassung mit dem auf internationaler Ebene zentralen Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Biodiversitätskonvention) und ihren wirtschaftlich und politisch wichtigen Themen:

- Zugang zu genetischen Ressourcen und Vorteilsausgleich (Artikel 15),
- traditionelles Wissen indigener Völker und lokaler Gemeinschaften (Artikel 8j) und
- biologische Sicherheit (Cartagena-Protokoll über biologische Sicherheit)

erfolgt im Abschlussbericht nachdem die in Auftrag gegebenen Gutachten ausgewertet sind.

Auch mit den Auswirkungen von geistigen Eigentumsrechten (z. B. Patenten) und Gentechnik auf die Biodiversität wird sich die Enquete-Kommission noch intensiv befassen.

3.3.2.2 Beispiel: Ökosystem Wald

Die biologische Vielfalt auf der Erde ist sehr ungleichmäßig verteilt. Über 90 Prozent aller bekannten Arten – außerhalb internationaler Gewässer – leben in Entwicklungsländern.

Hierbei kommt den Wäldern als wichtigstem terrestrischen Ökosystem eine besonders wichtige Rolle zu.

Im Zeitraum zwischen 1960 und 1990, in dem sich die Bevölkerung in den Entwicklungsländern von 2 auf 4 Milliarden Menschen verdoppelte (FAO 1990), wurde die Tropenwaldfläche um 450 Millionen ha bzw. 20 Prozent dezimiert (WRI 1996: 205, 209). Dieser Rückgang der Tropenwälder entspricht ungefähr dem Ausmaß der Waldfläche Nordamerikas. Asien verlor im genannten Zeitraum sogar ein Drittel seiner Tropenwälder, in Afrika und Lateinamerika lagen die Verluste jeweils bei 18 Prozent (WRI 1996: 205).

„Nach neuesten Angaben der FAO (Forest Resources Assessment 2000, FRA 2000) beträgt die globale Waldfläche 3,9 Mrd. ha (30 Prozent der Landfläche der Erde). Sie ging in den letzten 10 Jahren um rd. 9 Mio. ha pro Jahr zurück (Nettobilanz)“ (BMVEL 2001: 6). Dies entspricht der derzeitigen Waldfläche Deutschlands (Statistisches Bundesamt 2000: 53). „Obwohl nach dem letzten Erhebungszeitraum ein Methodenwechsel bei der Waldressourcenhebung stattgefunden hat, der eine direkte Differenzbildung mit den Angaben von 1990 verbietet ..., ist vor dem Hintergrund der angestiegenen Anlage von Plantagenwäldern, insbesondere in den Tropen, von einem höheren Verlust an Naturwäldern auszugehen, als dies die reine Nettobilanz der Gesamtwaldfläche zum Ausdruck bringt. FAO selbst schätzt diesen Verlust auf rd. 15 Mio. ha pro Jahr. Damit ist das aktuelle Ausmaß der Waldzerstörung nach wie vor als besorgniserregend zu bezeichnen“ (BMVEL 2001: 6 f.). Zudem ist das Flächenausmaß einer zunehmenden Degradation der Wälder noch unbekannt; nach Schätzungen der FAO liegt es aber um ein Vielfaches höher als die Entwaldungsrate.

Die Quantifizierung der hervorgerufenen Artenverluste durch die Zerstörung der Tropenwälder ist bislang nur mit großen Unsicherheiten möglich, da die Zahl der in den Wäldern beheimateten Arten nicht genau bekannt ist und die Schätzungen stark voneinander abweichen. Typische Merkmale für die tropische Tier- und Pflanzenwelt sind der große Unterschied der Artenzusammensetzung an verschiedenen Standorten, die Begrenzung des Verbreitungsgebietes einer Art auf sehr engem Raum, sowie die geringe Anzahl von Individuen einer Art pro Flächeneinheit (Thiele 1996: 7). Zu den Tropenländern mit den meisten Pflanzenarten zählen Brasilien (ca. 56 000 Arten), Kolumbien (51 000) und Indonesien (24 000). Im Vergleich dazu sind in Deutschland nur 2682 Pflanzenarten bekannt (UNEP/World Monitoring Center: 126 ff., Statistisches Bundesamt 1996: 382 f.)⁷³⁾. Gemäß IUCN sind 12,5 Prozent der weltweiten Pflanzenarten und 24 Prozent aller Säugetierarten bedroht (IUCN 1997: xvii, IUCN 2000: 8)⁷⁴⁾.

Wichtige Schritte zum Schutz der Waldbiodiversität sind in der Ausweitung nationaler Schutzsysteme zu sehen; über 8 Prozent der Wälder lassen sich derzeit weltweit als Schutzgebiete nach Maßgabe der IUCN-Schutzgebietskategorien I bis VI einordnen (WBGU 2000: 141 ff., UNEP/

⁷³⁾ Zahlen von 1993.

⁷⁴⁾ Die acht Kategorien des IUCN Red List-System lauten: Extinct, Extinct in the Wild, Critically Endangered, Endangered, Vulnerable, Lower Risk, Data Deficient und Not Evaluated (IUCN 1996: Intro 18). Arten, die in die drei Kategorien Critically Endangered, Endangered, Vulnerable fallen, werden als bedroht bezeichnet.

World Monitoring Center: 205)⁷⁵⁾. In vielen Tropenwäldern mit einem hohen Maß an Biodiversität sind in den letzten Jahren Schutzgebiete eingerichtet worden. So haben die Philippinen kürzlich ein Einschlagverbot für Primärwälder erlassen und diese unter Schutz gestellt. Angesichts der Flutkatastrophen 1998 hat die chinesische Regierung das Abholzen der Wälder entlang der größten Flüsse Chinas untersagt (Gardner-Outlaw, Engelman 1999: 23). In Surinam sind 1,5 Mio. ha Wald, das entspricht einem Zehntel der Waldfläche des Landes, zum Naturschutzgebiet erklärt worden (FAO 1999: 13 f.). Brasilien hat im April 1998 angekündigt, ca. 25 Millionen ha Regenwald unter Schutz zu stellen. Des Weiteren hat Brasilien neben Neuseeland, Sri Lanka, Thailand, Kambodscha und den USA die Rodung von Naturwald entweder ganz verboten oder zumindest stark eingeschränkt. Entscheidend wird jedoch sein, dass der Schutz der Wälder nicht nur Papier-Charakter hat, sondern gegen wirtschaftliche und politische Widerstände durchgesetzt wird.

Neben der Ausweisung von Schutzgebieten, der Identifizierung von Brennpunkten biologischer Vielfalt und der Kartierung des Nutzungsdrucks auf bestehende Waldökosysteme sind flankierende Maßnahmen, wie die Zertifizierung von Holzprodukten und Bewirtschaftungsformen (Ökolabelling), die Förderung nachhaltiger Bewirtschaftungsformen in Agroforstsystemen sowie ein international rechtsverbindliches Abkommen bzw. eine Konvention zum Schutz der Wälder erforderlich.⁷⁶⁾ Inwieweit es dabei gelingt, zu umsetzbaren Regelungen zu kommen, hängt vom politischen Willen der Staatengemeinschaft zur globalen Zusammenarbeit bei der Entwicklung und Durchsetzung internationaler Waldschutzstrategien ab und von der Bereitschaft vor allem der Industrieländer, ausreichende finanzielle Mittel für ihre Umsetzung zur Verfügung zu stellen.

3.3.2.3 Perspektiven

Zu einer erfolgversprechenden Strategie für den Erhalt der biologischen Vielfalt gehört es neben einem generellen Schutz der biologischen Vielfalt, die Grenzen der Schutzgebiete zu erweitern und sie gleichzeitig mit einer sozial und wirtschaftlich nachhaltigen Entwicklung der jeweiligen Regionen zu verbinden. Artikel 1 der Biodiversitätskonvention formuliert entsprechend diesem auf der Rio-Konferenz geborenen neuen Paradigma neben dem Schutz bzw. der Erhaltung der biologischen Vielfalt auch das Ziel der nach-

⁷⁵⁾ Allerdings unterfallen weniger als 4 Prozent der weltweiten Wälder den strengsten Anforderungen, die an die Schutzgebiete der Kategorien I und II gestellt werden (UNEP/World Monitoring Center: 205).

⁷⁶⁾ „Deutschland und die EU haben sich in der Vergangenheit wiederholt dafür ausgesprochen, dass ein rechtsverbindliches Instrument, wie z. B. eine Waldkonvention, grundsätzlich geeignet wäre, die den Wald berührenden Themen in Fortentwicklung des Kapitels 11 der Agenda 21 und der Rio-Walderklärung in integrierter und kohärenter Weise zu regeln und auf möglichst hohem Niveau Aussagen zur Bewirtschaftung, Erhaltung und nachhaltigen Entwicklung der Wälder weltweit zu treffen. Die Bundesregierung wird sich an der Ausarbeitung eines solchen rechtlichen Instrumentes mit diesen Zielen beteiligen, sofern sich im Rahmen des UNFF, der sich im Rahmen seines Mandates auch mit dieser Frage zu befassen hat, im Lichte der in den laufenden internationalen Prozessen gesammelten Erfahrungen und erzielten Ergebnisse ein Konsens über die Zweckmäßigkeit eines solchen Rahmens abzeichnet“ (BMVEL 2001: 89).

haltigen Nutzung ihrer Bestandteile und die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus der Nutzung der genetischen Ressourcen ergebenden Gewinne – vor allem zugunsten der lokalen Bevölkerung.

Es kommt darauf an, nachhaltige Nutzungsformen in Land- und Forstwirtschaft (ökologische oder integrierte Ansätze), Fischerei und Jagd (Handwerksfischerei, dörfliche Jagdgemeinschaften), Bioprospektion (v. a. Heil- und Medizinpflanzen), Handwerk (z. B. Möbelschreinerei), Industrie (z. B. traditionelle Medikamente), Dienstleistungen (z. B. Tourismus in Pufferzonen) und Forschung und Entwicklung (z. B. Bionik, Verfahrenstechnik) im wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Interesse der lokalen Bevölkerung zu entwickeln und so Erwerbsquellen auf allen Qualifikationsstufen zu erschließen, die mit dem Schutz der biologischen Vielfalt vereinbar sind.

Ebenfalls von hoher Bedeutung sind umweltökonomische Ansätze zur Inwertsetzung der biologischen Vielfalt, die es mit Hilfe öffentlicher Förderung weiterzuentwickeln gilt, auch wenn es sich noch als schwierig erweist, den ökologischen Funktionen von Arten und Ökosystemen einen monetären Wert zuzuschreiben (s. Tabelle 3.2 „Ökonomischer Wert von Ökosystemen“).

Tabelle 3.2

Ökonomischer Wert von Ökosystemen	
Ökologische Dienstleistung	Wert [1 000 Mrd. US \$] ⁷⁷⁾
Bodenbildung	17,1
Erholung	3
Nährstoffkreislauf	2,3
Wasserregulation und -versorgung	2,3
Klimaregulation	1,8
Lebensraum	1,4
Schutz vor Stürmen und Überflutungen	1,1
Produktion von Lebensmitteln und Rohstoffen	0,8
Genetische Ressourcen	0,8
Atmosphärische Regulation	0,7
Bestäubung	0,4
Übrige Dienstleistungen	1,6
Gesamtwert von Ökosystemen	33,3

Nach Stiftung Entwicklung und Frieden 1999: 309
(Quelle: WRI 1998: 192)

Dieser Ansatz, dem der Versuch der Internalisierung externer Kosten zugrunde liegt, birgt allerdings die Gefahr, den Eigenwert der Vielfalt des Lebens aus der Wahrnehmung der Menschen zu verdrängen. Was monetär beziffert wird, ist käuflich und Kosten-Nutzen-Überlegungen unterworfen. Der damit verbundene ethische Diskurs wird in der Enquete-Kommission noch zu führen sein.

⁷⁷⁾ Die Einheit wurde von Trillionen US \$ in Billionen US \$ korrigiert.

Die Enquete-Kommission wird sich in ihren weiteren Beratungen mit dem Thema „Biologische Vielfalt“, der Umsetzung der Biodiversitätskonvention sowohl auf nationalstaatlicher als auch internationaler Ebene und den Anforderungen an eine nachhaltige wirtschaftliche Nutzung der Biosphäre intensiv befassen und im Abschlussbericht einen detaillierteren Befund und konkrete Handlungsempfehlungen für den Deutschen Bundestag vorlegen.

3.3.3 Ernährung und Landwirtschaft

Nicht nachhaltige energieintensive Formen von Land- und Ernährungswirtschaft und Konsum im Zuge der Globalisierung der Weltwirtschaft und die eklatante Ungleichverteilung von Land- und Ressourcenzugang und -eigentum führen dazu, dass weiterhin täglich Menschen verhungern, obwohl eine ausreichende Versorgung aller Menschen auf der Basis heutiger Produktionszahlen für möglich gehalten wird. Sollten sich diese Produktions- und Konsumbedingungen auch in Zukunft nicht ändern, wird das Wachstum der Weltbevölkerung zu einer Situation führen, in der auch technisch eine ausreichende und erst recht eine gesunde Ernährung der Weltbevölkerung nicht mehr möglich ist. Vor dem Hintergrund laufender Diskussionen muss jedoch ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass die herrschenden Missstände weniger technischer als viel mehr politischer Natur sind und somit auch nicht allein durch Einführung neuer z. T. umstrittener Technologien (z. B. Gentechnik), sondern vor allem durch politische Entscheidungen zugunsten einer Hunger und Armut bekämpfenden Politik gelöst werden. Mit Vorlage des „Aktionsprogramm 2015“ – der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut – und den ersten eingeleiteten Schritten zur Agrarwende hat die Bundesrepublik Deutschland hierzu einen Anfang gemacht.

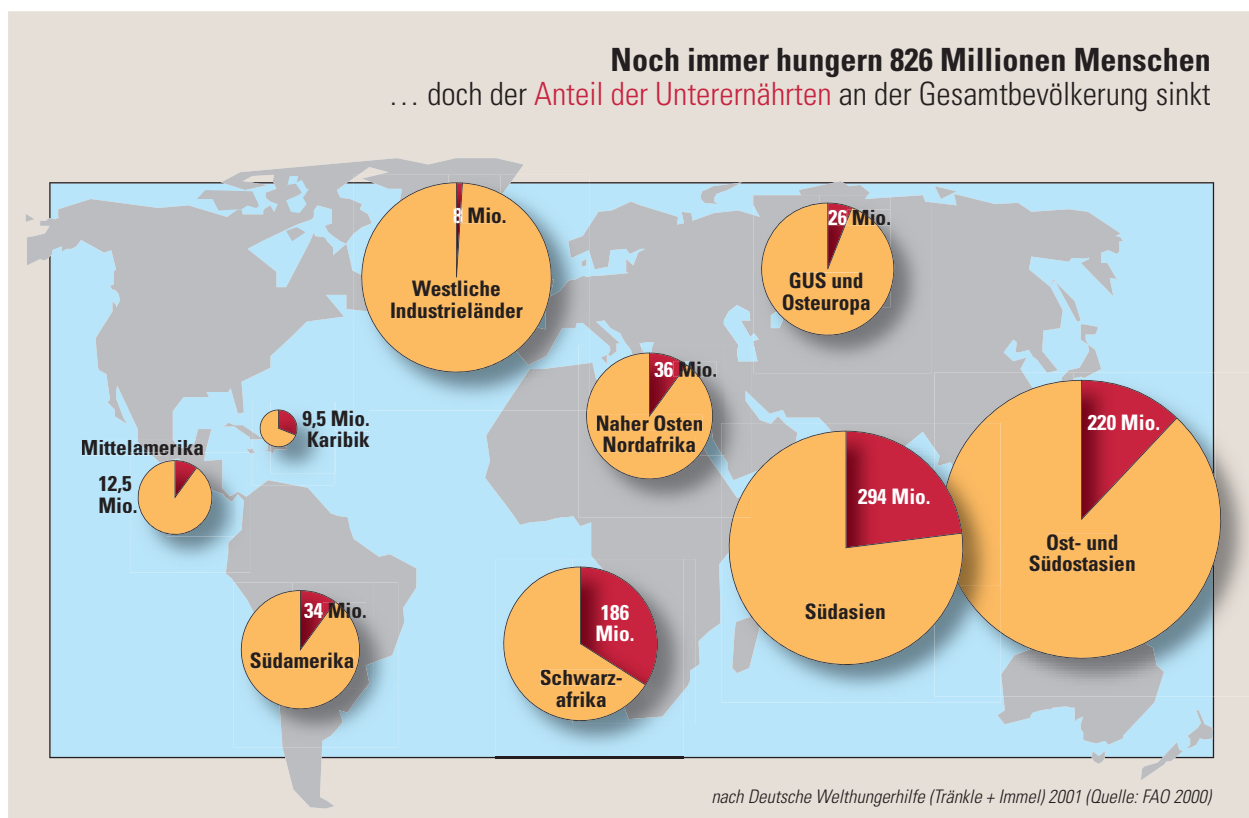
Die Enquete-Kommission hat sich mit dieser Thematik einfürend befasst und stellt den folgenden Text im Zwischenbericht zur Diskussion. Empfehlungen werden bewusst noch nicht formuliert.

3.3.3.1 Globale Ernährungssicherheit

Viele Menschen haben keinen Zugang zu ausreichender Nahrung, weil ihnen u. a. die Möglichkeiten für den Anbau von Nahrungsmitteln zur Eigenversorgung und zur lokalen und regionalen Vermarktung verwehrt sind. Eine große Anzahl der Produzenten im Agrarbereich verfügt nicht über die räumlichen und technischen Möglichkeiten, um im Sinne des Prinzips der Nachhaltigkeit anbauen und produzieren zu können.

Im Mittelpunkt aller agrarpolitischen Bemühungen weltweit muss die Ernährungssicherheit aller Menschen stehen. Derzeit werden jedoch ökologische und soziale Aspekte in landwirtschaftlicher Produktion und Handel oft ökonomischen Interessen untergeordnet. Zugleich verfügen in vielen Entwicklungsländern wenige Familien über nahezu den gesamten fruchtbaren Boden und verteidigen ihre damit verbundenen feudalen Privilegien. In anderen Entwicklungsländern wiederum wurden Landreformen so durchgeführt, dass die neu entstandenen bäuerlichen Betriebe von Anfang an in eine strukturelle Überschuldungsfalle getrieben wurden und somit in ständiger Abhängigkeit ihrer Kreditgeber leben bzw. ihr Land wieder veräußern müssen –

Abbildung 3.9



oftmals an die Familien, denen es auch vor der Agrarreform gehört hat.

Obwohl sich der relative Anteil der Unterernährten an der Weltbevölkerung reduziert hat, ist der Hunger eines der größten Probleme der Menschheit. Die Zukunft bleibt angesichts der im „Weltbericht zu Hunger und Unterernährung“ der UN-Landwirtschafts- und Ernährungsorganisation (FAO) vorgelegten Fakten und Perspektiven sehr unsicher. Der Zugang zu einer ausreichenden und erst recht gesunden Ernährung ist zudem sehr ungleich verteilt. Insgesamt sind 826 Millionen Menschen von Hunger und Unterernährung betroffen, davon 792 Millionen in Entwicklungsländern und 34 Millionen in Ost- und Mitteleuropa (s. Abbildung 3.9). Angesichts der zu erwartenden demografischen Entwicklung wird die Welternährung eine der größten globalen Herausforderungen der Menschheit bleiben. Die sozialen und politischen Gefahren von Hungersnöten treffen ganze Regionen. Den Armutsbekämpfungsstrategien können so die Grundlagen entzogen werden.

Auch Ernährungsgewohnheiten behindern Anbau- und Produktionsformen, die den Ressourcenschutz in hinreichendem Maße berücksichtigen. In den Industriestaaten zählt der hohe, zum Teil noch subventionierte Fleischkonsum dazu. Der mit der Globalisierung der Weltwirtschaft verstärkte internationale Handel führt zusätzlich wegen der exportorientierten Umwidmung von besonders fruchtbaren Böden in vielen Gebieten der Welt zu Nahrungsmittelverknappung. Statt der Produktion lokal oder regional konsumierter Lebensmittel werden für den Export bestimmte Produkte (cash crops) angebaut. Von besonderem Gewicht sind die Fälle, in denen die oftmals besten Böden des Landes hierdurch lang-

fristig geschädigt werden (z. B. Blumenproduktion) oder wertvolle Ökosysteme zerstört werden (z. B. Garnelenproduktion in Mangrovegebieten).

3.3.3.2 Globaler landwirtschaftlicher Umwelt- und Ressourcenschutz

Die Bedeutung der Umweltprobleme für die Welternährung sind offenkundig. Die Probleme des Klimaschutzes, des Schutzes der Biodiversität, des Wassers und des Bodens sowie der dramatisch fortschreitende Prozess der Desertifikation werden weltweit verschärft durch eine den natürlichen Bedingungen nicht angepasste Landwirtschaft. Ein Beleg dafür ist die enorme Steigerung des Eintrages von Düngemitteln und Pestiziden in den Boden. Zwischen 1950 und 1997 hat sich der weltweite Einsatz von Düngemitteln fast verzehnfacht; der Verbrauch stieg von 14 auf 131 Millionen Tonnen (Brown 1998: 44 f.). Eine vergleichbare Entwicklung gibt es bei den Pestiziden. Es wurden 1995 weltweit 2,6 Millionen Tonnen Pestizide mit einem Marktwert von 38 Mrd. US \$ eingesetzt, 85 Prozent hiervon direkt in der Landwirtschaft (WRI 1998: 41). Bei aller Problematik von überzogenem Düngemittel- und Pestizideinsatz darf nicht vergessen werden, dass ihr richtiger Gebrauch für die Lösung der Welternährungsprobleme unerlässlich ist. Kapitalintensive Produktionsverfahren haben dort, wo Kapital zur Verfügung steht bzw. gestellt wird, arbeitsintensive Verfahren abgelöst. Das hat zusätzlich zum Energieeinsatz in der Düngemittel- und Pestizidherstellung zu einem immer größeren Energieverbrauch in der Landwirtschaft und im Ernährungswesen geführt.

Eine wachsende Bedrohung für die Welternährung stellt die zunehmende Überfischung der Gewässer dar. Der Einsatz immer effektiverer Kühltechnik und größerer Schiffe verbunden mit einem immer höheren Energieeinsatz für Fangtechniken, die die Fischbestände vernichten, haben diesen Trend gefördert. Angesichts der Tatsache, dass in Entwicklungsländern 300 bis 500 Millionen Menschen in ihrer wirtschaftlichen Existenz direkt oder indirekt von der Fischereiwirtschaft abhängig sind, wird die Bedrohlichkeit dieser Entwicklung deutlich (Entwicklung + ländlicher Raum 1/2001: 35). Nach Schätzung der FAO ist angesichts der demografischen Entwicklung eine zusätzliche Produktion von 110 bis 120 Millionen Tonnen Fisch erforderlich, um das gegenwärtige Niveau zu halten (Entwicklung + ländlicher Raum 1/2001: 35). Schon heute sind ca. 75 Prozent aller Fischbestände erschöpft oder überfischt (FAO 2000b). In vielen Regionen der Weltmeere sinken die Fangmengen.

Das traditionelle agrarbezogene Wissen der Kleinbäuerinnen und Kleinbauern geht zunehmend verloren. Es gilt als unmodern. Laborwissen wird in aller Regel bäuerlichem Wissen vorgezogen, was zu einer Entwertung und schließlich zum Vergessen von standortbezogenem Wissen führt. Das hat u. a. zur Folge, dass partizipatorische Entwicklungen – insbesondere unter Berücksichtigung des Genderaspektes – erschwert werden. Leider beschäftigt sich die Agrarforschung weltweit zu wenig mit dieser Entwicklung. Erst in den neunziger Jahren sind verstärkt Ansätze entwickelt worden, die der Errodierung traditionellen Wissens entgegenwirken. Insbesondere die Biodiversitätskonvention hat hier wichtige Fortschritte erreicht (Artikel 8j, Arbeitsprogramm Agrodiversität). Notwendig wäre eine Weiterentwicklung von traditionellem Wissen, angereichert mit analytischem Laborwissen im Hinblick auf standortgerechte, nachhaltige Lösungen.

Bisher ist es auf internationaler Ebene nicht gelungen, sich auf ökologische und soziale Mindeststandards zu verständigen, die Grundlage und Rahmen für eine ressourcenschonende Landwirtschaft sein könnten. Besonders die Produzenten im Subsistenzbereich bedürfen bei der Implementierung entsprechender Standards der Unterstützung der Industrieländer mittels technischer Zusammenarbeit.

3.3.3.3 Globaler Agrarstrukturwandel

Der Strukturwandel in der Landwirtschaft ist weltweit von großen Produktivitätsunterschieden geprägt, deren Ursachen vorwiegend in den unterschiedlichen Betriebsgrößen zu finden sind. Auf den größeren Betrieben und Betriebsunternehmen wird durch eine intensive Ausnutzung aller technischen Möglichkeiten eine Optimierung der Gewinne angestrebt. Negative Konsequenzen für die Qualität der produzierten Nahrungsmittel, das ökologische Gleichgewicht und die Zerstörung der natürlichen Ressourcen sind die Folge. Die Bedeutung von Familienbetrieben geht zurück, wengleich in Afrika und Asien weiterhin kleinbäuerliche Strukturen vorherrschen. Das Agrobusiness bekommt eine immer größere Bedeutung. Vielerorts – v. a. in Lateinamerika – herrscht der großflächige Landbesitz mit markt- bzw. weltmarktorientierter Ausrichtung vor, der teilweise noch staatlich gefördert wird. Die Entwicklung geht einher mit einer immer stärkeren Konzentration auf Monokulturen und damit dem Verlust von Agrobiodiversität und einer Zerstörung von multifunktional bedeutsamen Kulturlandschaften.

Im Zuge des Strukturwandels verliert in Entwicklungs- und Schwellenländern der Faktor menschliche Arbeit als wichtige umweltschonende Ressource immer mehr an Bedeutung. Die damit verbundene soziale Ausgrenzung mit einer Abdrängung in Arbeitslosigkeit und Marginalität führt zu Überlebensstrategien, die einen rücksichtslosen Umgang mit natürlichen Ressourcen zur Folge haben: Raubbau bei in der Natur vorhandenen, der Ernährung dienenden Gewächsen, Abholzung, Übernutzung und Verschmutzung von Gewässern etc.. Ein Abdrängen in Schattenwirtschaft, Subsistenzwirtschaft und Landflucht sind die Folgen.

Der fehlende Zugang von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern zu den produktiven Ressourcen (Land, Kredite, Betriebsmittel und Agrarberatung bzw. -vermarktung) stellt ein großes Entwicklungshemmnis in vielen Ländern dar. Die extreme Ungleichverteilung von Landbesitz kann verhindern, dass Menschen ihre Grundnahrungsmittel selbst anbauen können. Insoweit ist dafür Sorge zu tragen, dass Artikel 11 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in der Praxis effektive Bedeutung erlangen kann.⁷⁸⁾

Konsequente Agrar- und Landreformen sind Grundvoraussetzungen für die Entfaltung von sozialem und ökonomischem Fortschritt. Leider sind viele Agrarreformansätze in ihren Anfängen stecken geblieben. Notwendige Maßnahmen zur Umstrukturierung stoßen oft auf die Ablehnung der wirtschaftlich mächtigen Gesellschaftsschichten und die Umsetzung weist Mängel auf. So wurden z. B. bei Umsiedlungsaktionen die jeweiligen kulturellen und politischen Differenzen nicht berücksichtigt (Beispiel: Indonesien) und/oder für Neuansiedlungen qualitativ minderwertige Böden für den Anbau bzw. kaum Mittel für den Aufbau von Infrastrukturen zur Verfügung gestellt (z. B. Südliches Afrika). Das führte schnell zur Übernutzung der Ackerböden und Weideflächen.

Die Weltbank ignorierte jahrzehntelang das Thema der ungleichen Landverteilung und die Notwendigkeit einer umfassenden Agrarreform in zahlreichen Ländern des Südens. Aufgrund der starken Kritik an ihrer Strukturanpassungspolitik änderte die Weltbank Mitte der neunziger Jahre ihren Kurs und stellte Programme zur Bekämpfung der Armut in den Vordergrund. Propagiert wird das Modell einer „marktorientierten Agrarreform“ als Alternative, die wirksamer und weniger konfliktreich als die traditionelle Agrarreformpolitik sei. Die Idee ist einfach: Bauern kaufen mit Hilfe von bereitgestellten Krediten Land von verkaufswilligen Landbesitzern. Diese Offensive eröffnet einerseits Chancen, beinhaltet jedoch andererseits auch große Gefahren. Beispielsweise waren brasilianische Kleinbauern, die Ländereien über Kredite aus dem Projekt gekauft haben, schon nach kurzer Zeit nicht mehr in der Lage, Zins und Tilgung zu bezahlen. Da die Nachfrage häufig das Angebot übersteigt, steigen die Bodenpreise und es werden ähnliche Entwicklungen z. B. auf den Philippinen und in Honduras erwartet. Das größte Problem des „marktorientierten Ansatzes“ der Weltbank ist die Tatsa-

⁷⁸⁾ Artikel 11 Abs. 1 Satz 1 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (WSKR-Pakt) lautet: „Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen.“

che, dass sie die existierenden Agrarreformprogramme ersetzen will statt sie sinnvoll zu ergänzen.

3.3.3.4 Globale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen

Im Zuge der angedeuteten Entwicklungen hat es immer weniger Nahrungsmittelexportländer und immer mehr Importländer gegeben. Die Konzentration der Produkte für die Welternährung – inklusive Genussmittel wie Kaffee, Kakao etc. – auf einige Gebiete bzw. Anbieter mit den umweltschädlichen Folgen durch mehr Transport und große Lagerhaltung führte zur Absenkung der Weltmarktpreise. Das bedeutete bei einer gleichzeitigen gegenläufigen Entwicklung bei Industrieprodukten sinkende Terms of Trade für die Landwirtschaft. Während die damit zusammenhängenden Einkommensverluste in reichen Industrieländern wie den USA und den Mitgliedstaaten der EU durch direkte und indirekte Ausgleichszahlungen kompensiert wurden und werden, wurde diese Fehlentwicklung in ärmeren Ländern dadurch weiter gefördert. In vielen Ländern – vor allem Entwicklungsländern und einzelnen Schwellenländern – werden durch staatliche Preisregulierungen die Anreize für den Anbau von Nahrungsmitteln behindert. Entweder wird in den ländlichen Regionen dann auf den Anbau ganz verzichtet oder es werden Erlöse erzielt, die nicht ausreichen, den eigenen Lebensunterhalt zu sichern, geschweige denn investieren zu können.

Als hinderlich für die Entwicklung einer nachhaltigen, ressourcenschonenden Landwirtschaft hat sich in der Vergangenheit die internationale Agrarhandelspolitik herausgestellt. Das zeigt sich auch bei der Vorbereitung der anstehenden Verhandlungen der Agrarverträge der WTO, die sehr stark von den Interessen der schon exportorientierten Ländern geprägt ist.

In der wissenschaftlichen und politischen Fachdiskussion über die Zukunft der internationalen Agrarpolitik spielen die drei unterschiedlichen, in der Agenda 21 schon genannten Entwicklungspfade eine wichtige Rolle (Robinson 1993):

1. Die „**Neue Grüne Revolution**“, d. h. der alte Weg der intensiven Landwirtschaft mit völlig neuem, gentechnisch verändertem Saatgut, das Ertragssteigerung und Umwelt- und Ressourcenschutz gleichzeitig verspricht;
2. Der „**Integrierte Landbau**“, der durch eine breite Palette von allen denkbaren Maßnahmen kulturtechnischer Art den Einsatz externer Betriebsmittel optimieren beziehungsweise die höchste Effizienz ihres Einsatzes verwirklichen will;
3. Der „**Alternative Landbau**“, der nicht präzise definiert wird, dessen Existenz durch die Agenda 21 zum ersten Mal in einem internationalen Regierungsdokument erwähnt wird, und den es – so die Agenda 21 – zu studieren, zu dokumentieren und eventuell auch zu fördern gilt.

Die Unterschiede zwischen diesen drei Entwicklungspfaden sind in der Landwirtschaft des Südens weniger scharf ausgeprägt.

Eine wichtige Funktion für die Veränderung der globalen Rahmenbedingungen des Agrarsektors hat die internationale Lebensmittelpolitik. Dabei spielt der Perspektivenwechsel von „basic needs“ zu „basic rights“ im Rahmen der Diskussion um wirtschaftliche, soziale und kulturelle Men-

schenrechte eine entscheidende Rolle. Es wird deutlich, dass das Recht auf Nahrung und die anderen WSK-Rechte wichtige Indikatoren im Sinne von Minimalstandards für staatliches Handeln sind.

In vergleichbarer Art und Weise kann die internationale Agrar- und Nahrungsmittelhilfepolitik berücksichtigt und bewertet werden. Vor dem Hintergrund der in der Summe zurückgegangenen Mittel für Entwicklungshilfe in den meisten Industrienationen ist die Nahrungsmittelhilfepolitik unberechenbar und unzulänglich geworden. Es fehlen im globalen Rahmen Konzepte der globalen Ernährungssicherungsnetze. Das hat bei Dürrekatastrophen und in langfristigen Notsituationen die Folge, dass praktisch die allerletzten natürlichen Ressourcen – Blätter, Gras, Halme, Rinde, Wurzeln etc. – im Überlebenskampf verwertet und damit die letzte Grundlage für eine ernährungssichernde Land- und Forstwirtschaft zerstört werden.

Fünf Jahre nach dem Welternährungsgipfel von Rom 1996 ist festzustellen:

Die Erfolge des danach vereinbarten Aktionsprogramms sind gering, obwohl es eine Fülle richtungsweisender Vorschläge gegeben hat und gibt (Entwicklung + ländlicher Raum 1/2001; s. Kasten 3.5 „Der Welternährungsgipfel“).⁷⁹⁾

Kasten 3.5

Der Welternährungsgipfel

Im November 1996 fand in Rom der Welternährungsgipfel statt, an dem 186 Staaten und mehr als 450 Nichtregierungsorganisationen teilnahmen. Ziel des Gipfels war es, auf höchster politischer Ebene den weltweiten Kampf gegen Hunger und Unterernährung neu anzustoßen. In der Abschlusserklärung und im Aktionsplan bekräftigten die Staaten ihr Engagement zur Bekämpfung von Hunger und Unterernährung und betonten insbesondere das Recht auf angemessene Nahrung. Sogar Staaten, die den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte nicht ratifiziert haben (darunter die Vereinigten Staaten und China), haben diese Abschlusserklärung unterzeichnet.

Der „Welternährungsgipfel: Fünf Jahre danach“ wird vom 5. bis 9. November 2001 in Rom stattfinden.

3.3.3.5 Agrarentwicklungspfade für die Zukunft

Für die verschiedenen möglichen und auch praktizierten Agrarentwicklungspfade ist es wichtig, Kriterien für die Weiterentwicklung einer nachhaltigen Landwirtschaft zu entwickeln. Gemäß einer Studie der Kammer der Evangelischen Kirchen Deutschland (EKD) könnten sich im Sinne des global notwendigen Ressourcenschutzes die Kriterien orientieren an

- dem Verzicht auf die in der industriellen Landwirtschaft in großen Mengen eingesetzte fossile Energie und der Nutzung der Sonnenenergie und anderer erneuerbarer Energien,

⁷⁹⁾ In Entwicklung und ländlicher Raum 1/2001 sind verschiedene Beiträge veröffentlicht, die sich mit der Perspektive einer neuen Welternährungspolitik beschäftigen.

- der Selbsterzeugung eines Teils der Energie in ökologisch orientierten landwirtschaftlichen Betrieben,
- der Nutzung von Regenwasser und kleinräumigen Bewässerungssystemen. „Große Staudämme, die Verteilung von Trinkwasser über weite Distanzen und tief gebohrte Brunnen zur Wasserversorgung (sollten) nur in wirklichen Notsituationen eingesetzt werden“ (EKD 2000: 40).
- der Verwendung organischer Düngemittel. „Die Bekämpfung von Pflanzenkrankheiten und Schädlingen erfolgt durch das Anlegen von Mischkulturen sowie durch mechanische und biologische Verfahren. Auf anorganische Dünger, Pestizide und Herbizide des industriellen Systems wird nur bei der Gefahr eines Totalverlustes zurückgegriffen“ (EKD 2000: 40).
- der Verwendung heimisch traditioneller Saatgutsorten; möglich sind auch Mischungen verschiedener Saatgutsorten. „Sortenreines Saatgut, insbesondere Hybridvarianten, sollten keinesfalls auf der Mehrzahl der Felder angebaut werden“ (EKD 2000: 40).
- dem Verzicht auf Monokulturen wie sie sich bei der industriellen Landwirtschaft finden. Zu bevorzugen ist „eine Vielfalt verschiedener Sorten und ein Anbau in sorgfältig überlegter Fruchtfolge“ (EKD 2000: 40).
- dem Rückgriff auf arbeitsintensivere Anbauweisen und umweltschonende Technologien als es bei der industriellen Form mit ihrem großen Maschinenpark geschieht. Dann würden bäuerliche Formen der Landbewirtschaftung, auch Familienbetriebe, wieder ihr Auskommen finden.
- der Verwendung des von den ökologisch wirtschaftenden Betrieben selbst oder von neuen, lokalen Formen der Kreditwirtschaft aufgebrachten Kapitals sowie
- der Vermarktung der Produkte hauptsächlich über regionale Vertriebsstrukturen und nicht wie bei der industriellen Landwirtschaft über den anonymen Weltmarkt (EKD 2000: 40, Pretty 1995).

Die Enquete-Kommission hat die Vorschläge noch nicht im Einzelnen diskutiert. Dies soll jedoch bis zum Abschlussbericht im Jahr 2002 erfolgen.

3.4 Ausblick

Die Enquete-Kommission beabsichtigt, die in diesem Zwischenbericht dokumentierten Überlegungen zu konkretisieren und in den wichtigen global wirksamen Steuerungsfeldern „Weltumweltorganisationen, Internationale Umweltordnung und Finanzierung“ und „Nachhaltigkeitsstrategien“ sowie hinsichtlich der exemplarisch ausgewählten Themen „Wasser“, „Biologische Vielfalt“, „Ernährung und Landwirtschaft“ und „Klimaschutz“ Handlungsempfehlungen zu entwickeln.

Weltumweltorganisationen, Internationale Umweltordnung und Finanzierung

Den ersten Aussagen zu einer Weltumweltorganisation in diesem Bericht soll eine vertiefende Analyse der heutigen und zukünftig wünschenswerten internationalen Umweltordnung folgen. Die Enquete-Kommission wird sich u. a. intensiv mit den Vorschlägen des WBGU auseinander setzen, die im Jahresgutachten 2000 dokumentiert sind

(WBGU 2001), und Vorschläge zur Global Governance berücksichtigen (s. Kapitel 4 „Global Governance“). Der Schutz öffentlicher Güter im Prozess der Globalisierung soll ebenso thematisiert werden wie Fragen der Finanzierung und der Demokratie. Angesichts der gewachsenen Bedeutung von internationalen Verhandlungen und Institutionen bedarf auch die Rolle der Parlamente und die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren einer neuen Bewertung.

Nachhaltigkeitsstrategien

Es ist davon auszugehen, dass der wachsende Verbrauch unwiederbringlicher, also nicht regenerativer Ressourcen und eine weitere Belastung der Umweltmedien – und dies erst recht angesichts einer weiter wachsenden Weltbevölkerung – nur dann reduziert, vermieden oder gar umgekehrt werden können, wenn

- a) die global sich ausdehnenden Konsumgewohnheiten und Lebensstile der Industriegesellschaften verändert,
- b) die Effizienz der wünschenswerten und notwendigen Ressourcennutzung deutlich gesteigert und
- c) in hohem Maße nicht regenerative Ressourcen – immer einschließlich Energierohstoffe – durch regenerative/nachwachsende ersetzt werden können.

Mit diesen als Suffizienz-, Effizienz- und Konsistenzstrategien bekannt gewordenen Ausrichtungen weltweiten Konsumierens und Wirtschaftens ist weder zwangsläufig ein Verzicht auf Lebensqualität verbunden, noch widersprechen sie marktwirtschaftlichen Prinzipien.

Sie sind – zumindest teilweise – durch Maßnahmen des Deutschen Bundestages beeinflussbar, und zwar zum Beispiel im Rahmen von

- Bildungspolitik,
- Verbraucherschutz, Ernährungs- und Landwirtschaftspolitik,
- Forschungs- und Technologiepolitik,
- (Außen-)Wirtschaftspolitik,
- Entwicklungspolitik,
- Finanz-/Steuerpolitik sowie
- Umweltpolitik.

Mit Blick auf den Querschnittscharakter von Nachhaltigkeit wird die Enquete-Kommission die Zusammenarbeit mit dem Rat für Nachhaltige Entwicklung der Bundesregierung (RNE) und dem Staatssekretärsausschuss für Nachhaltige Entwicklung suchen und v. a. Wege zu notwendigen Veränderungen von Konsumgewohnheiten in der Industriegesellschaft aufzeigen.

Ausgewählte Themen

Die große Bandbreite der (globalen) Umweltprobleme machte eine Beschränkung auf wenige besonders wichtige Themenfelder (s. Kapitel 1) notwendig. In diesem Zwischenbericht konnte eine erste Bestandsaufnahme der Themenfelder „Wasser“, „Biologische Vielfalt“ sowie „Ernährung und Landwirtschaft“ vorgelegt werden. Weitere Vertiefungen werden folgen und darüber hinaus sollen – auch mit Blick auf die jüngsten Entscheidungen des Klimagipfels im Juli 2001 in Bonn – ausgewählte Aspekte zum Thema „Klimaschutz“ behandelt werden.

Die Enquete-Kommission wird zu diesen Fragestellungen im Abschlussbericht Stellung nehmen.

4. Global Governance

4.1 Was ist, warum und wozu „Global Governance“?

4.1.1 Was ist „Global Governance“?

Die Arbeitsgruppe „Global Governance“ der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“ beschäftigt sich mit der Frage, wie die Globalisierung politisch so gestaltet werden kann, dass deren Risiken minimiert und Chancen optimiert sowie existierende Fehlentwicklungen korrigiert werden können. Viele bekannte Autoren haben sich diese Frage bereits gestellt: So fragt Ulrich Beck (1997), wie die existentiellen Überlebensprobleme in der „Weltrisikogesellschaft“ bewältigt werden können.⁸⁰⁾ Yehezkel Dror (1995) ermittelt in einem Bericht an den Club of Rome, ob die „Erde noch regierbar“ ist, und Michael Zürn (1998) untersucht, wie das „Regieren jenseits des Nationalstaates“ funktionieren könnte. Diese Fragen stellt sich auch das Projekt „Global Governance“. Auf den einfachsten Nenner gebracht bedeutet Global Governance also, den Prozess der Globalisierung politisch zu begleiten und zu gestalten.

Wichtige Beiträge zur Entwicklung des Konzeptes einer Global Governance lieferten die Berichte verschiedener Kommissionen der Vereinten Nationen: So z. B. das als Brandt-Bericht bekannt gewordene Abschlussdokument der Unabhängigen Kommission für Internationale Entwicklungsfragen (Bericht der Nord-Süd-Kommission 1980),⁸¹⁾ ebenso der 1987 veröffentlichte Bericht „Our Common Future“ der UN World Commission on Environment and Development, der – in Anlehnung an den Namen der Kommissionsvorsitzenden – weltweit als Brundtland-Report bekannt wurde (deutsch: Hauff 1987). Auch die Berichte des Club of Rome trugen zur Entwicklung des Konzeptes bei; vor allem der 1991 unter dem Titel „The First Global Revolution“ publizierte Bericht forderte unter Rekurs auf den Begriff Governance eine „gleichzeitige, umfassende Inangriffnahme aller Probleme auf allen Ebenen“ (King und Schneider 1992: 123). Schließlich wurde der Begriff Global Governance durch die Commission on Global Governance (CGG) ins Zentrum ihrer Arbeit gestellt, die sich nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes und im Hinblick auf neue globale Probleme mit der Regierbarkeit der Welt beschäftigte. Die Ergebnisse dieser unter dem Dach der UN arbeitenden Kommission wurden 1995 in dem Bericht „Our Global Neighbourhood“ zusammengefasst.⁸²⁾ Er wurde in Deutschland vor allem vom Institut für Entwicklung und

Frieden (INEF) aufgegriffen und weiterentwickelt.⁸³⁾ Die CGG beschreibt die Absichten des Ansatzes Global Governance wie folgt:

Kasten 4.1 Global Governance im Bericht der CGG

„Governance ist die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. Es handelt sich um einen kontinuierlichen Prozeß, durch den kontroverse oder unterschiedliche Interessen ausgeglichen werden und kooperatives Handeln initiiert werden kann. Der Begriff umfaßt sowohl formelle Institutionen und mit Durchsetzungsmacht versehene Herrschaftssysteme als auch informelle Regelungen, die von Menschen und Institutionen vereinbart oder als im eigenen Interesse angesehen werden. ... Auf globaler Ebene hat man unter Ordnungspolitik bisher vorwiegend das System der zwischenstaatlichen Beziehungen verstanden, doch heute müssen auch Nichtregierungsorganisationen, Bürgerbewegungen, Multinationale Konzerne und der globale Finanzmarkt miteinbezogen werden. Mit diesen Gruppen und Institutionen interagieren globale Massenmedien, deren Einfluss dramatisch gewachsen ist. ... Es gibt weder ein einziges Modell oder eine einzige Form der Weltordnungspolitik, noch existiert eine einzige Ordnungsstruktur oder eine Gruppe solcher Strukturen. Es handelt sich um einen breit angelegten, dynamischen und komplexen Prozeß interaktiver Entscheidungsfindung, der sich ständig weiterentwickelt und sich ändernden Bedingungen anpaßt. ... Eine wirksame globale Entscheidungsfindung muß daher auf lokal, national und regional getroffenen Entscheidungen aufbauen und diese ihrerseits beeinflussen und muß auf die Fähigkeiten und Ressourcen unterschiedlichster Menschen und Institutionen auf vielen Ebenen zurückgreifen.“ (SEF 1995: 4 ff.)

An diese Konzeption anknüpfend kann „Global Governance“ wie folgt definiert werden:

Global Governance ist ein Ansatz für die Bearbeitung globaler Probleme von zunehmender Komplexität und Interdependenz. Im Spannungsfeld zwischen Staaten und multinationalen Institutionen, globalisierter Wirtschaft und Finanzwelt, Medien und Zivilgesellschaft befürwortet Global Governance eine neue, kooperative Form der Problembearbeitung: Für Global Governance sind dialogische und kooperative Prozesse zentral, die über die verschiedenen Handlungsebenen subsidiär entlang der Achse lokal – global hinweg reichen sowie Akteure aus den Bereichen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zusammenführen und vernetzen.

⁸⁰⁾ Beck (1997) ist der Überzeugung, der globale Kapitalismus gefährde die Kultur der demokratischen Freiheit, indem er soziale Ungleichheiten radikalisiere und die Prinzipien grundlegender sozialer Gerechtigkeit und Sicherheit aufhebe.

⁸¹⁾ Zu seiner Wirkungsgeschichte vgl. Nuscheler (2000).

⁸²⁾ In der deutschen Übersetzung lautet der Titel „Nachbarn in einer Welt“ (Stiftung Entwicklung und Frieden 1995).

⁸³⁾ Für einen Überblick vgl. etwa Nuscheler (2000), Messner und Nuscheler (2000), Mürle (1998) sowie Messner und Nuscheler (1996). Für einen Überblick über die allgemeine Diskussion zum Thema Global Governance vgl. Tabelle 4.1 am Ende dieses Kapitels.

zen. Global Governance setzt damit also auf das konstruktive Zusammenwirken von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren in dynamischen Prozessen interaktiver Entscheidungsfindung von der lokalen bis zur globalen Ebene.

4.1.2 Probleme, auf die Global Governance eine Antwort geben will

Ein Ausgangspunkt der Überlegungen zur Notwendigkeit einer Global Governance ist, dass aufgrund der gestiegenen Interdependenz zwischen Staaten – verursacht durch die zunehmend grenzüberschreitenden Auswirkungen v. a. wirtschaftlichen Handelns – viele Probleme nicht mehr im nationalstaatlichen Alleingang gelöst werden können. So können sowohl Verursacher als auch Betroffene von problematischen grenzüberschreitenden Effekten in einem anderen Staat angesiedelt sein, wie etwa im Falle der Verschmutzung eines grenzüberschreitenden Flusses oder von regionalen Wirtschaftskrisen. Ebenso kann ein Staat allein bestimmte öffentliche Güter nicht ausreichend zur Verfügung stellen (etwa im Fall der Armutsbekämpfung, wenn ihm allein dazu die Ressourcen fehlen) bzw. diese nicht effektiv vor Übernutzung und Zerstörung schützen (etwa im Fall des Schutzes der Ozonschicht). Zu den international zu schützenden globalen öffentlichen Gütern („global public goods“)⁸⁴ zählen nach einer Studie von UNDP (Kaul 1999) nicht nur das globale Klima oder die Biodiversität (siehe auch Kapitel 3), auch Frieden, die Vermeidung von Wirtschaftskrisen, ökonomische, soziale und finanzielle Stabilität (siehe auch Kapitel 1 und 2) und die verschiedenen Aspekte menschlicher Sicherheit („human security“) gehören dazu. Ebenso existieren jedoch auch „public bads“, wie sie etwa die weltweit sehr ungleiche Verteilung der Einkommen oder des Zugangs zu globalen Wissensbeständen, der Einschränkung staatlicher Souveränität oder Schranken für die Ausübung von Bürgerrechten darstellen. Der Schutz öffentlicher „goods“ wird durch solche „bads“ unter Umständen bedroht. Insbesondere bestimmte „externe Kosten“ privatwirtschaftlicher Tätigkeiten, beispielsweise soziale und ökologische Schäden, können dem Schutz öffentlicher Güter entgegenwirken. Diese Probleme können einerseits durch Globalisierungsprozesse bzw. die gewachsene Interdependenz verschärft werden, wenn nicht entsprechende politische Gegenmaßnahmen getroffen werden (siehe Kasten 4.2). Globalisierungsprozesse befördern zumeist das Wachstum privater Güter, gefährden aber unter Umständen gleichzeitig den Schutz globaler öffentlicher Güter – insofern kann zwischen beidem ein nur schwer aufzulösendes Spannungsverhältnis bestehen. Die Globalisierung kann andererseits aber auch Positives mit Blick auf diese Probleme und ihre Lösung leisten, z. B. durch besseren Zugang zu Wissen und Technologie, Herausbildung gut informierter und emanzipierter gesellschaftlicher Gruppen oder Ressourceneinsparung durch Effizienzgewinne. Diese Chancen sollten genutzt werden.

⁸⁴) Öffentliche Güter sind Güter, deren Nutzen allen zugute kommt. Und wenn es an ihnen mangelt, erleiden auch viele Schaden. Die Globalität öffentlicher Güter bestimmt sich vor allem durch die Reichweite ihres Nutzens. Güter haben globalen Charakter, wenn ihre Nutzeffekte weltweite Reichweite haben oder zumindest Ländern und Menschen in mehreren Regionen der Welt zugute kommen.

Kasten 4.2 Einige Beispiele für Herausforderungen, die sich – in unterschiedlicher Intensität – durch Globalisierung verschärfen können⁸⁵

1. Schutz globaler (öffentlicher) Güter
 - Schutz des globalen Klimas und der Ozonschicht, Bewahrung der Biodiversität
 - Stabilität des internationalen Finanzsystems
 - Globale Infrastruktur zum Schutz vor Gesundheitsgefährdungen
2. Globale/grenzüberschreitende Interdependenzen
 - Anpassungszwänge durch Standortwettbewerb, (Kosten-)Wettbewerb zwischen Sozial- und Umweltregulierungssystemen; höherer Effizienzdruck für Staatsapparate und öffentliche Bürokratien; Steuersenkungswettläufe
 - Zusammenhänge von Wirtschaftskrisen, Verelendungs- und Migrationsprozessen
 - Zusammenhänge von Welthandel, Transporten und ökologischen Kosten der Mobilität
3. Herausforderungen durch grenzüberschreitende externe Effekten von ...
 - Migrationsursachen (Armut, politische Verfolgung, Umweltdegradation etc.)
 - Emissionen von Schadstoffen (z. B. grenzüberschreitende Luft- und Wasserbelastungen)
 - Organisierter Kriminalität

In der kontroversen Diskussion wurde auch darauf hingewiesen, dass der Begriff der „globalen Probleme“, auf deren Lösung Global Governance sich richtet, für eine große Zahl unterschiedlicher Tatbestände angewandt werde, die – weil sie unterschiedliche Ursachen hätten und unterschiedliche Handlungsinteressen und -optionen begründeten – auseinander gehalten werden sollten, um ein realistischeres Bild der heutigen Lage zu erhalten. Abweichend von der obigen Einteilung wurden als Minderheitenposition ebenfalls drei Gruppen von Problemen benannt:

- grenzüberschreitende Probleme mit regionaler Tragweite, (wie die Verschmutzung des Rheins oder Grenzstreitigkeiten zwischen Indien und Pakistan), die in zwischenstaatlicher regionaler Kooperation gelöst werden müssen. Dabei ist es hilfreich, wenn es allgemein akzeptierte Regeln gibt (z. B. Verursacherprinzip, Gewaltverzicht), an die sich die beteiligten Staaten halten sollten;
- Probleme, die wesentlich durch die ökonomische Globalisierung entstanden sind oder verschärft werden, aber nur einen Teil der Welt negativ und existentiell betreffen (während andere Teile davon sogar profitieren, z. B. durch die Entwicklung der „terms of trade“): Hierzu gehören Armut, Wassermangel, Krankheiten in den Entwicklungsländern. Die Lösung dieser Probleme erfordert intensive globale Hilfe und Kooperation auch von Seiten

⁸⁵) Teilweise adaptiert aus Messner (1999: 56, Tabelle „Problemtypen der Globalisierung“). Vgl. dazu auch Messner (1998b).

der begünstigten Teile. Das Interesse hieran ist jedoch sehr begrenzt und vielfach rückläufig;

- „Echte“ globale Probleme, die durch Globalisierung entstanden sind oder verschärft werden und auf die Welt insgesamt zurückschlagen, wie die Klimaveränderung oder die Abnahme der Biodiversität.

Auch dieser Einschätzung nach ist für alle drei benannten Problemgruppen Global Governance in verschiedener Hinsicht erforderlich und hilfreich: als allgemein akzeptierte Verhaltensregeln für die Lösung regionaler Probleme, als Hilfe des begünstigten für den benachteiligten Teil der Welt und als gemeinsame Anstrengung zur Überwindung der wirklich gemeinsamen Probleme. So besteht Übereinstimmung darüber, dass ein Staat allein die genannten Probleme nicht befriedigend lösen kann, sondern dazu die Kooperation mehrerer oder gar aller betroffenen Staaten notwendig ist. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass sich daraus nicht automatisch so etwas wie ein gemeinsames Interesse der Menschheit bzw. der gesamten Staatenwelt an einer Lösungsfindung mit Blick auf „Menschheitsprobleme“ ergibt. Auch eine gleichmäßige Wechselseitigkeit der Interdependenz gilt nur für bestimmte Sachverhalte und Staatengruppen, oft existieren auch klare Hierarchieverhältnisse und einseitige Abhängigkeiten. So sind die OECD-Länder viel besser ausgestattet als die Entwicklungs- und Schwellenländer, um ggf. problematische Auswirkungen der Globalisierung abzuwehren. Ausgehend von dieser Situation globaler Ungleichheit ist es daher auch notwendig, eine globale Verantwortungsethik zu befördern und aus dieser Verantwortung heraus zu handeln. Die unterschiedlichen Rückwirkungen und Betroffenheiten durch Globalisierung, insbesondere die große Ungleichheit zwischen den Industrieländern und den weltwirtschaftlich eher abgekoppelten Entwicklungsländern, sollten berücksichtigt und entsprechend von gestaffelten und differenzierten Abhängigkeiten und Verantwortlichkeiten ausgegangen werden. Die Schaffung einer globalen Struktur- und Ordnungspolitik sollte es auch den schwächeren Mitgliedern der internationalen Staatenfamilie, also in erster Linie den Entwicklungsländern, ermöglichen, an der Globalisierung mit den gleichen Chancen und Rechten wie die wirtschaftlich potenteren Länder partizipieren zu können.⁸⁶⁾ In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, ob und wieweit bereits bestehende globale Institutionen, wie z. B. der IWF und die WTO, tatsächlich zur Lösung globaler Probleme beigetragen haben oder ob sie – wie vor allem von Seiten einer größeren Zahl von Entwicklungsländern, von vielen Gruppierungen der Zivilgesellschaften, aber auch von internationalen Organisationen wie der UNCTAD vorgebracht wird – diese Probleme nicht nur nicht gelöst sondern verschärft haben. Auch innergesellschaftliche Probleme und die Rolle gesellschaftlicher Gruppen (wie etwa die inkompetenter oder korrupter Eliten) müssen dabei in die Analyse von Auswirkungen der Globalisierung auf bestimmte Länder mit einbezogen werden.

⁸⁶⁾ Vgl. dazu die Große Anfrage der CDU/CSU Fraktion „Eine internationale Soziale Marktwirtschaft als Grundmodell für eine globale Struktur- und Ordnungspolitik – Chancen und Risiken der Globalisierung der Weltwirtschaft für die Entwicklungsländer (BT-Drs. 14/1960), sowie die Antwort der Bundesregierung dazu (BT-Drs. 14/3967). Zum Thema Global Governance aus Sicht des Südens wurde auch ein Gutachten vergeben.

Insgesamt lässt sich damit festhalten, dass es sowohl gemeinsame (wie auch divergierende) Interessen an einer erfolgreichen Lösung bestimmter Probleme, etwa der Flüchtlingsproblematik oder der Probleme durch die Existenz von Massenvernichtungswaffen, als auch eine moralische Verantwortung dazu gibt. Beides motiviert heute – wie auch schon vor dem Globalisierungsschub der 90er Jahre – die Überlegungen zur Schaffung und Gestaltung einer Global Governance.

4.1.3 Inhaltliche Orientierungen und normative Kriterien für Global Governance

Dies leitet zu einer weiteren wichtigen Ausgangsfrage für die Diskussion einer Global Governance über, der Frage nach den inhaltlichen und normativen Zielen eines solchen Unterfangens. Schließlich geht es nicht um irgendeine Global Governance. Vielmehr ist Global Governance als globale Struktur- und Ordnungspolitik ein Mittel zum Zweck, dient folglich der Umsetzung politisch zu bestimmender Inhalte und Ziele. Welche grundlegenden Vorstellungen und Kriterien von Demokratie und Partizipation oder von sozialer Gerechtigkeit sollen Global Governance also zugrunde liegen? Welche Auffassungen von Nachhaltigkeit, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten stellen die inhaltliche Orientierung einer „good“ Global Governance dar?

Diese Fragen sind noch längst nicht ausdiskutiert. Als einvernehmliche Mindestziele sollen jedoch im Rahmen einer freiheitlichen Struktur- und Ordnungspolitik wirtschaftspolitische, soziale und ökologische Leitlinien für die globale Weltwirtschaft gelten, deren Inhalte unter Einbezug zivilgesellschaftlicher und privater Akteure entwickelt und umgesetzt werden sollten. So sollte etwa verhindert werden, dass Globalisierung zum Aufbau von Machtpositionen führt, die vom Wettbewerb nicht mehr kontrolliert werden. Ebenso sollte erreicht werden, dass Ausgleichsmechanismen für die Verlierer der Globalisierung geschaffen werden, Armut und soziale Ungleichheit weltweit bekämpft werden sowie die angesprochenen negativen externe Kosten und Effekte wirtschaftlichen Handelns eingebettet werden.⁸⁷⁾ Gleichfalls sollte eine sozial und ökologisch nachhaltige Bewahrung und Bewirtschaftung globaler öffentlicher Güter, wie etwa der natürlichen Umwelt, sichergestellt werden. In wechselseitiger Verantwortung für diese gemeinsamen Ziele soll erreicht werden, dass die Globalisierung potentiell für alle Menschen Nutzen bringen kann.

Deutschland besitzt eine politische Tradition der sozialen Marktwirtschaft. Während des letzten Jahrzehnts ist nun eine beschleunigte Globalisierung der Märkte zu beobachten. Dies war auch deshalb möglich, weil Staaten, einschließlich Deutschlands, einen weitgehenden Prozess der wirtschaftlichen Politikkonvergenz in Richtung auf globalen Wettbewerb und offenen Weltmärkte vollzogen und sich an Markterwartungen angepasst haben. Jetzt geht es um die Beseitigung der Defizite, die durch das Fehlen der Staatlichkeit auf globaler Ebene entstehen, also um Global Governance im umfassenden Sinne, um die wirtschafts-, sozial- und umweltpolitische Einbettung der internationalen

⁸⁷⁾ U. a. benennt etwa der UNDP-Bericht 2000 entsprechende Ziele und Prioritäten für internationale Aktivitäten.

Märkte. Hier lassen sich Ähnlichkeiten zu den Prozessen feststellen, die in Deutschland zur Tradition der sozialen Marktwirtschaft geführt haben.

4.1.4 Zwischenbilanz: Zukünftige Ziele einer Global Governance

Eindeutig ist, dass viele grenzüberschreitende Probleme nicht mehr mit den herkömmlichen Methoden und Instrumenten der nationalstaatlichen Außenpolitik erfolgversprechend bearbeitet werden können: Wenn sich die Probleme globalisieren, muss sich auch die Politik globalisieren, muss also eine subsidiär organisierte Global Governance auf- und ausgebaut werden. Formell fordert Global Governance also Regelungsinstitutionen und -formen jenseits der einzelstaatlichen Ebene (vgl. auch Kapitel 4.2).

Dabei sind die Vertreter dieses Konzeptes mehrheitlich der Ansicht, dass Global Governance den Prozess der Globalisierung nicht aufhalten oder gar zurückdrehen kann und will. Jedoch soll für die bislang weitgehend ungezügelter Eigendynamik der wirtschaftlichen Globalisierung ein Ordnungsrahmen geschaffen werden, der verhindert, dass die Weltmärkte im Sinne eines „Raubtier-Kapitalismus“ (Helmut Schmidt) funktionieren, und der die bisherigen Fehlentwicklungen korrigiert. Globalisierung und Global Governance sind langfristige Prozesse, deren Entwicklung fortläuft, die ergebnisoffen und gestaltbar sind. Substantiell fordert Global Governance demnach eine Ordnungspolitik für die globalisierte Marktwirtschaft über die Einbindung ökonomischer Prozesse in umfassendere gesellschaftliche Ziele, etwa über die Schaffung wirtschaftspolitischer, sozialer und ökologischer Leitlinien. Die Chancen der Globalisierung sollen für alle Menschen nutzbar sein, um möglichst breiten und nachhaltigen Wohlstand zu erreichen.

Um diese Ziele zu erreichen, sind v. a. drei Bausteine einer Global Governance wichtig: der Ausbau zwischenstaatlicher Kooperation (vgl. Kapitel 4.2), das Zusammenwirken von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren von der lokalen bis zur globalen Ebene (vgl. Kapitel 4.3) sowie die Entwicklung neuer und – wo nötig – die Korrektur verfehlter inhaltlicher Orientierungen globaler Politik (dies wird ein Schwerpunkt der weiteren Arbeit sein).

4.2 Global Governance als Verdichtung der internationalen Kooperation und Ausbau des Multilateralismus

4.2.1 „Global Governance“ meint nicht „Global Government“

Das Konzept einer „Global Governance“ wendet sich gegen die Idee einer zentralen Weltregierung oder eines hierarchischen Weltstaats. Vielmehr ist eine institutionelle Architektur angedacht, die an das anknüpft, was Kant eine „Föderation von freien Republiken“ nannte, ein dezentrales, subsidiäres und föderatives System (vgl. Höffe 1999, Hasenclever und Rittberger 2000). Es geht also darum, eine multilaterale Kooperationskultur zu institutionalisieren, um gemeinsam mit anderen Betroffenen die oben angesprochenen Probleme lösen zu können.

4.2.2 Global Governance benötigt und stützt Nationalstaaten

Global Governance meint auch nicht das Ende des Nationalstaates. Im Gegenteil: Ziel aller zwischenstaatlichen Kooperation ist es, dass Staaten für die effektive Bearbeitung globaler Probleme Handlungsfähigkeit zurückgewinnen sollen. Das heißt, Global Governance läutet gerade nicht das Sterbeglöckchen für den Nationalstaat, sondern will dem Staat dort Handlungskompetenz zurückgeben, wo er als Einzelner in Gefahr steht, diese durch Globalisierungsprozesse zu verlieren. Dies gilt verstärkt für die Zeit nach 1990: Ist es auch zuvor schon darum gegangen, bei stetig zunehmender globaler Vernetzung die gleichzeitig abnehmende Kompetenz der Nationalstaaten zur Problemlösung auszugleichen, so fällt es heute demokratischen Nationalstaaten zunehmend schwer, bislang national verankerte Standards zu halten. Viele Staaten haben diese zentrale Herausforderung erkannt und denken über neue Wege des kooperativen Regierens nach. Diskutiert wurde dies zum Beispiel auf der Konferenz „Modernes Regieren im 21. Jahrhundert“, in deren Kommuniqué es heißt, dass „die Stärkung der internationalen Koordinierung und Zusammenarbeit in Fragen von weltweitem Interesse einen wichtigen Beitrag zu modernem Regieren auf innerstaatlicher Ebene leisten kann“.⁸⁸⁾

Gleichzeitig darf der Verweis auf die Notwendigkeit internationaler Kooperation nicht zur Ausrede werden, um nationale Verantwortlichkeiten wegzuschieben. Effektive und legitime Global Governance ist auf die Existenz demokratischer, verantwortungsvoller und handlungsbereiter Staaten angewiesen. Global Governance weist dabei dem Nationalstaat neue Aufgaben im Rahmen einer Mehr-Ebenen-Architektur zu (vgl. Messner 1998): Zwar verfügen Staaten noch allein über das Gewaltmonopol und auch nur Staaten können Völkerrecht setzen, aber sie müssen sich zunehmend mit „geteilten Souveränitäten“ in tendenziell entgrenzten Kooperations- und Integrationsräumen abfinden. Denn ganz im Sinne des Subsidiaritätsprinzips scheint es sinnvoll, Problemlösungen auf der Ebene zu suchen und institutionell anzusiedeln, die sachlich und organisatorisch angemessen ist und auf der das Problem daher möglichst effizient und demokratisch zu lösen ist – sei es auf lokaler, nationaler, regionaler oder globaler Ebene. Im Zuge einer „postnationalen Konstellation“⁸⁹⁾ findet Regieren zunehmend durch das Zusammenspiel verschiedener Entscheidungsebenen statt, wobei die einzelnen Ebenen nicht mehr ohne die anderen voll funktionsfähig sind.

4.2.3 „Regional Governance“ als Bausteine einer Global Governance

In diesem Zusammenhang sind schon heute Tendenzen der Regionalisierung von Bedeutung. Mit Blick auf die bis-

⁸⁸⁾ Berliner Kommuniqué – „Modernes Regieren für das 21. Jahrhundert“, 2./3. Juni 2000 Berlin.

⁸⁹⁾ Vgl. dazu insbesondere Zürn (2001), nach dem sich die drei Dimensionen der Staatlichkeit – Anerkennung, Ressourcen und Zielerreichung –, die sich in der nationalen Konstellation im Nationalstaat vereinen, in der postnationalen Konstellation auf unterschiedliche Ebenen verteilen.

lang tatsächlich existierenden völkerrechtlichen Regelwerke sind v. a. regionale Integrationsprojekte (wie die EU, NAFTA, ASEAN, Mercosur oder jüngst die Gründung einer „Afrikanischen Union“ durch die OAU) Vorreiter für das Regieren jenseits des Nationalstaates. Hier lässt sich nicht nur eine Orientierung der Wirtschaft sondern – zumindest in Ansätzen – auch der Politik in Richtung auf plurinationale Regionen beobachten. Global Governance will diese Ansätze unterstützen und muss auf solchen größeren regionalen Kooperationskernen aufbauen, sie als organisatorischen Unterbau nutzen, weil das Subsidiaritätsprinzip auch im globalen Kontext sinnvoll bleibt und dem Aufbau teurer, aber ineffizienter bürokratischer Wasserköpfe vorbeugen kann. Die Spanne zwischen den Bedürfnissen der Menschen auf der lokalen Ebene und den globalen Ereignissen soll durch regionale Komponenten überbrückt werden. In Europa ist diese Instanz die sich erweiternde Europäische Union, die sich seit Mitte der 90er Jahre auch als außenpolitischer Akteur zu konstituieren beginnt. Hier gilt es dazu beizutragen, eine demokratisch verfasste EU so fortzuentwickeln, dass sie Global Governance emanzipiert und wirksam mitgestalten kann (vgl. Messner 2001).⁹⁰⁾ Regionale Integrationsprojekte, die sich bislang nur als rein wirtschaftliche Freihandelszonen verstehen (z. B. NAFTA), gilt es auch auf der politischen Ebene auszubauen, um soziale und ökologische Leitlinien im Rahmen einer freiheitlichen Ordnung auf regionaler Ebene weiterzuentwickeln. Generell ist aber ebenso im Blick zu halten, was zwischen den Regionen passiert, um eine Blockbildung zwischen den Regionen zu vermeiden (vgl. dazu auch Kapitel 4.4).

4.2.4 Internationale Verhandlungen als Bausteine einer Global Governance

Wenn Probleme, wie etwa die oben genannten, grenzüberschreitender Natur sind, so erscheint es sinnvoll, diese kooperativ anzugehen und sie international zu verhandeln. Wichtigstes Beispiel für solche globalen Verhandlungen waren die Weltkonferenzen der Vereinten Nationen in den 90er Jahren, beginnend mit dem sog. „Erd-Gipfel“, der Konferenz über Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro (vgl. Kasten 4.3 sowie Messner und Nuscheler 1996, Fues und Hamm 2001).

Diese Weltkonferenzen sollten auch einen Beitrag zur Bearbeitung der sozialen und ökologischen Folgekosten der Globalisierung leisten, unter denen vor allem die wirtschaftlich schwächeren Staaten zu leiden haben. Die Regierungen des Südens, auf deren Initiative diese Konferenzen zustande kamen, bemühen sich heute nahezu ausnahmslos um die Integration in die globale Ökonomie. Ihre Hoffnung war, dass die Entwicklung weltumspannender Regelwerke für die Weltwirtschaft und ein internationaler Machtgleichgewicht ihnen dabei neue Handlungsmöglichkeiten eröffnen könnten.

⁹⁰⁾ Vgl. dazu auch das EU Weissbuch „Europäisches Regieren“, sowie das dazugehörige Arbeitsprogramm „Die Demokratie in der EU vertiefen“. http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm (6. September 2001)

Kasten 4.3 Weltkonferenzen

Jahr	Weltkonferenzen der neunziger Jahre	Ort
1992	Konferenz für Umwelt und Entwicklung – Erdgipfel (UNCED)	Rio de Janeiro, Brasilien
1993	Zweite Weltmensenrechtskonferenz	Wien, Österreich
1994	Dritte Konferenz für Bevölkerung und Entwicklung (ICPD)	Kairo, Ägypten
1995	Weltgipfel für soziale Entwicklung – Sozialgipfel (WSSD)	Kopenhagen, Dänemark
1995	Vierte Weltfrauenkonferenz (WCW)	Peking, China
1996	Zweite Weltkonferenz für Wohn- und Siedlungswesen (Habitat II)	Istanbul, Türkei
1996	Welternährungsgipfel (WFS)	Rom, Italien

Nach Hamm und Fues 2000: 2
(Quelle: United Nations Department of Public Information 1997).

Auch wenn die bisherige Erfolgsbilanz der Weltkonferenzen wenig spektakulär ist, können sie in optimistischer Sicht als Vorboten eines tiefgreifenden Struktur- und Formwandels der globalen Politik hin zu einer Global Governance gedeutet werden (vgl. Hamm und Fues 2000): Die Innovationsleistung der Weltkonferenzen bestehe in der Erarbeitung eines prototypischen Modells für die kooperative, solidarische und partizipative Problembearbeitung im internationalen System. Weltkonferenzen hätten das Potenzial, Teil eines qualitativ neuen transnationalen Steuerungsmodells zu sein: zum einen durch die Verknüpfung sämtlicher Handlungsebenen von der lokalen bis zur globalen und zum anderen durch die Eröffnung einer internationalen Arena für heterogene staatliche wie nichtstaatliche Akteure, die sich in Netzwerken verbünden oder auf Foren streiten können. In diesem Sinne können die Weltkonferenzen als ein „Laboratorium“ oder eine „Lernwerkstatt“ für Global Governance wirken: Der Fundus nationaler und lokaler Erfahrungen und „best practices“ könnte kooperativ für globale Problemlösungen sowie die gesammelten Erfahrungen als Vertrauensgrundlage für eine evolutionäre Umgestaltung des globalen Ordnungsrahmens genutzt werden.

In der Diskussion wurde allerdings auch eine sehr viel skeptischere Sicht vorgebracht. Sie macht geltend, dass die Konzentration auf die Hervorbringung und Entstehung neuer globaler Strukturen (z. B. Weltkonferenzen), Institutionen und Organisationen (NGOs) leicht dazu führen könne, hierin ein Indiz für das Voranschreiten von Global Governance zu sehen, das an sich schon positiv zu bewerten sei. Eine Vernachlässigung der kritischen Bestandsaufnahme

und Einschätzung der bestehenden internationalen und globalen Institutionen könne dazu führen, dass die Hauptlinie der Entwicklung von Global Governance falsch eingeschätzt wird. Diese Hauptlinie besteht in dieser Sicht gegenwärtig eher in einer Marginalisierung oder gar Demontage globaler Institutionen und Regeln im Sinne einer friedlichen, demokratischen und gerechten Weltordnung. Auf Weltkonferenzen komme es kaum noch zu konkreten Verabredungen, und wenn doch, würden sie überwiegend nicht eingehalten. Wichtiger aber sei noch, dass die bestehenden globalen Institutionen zum Teil (wie der IWF und GATT bzw. WTO) in den vergangenen 20 Jahren systematisch umfunktioniert wurden und mitverantwortlich für die extreme Ungleichheit der Welt seien. Dazu komme, dass bestehende Abkommen nicht ratifiziert (Kyoto-Protokoll, ILO-Konventionen) oder völkerrechtlich ratifizierte gekündigt oder ohne Kündigung gebrochen wurden. Die UNO, die globale Institution par excellence, werde seit Jahren von der größten und wichtigsten Weltmacht für ihre nationalen Interessen instrumentalisiert oder ggf. finanziell ausgetrocknet und politisch marginalisiert bzw. schlicht übergangen. Diese Fehlentwicklungen globaler Institutionen nur als – zu kritisierende – vorübergehende Störung eines ansonsten unaufhaltsamen Fortschritts hin zu Global Governance aufzufassen, greife zu kurz. Ein Festhalten an Idealen, deren Realitätsgehalt heute wesentlich geringer als zur Zeit des Brandt- und Brundtland-Berichts einzuschätzen wäre, sei aber nicht nur ein wissenschaftliches Problem, sondern könne auch politische Konsequenzen haben. So dürfe man sich nicht um der Global Governance willen auf Modelle einlassen, die mit dem Ziel einer friedlichen, demokratischen, kooperativen und gerechten Weltordnung (oder Weltstruktur) nichts mehr zu tun hätten – schließlich stelle auch eine amerikanisch dominierte Weltordnung eine Art Global Governance dar. Wenn man dies nicht wolle, sei es wichtig, nicht in erster Linie die institutionelle Seite, sondern die inhaltlich substantielle Seite einer Global Governance in den Vordergrund zu stellen.

4.2.5 Internationale Institutionen als Säulen einer Global Governance

Das „Reden allein genügt nicht“ – auch nicht auf globaler Ebene. Ein Ergebnis zwischenstaatlicher Verhandlungen sind oft internationale Institutionen. Mit Institutionen sind hier nicht nur internationale Organisationen gemeint, sondern auch etwa Vertragswerke oder Konsenspapiere runder Tische, also alles, was der normgeleiteten Beeinflussung des Verhaltens von Staaten bzw. Menschen dienen kann.⁹¹⁾ Institutionen sind demnach Instrumente, um politische bestimmte Ziele zu erreichen bzw. Inhalte umzusetzen. Bislang dominierten nationalstaatliche Institutionen bei der

⁹¹⁾ Institutionen spielen in verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen eine wichtige Rolle: Wirtschaftswissenschaftler sprechen davon, dass Institutionen bestimmte Kosten vermindern, z. B. Informations- und Transaktionskosten, und dadurch Verhalten beeinflusst wird. Juristen betrachten Institutionen mit Blick auf das existierende Recht: Welche Verhaltensnormen sind de facto existent (ob im Sinne geschriebenen Rechts oder des ungeschriebenen Gewohnheitsrechts) und beeinflussen dadurch Verhalten. Politikwissenschaftler interessieren bestimmte Aspekte der zielgerichteten politischen Steuerung von Verhalten durch Institutionen, etwa zur Erreichung von Frieden, Wohlfahrt, Umweltschutz.

Problembearbeitung, z. B. nationale Gesetze. Der Gedanke einer Global Governance will nun multilaterale Institutionen stärken, um Globalisierungsprozesse gemäß politisch zu bestimmender Ziele, wie z. B. Demokratie und Frieden, Freiheit und Gerechtigkeit, zu beeinflussen. Auf bestimmten Feldern kann als erster Schritt auch eine plurinationale Lösung angezeigt sein, wie etwa im Bereich der Fusionskontrolle.

Internationale Organisationen sind sowohl problemfeldbezogene wie auch problemfeldübergreifende zwischenstaatliche Institutionen, die gegenüber ihrer Umwelt als Akteure auftreten können.⁹²⁾ Die seit den 80er Jahren wichtiger werdenden „internationalen Regime“ spezialisieren sich im Gegensatz zu den großen „all-purpose“-Organisationen auf einzelne Problemzusammenhänge, wodurch ein flexibleres „issue-management“ ermöglicht werden soll.⁹³⁾ Internationale Regime werden in der Politikwissenschaft als eine institutionalisierte Form des kooperativen, norm- und regelgeleiteten Verhaltens bei der politischen Bearbeitung spezifischer Konflikte oder Interdependenzprobleme definiert. Sie setzen sich aus Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsverfahren zusammen.⁹⁴⁾ Sie sind wichtige Teile einer sich herausbildenden Global Governance, mit deren Hilfe versucht wird, das Verhalten aller international betroffenen Akteure in einem spezifischen Problemfeld dauerhaft zu steuern. Über ihre Einrichtung wird versucht, Erwartungsstabilität über das wechselseitige Verhalten, klare (unter Umständen dann auch völkerrechtlich gültige) Standards für konformes und abweichendes Verhalten, Mechanismen für den Umgang mit Regelbrüchen sowie einen organisierten Informations- und Kommunikationsfluss zu schaffen. Internationale Regime sind also institutionelle Rahmenbedingungen, die die freiwillige Kooperation zwischen internationalen Akteuren ermöglichen

⁹²⁾ Je nach Verständnis von internationalen Organisationen fungieren diese entweder als „Als-ob“-Akteure, deren Handeln letztlich von den Vertretern ihrer Mitgliedsstaaten fremdbestimmt ist, oder als reale, auch eigenständig handlungsmächtige Akteure. Einerseits begreift das Bild der internationalen Organisation als „Verhandlungssystem“ oder „Arena“ vor allem die Mitgliedsstaaten bzw. ihre Vertreter als die in Wirklichkeit einzig Handelnden, d. h. sieht ausschließlich diese in der Rolle von Akteuren. Andererseits geht eine zweite Vorstellung von internationalen Organisationen davon aus, dass diesen selbst die Eigenschaft eines kollektiven oder korporativen Akteurs zukommt (vgl. Rittberger und Zangl 1994).

⁹³⁾ Der Geltungsbereich, über den sich ein internationales Regime erstreckt, kann sich auf die politische Bearbeitung eines einzigen, spezifischen Konfliktgegenstandes (z. B. Verteilung von Satellitenpositionen auf dem geostationären Orbit) oder Interdependenzprobleme (z. B. Nordsee-Regime, Klimaregime) beschränken. Er kann aber auch ein ganzes Problemfeld (z. B. Welthandelsregime) umfassen.

⁹⁴⁾ Prinzipien bezeichnen allgemeine Grundsätze über Kausalbeziehungen und Ziele im jeweiligen Politikfeld. Diese Prinzipien werden durch Normen operationalisierbar sowie durch Regeln und Verfahren operationalisiert. Normen geben allgemeine Verhaltensstandards, Rechte und Pflichten vor, Regeln setzen diese in spezifische Vorschriften, konkrete Ge- und Verbote um. Verfahren zur Kommunikation, Konfliktregelung, Entscheidung oder Änderung regeln die Zusammenarbeit der Akteure. Zudem „lebt“ ein internationales Regime nur dann, wenn eine Bereitschaft der beteiligten Akteure erkennbar ist, die vereinbarten Verhaltensnormen auch anzuerkennen und davon ausgehende „Spiel“-Regeln einzuhalten (vgl. Rittberger und Zangl 1994, Müller 2000, Wolf 1993, Zürn 1997).

und im besten Fall langfristig verfestigen sollen. Die Robustheit solcher Regime hängt auch davon ab, ob deren Strukturen und Verteilungsergebnisse von allen Teilnehmern als fair betrachtet werden. Internationale Regime können ein selbstständiges Eigenleben entwickeln, sie entwickeln sich ständig evolutionär weiter (aber nicht notwendig nur zum Besseren) und können so auch u. U. jenseits der nationalen Interessen, die das Regime ursprünglich initiierten, kooperative Praktiken und Regelbefolgung befördern. Darüber hinaus dienen die Verhandlungsforen internationaler Regime zunehmend als Politikarena für am bearbeiteten Problem interessierte nichtstaatliche Akteure (vgl. Kapitel 4.3.2).⁹⁵⁾

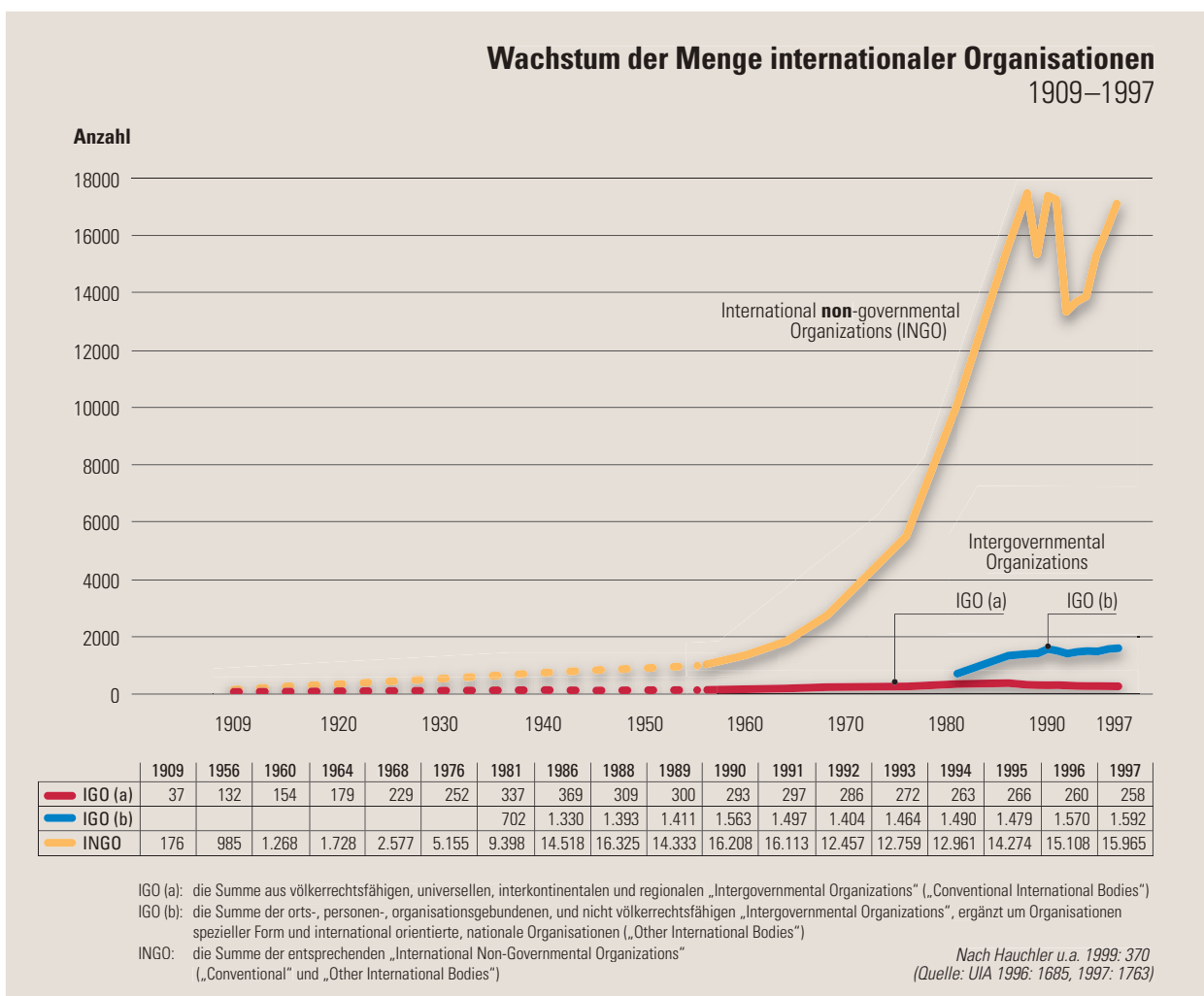
Die Zahl der völkerrechtsfähigen internationalen Organisationen hat in den mehr als fünf Jahrzehnten seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges deutlich zugenommen (derzeit ca. 250 nach dem Yearbook of International Organizations,

⁹⁵⁾ Beispielsweise nahmen anlässlich der Weltfrauenkonferenz 1995 in Peking weit über 30 000 NGO-Aktive am parallel tagenden „NGO Forum on Women“ teil (vgl. auch Finke 2001).

UIA 1999/2000), die Gesamtanzahl internationaler Organisationen ist noch stärker gewachsen (vgl. Abb. 4.1).

Auch die Präsenz internationaler Institutionen in den verschiedenen Politikfeldern hat einen beachtlichen Umfang erreicht, wie etwa die komplexe Struktur der Unterorganisationen der Vereinten Nationen verdeutlicht. Die existierenden internationalen Organisationen sind jedoch zum Teil hoffnungslos überfordert, wie etwa auch die anhaltende Diskussion um die Notwendigkeit einer Reform der Vereinten Nationen aufzeigt. Es gilt, vom reinen Krisenmanagement wegzukommen und die schrittweise Verbesserung der Kooperation, Koordination und Kohäsion von internationalen Institutionen zu erreichen. Internationale Organisationen sollten in die Lage versetzt werden, die verabschiedeten Aktionsprogramme und deren konsensual beschlossenen Inhalte auch effektiv vom Papier in die Realität umsetzen zu können. Dabei ist v. a. die enge Zusammenarbeit und Verzahnung mit der regionalen, nationalen und lokalen Ebene von großer Bedeutung, auch um die Akzeptanz internationaler Politik in nationalen Gesellschaften zu stärken und die Regierenden in der Verantwortung der Bürgerinnen und Bürger zu halten.

Abbildung 4.1



4.2.6 Zwischenbilanz: Zukünftige Ziele einer Global Governance

Bislang verläuft die Globalisierung ungleichzeitig: Soziale und ökonomische Handlungszusammenhänge weiteten sich über nationale Grenzen hinweg aus, internationale politische Re-Regulierungen hinken dem jedoch hinterher, die demokratische Kontrolle derselben sogar noch mehr (vgl. Zürn 1998). Gerade letzteres ist ein gravierendes Problem der zunehmenden Globalisierung und Internationalisierung: Viele Menschen fühlen sich von der Möglichkeit der Einflussnahme auf und Kontrolle von politischen Entscheidungen abgeschnitten. Selbst wenn die internationale Kooperation aus Sicht der Politiker erfolgreich ist, kann ein solcher subjektiver Eindruck der Hilflosigkeit ohne hinreichende Transparenz und Vermittlung auf die lokale Ebene zu Politikmüdigkeit und Anomie oder gar Aggression führen. In diesem Zusammenhang ist eine zentrale Frage, wie die demokratische Partizipation an und Legitimität einer zunehmend europäisierten bzw. internationalisierten Politik verbessert werden kann.⁹⁶ Das Problem mangelnder Kohärenz, Transparenz und Rechenschaftspflicht, sowie der oft ungleichen Beteiligungschancen und Machtverhältnisse innerhalb vieler internationaler Organisationen ist schon länger erkannt. So fordert etwa die „Agenda for Democratization“ des früheren Generalsekretärs der Vereinten Nationen Boutros-Ghali die Demokratisierung internationaler Beziehungen.⁹⁷ Generell ist es wünschenswert, die Entscheidungsstrukturen internationaler Organisationen auf ihren partizipatorischen Charakter hin zu überprüfen. Oft erscheint es sinnvoll, bestimmte Akteursgruppen auf verschiedenen Aktionsebenen zu involvieren sowie eventuell betroffene Bevölkerungsgruppen zu konsultieren und an der Entscheidungsvorbereitung zu beteiligen (vgl. dazu Kapitel 4.3). Als oberster Grundsatz sollte gelten, dass internationale Organisationen eine demokratische Grundstruktur und Möglichkeiten für alle Mitgliedsstaaten, in relevanter Weise an der Diskussion, Willensbildung und Entscheidung teilzunehmen, aufweisen sollten, um einen legitimen Anspruch auf Global Governance stellen zu können.

Auch nationale Parlamente haben in diesen Fragen eine wichtige Rolle: Sie sollten die notwendige Transparenz und Legitimität schaffen, die eine globale Politik so dringend bedarf. Parlamentarier sind direkt vom Volk legitimierte Akteure – sie sollten eine größere Rolle bei der Gestaltung der Globalisierung einnehmen und nicht über „fast track“-Verfahren⁹⁸ zu den „Exekutoren“ internationaler Beschlüsse degradiert werden. Es gilt, bis zum folgenden Bericht konkrete Vorschläge zur Stärkung der Rolle der Parlamente zu erarbeiten. Darüber hinaus können Parlamentarier dazu beitragen, dass internationale Kooperation in der Öffentlichkeit nicht als ein Null-Summenspiel bzw. als

Wettkampf um nationale Vorteile, sondern als eine gemeinsame Chance für ein besseres Wohlergehen Aller verstanden wird – über ihren direkten Kontakt mit den Wählerinnen und Wählern können sie helfen, dieses Verständnis in die Gesellschaft zu vermitteln.

Global Governance will dort, wo aufgrund drängender globaler Probleme dringender Handlungsbedarf besteht, wie etwa im Umwelt- und Entwicklungsbereich, effektive und demokratische internationale Organisationen und Regime schaffen bzw. existierende Institutionen reformieren, um eine dem IWF oder der WTO vergleichbare inhaltliche Handlungsfähigkeit und finanzielle Ausstattung zu erreichen. Prinzipiell bedeutet Global Governance nicht einfach die unüberlegte Vermehrung von internationalen Organisationen: Je nach Ausgangslage können vielmehr entweder bereits bestehende internationale Organisationen aufgewertet und reorganisiert werden, oder aber für neue Aufgaben (tendenziell und zunächst) eigene, problemadäquate Organisationsformen gesucht werden, um so – auch angesichts der (noch) fehlenden demokratischen Legitimation auf globaler Ebene – einen Wettbewerb unter den Institutionen zu ermöglichen. Zunächst plurilaterale Institutionen könnten beibrütsoffen gestaltet werden, in der Hoffnung, langfristig alle Akteure überzeugen und „an Bord“ bekommen zu können. Auch die Domäneinteressen der Organisationen bzw. die Eigeninteressen von deren Mitarbeitern sind ein kritischer Punkt. Es gilt, die Qualität und Effizienz der Strukturen zu verbessern sowie mehr Kohärenz und Kohäsion zu erreichen, damit internationale Vereinbarungen weder widersprüchlich noch redundant sind. Hier wären auch Vorschläge aus der Wissenschaft, wie ein effizientes und demokratisches Management internationaler Organisationen und Regime möglich wäre und wie Ressort-Egoismen zu überwinden seien, willkommen.⁹⁹

Auch die Chancen der Follow-Up-Prozesse der Weltkonferenzen sollten besser genutzt werden. Oft finden sich in den Aktionsprogrammen der Weltkonferenzen bereits die Lösungen für viele globale Probleme. Trotz der Zustimmung der Staaten zu diesen Programmen fehlt es aber an ihrer Umsetzung, oft genug sind auch Finanzierungsfragen noch ungeklärt. So sollten die Folgeprozesse durch wirksame Überprüfungsmechanismen unterstützt werden und auch „harte“ Fragen der Weltwirtschaft und Sicherheitspolitik in eine kooperative Gestaltung der globalen Politik einbezogen werden. Um dies effektiv zu gestalten, sind eine kritische Öffentlichkeit und ein selbstbewusstes Parlament vonnöten. Auch die institutionellen Strukturen der beteiligten Ministerien müssen reformiert werden: Über eine Neuverteilung von Kompetenzen, die Einführung moderner Abstimmungsmechanismen, die klare Zuweisung von Koordinationsbefugnissen und ein strategisches Konzept sollte nachgedacht werden (vgl. Eberlei und Weller 2001).

Idealerweise verbinden sich die verschiedenen politischen Systeme und Ebenen zu einem subsidiären Mehr-Ebenen-Arrangement von Global Governance, jedoch ohne dass Na-

⁹⁶ Auch zu dieser Frage hat die Enquete-Kommission ein Gutachten vergeben, dessen Ergebnisse in den Endbericht eingehen sollen.

⁹⁷ Vgl. <http://www.undp.org/governance/pdf/a51761.pdf> (10. September 2001)

⁹⁸ Fast track“-Gesetzgebung bedeutet, dass das Parlament über Gesetzesvorschläge nur insgesamt entscheiden kann und nicht nachträglich bestimmte „package deals“ (Verhandlungspakete) aufschneiden bzw. zusätzliche Forderungen als Preis für die Verabschiedung eines Gesetzes stellen kann.

⁹⁹ Wie die Leistungsfähigkeit internationaler Organisationen allgemein und der Vereinten Nationen speziell verbessert werden kann, ist die Frage eines Gutachtens, das von Seiten der Enquete-Kommission vergeben wurde. Dabei sollen auch die Notwendigkeiten und Ziele einer UN-Reform und damit die Anforderungen an die deutsche UN-Politik diskutiert werden.

tionalstaaten spezifische Merkmale wie das Steuerprivileg und das Gewaltmonopol verlören. Die Rolle des Nationalstaates entwickelt sich im Rahmen eines solchen Mehr-Ebenen-Modells einer Global Governance also weiter, er wird zu einer Art „Interdependenzmanager“ (Messner 1998b).¹⁰⁰⁾ Ein idealtypisches Mehr-Ebenen-Modell des subsidiären Regierens jenseits des Nationalstaates könnte sich durch drei Elemente auszeichnen (vgl. Zürn 2001): Als erstes Element entwickeln Staaten, die von grenzüberschreitenden Problemen betroffenen sind, zusammen mit nichtstaatlichen Akteuren (vgl. Kapitel 4.3) Vorschläge für internationale Regelungen. Diese beinhalten bestimmte Zielvorgaben, die dann letztlich von den dafür legitimierten Staaten vereinbart werden, etwa in Form von Rahmenrichtlinien. Zweitens setzen entweder nationale oder auch subnationale politische Einheiten diese Rahmenrichtlinien dank ihrer Ressourcenhöhe um. Drittens schließlich kontrollieren staatliche und nichtstaatliche Akteure die Umsetzung der internationalen Richtlinien und die Einhaltung grundlegender Rechte. Entscheidend ist dabei die gelungene Verzahnung der verschiedenen Ebenen. Eine solche Mehrebenenpolitik strebt demokratische Strukturen an, die einerseits noch etwas mit Nähe, Überschaubarkeit und Erkennbarkeit zu tun haben und die andererseits globale Probleme effektiv lösen können. Zu bedenken sind dabei mögliche Demokratie- und Koordinationsprobleme einer solchen Mehrebenenpolitik und die Gefahr von Verhandlungsblockaden aufgrund unterschiedlicher Interessenlagen. So sind z. B. nicht alle Nationalstaaten immer mit der zum Teil damit verbundenen Aufgabe nationaler Souveränitätsrechte zugunsten zwischenstaatlicher Lösungen einverstanden (vgl. Kapitel 4.4).

4.3 Global Governance als Verstärkung der transnationalen Kooperation von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren

4.3.1 Neue Akteure in der Global Governance

Global Governance meint mehr als nur einen verstärkten intergouvernementalen Multilateralismus. Als ein zweiter Baustein des globalen Regierens gilt die Einbindung nichtstaatlicher Akteure in das Regieren – auch daher die Rede vom globalen Regieren und nicht von globaler Regierung. Dabei wird sowohl an zivilgesellschaftliche als auch an andere private Akteure gedacht. Häufig genannte nichtstaatliche Akteure sind etwa die klassischen, zumeist auch transnational organisierten Verbände, wie Gewerkschaften, Industrie- und Arbeitgeber- sowie Wohlfahrtsverbände, und v. a. auch Umwelt-, Entwicklungs- und Menschenrechts-NGOs, wie Greenpeace, Oxfam oder amnesty international. „NGO“ steht für Non-Governmental Organization, also für Nicht-Regierungsorganisation. Das Wachstum der Menge der international tätigen NGOs hat Ende der achtziger Jahre einen neuen Höchststand erreicht (vgl. Abb. 4.1 in Kapitel 4.2.5; derzeit existieren ca. 17 000 nichtstaatliche „conventional“ und „other international bodies“ nach dem Yearbook of International Organizations, UIA 1999/2000). Der Begriff „Nicht-Regierungsorganisation“ umfasst generell alle Organisationen, die keine Befugnis zu allgemein

verbindlichen politischen Entscheidungen haben, also eben kein Mandat zu „regieren“. Dies gilt für alle privaten Akteure, Interessengruppen, Wirtschaftsunternehmen oder etwa auch für Kirchen oder das Rote Kreuz. Umgangssprachlich werden unter „NGOs“ oft solche umwelt- und entwicklungspolitischen Verbände verstanden, die sich als Non-Profit-Organisationen weniger für partikuläre Interessen ihrer Klientel als für allgemeine Anliegen einsetzen.¹⁰¹⁾ Aber auch privatwirtschaftliche und profitorientierte „global players“, wie die multinationalen Konzerne, sollen in Global Governance Strukturen und Prozesse eingebunden werden.

4.3.2 Herausbildung neuer Kooperationsformen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren

Nicht nur in der nationalen Politik, auch auf den angesprochenen Weltkonferenzen und in internationalen Organisationen wird die Einbindung nichtstaatlicher Akteure in politische Prozesse bereits praktiziert. Nun wird verstärkt darüber nachgedacht, welche neuen internationalen Kooperationsformen zwischen (zwischen-)staatlichen, zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren dazu beitragen könnten, das Projekt einer demokratischen und effektiven Global Governance voranzutreiben.

Zunächst gibt es schon langjährige und gute Erfahrungen im Bereich von Beratungsverfahren. Dies gilt für nationale und internationale Entscheidungsprozesse. Auch in internationalen Institutionen wie der OECD, WTO, IWF und Weltbank werden nichtstaatliche Akteure bereits gehört. In manchen Organisationen ist diese Einbindung sogar institutionalisiert, so existiert in der OECD ein Beirat der Unternehmerseite (BIAC),¹⁰²⁾ dem ein Beirat der Gewerkschaftsseite (TUAC)¹⁰³⁾ gegenübersteht. Bei den Vereinten Nationen können sich internationale NGOs über den Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) für Verhandlungen akkreditieren, bei dem auch seit 1948 der Council for Non Governmental Organisations (CONGO) angesiedelt ist. Bei der Weltbank gibt es seit 1981 ein NGO-Komitee. Die reelle Bedeutung dieser Foren ist jedoch sehr unterschiedlich. Der Politikdialog mit NGOs kann für (zwischen-)staatliche Institutionen vielfältige Vorteile haben: die Abschöpfung von Expertise und Problemlösungskompetenz, die Legitimierung der eigenen Politik und die Stärkung der eigenen Position gegenüber anderen Regierungen oder zwischenstaatlichen Organisationen, sowie auch die Früherkennung von gesellschaftlichen Problemen und sozialem Protest.

Eine aktuell diskutierte Idee, wie diese Konsultationsverfahren im Rahmen einer Global Governance ausgebaut werden könnten, bezieht sich auf Politiknetzwerke und Formen der Netzwerksteuerung (vgl. Reinicke u. a. 2000). Globale Politiknetzwerke, von denen zur Zeit etwa 60 bis 70 existieren, sind eine noch junge institutionelle Innovation und zeichnen sich durch ihre offene und dynamische Form aus. Ihr Zweck ist es, verschiedene Akteure zusammenzubringen

¹⁰⁰⁾ Auch zur Weiterentwicklung der Rolle von Nationalstaaten sowie Parlamenten im Rahmen einer Global Governance wird ein Gutachten erstellt.

¹⁰¹⁾ Im Folgenden wird das Kürzel NGO allgemein für nichtstaatliche Akteure verwendet, wenn gemeinwohlorientierte NGOs gemeint sind, wird dies speziell gekennzeichnet.

¹⁰²⁾ Business and Industry Advisory Committee.

¹⁰³⁾ Trade Union Advisory Committee.

und Brücken zwischen dem öffentlichen Sektor, der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft zu bauen, oft unter Mithilfe von internationalen Organisationen. Gemeinsam erarbeiten diese Akteure dann an „Runden Tischen“ Problemlösungen.¹⁰⁴⁾ Dabei handelt es sich um Vorschläge (im internationalen Recht spricht man von „soft law“ oder „non-binding legal standards“),¹⁰⁵⁾ die dann ggf. national angenommen, parlamentarisch legitimiert und umgesetzt werden können. Staaten spielen im Rahmen dieser Netzwerke also weiterhin eine zentrale Rolle, v. a. bei den Verhandlungen selbst und bei der Implementation. Der Vorteil ist, dass wenn so erarbeitete Standards national angenommen werden, private und zivilgesellschaftliche Akteure, also etwa Unternehmen und NGOs, eher bereit sind, diese Standards zu unterstützen, da sie bei deren Entwurf mit am Tisch gesessen haben. Um zu effektiven und legitimen Politikergebnissen zu gelangen, ist daher die systematische Einbindung möglichst aller „stakeholders“ wünschenswert. Netzwerke sollen so das Verhandeln globaler Regeln und Standards erleichtern, denn das bei der Behandlung globaler Probleme vorhandene Konfliktpotential ist nur über die Einbindung aller Konfliktparteien zu entschärfen. Außerdem können Netzwerke als Instrumente zur Produktion und Verbreitung von Wissen dienen und innovative Implementationsmechanismen für bestehende intergouvernementale Abkommen erarbeiten. Schließlich schaffen Netzwerke auch Vertrauen unter den Beteiligten als Basis für jede effektive Kooperation, sorgen für mehr Transparenz in der internationalen Politik und helfen, die Partizipationslücke im Bereich globaler Politik zu schließen. Sie ersetzen nicht Staaten oder internationale Organisationen, sondern ergänzen deren Bemühungen.

Aber auch bei der Implementierung beschlossener Politiken sind nichtstaatliche Akteure schon heute hilfreich. Die Vorteile aus staatlicher Sicht bestehen darin, dass zum Beispiel die sog. „technical“ NGOs im Entwicklungsbereich oder auch privatwirtschaftliche Unternehmen in Einzelbereichen über spezielle Expertise verfügen, besseren Zugang zu bestimmten Zielgruppen haben, die Anerkennung von staatlichen Projekten gegenüber Zielgruppen und der Öffentlichkeit erhöhen könnten und zudem meist kosteneffizienter arbeiten. Dafür erhalten diese im Gegenzug Zugang zu zusätzlichen Finanzressourcen und erfahren auch ggf. eine Aufwertung in der Öffentlichkeit bzw. auf dem Spenden- und Zuschussmarkt. In diesem Sinne kann eine solche technisch ausgerichtete Kooperation, können solche „Public Private Partnerships“ meist produktiv und zu beiderseitigem Nutzen verlaufen. Ebenso kann dann bei der Evaluation von Projekten das kritische Potential von NGOs genutzt werden.

¹⁰⁴⁾ Das klassische Beispiel für ein solches globales Politiknetzwerk ist die „World Commission on Dams“ (WCD, vgl. auch Kap. 3.3.1.1): Sie hat ihren Ursprung in einer Krise des Dammbaus Mitte der achtziger Jahre, in der die Situation für alle beteiligten Parteien unbefriedigend wurde: Private Unternehmen konnten keine Dämme mehr bauen, die Weltbank keine Kredite mehr geben, die NGOs mussten große Ressourcen für die Blockade des Dammbaus aufbringen. So haben sich 1997 Vertreter aller Gruppen zu einem Dialog und schließlich zur Etablierung der WCD entschlossen. Ihr Auftrag lautete, Vorschläge für einen ökologisch und sozial verträglichen Bau von Dämmen zu erarbeiten. Die WCD besteht aus zwölf Mitgliedern, die alle verschiedenen „Stakeholders“ repräsentieren, und wird durch ein 50-köpfiges Forum ergänzt.

¹⁰⁵⁾ Für den Finanzbereich vgl. etwa Giovanoli (2000a).

Eine rein technische Einbindung von NGOs – ohne die Möglichkeit auch zum politischen Diskurs über Ziele von Politiken – wird von kritischer Seite mit Skepsis betrachtet sowie auf die Gefahr der Instrumentalisierung und Kooptation verwiesen (vgl. Brand u. a. 2000: 123 ff.).

Ein Spezialfall solch kooperativer Politik sind freiwillige Selbstverpflichtungen, die zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren ausgehandelt werden. Dabei bestimmt nicht die Politik über hierarchisch-auferlegte Gesetze, sondern Unternehmen unterwerfen sich freiwillig selbst festgelegten oder mit der Politik ausgehandelten Richtlinien und Verhaltenskodizes (vgl. auch Kapitel 2.6.5). Beispiele hierfür sind etwa „Codes of Conduct“, wie etwa die „Social Accountability Standards 8000“ (SA 8000), das erste international auditierte Sozialverträglichkeitssystem, das für eine freiwillige unternehmensethische Selbstverpflichtung im Bereich des Wareneinkaufs steht.¹⁰⁶⁾ Auch der „Global Compact“ der Vereinten Nationen verfolgt die Idee, multinationale Unternehmen in den Bereichen Menschenrechte, Arbeit und Umwelt freiwillig auf ein vorbildliches Handeln zu verpflichten. UNO-Generalsekretär Kofi Annan hatte diese Initiative Anfang 1999 auf dem Davoser Weltwirtschaftsforum lanciert. Die beteiligten Unternehmen bekennen sich zu den neun Prinzipien des Global Compact; dies bezieht sich auf ihren Unternehmensbereich sowie die öffentliche Unterstützung in den Ländern, in denen sie wirtschaftlich tätig sind. Diese neun Prinzipien basieren auf der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948, den sechs Kernarbeits- und Sozialnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) sowie auf der Abschlusserklärung der Umwelt- und Entwicklungskonferenz der UNO in Rio de Janeiro 1992.¹⁰⁷⁾ Schließlich sind die „OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen“ (OECD 2001e) der bislang einzige multilateral anerkannte Katalog von Verhaltensempfehlungen der Regierungen für unternehmerisch verantwortungsvolles Verhalten. Die Empfehlungen dieser „OECD-Guidelines“ decken fast die ganze Bandbreite unternehmerischer Aktivität ab, wie z. B. Informations- und Offenlegungspolitik, Beziehungen zu Mitarbeitern und Sozialpartnern, Umweltschutz, Korruptionsbekämpfung, Berücksichtigung von Verbraucherinteressen, Technologietransfer, Wettbewerbsverhalten und Besteuerung.¹⁰⁸⁾

Umstrittener als die Inhalte der Leitsätze und auch des Global Compact waren Fragen des Grades der Verbindlichkeit und der Regelungen zur praktischen Umsetzung. Die Leitsätze sind seit ihrer Entstehung für Unternehmen rechtlich unverbindlich. Die Wirtschaft befürwortet die Beibehaltung dieser rechtlichen Unverbindlichkeit: Gerade in der damit verbundenen Flexibilität der Anwendung liegt nach Auffassung der Wirtschaft der eigentliche Charme, denn z. B. die Leitsätze forderten von Unternehmen die Einhaltung von Standards und Normen ein, die teilweise über die gesetzliche Regelungen in den Gastländern deutlich hinausgingen, teilweise sogar national oder lokal geltenden rechtlichen Bestimmungen sowie der in den Gastländern gelebten Pra-

¹⁰⁶⁾ Siehe <http://www.sa8000.org> (10. September 2001) und auch Blickle (2001).

¹⁰⁷⁾ Siehe die genaue Formulierung unter <http://www.unglobalcompact.org/> (10. September 2001)

¹⁰⁸⁾ Vgl. auch <http://www.oecd.org/daf/investment/guidelines/> (10. September 2001) sowie Ehinger (2001).

xis zuwiderliefen. Rechtsverbindliche Regelungen seien zudem mit aufwendigen und kostenträchtigen Umsetzungs- und Prüfungsmechanismen verbunden, die nicht nur, aber vor allem, kleinere und mittlere Unternehmen erheblich belasten würden. Dagegen forderten im Rahmen der Überarbeitung der OECD-Leitsätze Gewerkschaften und zivilgesellschaftliche NGOs verbindlichere Vorgaben sowie Kontrollmechanismen. Auch beim Global Compact kritisierten sie, dass keine ausreichenden Vorkehrungen für die Überwachung und Überprüfung von Unternehmenspraktiken getroffen wurden (vgl. Paul 2001).

In diesem Zusammenhang wird NGOs oft eine weitere spezielle Aufgabe zugewiesen: Sie sollen das sog. „Monitoring“, die Überwachung und öffentliche Aufdeckung von sowie den Protest gegen Fehlentwicklungen der Globalisierung übernehmen (vgl. Walk und Brunnengräber 2001). Die Annahme ist, dass vor allem kritische NGOs und Gewerkschaften hierzu fähig sein könnten, da sie den dynamischen Globalisierungsprozessen besser folgen könnten als die oftmals langsamere institutionalisierte Politik. Die transnationale Kommunikation und Vernetzung vieler NGOs über das Internet spielt hierbei eine wichtige Rolle und ermöglicht dezentrale und flexible Handlungsformen. Global Governance soll so als ein basisdemokratischer „bottom-up“-Prozess befördert werden (vgl. Brand u. a. 2000). NGOs könnten auch die Einhaltung der o. g. selbstauferlegten Verhaltenskodizes überwachen, so wie sie bereits heute solche transnationalen Unternehmen in öffentlichen Misskredit zu bringen versuchen, die sich nicht an das Verbot von Kinderarbeit, die Garantie von Mindestlöhnen oder von Gewerkschaftsfreiheit – auch in ihren Zulieferbetrieben – halten. Allerdings weisen die NGOs selbst darauf hin, dass sie solche Aufgaben aufgrund mangelnder Ressourcen weder systematisch noch auf Dauer übernehmen könnten und verweisen ihrerseits auf die Verantwortung des Staates.

4.3.3 Fragen der demokratischen Legitimität nichtstaatlicher Akteure

Oft wird kritisiert, dass NGOs keine demokratische Legitimität im streng staatstheoretischen Sinne hätten. In der Tat haben sie kein formelles Mandat, das aus allgemeinen, freien und geheimen Wahlen hervorgegangen wäre. Auch intern sind NGOs nicht generell demokratisch strukturiert. Und selbst da, wo sich nichtstaatliche Akteure auf eine große Mitgliederbasis oder auf hohe und durch Meinungsumfragen belegte Akzeptanz in der Gesellschaft stützen können, repräsentieren sie letztlich nur sich selbst bzw. das Anliegen ihrer Unterstützer. Insofern besteht kein Anspruch für NGOs, an (zwischen-)staatlichen Entscheidungen gleichberechtigt formell beteiligt zu sein; sie erheben diesen Anspruch aber auch gar nicht (vgl. Beisheim 1997, Wahl 2001). Vielmehr agieren etwa der BDI oder Greenpeace als Interessengruppen für ihre Sache und versuchen, im Sinne eines pluralistischen Wettstreits auf die Politik Einfluss zu nehmen. Neu daran ist, dass sich heute zuvor eher unterrepräsentierte Interessen, wie etwa menschenrechts-, umwelt- oder entwicklungspolitische Interessen, stärker artikulieren, während wirtschaftspolitische Interessen schon länger bei den internationalen Institutionen präsent sind. Alle diese Akteure erfüllen mit ihrem Engage-

ment in einem System von „checks and balances“ eine wichtige demokratische Funktion. Dies ist mit Blick auf Globalisierungsprozesse besonders wichtig, wenn man davon ausgeht, dass das „Herauswachsen“ (J. Habermas) ökonomischer Prozesse und Strukturen aus dem Rahmen des Nationalstaates im Zuge der Globalisierung zu einem Demokratiedefizit führt. Auch mit Blick auf internationale Verhandlungen besteht eine gravierende Partizipationslücke: Unter den gegenwärtigen Bedingungen sind internationale Entscheidungsprozesse häufig intransparent und nur sehr schwer nachzuvollziehen – v. a. für die Öffentlichkeit, aber auch für die dafür demokratisch legitimierten Akteure, die Parlamente, und selbst für die Administrationen und Regierungen. In diesem Demokratievakuum können NGOs dazu beitragen, Entscheidungsprozesse öffentlicher und transparenter zu machen; als alleinige Legitimationsressource reichen sie jedoch nicht aus (vgl. Brunnengräber u. a. 2001). NGOs selbst weisen allerdings darauf hin, dies könne und solle nur eine zeitlich befristete Rolle sein, bis das Nachwachsen der Legislative und demokratischer Kontrolle vollzogen sei (vgl. Baumann 2000). Für eine zukünftige Vision einer demokratischen Global Governance solle sich die Rolle der NGOs auf Monitoring, Information, Konsultation und Dialog beschränken. Entscheidungen treffen sollten letztlich auch zukünftig nur entsprechend demokratisch legitimierte Akteure. Schließlich können NGO- und Politiknetzwerke auch zu Demokratieproblemen führen, wenn eine solche Herausbildung von neuen globalen Machtstrukturen und die dort getroffenen politischen Entscheidungen nicht mehr hinreichend mit den Menschen vor Ort verbunden wären.

4.3.4 Zwischenbilanz: Zukünftige Ziele einer Global Governance

Eine wichtige Aufgabe für Global Governance könnte die Einrichtung von Politiknetzwerken und -partnerschaften zwischen Regierungen und Parlamenten, Wirtschaft und Gewerkschaften sowie der Zivilgesellschaft als Teil der politischen Entscheidungsfindung und der Projektimplementierung in wichtigen Problembereichen sein. Dabei sind viele Fragen noch ungelöst, etwa mit Blick auf die demokratische Legitimität einer solchen Politik: Welche Befugnisse bekommen solche Netzwerke und welchen Kriterien müssen sie genügen? Kritische Beobachter stellen fest, dass nicht nur eine Privatisierung (also Deregulierung und Liberalisierung) der Weltwirtschaft stattfinde, sondern mit den genannten Tendenzen und Plänen auch eine Teilprivatisierung der Weltpolitik (vgl. Brühl u. a. 2001). Drängende Fragen danach, wie Transparenz und Legitimation, wie eine ausreichende Partizipation der betroffenen Bürgerinnen und Bürger in aller Welt und wie ein gerechter Interessen- und Machtausgleich sichergestellt werden kann, müssen geklärt werden. Eine wichtige Frage ist etwa, nach welchen Kriterien die Vertreter der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft ausgewählt werden sollten. Generell ist bei der Bildung solcher Netzwerke wichtig, auch lokale Akteure einzubinden und eine Balance zwischen den verschiedenen Beteiligten zu finden, etwa zwischen Nord und Süd, Starken und Schwachen, Globalisierungsgewinnern und -verlierern. Ebenso sollte schon beim Entstehungsprozess dieser Netzwerke darauf geachtet werden, dass Frauen und Männer gleichberechtigt vertreten sind und dass frauenspezifische

Belange berücksichtigt werden.¹⁰⁹⁾ Für die Politik stellt sich auch die Frage, wie die besondere Flexibilität von NGOs in der Reaktion auf die Dynamiken und Probleme der Weltwirtschaft genutzt und wie ihre besondere Rolle beim Ausgleich der partizipatorischen Lücke auf Seiten der Globalisierungsverlierer gestärkt werden kann. Bislang übernehmen bestimmte NGOs weitgehend allein die Rolle der „Global Opposition“, die das kritische Agenda-Setting übernimmt, also die konkrete Benennung und öffentliche Kritik globaler Probleme, und die das autokratische Gebaren mancher internationaler Organisationen und Staaten in Frage stellt. Um in Zukunft friedliche Dialoge in Gang setzen und militante Proteste vermeiden zu können, wäre es sinnvoll, für die Global Opposition demokratische Foren zu schaffen, in deren Rahmen sie ihre Kritik direkt gegenüber den Adressaten in Politik und Gesellschaft friedlich äußern können. Eine weitere Frage wäre, inwieweit solche Foren nur der Konsultation dienen sollten, wonach die Entscheidung selbst bei den legitimierten Regierungsorganisationen verbleibt, oder ob im Rahmen dieser Foren auch gemeinsame Entscheidungen getroffen werden können. Auf jeden Fall müssen staatliche Akteure darüber nachdenken, wer die Rolle des Moderators solcher Kooperation übernehmen soll, wer die Verantwortung trägt und wer die Kontrolle und ggf. Sanktionierung privater Initiativen übernimmt. Auch mit Blick auf diese Themen gilt es, Handlungsempfehlungen für die Kooperation mit der Zivilgesellschaft und den Umgang mit deren Sorgen zu erarbeiten.

Das Parlament kann helfen, Verständnis für die angesprochenen neuen Formen der Politikgestaltung zu wecken sowie neue Formen praktischer Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern anzuregen, und damit dazu beitragen, globale Politiknetzwerke gesellschaftlich zu verankern. Auch die Parlamente selbst könnten durch den Auf- und Ausbau interparlamentarischer Netzwerke internationale Willensbildungsprozesse besser begleiten. Ebenso könnte eine verbesserte Zusammenarbeit mit NGOs die Kontrollkapazität von Parlamenten im Hinblick auf Globalisierungsprozesse weiter verbessern. Über solche neue Wege der Kooperation zwischen Parlamenten und NGOs soll weiter diskutiert werden, um im nächsten Bericht entsprechende Handlungsempfehlungen geben zu können.

4.4 Bedingungen, Chancen und Risiken von Global Governance

In den Debatten über Global Governance tauchen immer wieder Fragen nach den Bedingungen, Chancen und Risiken eines solchen Projektes auf. Welche integrierenden Elemente tragen möglicherweise dazu bei, die Chancen der Verwirklichung einer Global Governance zu verbessern? Es stellt sich die Frage, inwieweit so unterschiedliche Faktoren wie etwa die Entwicklung einer Weltgesellschaft, das Internet, die globale Arbeit der Medien, interkulturelle Dialoge, regionale Integrationsprojekte wie die EU oder die Existenz stabiler demokratischer Rechtsstaaten fördernde bzw. notwendige Bedingungen für Global Governance sind. Und umgekehrt: Welche fragmentierenden Elemente verhindern

¹⁰⁹⁾ Zur Frage, welche besonderen Bedingungen, Chancen und Risiken sich für Global Governance Strukturen und Prozesse aus Sicht der Gender-Perspektive ergeben, will die Enquete-Kommission ein Gutachten in Auftrag geben (vgl. auch Brand u. a. 2000: 149 bis 152).

möglicherweise eine demokratische Global Governance? Stellen etwa das globale Machtgefälle, der Inhalt und die Durchsetzungsfähigkeit partikularer Interessen von Staaten (z. B. der USA) oder regionalen Blöcken (z. B. im Rahmen der Nord-Süd-Problematik), das mangelnde Interesse dominanter Akteure an globaler Kooperation und/oder globalen Mindeststandards, das Weiterbestehen kultureller Differenz und lokaler Eigenheiten (Sprache, Normen, Religion, Regierungssysteme) oder die „digital divide“ Hindernisse für eine Global Governance dar, die gehaltvollen Demokratie- und Gerechtigkeitsvorstellungen entspricht? Nicht alle diese Punkte können hier ausführlich behandelt werden, drei wichtige sollten jedoch herausgegriffen werden. Dabei gilt für alle drei folgenden Argumente, dass sie die Wünschbarkeit einer demokratischen Global Governance nicht in Frage stellen, aber übergreifende, systemische Probleme für deren Realisierbarkeit aufzeigen.

4.4.1 Multilaterale Kooperation vs. unilaterale Hegemonie

Verstärkte internationale Kooperation per se ist keine umfassende Lösung, schließlich existiert bereits ein hohes Maß an internationaler Kooperation. Es gilt, diese existierende und die zukünftig auszubauende Kooperation inhaltlich zu verändern, wobei v. a. machtpolitische Fragen stärker thematisiert werden müssen.

In diesem Zusammenhang werden nationale Eigeninteressen und existierende Machtasymmetrien als zentrale Hindernisse für Global Governance herausgestellt. So diagnostizieren Beobachter etwa für die USA in der Tendenz eine Wende zum Unilateralismus: Die USA befürworteten aktuell nur soviel Multilateralismus, wie zur Wahrung der eigenen Interessen unbedingt notwendig (vgl. Nuscheler 2001). Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts wurde von Vielen eine „neue Weltordnung“, eine weltpolitische Konjunktur des Multilateralismus erwartet. Tatsächlich erleben wir eine Krise des Multilateralismus, die u. a. dem Unilateralismus der USA geschuldet ist. Unilateralismus ist jedoch für eine Kultur der Kooperation abträglich und blockiert den Aufbau multilateraler, gar supranationaler Global Governance Strukturen. Das schlechte Vorbild könnte Schule machen: Warum sollten sich die abgestiegene Großmacht Russland und die aufsteigenden Großmächte China und Indien anders verhalten? Das Resultat offenbart sich in der Schwächung des UN-Systems, das eigentlich das institutionelle Rückgrat einer multilateralen „neuen Weltordnung“ bilden sollte. Im Vorwort zu Brzezinskis „Die einzige Weltmacht“ (1997) setzt Hans-Dietrich Genscher einen Kontrapunkt: Eine künftige Weltordnung könne nur dann die Gebote der Dauerhaftigkeit und Gerechtigkeit erfüllen, wenn sie auf das „gleichberechtigte Zusammenleben der Völker und auf die gleichberechtigte und globale Zusammenarbeit der Weltregionen“ gegründet sei. Lehrreich sind auch die Schlussfolgerungen, die der amerikanische Politologe Samuel Huntington aus seiner Analyse der weltpolitischen Mächtekonstellation zieht: Er hält das derzeitige Streben der politischen Entscheidungsträger und ihrer wissenschaftlichen Beraterstäbe nach einem „globalen Unilateralismus“ im Eigeninteresse für kontraproduktiv. Die kooperationsfeindliche Supermacht USA laufe Gefahr, zur „einsamen Supermacht“ (Huntington 1999) zu werden, die als solche

mehr verlieren als gewinnen könne. Während Skeptiker die Zukunft multilateraler Kooperation eher pessimistisch beurteilen, setzt eine optimistische Sicht in diesem Sinne darauf, dass unilaterales Verhalten langfristig für alle zu „teuer“ sei, denn Kooperation und „burden sharing“ können auch politische und finanzielle Kosten sparen. Globale Probleme können auch durch einen mächtigen Hegemon nicht mehr allein bewältigt werden. Seine Kooperationsverweigerung provoziert die Kooperationsverweigerung anderer Staaten bei der Bearbeitung von Problemen, die ihn auch selbst betreffen. Die Bereitschaft zur Kooperation besteht aber nur dann, wenn alle Verhandlungspartner einen fairen Interessenausgleich erwarten können. Deshalb könnte man erwarten, dass es auch im aufgeklärten Eigeninteresse der USA wäre, mehr auf partnerschaftliche Kooperation zu setzen und auf diese Weise Widerstände abzubauen, die ein hegemonialer Führungsanspruch unweigerlich aufbaut.

Es gibt in einer multipolaren Welt, die viele gemeinsame Überlebensprobleme bewältigen muss, keine vernünftige Alternative zu Global Governance. Eine künftige Weltordnung kann nur dann dauerhaft sein, wenn sie auf die globale Zusammenarbeit aller Weltregionen gegründet ist. Sie kann zwar nicht ohne oder gegen die USA geschaffen werden, aber diese können nur dann eine konstruktive Rolle spielen, wenn sie zu einem „selbstbewussten Multilateralismus“ zurückkehren und auf diese Weise „global leadership“ praktizieren. Wenn sich die Supermacht verweigert, kann eine kooperative Weltfriedensordnung nicht funktionieren (vgl. Debiel 2000). Gleichzeitig bietet Global Governance nicht-hegemonialen Mächten die Möglichkeit, sich gegen dominante Mächte zusammen zu schließen – dazu könnte eine dauerhafte Verweigerung der USA führen. Die Alternative kann nur der Aufbau einer nicht-hegemonialen Kooperationskultur sein. Die EU könnte hier eine konstruktive Vorreiterrolle als „kooperative Weltmacht“ (Messner 2001) übernehmen, um Einfluss auf die Gestaltung der Globalisierung und den Aufbau einer tragfähigen Global Governance nehmen zu können.

4.4.2 Absolute vs. geteilte Souveränität

In enger Verbindung mit dem zuvor genannten Punkt steht der Unwille von Nationalstaaten, Souveränität abzugeben – eine weitere Blockade für Global Governance. Kritische Beobachter halten jedoch ein sanktionsbewehrtes Recht mit völkerrechtlicher Geltung gegenüber allen Staaten, und dessen Durchsetzung über politische Instanzen für eine grundlegende Voraussetzung für eine globale politische Ordnung (Hauchler 1999). Ein nur loses Netz von über 200 Nationalstaaten könne dagegen keine Handlungsfähigkeit gewinnen, sei kein geordnetes System globaler Steuerung. Ein erfolgreiches Regieren auf der globalen Ebene im Sinne einer Global Governance benötigt zumindest ein teilweise globales Gewaltmonopol.¹¹⁰⁾ Ob jedoch global eine Bereitschaft vorhanden ist, Global Governance als ein System von Normen und Regeln zu institutionalisieren, das die alleinige Souveränität von Staaten ablöst, ist zur Zeit fraglich. Aus Sicht des heutigen Völkerrechts – ausgehend vom Westfäli-

schen Frieden – ist die nationale Souveränität Ausgangspunkt und Grundlage jeglichen Vertragsrechts, Gewohnheitsrechts oder Allgemeiner Rechtsprinzipien auf der internationalen Ebene. Und darauf beziehen sich nicht nur die USA, vor dem Hintergrund der Dekolonialisierung halten auch die Staaten der Dritten Welt an ihrer nationalen Souveränität fest. Auch bei internationalen Institutionen handelt es sich bislang v. a. um Kooperation und Koordination von Staaten, internationale Organisationen haben selbst nur selten Gesetzgebungsgewalt.¹¹¹⁾

Selbst wenn diese Diagnose des völkerrechtlichen Status quo zutreffend sein mag, kann man darauf hoffen, dass sich ein solches Verständnis von Souveränität allmählich ändert: Real ist dies bereits in der Europäischen Union zu beobachten und auch außerhalb Europas sind Formen „geteilter Souveränität“ in Zukunft denkbar. Bereits in der Vergangenheit haben Nationalstaaten das „ius ad bellum“ und durch weitere internationale Abkommen auf freiwilliger Basis auch andere Kompetenzen abgegeben. Zudem erscheint es sinnvoll, zwischen interner und externer Souveränität zu unterscheiden (Reinicke und Witte 1999, Messner 1998b): Die externe Souveränität der Staaten, also die eben genannte völkerrechtliche Beziehung zwischen den Staaten im internationalen System, bleibt bislang relativ unangetastet. Die neue Qualität der Globalisierung besteht aber darin, dass sich nicht nur die Interdependenzen und wechselseitigen Verwundbarkeiten zwischen den Staaten verdichten, sondern vor allem die interne Souveränität der Regierungen (de facto) in einer zunehmenden Zahl von Politikfeldern in Frage gestellt wird. Die interne Souveränität bezieht sich auf das Verhältnis des Staates zu den privaten Akteuren einer Gesellschaft (Wirtschaft oder Zivilgesellschaft) und die Überordnung des Staates gegenüber allen anderen Akteuren innerhalb eines Staatsgebietes. Anknüpfend an Max Weber impliziert die interne Souveränität des Nationalstaates dessen Fähigkeit als Souverän, nach innen auf seinem Territorium alle politischen, sozialen und ökonomischen Probleme regeln zu können. Genau diese Spielräume der Regierungen, Politiken zur souveränen Gestaltung der Gesellschaft und zur Lösung von Problemen innerhalb der Staatsgrenzen formulieren und umsetzen zu können, schränkt die Globalisierung ein. Daher kann das „Pooling“ von externen Souveränitäten – also etwa die Zusammenarbeit von Staaten im Rahmen internationaler Organisationen unter der teilweisen Aufgabe der vollen externen Souveränität – eben auch im Interesse des Nationalstaates sein, wenn so Probleme, die auch das eigene nationale Territorium betreffen, besser gelöst werden können und damit auch die interne Souveränität gestärkt wird (vgl. Kapitel 4.2).

4.4.3 Inner- und zwischenstaatliche Demokratieprobleme

Demokratiedefizite im Rahmen zwischenstaatlicher Arrangements sind bereits angesprochen worden.¹¹²⁾ Ergänzend dazu stellt sich die Frage, inwieweit auch eine „good governance“ im Inneren von allen Staaten eine zentrale Voraussetzung für das Funktionieren einer Global Governance

¹¹⁰⁾ Vgl. Hauchler (1999), der eine Aufteilung des nationalstaatlichen Gewaltmonopols in funktionelle Teilmonopole auf die subsidiär gestaffelten Ebenen der nationalen und internationalen Politik vorschlägt.

¹¹¹⁾ Zu den völkerrechtlichen Grundlagen einer Global Governance hat die Enquete-Kommission Gutachten in Auftrag gegeben.

¹¹²⁾ Vgl. die entsprechenden Absätze in den Kapiteln 4.2 und 4.3. Zu verschiedenen Demokratieproblemen im Rahmen einer Global Governance hat die Enquete-Kommission ein Gutachten vergeben.

ist. Global Governance kann z. B. ein Demokratieversagen sowie das Versagen von Eliten in vielen Entwicklungsländern nicht hinreichend kompensieren. Notwendig wären etwa flankierende Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung sowie auch die Stärkung demokratischer Strukturen, z. B. durch ein umfassendes „capacity building“ in Entwicklungsländern.¹¹³⁾ Globalisierungsprozesse können hier auch hilfreich sein, indem sie die globale Verbreitung und Anerkennung von Standards mit Blick auf effiziente und demokratische öffentliche Verwaltung, von Werten wie Freiheit und Wille zu individueller Verantwortung sowie von sozialen Mindeststandards befördern. Hinsichtlich solcher normativer Fragen macht sich aber die fehlende Vision einer Weltethik, zumindest im Sinne eines Minimalkataloges weltweit geteilter grundsätzlicher Werte, negativ bemerkbar. Im Austausch der Weltreligionen untereinander wurden hierzu jedoch erste Ansätze erarbeitet (vgl. Küng 1990, Kuschel u. a. 1999 sowie Höffe 1999).

4.4.4 Zwischenbilanz: Zukünftige Ziele einer Global Governance

Global Governance ist kein romantisches Konzept für eine heile Welt. Ungelöst bleiben u. a.:

- Blockaden durch asymmetrische Machtstrukturen, Interessensdivergenzen und unilaterale Bestrebungen sowie den Unwillen, nationale Souveränität abzugeben, und die damit zusammenhängende Marginalisierung des UN-Systems;
- innerstaatliche wie zwischenstaatliche Demokratie- und Legitimationsprobleme, auch unter der Gender-Perspektive;
- die fehlende normative Grundlage eines Weltethos.

¹¹³⁾ Auch die Zivilgesellschaft kann dabei eine Rolle spielen, vgl. den BT-Antrag der Fraktionen der SPD sowie BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Förderung der Zivilgesellschaft im Norden und im Süden – eine Herausforderung für die Entwicklungszusammenarbeit“ (BT-Drs. 14/5789). Vgl. auch die Benennung der sieben wichtigsten internationalen Entwicklungsziele nach dem OECD-Bericht 2000 zur Entwicklungszusammenarbeit (OECD 2001d).

Alle Akteure einer Global Governance – Nationalstaaten, internationale Organisationen, nichtstaatliche Akteure – sind durch diese Probleme betroffen. Aber gerade die Auseinandersetzung mit diesen Problemen des globalen Regierens ist es, die gesucht werden muss. Global Governance ist zur Zeit noch mehr eine Zielprojektion, weniger eine Zustandsbeschreibung des internationalen Systems – wobei letztere die Basis für die kritische Diskussion des aktuellen Status Quo und notwendigen Reformbedarfs sein muss. Wenn keine Lösungen für die Probleme der Globalisierung gefunden werden können, wird sich die Politik unter Umständen unter dem Druck der enttäuschten Öffentlichkeit gezwungen sehen, die treibenden Kräfte der Globalisierung selbst in Frage zu stellen und damit auch deren positives Potential zu gefährden.

4.5 Zentrale Handlungsfelder für Global Governance

Eine Aufgabe in der verbleibenden Arbeitszeit der Enquete-Kommission ist es, die o. g. Überlegungen zu konkretisieren und in zentralen Handlungsfeldern für Global Governance zu Empfehlungen zu kommen. In Abstimmung mit den anderen Arbeitsgruppen der Enquete-Kommission sollen v. a. die Felder internationale Finanzmärkte, internationale Handels- und Wettbewerbs-, Sozial- und Umweltordnung bearbeitet werden. In diesen Regelungsfeldern sollen Handlungsempfehlungen – insbesondere an die deutsche und europäische Politik – für den nächsten Bericht erarbeitet werden. Beabsichtigt ist zunächst eine Bestandsaufnahme hinsichtlich der Existenz bzw. Defizite sowie des Reformbedarfs internationaler Institutionen; dabei soll auch stärker auf die konkreten Inhalte von Global Governance Politiken eingegangen werden (z. B. mit Blick auf die Vereinten Nationen, WTO, IWF, Weltbank u. a.). Ein zentraler Leitgedanke der weiteren Arbeit soll der Schutz öffentlicher Güter im Prozess der Globalisierung sein. Ebenso soll insbesondere die Frage der Demokratie und in diesem Zusammenhang auch die Rolle der Parlamente berücksichtigt werden, v. a. hinsichtlich internationaler Verhandlungen und Institutionen sowie der Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren. Auch die noch ausstehenden Gutachten sollen mit Blick auf mögliche abzuleitende Handlungsempfehlungen ausführlich diskutiert werden.

Die Diskussion um Global Governance im Überblick

Diskussionsbeitrag	Ursprung	Zentraler Text	Ausgangsproblematik	Ziele und Instrumente	Zentrale Akteure	Eigenheiten
Commission on Global Governance (CGG)	1990 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. 35 Persönlichkeiten; UN-Nähe	Abschlussbericht 1995: „Our Global Neighbourhood“ (siehe auch 1995er Bericht d. Independent Working Group on the Future of the United Nations)	Globale Probleme: Aufrüstung, Armut, Umweltprobleme	System der Weltordnung durch effektivere politische Führung, Demokratisierung, Reformierung der UN, nachhaltiges Wachstum	Rat für wirtschaftliche Sicherheit bei den UN (RWS), Zivilgesellschaft; Hauptakteure: Staaten	Emphatische Variante von Global Governance, von Visionen getragen
Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) u. Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF)	Franz Nuscheler, Dirk Messner (Willy Brandt)	SEF Policy Paper Nr. 2 „Global Governance. Herausforderungen an die deutsche Politik“	Verlust an staatlicher Steuerungsfähigkeit, Bedeutungsverlust der Entwicklungspolitik, globale Probleme	Neugestaltung von Staatlichkeit, Neudefinition von Souveränität, fünf Säulen einer Weltordnungspolitik	Staaten, Zivilgesellschaft, regionale Zusammenschlüsse, int. Organisationen	Wissenschaftspolitische und strategische Variante von Global Governance
Gruppe von Lissabon	19 Persönlichkeiten aus Westeuropa, Japan und Nordamerika, die sich 1992 in Lissabon trafen, u. a. Ricardo Petrella	Bericht 1995: „Grenzen des Wettbewerbs. Die Globalisierung der Wirtschaft und die Zukunft der Menschheit“	Aggressive Wettbewerbsideologie, globale Probleme, Legitimationskrise des Staates	4 Prinzipien der Effizienz, Verantwortung, Relevanz und Toleranz; 4 globale Verträge, „pax triadica“	G7-Staaten, globale Zivilgesellschaft, aufgeklärte Eliten d. Industrieländer, Wissenschaft, Regierungen, Medien, Städte	Emphatische Variante von Global Governance, stark normative Ausrichtung
„EU“-Governance	EU-Kommission; institutionelle Reform und Osterweiterung	Weissbuch „Europäisches Regieren“, Arbeitsprogramm „Die Demokratie in der EU vertiefen“	Regionale Integration im internationalen Kontext und damit verbundene Probleme	Politikfelder u. Entscheidungsprozesse, demokratische Institutionen der Mehrebenenpolitik	Mitgliedsstaaten, EU-Institutionen, gesellschaftliche Akteure	
„Good Governance“	Entwicklungspolitische Diskussion, u. a. IWF, Weltbank, UNDP; 1989 Studie der Weltbank „Crisis of Governance“ in Staaten des südlichen Afrika	„Good Governance. The IMF's Role“	Governance Probleme in (Empfänger-)Ländern: Mangelnde Trennung von privatem u. öffentlichem Sektor, schlechtes Politikmanagement, unzuverlässiges Rechtssystem, Willkür u. Korruption der Eliten	Strukturelle Anpassungspolitiken, Notwendigkeit demokratischer Legitimation, Rechtsstaatlichkeit, effiziente Verwaltung, Transparenz u. Rechenschaftspflicht; Diskussion um Konditionierung von Entwicklungshilfe	Staaten (Entwicklungsländer), Internationale Institutionen	Kritik des Südens am Begriff, so wie er bislang besetzt ist, und an westlicher Dominanz

Diskussionsbeitrag	Ursprung	Zentraler Text	Ausgangsproblematik	Ziele und Instrumente	Zentrale Akteure	Eigenheiten
„Corporate Governance“	Wirtschaftspolitische Diskussion, u. a. OECD, Weltbank bzw. Global Corporate Governance Forum	The OECD Principles of Corporate Governance, 1999 (http://www.oecd.org/daf/corporate-affairs/governance/)	Uneinheitliche Standards für MNCs in verschiedenen Ländern schafft Unsicherheit für Unternehmen u. andere „stakeholders“ u. Standortwettbewerbsproblematik für Staaten	„To help countries improve standards of governance for their corporations, by fostering the spirit of enterprise and accountability, promoting fairness, transparency and responsibility.“	Staaten, Wirtschaft, Gewerkschaften, Roundtables	Diskussion um soft-law (Selbstverpflichtungen, Codes of Conduct) vs. ordnungsrechtliche Regelungen
Sozialwissenschaftliche Beiträge	Fachbereich Internationale Beziehungen, NGO-Literatur	u. a. Beck, Czempiel, Giddens, Kaiser, Keohane, Kohler-Koch, Mayntz, Nye, Risse, Rittberger, Rosenau, Scharpf, Wolf, Zürn	Bedeutungszunahme internationaler Kooperation angesichts globaler Probleme	Effektive und legitime globale Steuerungsmechanismen	u. a. Internationale Institutionen, Staaten, NGOs	Empirisch-Analytische Variante, Zeitdiagnostik
Völkerrechtliche Beiträge	Völkerrechtliche Diskussion	u. a. Delbrück, Dicke, Dolzer, Hobe, Paech	Auswirkungen int. Institutionen auf nationales Recht	Diskussion um Status quo und Weiterentwicklung des Völkerrechts	Staaten und ggf. neue Subjekte des Völkerrechts	
Kritische Position	WEED, Heinrich-Böll-Stiftung	u. a. Brand, Brunnengräber, Schrader, Stock, Wahl 2000	Analyse der machtförmigen Strukturen der internationalen Politik	Emanzipative Ansätze; „Bottom-up“	Rolle der „global opposition“, NSB, kritische Gewerkschaften	
Gemeinsamkeiten	Neue Ordnungsdebatte nach Ende des Ost-West-Konfliktes		Probleme wettbewerbszentrierter Globalisierung und globale Probleme	Ausbau internationaler Kooperation und neue (nicht-hierarchische) Steuerungsprozesse	Erweiterung des Akteursumfeldes auf internationaler und nationaler Ebene	Handlungsmotiv: ein globales Welt- oder Bürgerethos
Zusammengestellt von Marianne Beisheim (Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Sekretariat der Enquete-Kommission) und Dr. Achim Brunnengräber (Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Kommissionsvorsitzenden Dr. Ernst-Ulrich von Weizsäcker).						

5. Arbeitsmärkte

Vorbemerkung

Die Arbeitsgruppe „Arbeitsmärkte“ der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“ wurde im März 2001 konstituiert. Der vorliegende Beitrag basiert auf einer Zusammenstellung bisher eingereicherter Diskussionspapiere, sofern sie einen Bezug zum ersten Teil des Arbeitsprogramms der Arbeitsgruppe herstellen. Nach dem gegenwärtigen Stand der Diskussion umfasst dieser die vorläufige Bearbeitung der folgenden Schwerpunkte:

- a) Aufbereitung und Bewertung der quantitativen Beschäftigungsdaten (national, europäisch, global)
- b) Analyse und Einschätzung der qualitativen Entwicklung der Erwerbsarbeit (national, europäisch, global), unter besonderer Berücksichtigung der Themenkreise (in-)formeller Sektor und Qualifikation

Das weitere Arbeitsprogramm der Arbeitsgruppe bezieht sich auf folgende Themen:

- c) Soziale Sicherung und Erwerbstätigkeit (unter Berücksichtigung des Themenkreises Arbeit und Frauen)
- d) Globaler Arbeitsmarkt? – Mobilität von Arbeitnehmern und Migration
- e) Nationale Regelungskompetenz und Instrumente auf europäischer und internationaler Ebene

Die Punkte c bis e werden nach Abschluss des Zwischenberichts im weiteren Verlauf der Arbeitsgruppe diskutiert und in den Endbericht der Kommission integriert.

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass der überwiegende Teil der Kapitel 5.2.1, 5.2.2, 5.3 und 5.4 verkürzte Auszüge des Vortrags von Werner Sengenberger (ILO) „Globale Trends bei Arbeit, Beschäftigung und Einkommen – Herausforderungen für die soziale Entwicklung“ sind. Der Vortrag wurde im Rahmen der Öffentlichen Anhörung „Arbeit ohne Grenzen – Die Auswirkungen und Herausforderungen der Globalisierung auf Arbeit und Qualität der Arbeit“ am 12. Februar 2001 in Berlin gehalten.

Die Kapitel 5.2.5.1, 5.2.5.2.1, 5.2.5.2.2, 5.2.5.2.3 und 5.2.5.3 basieren größtenteils auf verkürzten Auszügen des Vortrags von Dr. Ulrich Walwei (IAB) „Beschäftigungsentwicklung und Beschäftigungsaussichten in Deutschland: Von der kurzfristigen zur dauerhaften Trendwende auf dem Arbeitsmarkt?“. Dieser Vortrag wurde im Rahmen der Öffentlichen Anhörung „Zukunft der Arbeit – Europa im globalen Wandel“ am 5. März 2001 in Berlin gehalten.

5.1 Einleitung

Das zentrale Argument von uneingeschränkten Befürwortern der Globalisierung ist die Überzeugung, dass eine liberalisierte Weltwirtschaft den gesellschaftlichen Wohlstand aller beteiligten Länder erhöht. Demnach führt offener Freihandel über die Erschließung neuer Märkte, über eine optimale Ressourcenallokation und eine zunehmende ökonomische Konvergenz der Volkswirtschaften zu höherem Wirtschaftswachstum. Dies ist eine der Voraussetzungen für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung, welche zu

einem Abbau von sozialen Ungleichheiten führen kann. Es wäre folglich plausibel, wenn sich diese positiven Wohlfandeffekte in Anbetracht der in den letzten Jahrzehnten deutlich vorangeschrittenen Globalisierung empirisch mit gesteigerten Wachstumszahlen des Bruttoinlandsprodukts, gestiegenen Erwerbstätigenzahlen und einer Reduzierung der Armut bestätigen ließen.

Nach Einschätzung der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) ist eine solche positive Entwicklung jedoch nur eingeschränkt nachweisbar. Es zeigt sich, dass entwickelte Industriegesellschaften die Gewinner der Globalisierung sind. Zwar kann eine Spezialisierung der Produktion bei Entwicklungsländern dazu führen, dass bestehende Beschränkungen verringert werden. Diese können beim Produktionspotenzial und/oder beim Bezug von Erzeugnissen bestehen, welche nicht selbst bzw. nur bei relativ höherem Ressourcenverbrauch hergestellt werden können. Die Spezialisierung auf rohstoffintensive Güter führt jedoch langfristig zu einer Verstärkung der weltweiten Ungleichgewichte, da das Entwicklungs- und Wissensgefälle zwischen Entwicklungs- und Industrieländern bestehen bleibt bzw. sich ausweitert. Die Möglichkeit, von den positiven Effekten der weltweiten Arbeitsteilung zu profitieren, wird zudem durch die Handelspolitik der Industrieländer eingeschränkt, die häufig gerade in den Sektoren Handelsbeschränkungen einführen, in denen Entwicklungsländer komparative Vorteile aufweisen. Schließlich konzentrieren sich intensivisierte Handelsbeziehungen und zunehmende internationale Kapitalströme überwiegend auf Industriestaaten und aufstrebende Schwellenländer. In der Folge sind eine Vielzahl von Entwicklungsländern Verlierer des Globalisierungsprozesses, weil sie aus unterschiedlichen Gründen nicht an der internationalen Arbeitsteilung beteiligt sind.

Darüber hinaus haben Finanzspekulationen, die eine Folge unkontrollierter Finanzmärkte und fehlender Kontroll- und Aufsichtsmechanismen des betreffenden Landes sind, insbesondere in einigen Schwellenländern gravierende realwirtschaftliche Krisen verursacht.¹¹⁴⁾ Untersuchungen der ILO und des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) geben Aufschluss darüber, dass nicht nur Weltregionen unterschiedlich hoch von der Globalisierung profitieren, sondern dass sich auch innerhalb eines Landes bereits bestehende Disparitäten vergrößern können. Diese polarisierende Wirkung lässt sich sowohl in Industrie- als auch in Entwicklungsländern feststellen (ILO 2001a; UNDP 1997: 99 ff.).

Die Debatte über die Möglichkeiten und Herausforderungen der Globalisierung im Hinblick auf Arbeitsmärkte ist vielschichtig. Eine wichtige Frage für die zukünftige Arbeit der Enquete-Kommission wird sein, aus den vorhandenen Analysen Handlungsempfehlungen an die Politik abzuleiten. Es wäre beispielsweise aufzuzeigen, welche politischen Veränderungen dazu führen, dass möglichst allen Entwicklungsländern die Integration in die Weltwirtschaft gelingt.

¹¹⁴⁾ Vgl. hierzu Kapitel 1 „Finanzmärkte“.

Ziel des vorliegenden Beitrags ist es zunächst, eine fundierte empirische Grundlage für die weitere Diskussion in der Enquete-Kommission zu erarbeiten, aus der über das vorliegende Papier hinausgehende politische Handlungsempfehlungen abgeleitet werden können.

5.2 Wirtschaftliche und soziale Entwicklungen in Zeiten der Globalisierung

5.2.1 Globale Trends¹¹⁵⁾

Nach Angaben der ILO ist mit Blick auf Arbeitszeit und Einkommen fast ein Drittel aller erwerbsfähigen Menschen in der Welt unterbeschäftigt, d. h. knapp 1 Milliarde Menschen.¹¹⁶⁾ Werden nur die offiziellen Arbeitslosenstatistiken¹¹⁷⁾ betrachtet, stieg die Arbeitslosigkeit weltweit von durchschnittlich 4,4 % im Jahr 1990 auf Höchstwerte bis zu 6,1 % im Jahr 1998. 1999 fiel die Arbeitslosenquote auf 5,7 %. Die neuen Informations- und Kommunikationstechniken können dazu beitragen, mehr Beschäftigung zu schaffen. Allerdings ist es fraglich, ob die Länder mit dem größten Beschäftigungsmangel davon profitieren können, denn nur ein kleiner Teil der Weltbevölkerung hat Zugang zu Elektrizität und Telefon, und damit zu Internet und der so genannten „Neuen Ökonomie“. Auch wenn sich viele Ent-

wicklungsländer und einige Schwellenländer derzeit noch auf arbeitsintensive Branchen und standardisierte Massenindustrieerzeugnisse spezialisieren, ist unbestritten, dass der Abbau von Wissensgefällen und Informationsproblemen für die langfristige Entwicklung unabdingbar ist (UNDP 2001, Weltbank 1999).

Eine zentrale Rolle in der Debatte um Arbeitsmärkte werden in Zukunft demographische Veränderungen spielen. Die (Erwerbs-)Bevölkerung befindet sich in einem rapiden Prozess des Alterns. Global gesehen erhöht sich der Anteil der über 65 Jahre alten Menschen von knapp 6 % in 1980 auf über 16 % in 2050. In den entwickelten Ländern liegt der Anteil bereits jetzt bei über 14 %. Demographische Veränderungen haben unterschiedliche Auswirkungen auf Gesellschaftssysteme, u. a. geraten herkömmliche Sozialversicherungssysteme zunehmend unter Reformdruck.¹¹⁸⁾ In diesem Zusammenhang wird beispielsweise die Verteilung der Lebensarbeitszeit grundlegend neu diskutiert, u. a. über die Einrichtung von Arbeitszeitkonten und die Möglichkeit, Arbeitszeit für Bildungsmaßnahmen oder familienbedingte Auszeiten anzusparen. Trotz der sich daraus ergebenden Chancen für die individuelle Lebensgestaltung bergen flexibilisierte Arbeitszeitmodelle auch die Gefahr einer allgemeinen Steigerung der Arbeitszeit, was negative Beschäftigungswirkungen zur Folge hätte. Zudem muss gewährleistet sein, dass neue Arbeitszeitmodelle entsprechend sozial abgesichert bleiben (SPD 2001: 61).

Wesentliche Gründe für eine unbefriedigende Entwicklung der Beschäftigung bestanden nach Auffassung der ILO in einem zu niedrigen Wirtschafts- und Produktivitätswachstum. Wechselseitig schränken auch hohe Arbeitslosenquoten die Möglichkeit der Produktivitätssteigerung ein, indem das vorhandene Wissen und die bestehenden Kompetenzen der Menschen nicht ausgeschöpft werden. Niedrige Produktivitätszahlen und hohe Arbeitslosigkeit können sich folglich gegenseitig verstärken. So fiel der globale Zuwachs des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) nach Angaben der ILO von durchschnittlich 5,3 % im Zeitraum 1960–70, auf 3,5 % in den Jahren 1970–80, sank im Zeitraum 1980–90 auf 3,1 % und fiel auf nur noch 2,3 % in den Jahren 1990–97. Nach Angaben des Internationalen Währungsfonds (IWF) lag die globale Zuwachsrate des realen BIP in den Jahren 1998 bis 2000 bei durchschnittlich 3,7 %. Das Wachstum des BIP für 2001 wurde vom IWF zunächst auf 3,2 % geschätzt (IWF 2001: 165), diese Zahl wurde später nach unten revidiert. Der Trend gilt gleichermaßen für Länder mit niedrigem, mittlerem und hohem Einkommensniveau. Eine deutliche Abweichung von diesem langfristigen Abwärtstrend gab es in den Staaten in Ostasien und im Pazifik, wo das Wirtschaftswachstum sehr viel höher lag. Stark ins Gewicht fällt dabei das außergewöhnlich hohe Wachstum in China, wobei die genaue statistische Erfassung der Zuwachsraten des BIP in China noch nicht als zuverlässig angesehen werden können.¹¹⁹⁾ Japan erlebte einen deutlichen Wachstumsrückgang.

Auch das Produktivitätswachstum hat sich im Weltmaßstab merklich verlangsamt. Ein Vergleich der 1980er mit den 1990er Jahren zeigt, dass das Produktivitätswachstum in den entwickelten Ländern von durchschnittlich jährlich

¹¹⁵⁾ Dieses Kapitel basiert überwiegend auf verkürzten Auszügen des Vortrags von Sengenberger (2001). Sengenbergers statistische Angaben stützen sich u. a. auf folgende Quellen: ILO 2001a, ILO 2001b, OECD 2001f, UNDP 2000, World Bank 2001c und Van der Geest/Van der Hoeven 1999.

¹¹⁶⁾ Für viele Länder sagt der Indikator Unterbeschäftigung mehr über das Arbeitsplatzdefizit aus als die Arbeitslosenquote. Als unterbeschäftigt gelten Personen, die unfreiwillig weniger arbeiten als sie eigentlich möchten oder weniger verdienen als zum Lebensunterhalt erforderlich ist. Unterbeschäftigung ist vor allem ein Problem der Entwicklungsländer. Dort hat die Arbeitslosenquote nur einen geringen Aussagewert für den tatsächlichen Umfang des Beschäftigungsdefizits, da der Druck, eine beliebige Arbeit aufzunehmen aufgrund der vielfach mangelnden Arbeitslosenversicherung sehr hoch ist. Zudem fehlen offizielle Statistiken über die Beschäftigungssituation. Ergänzend sei die Definition der ILO von „zeitbezogener Unterbeschäftigung“ angeführt. Demnach bezieht sich diese auf „alle Werktätigen, die unfreiwillig weniger arbeiten als die für die Tätigkeit festgelegte normale Arbeitszeit und die während des Berichtszeitraums zusätzliche Arbeit gesucht haben oder dafür zur Verfügung standen.“ 1998 wurde diese zunächst sehr unspezifische Definition für die statistische Erfassung und internationale Vergleichbarkeit überarbeitet (Vgl. http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/kilm/toc_f.htm (1. Juni 2001).

¹¹⁷⁾ Grundsätzlich gilt, dass Arbeitslosenstatistiken aufgrund unterschiedlicher Erfassungsarten und definitorischer Abgrenzungen international nur eingeschränkt vergleichbar sind. In Deutschland werden beispielsweise von der Bundesanstalt für Arbeit Zahlen ausgewiesen, die auf den bei Arbeitsämtern als arbeitslos gemeldeten Erwerbspersonen beruhen. Die US-amerikanischen Beschäftigungsstatistiken basieren hingegen auf monatlichen Befragungen einer repräsentativen Auswahl von 65 000 Haushalten. Es gilt jede Person als „beschäftigt“, die in der Woche vor der Befragung eine einmalige, bezahlte Arbeit ausgeübt hat. Die tatsächliche Arbeitslosenquote wird aufgrund der weit gefassten Beschäftigungsdefinition, die auch nicht-reguläre und einmalige Tätigkeiten umfasst, in den USA folglich über dem offiziell angegebenen Wert liegen. Internationale Organisationen wie die ILO oder die OECD berücksichtigen bei internationalen Vergleichen von Arbeitslosenstatistiken derartige Erhebungs- und Definitionsunterschiede (Walwei/Werner 1998; Frühbrodt 2000).

¹¹⁸⁾ Vgl. hierzu aus Sicht der Europäischen Kommission: Fischer 2001.

¹¹⁹⁾ Vgl. zu den spezifischen Auswirkungen der Globalisierung auf China: Bergedorfer Gesprächskreis der Körber-Stiftung 2001.

2,4 % in den 1980er Jahren auf 1,7 % in den 1990er Jahren sank. An diesen Zahlen zeigt sich, dass Basisinnovationen, die neue langanhaltende Phasen von wirtschaftlichem Wachstum bewirken, für hochentwickelte Industrieländer immer schwieriger werden. Die Erfassung der Produktivitätszahlen von Staaten, die sich im Übergang zur Marktwirtschaft befinden und zu denen insbesondere die Mittel- und Osteuropäischen Staaten zählen, ist aufgrund der politischen und wirtschaftlichen Umbrüche schwierig. In den Entwicklungsländern kam es zu einer jährlichen Steigerung des Produktivitätswachstums von durchschnittlich 1,9 % in den 1980er Jahren auf durchschnittlich 3,6 % in 1990er Jahren.

Besonders in Entwicklungs- und Schwellenländern ist der informelle Sektor stark angewachsen. Nach Angaben der ILO sind der Mangel an neuen Arbeitsplätzen im formellen Wirtschaftssektor und eine unzureichende Qualifikation vieler Menschen zentrale Gründe für die Zunahme informeller Tätigkeiten. Unzureichende und ineffiziente staatliche und private Institutionen, die beispielsweise der Ausbildung von Kindern und Jugendlichen keinen hohen Stellenwert zuweisen, verschärfen dieses Problem. Die unterschiedlichen Tätigkeitsformen im informellen Sektor von Straßenverkäufern bis zu Klein(st)unternehmern erschweren seine statistische Erfassung. Erst 1993 wurde auf einer Konferenz von Arbeitsmarktstatistikern eine allgemeine Definition und empirische Erhebungsmethode international abgestimmt, bei der der informelle Sektor auf marktorientierte, nicht landwirtschaftliche Aktivitäten begrenzt wird:

„(Der informelle Sektor) besteht aus Betrieben, die in der Produktion von Waren und Dienstleistungen mit dem primären Ziel tätig sind, Beschäftigung und Einkommen für die betreffenden Personen zu erzielen. Die Produktionsbetriebe in diesem Sektor arbeiten auf niedriger Organisationsstufe ohne oder fast ohne Trennung zwischen den Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital und in kleinem Rahmen und weisen die charakteristischen Merkmale von Privathaushalten auf, deren Inhaber die notwendigen Mittel auf eigenes Risiko aufbringen müssen. Darüber hinaus sind die Produktionsausgaben oft nicht von den Haushaltsausgaben zu trennen.“ (Vereinte Nationen 2000: 128)

Es besteht ferner Konsens darüber, dass der informelle Sektor durch sozial nicht abgesicherte Tätigkeiten geprägt ist und Waren und Dienstleistungen überwiegend in lokalen und Familienangehörige einbeziehenden Wirtschaftseinheiten produziert werden (Bangasser 2000: 39). Andererseits ist eine Beschäftigung im informellen Sektor für viele Menschen oftmals die einzige Möglichkeit, sich durch diese Form der Erwerbstätigkeit überhaupt existentiell abzusichern. Die ILO schätzt den Anteil der informell Beschäftigten in den städtischen Räumen Afrikas auf über 60 %. In den großen Städten Südamerikas sind in den Jahren 1990–98 sechs von zehn der neuen Arbeitsplätze im informellen Bereich entstanden. Es sind zunehmend Frauen, die die familiäre Existenz über Tätigkeiten im informellen Sektor mitsichern. Aufgrund der niedrigen Qualifikationsanforderungen und leichten Zugangsmöglichkeiten wird der aktuelle Anteil von informell Beschäftigten weiter steigen (siehe auch Kapitel 5.2.4).

Kinderarbeit ist ein weiteres zentrales Problem besonders im informellen Sektor. Die ILO schätzt, dass insgesamt 250 Millionen Kinder im Schulalter (5 bis 14 Jahren) einer regelmä-

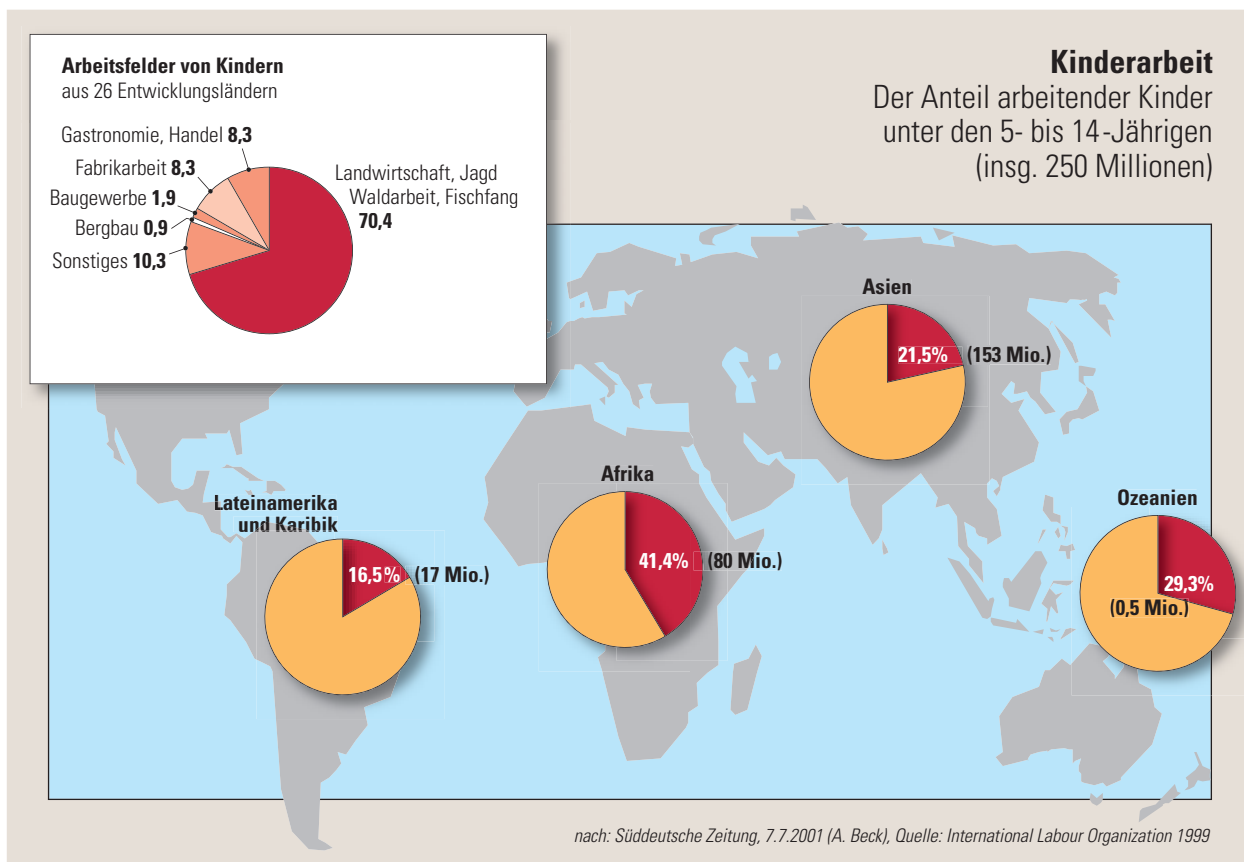
ßigen Arbeit nachgehen (siehe Abbildung 5.1). Der überwiegende Teil dieser Arbeit wird im informellen Sektor geleistet. Zu den schlimmsten Formen der Kinderarbeit zählen besonders schwere und gefährliche Arbeiten (z. B. im Bergbau und in der Fischerei), Zwangsarbeit, Schuldknechtschaft und Prostitution, welche die physische, psychische und mentale Entwicklung der Kinder schädigen. Neben der Tatsache, dass Kinderarbeit und Menschenwürde unvereinbar sind, verursacht sie auch rein volkswirtschaftlich enorme Schäden, da fehlende oder unzureichende Ausbildung zu einem Mangel an qualifizierten Arbeitskräften führt und einen Einstieg in stärker wertschöpfende Produktbereiche verhindert. Inwieweit die Globalisierung die Möglichkeit einer internationalen Durchsetzung von Kernarbeitsnormen, u. a. eines Verbots von Kinderarbeit erhöht, wird im Kapitel 4.2.6 ausführlich diskutiert. Kinderarbeit kann nicht ausschließlich auf Globalisierungseffekte zurückgeführt werden, sondern auch auf länderspezifische Probleme wie fehlende Rechtsnormen oder Korruption. Gleichwohl ist plausibel, dass eine durch die Marginalisierung von Volkswirtschaften und Personengruppen verstärkte bzw. verursachte Armut den Druck auf Kinder erhöht, einen Beitrag für den Unterhalt der Familie zu leisten.

Besonders problematisch sind die so genannten freien Exportzonen (FEZ) in etlichen Ländern Asiens, Afrikas und Lateinamerikas, in denen Exportunternehmen steuerlich und finanziell Privilegien genießen. In vielen FEZ wird die Arbeitsgesetzgebung nicht beachtet, was nur in Ausnahmefällen damit erklärt werden kann, dass im Land insgesamt kein entsprechender Arbeitnehmerschutz existiert (Wick 1998: 237 ff.). In den FEZ arbeiten überwiegend Frauen zu niedrigen Löhnen und in der Regel sozial nicht abgesicherten Bedingungen. Das Einkommensniveau in diesen Zonen liegt zwar oftmals höher als im Landesdurchschnitt, wird jedoch gleichzeitig durch das höhere Preisniveau in FEZ relativiert. Die Einführung sozialer Mindeststandards nach Maßgabe der ILO ist sowohl in freien Exportzonen als auch im informellen Sektor von größter Bedeutung und wird in Kapitel 5.4 erneut thematisiert.

Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung und ungesicherte Beschäftigungsverhältnisse sind maßgebliche Gründe für Armut. Das Ausmaß absoluter Armut in der Welt ist beträchtlich. Die Zahl der Menschen, die von weniger als 1 US\$ pro Tag leben, wurde für das Jahr 1998 auf 1,2 Milliarden geschätzt.¹²⁰⁾ Ihr Anteil an der Weltbevölke-

¹²⁰⁾ „Absolute Armut bezieht sich auf einen absoluten Standard von Mindestanforderungen, während sich relative Armut auf das Zurückfallen hinter die meisten anderen Mitglieder eines Gemeinwesens bezieht. Auf das Einkommen bezogen bedeutet absolute Armut ein Einkommen unterhalb des für Einkommensarmut definierten Schwellenwertes, [...]“ (UNDP 1997: 14). „Die Weltbank verwendet für internationale Vergleiche eine Armutsgrenze von einem Dollar [...] pro Tag und Person“, wobei sich die Armutsgrenze auf konsumptive Ausgaben beschränkt (UNDP 1997: 14). Der Datensatz von einem US-Dollar wird in einen entsprechenden Wert in der Währung des betreffenden Landes umgerechnet, wobei die allgemeine Kaufkraft und nicht der Wechselkurs zugrundegelegt wird. Die Armut wird folglich geschätzt, indem dieser Betrag zu konstanten Preisen als das Limit verwendet wird, unter dem Personen als arm definiert werden. Relative Armut beschreibt die Zugehörigkeit zu einer der unteren Einkommensgruppen. Der EU-Kommission zufolge liegt die Armutsgrenze für die Mitgliedsländer bei 50 % des preisbereinigten verfügbaren persönlichen Durchschnittseinkommens.

Abbildung 5.1



rung betrug 1998 23,4 %. Die absolute Armut ist in den 1990er Jahren mit Ausnahme von Europa und Zentralasien in fast allen Regionen der Welt rückläufig. Die Anzahl der Hungertoten weltweit wird auf ca. 24 000 täglich geschätzt.¹²¹⁾

Armut ist auch der Hauptgrund für Sklaverei, die im öffentlichen Bewusstsein als abgeschafft gilt, gleichwohl auch heute noch mehr als 27 Millionen Menschen betrifft (Bales 2001: 16 ff.). Eine häufige Form ist die Schuldknechtschaft und Menschenhandel insbesondere mit Frauen, die zur Prostitution gezwungen werden. Moderne Sklaverei tritt überwiegend, aber nicht ausschließlich in Ländern der Dritten Welt auf. So sind beispielsweise im Bereich der Zwangsprostitution auch Industrieländer betroffen. Der jährliche Gewinn, der aus Sklaven erpresst wird, liegt – grob geschätzt – bei ca. 13 Milliarden US\$. Wiewohl Sklaverei ein internationaler Wirtschaftsfaktor ist, existieren nahezu keine wirtschaftlichen Kontrollen hinsichtlich von Sklavenhaltung und Sklavenhandel (Bales 2001: 24 ff., 36 f.). Auch hier wäre zu klären, inwieweit eine zunehmende internationale Verflechtung die Durchsetzung von Kernarbeitsnormen, die ein Verbot der Zwangsarbeit implizieren, fördert.

5.2.2 Weltregionen im Überblick¹²²⁾

5.2.2.1 Mitgliedsstaaten der OECD¹²³⁾

In den Mitgliedsstaaten der OECD erreichte die Arbeitslosigkeit Mitte der 1990er Jahre einen Höhepunkt – die Arbeitslosenquote lag 1994 bei 8,1 % – und fiel ab 1997 bis zum Jahr 2000 auf knapp über 6 %. Nach Schätzungen der OECD wird im Jahr 2002 die Arbeitslosenquote bei 6,3 % stagnieren (OECD 2001c: 19). Die Erwerbsquote für die EU lag 1995 bei 60,1 % und 1999 bei 62,6 %. Die Arbeitslosenquote verminderte sich von 11,1 % in 1994 auf 8,5 % in 2000. Die Quote der jugendlichen Arbeitslosen hat sich in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre um rund 3 Prozentpunkte in der OECD und 2 Prozentpunkte in der EU verringert. Auch der Anteil der langfristig Arbeitslosen ging leicht zurück. Internationale Wanderungen nehmen nicht die Größenordnung ein, die angesichts der politischen Diskussion des Themas zu erwarten wäre. In weniger als der Hälfte der OECD-Staaten beläuft sich der Anteil der Ausländer unter den Arbeitskräften auf mehr als 5 %. Die Bewertung der Beschäftigungssituation in Europa wird die Enquete-Kommission im weiteren Verlauf ihrer Arbeit intensiv beschäftigen (Fischer 2001).

¹²²⁾ Dieses Kapitel basiert überwiegend auf verkürzten Auszügen des Vortrages von Sengenberger (2001).

¹²³⁾ Mexiko, Korea u. a. sind Mitgliedsländer der OECD und werden – sofern nicht anders ausgewiesen – sowohl als Länder der OECD als auch bei der jeweiligen regionalen Analyse berücksichtigt.

¹²¹⁾ Vgl. Internationale Elementar Hilfe: www.ieh.de (31. Juli 2001).

Diese Entwicklungen gehen mit einer Steigerung der Beschäftigtenzahlen in den Ländern der OECD¹²⁴⁾ einher. Die Beschäftigung ist zwischen 1985 und 1998 im Durchschnitt um 14,7 % gestiegen, d. h. in den westlichen Industrieländern sind über 50 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze entstanden. Die EU konnte jedoch trotz ihres 40%-igen Anteils an der OECD-Gesamtbevölkerung nur 11 Millionen neuer Arbeitsplätze verzeichnen (IW 1999: 15 ff.).

Die Reallohnentwicklung war in den meisten entwickelten Industrieländern in der 1990er Jahren positiv. In 11 der 28 OECD-Staaten lag der Zuwachs zwischen 10 und 20 % (gemessen in US\$). Gleichwohl entwickelten sich die Reallohne in den meisten Ländern der EU seit den 1980er Jahren unterhalb der Produktivitätsentwicklung.

Die Lohn- und Einkommensdisparitäten sind nach Angaben der ILO in den 1990er Jahren in einigen OECD-Ländern, z. B. in den USA, Großbritannien, Norwegen, Neuseeland und Italien gewachsen, in anderen Staaten wie Deutschland und Dänemark relativ konstant geblieben. Nach Einschätzung der OECD üben nationale Arbeitsmarktinstitutionen und -politik einen größeren Einfluss auf die Einkommensentwicklung und Beschäftigungssituation aus als Globalisierungseffekte (Martin 2001: 2).

Die relative Armut, gemessen an der Quote der Bevölkerung, die über weniger als die Hälfte des Durchschnittseinkommen verfügt, variiert erheblich. Sie lag zwischen 1987 und 1997 in Deutschland bei 5,9 % und in den USA bei 17,3 %, wobei Kinderarmut noch stärker differiert.

5.2.2.2 Mittel- und Osteuropa und Zentralasien

Eine gravierende Verschlechterung ihrer Beschäftigungs- und Einkommenssituation erfuhren die Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa und Zentralasien, die sich im Übergang zur Marktwirtschaft befinden. Dies war die Folge der makroökonomischen und mikroökonomischen Reformmaßnahmen des Transformationsprozesses. Für die Gruppe der Reformländer insgesamt ist die Erwerbslosigkeit auf knapp 11 % in 1999 gestiegen. In vielen dieser Länder sind zwischen 10 % und 20 % der Arbeitskräfte ohne Arbeit. Die Jugendarbeitslosigkeit liegt bei durchschnittlich fast 30 %. Die meisten Reformstaaten dieser Region erlebten in den 90er Jahren auch einen Rückgang des Brutto sozialprodukts sowie starke Verluste bei Beschäftigung und bei Reallöhnen. In den vergangenen zwei Jahren wurde allerdings ein Wachstum um 2,5 % erzielt und für 2001 sind 3 % vorhergesagt. Im allgemeinen sind die Arbeitsmarktdaten für die Staaten in Mittel- und Osteuropa erheblich günstiger als in den GUS-Staaten.

5.2.2.3 Asien und im Pazifik

Einige Länder, die besonders von der Finanz- und Wirtschaftskrise 1997–98 betroffen waren, haben sich wirtschaftlich erholt. Dazu gehören u. a. Südkorea, Malaysia und Thailand, die wieder hohe BIP-Wachstumsraten aufweisen. Andere Länder wie Indonesien haben sich weder politisch noch wirtschaftlich stabilisiert. Dennoch fiel die durchschnittliche BIP-Wachstumsrate dieser Region im

Jahr 2000 mit 6,9 % relativ hoch aus.¹²⁵⁾ Die Prognosen für 2001 und 2002 liegen mit 3,8 % und 5 % wieder deutlich niedriger. Die soziale Lage hat sich trotz der wirtschaftlichen Erholung nicht in gleichem Maße verbessert. Dies liegt auch daran, dass die Rückkehr zu hohen Wachstumsraten nicht zwangsläufig mit einer Rückkehr zum früheren Einkommensniveau einhergeht. Die durchschnittliche Arbeitslosigkeit für die gesamte Region lag 1999 bei 4,6 %. Einige Staaten in der Region sahen in den 90er Jahren sehr starke Reallohnzuwächse, andere starke Einbußen. In China beschleunigt sich derzeit das wirtschaftliche Wachstum. In der ersten Jahreshälfte 2000 lag das reale BIP – vorbehaltlich der statistischen Unsicherheiten – um über 8 % höher als im Vorjahr, erreichte aber nicht die zweistelligen Wachstumsraten der frühen 90er Jahre. Besonders problematische Entwicklungen auf den südasiatischen Arbeitsmärkten sind die niedrige Arbeitsproduktivität und hohe Unterbeschäftigung, ferner die hohe Jugendarbeitslosigkeit, geschlechtliche Diskriminierung und Kinderarbeit. Die Zahl der Personen, die unter die absolute Armutsgrenze fallen, wurde für den ostasiatischen und pazifischen Raum 1998 auf 278 Millionen geschätzt. Die Quote der davon Betroffenen hat sich von 1990 bis 1998 etwa halbiert (1998: ca. 15 %).

5.2.2.4 Lateinamerika und Karibik

Während die Länder in Lateinamerika und der Karibik nach der Wirtschaftskrise der Jahre 1998–99 wieder zu Wachstum zurückgekehrt sind, ist der Zeitraum vor und während der Krise von einem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit geprägt. So erhöhte sich die durchschnittliche Arbeitslosenquote, die gleichwohl nur in den städtischen Ballungsräumen ermittelt wird, in den Jahren von 1990 bis 1998 von 5,1 % auf 8,1 %. In 18 der 38 Staaten der Region ist eine zweistellige Quote zu beobachten. Die Beschäftigung im informellen Sektor hat sich in diesem Zeitraum von 44,4 % auf 47,9 % erhöht. Die Reallöhne sind in Chile, der Dominikanischen Republik, Jamaika, Trinidad und Tobago sowie Venezuela stark gesunken, dagegen in Peru und in den meisten mittelamerikanischen Staaten erheblich gestiegen. Von absoluter Armut sind in der Region schätzungsweise 78 Millionen Menschen betroffen. Die Quote hat sich von 16,8 % in 1990 nur geringfügig auf 15,6 % in 1998 verringert. Lateinamerika ist weltweit die Region mit dem durchschnittlich größten Einkommensgefälle.

5.2.2.5 Naher Osten und Nordafrika

Der nahe Osten und Nordafrika erzielten im Jahr 2000 ein BIP-Wachstum von 4 %. Die Arbeitslosigkeit, die nicht überall gemessen wird, lag Ende der 90er Jahre in Algerien bei 28,7 %, in Marokko bei 22 % und in Ägypten bei 8,2 %. Die Jugendarbeitslosigkeit ist in den Maghreb-Staaten außerordentlich hoch. Die Reallöhne der Industriearbeiter – gemessen in US\$ – sind überall, wo statistisch erfasst, stark gefallen.

¹²⁴⁾ Hier beziehen sich die Beschäftigtenzahlen auf alle OECD Länder ohne Mexiko, Südkorea, Ungarn, Tschechien und Polen.

¹²⁵⁾ Das Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts wurde als gewichteter Durchschnitt der Länder Südkorea, Taiwan, Indonesien, Thailand, Malaysia, Singapur und den Philippinen berechnet (DIW 2001: 229; DIW 2000: 694 f.).

5.2.2.6 Sub-Sahara Afrika

Für Sub-Sahara Afrika liegen nur begrenzt statistische Datenreihen vor, so dass die statistischen Annäherungen der ILO die Realität voraussichtlich noch zu positiv abbilden. Die Arbeitslosenquote wurde gegen Ende der 1990er Jahre etwa wie folgt geschätzt: Botswana 22 %, Lesotho 41 %, Namibia 20 %, Nigeria 3 %, Südafrika 25 %, Sambia 15 % und Simbabwe 6 %. Diese Zahlen geben indes nur einen Teil der Arbeitsmarktrealität Schwarzafrikas wieder, da die meisten Arbeitskräfte im informellen Sektor tätig sind, wo die Erwerbsarbeitslosigkeit nicht erfasst wird. Oft ist nur eine Minderheit im formellen Sektor tätig. Der Anteil der Arbeitskräfte im formellen privaten Sektor wird zur Mitte der 1990er Jahre wie folgt geschätzt: Tansania 4 %, Kenia und Uganda jeweils etwa 9 %, Sambia 7 % und Simbabwe 21 %. Einige der afrikanischen Staaten, darunter Nigeria, Südafrika, Ghana, Tansania und Uganda, verzeichneten im vergangenen Jahr positive Wachstumsraten, allerdings wächst die Bevölkerung schneller als das Inlandsprodukt. Die Reallöhne waren dramatisch rückläufig. In Kenia z. B. fielen die Löhne im verarbeitenden Gewerbe in den 1990er Jahren um 50 %, in Sambia um 60 % und in Malawi um 73 %. Angesichts des hohen Anteils des informellen Sektors muss diese Entwicklung etwas relativiert werden.

Gegen Ende der 1990er Jahre waren 291 Millionen Menschen in der Region arm. Bei Zugrundelegung der absoluten Armutsgrenze wurde der Anteil der Bevölkerung unter dieser Linie im Zeitraum 1996 bis 1998 etwa wie folgt bestimmt: Burkina Faso 45 %, Ghana 29 %, Nigeria 66 %, Uganda 44 %, Sambia 60 % und Simbabwe 47 %. Viele Länder der Region wurden in ihren Entwicklungschancen stark von Naturkatastrophen (z. B. Flut in Mozambique), Bürgerkrieg, Preisverfall von Ausfuhrgütern, HIV/AIDS-Epidemie und den Auswirkungen der so genannten Struktur Anpassungsprogramme beeinträchtigt.

5.2.3 Zwischenfazit

Die Globalisierung hat unterschiedliche Auswirkungen auf Volkswirtschaften. Es zeigt sich, dass trotz positiver Globalisierungseffekte bei einzelnen Ländern und Personengruppen, die Armut in vielen Teilen der Welt nicht eingedämmt werden konnte. Das Entwicklungs- und Wohlstandsgefälle zwischen armen und reichen Ländern wurde insgesamt betrachtet nicht verringert, auch wenn es einigen Entwicklungs- und Schwellenländern gelungen ist, sich in die Weltwirtschaft zu integrieren und von den positiven Effekten der Globalisierung zu profitieren. Während der letzten vier Jahrzehnte ist vielmehr eine noch mächtigere Kluft zwischen armen und reichen Ländern entstanden: 1960 betrug das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in den zwanzig reichsten Staaten das 18fache des Werts der zwanzig ärmsten Staaten. Bis zum Jahr 1995 ist die Divergenz auf das 37fache angewachsen. Über 80 Länder haben heute real niedrigere Pro-Kopf-Einkommen als vor 10 Jahren. Auch werden z. B. 97 % aller Patente von den entwickelten Industrieländern gehalten.

Von zentraler Bedeutung wird in Zukunft der Zugang zu Wissen über die neuen Informations- und Kommunikationstechniken sein. Die Weltbank weist darauf hin, dass der Bedeutungszuwachs von Wissen für Entwicklungsländer

große Chancen birgt. Wenn es Entwicklungsländern jedoch nicht gelingt, das bestehende Wissensgefälle mit Hilfe der neuen Informations- und Kommunikationstechniken zu reduzieren, verschärfen sich die weltweiten Ungleichheiten zwischen Ländern und einzelnen Personengruppen (Weltbank 1999: 18, 71 f.).¹²⁶⁾

Besonders auffällig sind die Unterschiede bei den Zugangsmöglichkeiten für das Internet. 1998 waren 88 % aller Internetnutzer aus Industrieländern, die einen Weltbevölkerungsanteil von etwa 15 % ausmachen. Hingegen leben in Südasien über 20 % der Weltbevölkerung, sie stellen zahlenmäßig jedoch weniger als 1 % der weltweiten Internetnutzer dar (UNDP 1999a: 74).

Tabelle 5.1 ist ferner zu entnehmen, dass im Jahr 2000 knapp 55 % der Bevölkerung der Vereinigten Staaten Internet Nutzer waren, während in den Arabischen Staaten, Afrika oder Südasien nur ca. 0,5 % der Bevölkerung das Internet nutzen konnten.

Tabelle 5.1

Die ungleiche Verteilung des Zugangs zum Internet

	Internetnutzer (als % der Regionalbevölkerung)	
	1998	2000
Vereinigte Staaten	26,3	54,3
OECD Länder (Hochlohnländer, ohne USA)	6,9	28,2
Lateinamerika und Karibik	0,8	3,2
Ostasien und Pazifik	0,5	2,3
Osteuropa und GUS	0,8	3,9
Arabische Staaten	0,2	0,6
Afrika südlich der Sahara	0,1	0,4
Südasien	0,04	0,4
Welt	2,4	6,7

Anmerkung: Tschechische Republik, Ungarn, Mexiko, Polen, Republik Korea und Türkei sind bei der OECD enthalten, nicht bei den regionalen Angaben.

Quelle: UNDP 2001: 40

Dabei steht die Frage im Mittelpunkt, ob es Entwicklungsländern gelingen wird, über diese neuen Informations- und Kommunikationstechniken Wissens- und Informationsdisparitäten abzubauen. Die Weltbank weist darauf hin, dass Entwicklungsländer, die ihren Lebensstandard zu verbessern beabsichtigen, in der Wertschöpfungskette vorwärts kommen und Waren produzieren müssten, die mit einem höheren Maß an Technologie und Know-how hergestellt werden (Weltbank 1999: 30; UNDP 2001).

¹²⁶⁾ Vgl. zu Qualifikationsdefiziten in der Europäischen Union: Fischer 2001.

5.2.4 Genderspezifische Fragestellungen im Kontext der Globalisierung

Die Auswirkungen der Globalisierung auf die Arbeitsmarktsituation von Frauen sind vielschichtig. Neben der inhaltlichen Komplexität sind die empirischen Grundlagen aufgrund der unzureichenden statistischen Erfassungen schwierig. So weist UNIFEM darauf hin, dass die Feminisierung der Armut zwar ein allgemein bekanntes Phänomen ist, der in der Fachliteratur häufig angeführte Frauenanteil von 70 % jedoch auf keinen zuverlässigen statistischen Grundlagen basiert. Ein anderes Beispiel für die lückenhafte Datenlage sind die „Core Development Indicators“ der OECD, von denen nur 2 von 24 genderspezifisch erhoben werden (UNIFEM 2000: 11 f., 64 f.). Eine zentrale Voraussetzung und Notwendigkeit für weitere Analysen sind folglich Statistiken, die die Situation von Frauen und Männern getrennt voneinander ausweisen.

Wenn die Erwartungen zutreffen, dass die neuen Informations- und Kommunikationstechniken und die Öffnung der Märkte in der Summe zu einem Plus an Arbeitsplätzen führen, wäre zu analysieren, in welchem Maße Frauen an diesem Zugewinn partizipieren. Erste Studien zeigen, dass vor allem junge und hochqualifizierte Frauen von diesem Strukturwandel profitieren, ältere und geringqualifizierte Frauen hingegen ihre Anstellungen verlieren bzw. qualitativ schlechtere Tätigkeiten ausüben. Auch werden IuK-Techniken insbesondere im Dienstleistungssektor zu Rationalisierungseffekten und entsprechender Freisetzung von Arbeitskräften führen. Da Frauen verstärkt in personengebundenen Dienstleistungen beschäftigt sind, wäre jedoch zu prüfen, in welchem Maße Frauen von Rationalisierungen betroffen sind. Positiv auf die Beschäftigungssituation von Frauen wirkt sich aus, dass sich Qualifikationsanforderungen durch die Entwicklung zur Dienstleistungsgesellschaft zugunsten von Frauen verändern (UNIFEM 2000: 137).

Auch die Vorteile von Telearbeit, die eine Kombination von beruflichen und familiären Tätigkeiten durch neue IuK-Techniken grundsätzlich ermöglicht, ist mit Risiken für Frauen verbunden. Dies betrifft nicht nur die schlechte Bezahlung und das fehlende soziale Arbeitsumfeld sondern auch das Risiko, dass diese neuen Dienstleistungen im Bereich der Medien- und Kommunikationswirtschaft die Gefahr von Scheinselbständigkeit erhöhen können.

In Entwicklungs- und Schwellenländern ist der informelle Sektor für Frauen von zentraler Bedeutung. Auf die Schwierigkeiten seiner Definition und Erfassung wurde bereits in Abschnitt 5.2.1 hingewiesen. Sofern Daten verfügbar sind, übersteigt in vielen Ländern der Frauenanteil den der Männer. Dabei sind deutlich weniger Frauen im informellen Sektor gegen Lohn beschäftigt als Männer, ihr Anteil an Selbstständigen und mitarbeitenden Familienangehörigen fällt somit hoch aus (Vereinte Nationen 2000: 124 f.). Diskriminierung und Arbeitsmarktsegregation führen darüber hinaus zu weiteren Benachteiligungen von Frauen im informellen Bereich (Wiego 2001).

Eine zentrale Voraussetzung für die Nutzung von IuK-Techniken ist, dass Frauen gleichberechtigt ausgebildet werden. In Anbetracht dessen, dass zwei Drittel von weltweit 876 Millionen Analphabeten Frauen sind und der Frauenanteil

in technischen Berufen weiterhin niedrig ist, besteht hier auch weiterhin besonderer Handlungsbedarf (Campbell 2001: 8 f.; Vereinte Nationen 2000: 87). Die Weltbank weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass Länder, die nicht in die Bildung von Frauen und Mädchen investieren, ein nur suboptimales Wirtschaftswachstum erreichen, da diese Länder ihr „Humankapital“ nicht effizient nutzen (Dollar und Gatti 1999: 20 f.; World Bank 2001a: 10 f.).

Ein weiteres Problem für Frauen stellen die Freien Exportzonen (FEZ) dar, die Ende der 1970er Jahre infolge der Strukturanpassungspolitik des IWF vermehrt entstanden und überwiegend in der Textil- und Bekleidungs- und der Elektroindustrie angesiedelt sind. Das besondere Interesse von Unternehmen liegt darin, über niedrige (Frauen-)Löhne und steuerliche Privilegien Kostenvorteile zu erlangen. Von den FEZ war ursprünglich erhofft worden, dass sie die Arbeitslosigkeit reduzieren und über Wissens- und Technologietransfer positive spill-over Effekte auf die lokale Wirtschaft der Entwicklungsländer erreichen. Diese konnten jedoch nur in Ausnahmen wie in Südkorea oder Taiwan erzielt werden. Der Frauenanteil der FEZ liegt bei ca. 70 bis 90 %, wobei vor allem junge, unverheiratete und kinderlose Frauen zwischen 15 bis 25 Jahre dort beschäftigt sind. Sie verdienen durchschnittlich 50 bis 70 % der Löhne ihrer männlichen Kollegen. Dass ihre Löhne im Durchschnitt höher als in der übrigen Volkswirtschaft liegen, relativiert sich durch das häufig höhere Preisniveau in FEZ (Wick 1998: 237–239, 246 f.).

Neben direkten Arbeitsmarkteinflüssen hat die Globalisierung auch indirekte Auswirkungen auf die Arbeitsmarktsituation von Frauen. In Industrieländern führt die Globalisierung politisch zu einer Verstärkung von Konsolidierungsmaßnahmen in öffentlichen Haushalten, u. a. in Form von Ausgabenkürzungen im Fürsorge- und Bildungsbereich. Diese Entwicklung erschwert Frauen die Beteiligung am Arbeitsmarkt, da sie trotz eines veränderten Rollenbewusstseins weiterhin überproportional hoch für Fürsorgetätigkeiten zuständig sind. Eine unzureichende staatliche Infrastruktur, z. B. im Bereich der Pflegedienste und Kinderbetreuung führt dazu, dass Frauen diese Mängel über zusätzliche Arbeit kompensieren. Sie sind damit einer zunehmenden Doppelbelastung von Beruf und Familie ausgesetzt (UNDP 1999a: 95 bis 101, Dingeldey und Gottschall 2001). In Zusammenhang mit der zunehmenden Integration hochqualifizierter Frauen in den Arbeitsmarkt und der oftmals mangelhaften Fürsorgeinfrastruktur lässt sich auch eine neue internationale Arbeitsteilung unter Frauen im Haushalt beobachten. So lange Kinderfürsorge als alleinige oder überwiegende Frauensache gilt, wird das System der Hausangestellten vom 19. Jahrhundert häufig über eine Beschäftigung von Migrantinnen re-institutionalisiert, was zu neuen Machtverhältnissen zwischen Frauen führt (Young 2000).

Eine gesellschaftliche Reduzierung von Fürsorgetätigkeiten wäre jedoch nicht nur für die einzelnen Individuen problematisch, sondern führt langfristig zu enormen volkswirtschaftlichen Kosten, u. a. in Form fehlender sozialer Kompetenzen und Qualifikationen, hoher Kriminalität und allgemeiner sozialer Spannungen. Hier kann nur ein gesamtgesellschaftliches Umdenken Abhilfe schaffen. Das Konzept der „gender sensitive budgets“ ist dabei ein hilfrei-

ches Instrument. Gender Audits für den Staatshaushalt prüfen beispielsweise, inwiefern Budgetkürzungen infolge der staatlichen Sparpolitik unterschiedliche Auswirkungen auf die Interessen und Belange von Männern und Frauen haben und welche gesellschaftlichen Konsequenzen sich daraus ergeben (Stiefel 2001; Esim 2000).

5.2.5 Der Arbeitsmarkt in Deutschland

In der Debatte um Globalisierung werden in wissens- und forschungsintensiven Branchen positive Beschäftigungswirkungen erwartet. Gleichzeitig verschärft sich der Wettbewerb in den Bereichen standardisierter und arbeitsintensiv produzierter Industriegüter durch Konkurrenz aus Schwellen- und Transformationsländern. Auch wenn Strukturwandel ein altes Phänomen ist und stets Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt verursacht, ist das Problematische der gegenwärtigen Situation, dass sich die Auswirkungen der Globalisierung durch das schwache weltwirtschaftliche Wachstum verstärken und es zunehmend um Marktanteils-wettbewerb geht (Europäische Kommission 1997).

5.2.5.1 Arbeitsmarktbilanz¹²⁷⁾

In den 1990er Jahren erreichte die Arbeitslosigkeit in Deutschland fortlaufend neue Rekorde. Der Höhepunkt wurde 1997 erreicht. Im Jahresdurchschnitt waren knapp 4,4 Millionen Personen arbeitslos gemeldet. Werden noch die Entlastungseffekte der Arbeitsmarktpolitik und die Stille Reserve im engeren Sinn berücksichtigt, d. h. die Personen, die unter Hochkonjunkturbedingungen auf den Arbeitsmarkt drängen würden, so betrug die Beschäftigungslücke 1997 trotz statistischer Unsicherheiten über 7 Millionen Personen. Die konjunkturelle Erholung, die 1998 einsetzte und sich 1999/2000 verstärkte, konnte die Arbeitslosigkeit bislang nur um eine halbe Million Personen senken.

Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit vollzog sich in Westdeutschland in drei Schritten: zunächst durch die beiden Ölpreisschocks in den Jahren 1973 und 1981 und zuletzt durch die 1992/93 einsetzende Rezession. Zwischen den genannten Zeitpunkten ging die Arbeitslosigkeit nur allmählich zurück. Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland ist durch eine beträchtliche Verfestigung gekennzeichnet, obwohl die Beschäftigung in Westdeutschland in den 1980er Jahren spürbar angestiegen ist. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen hat sich in Westdeutschland in den letzten drei Jahrzehnten stark erhöht.¹²⁸⁾ Ihr Anteil an den Arbeitslosen stieg kontinuierlich von 8,5 % (1973) auf 37,7 % (1998) (Bundesregierung 2001: 107; siehe Tabelle 5.2).

Die Erwerbstätigenzahl schwankte in Westdeutschland zwischen 1960 und 1989 zyklisch zwischen 26 und 27,7 Millionen. In den Jahren nach der Wiedervereinigung stieg sie bis 1992 auf 29,5 Millionen. In den folgenden fünf Jahren nahm die Anzahl der Erwerbstätigen parallel zu der sich

abschwächenden Konjunktur ab.¹²⁹⁾ Innerhalb der Erwerbstätigen hat sich zwischen 1960 und 1998 das Gewicht der Selbstständigen und mitarbeitenden Familienangehörigen zugunsten der abhängig Beschäftigten verschoben. Da die Erwerbstätigenzahl sich im langfristigen Trend nicht verringert, sondern seit der Wiedervereinigung sogar leicht erhöht hat, kann die im Trend langfristig zunehmende Arbeitslosigkeit in Westdeutschland nur durch ein gestiegenes Arbeitskräfteangebot erklärt werden. So nahm z. B. im Zeitraum 1970 bis 1991 das Erwerbspersonenpotenzial, das sich aus den Erwerbstätigen und Arbeitslosen sowie der Stillen Reserve zusammensetzt, um über 7 Millionen zu, so dass im Jahre 1991 in Westdeutschland 1,7 Millionen Personen arbeitslos gemeldet waren bzw. knapp 3 Millionen Arbeitsplätze fehlten. Auch in den 1990er Jahren stieg das Erwerbspersonenpotenzial weiter an (+2 Millionen, siehe Abbildung 5.2). Die Angebotsseite verschärfte damit die rezessionsbedingten Wirkungen auf dem Arbeitsmarkt noch zusätzlich.

Das Arbeitsvolumen gemessen in Zeiteinheiten ist ein guter Indikator für die Leistung des Produktionsfaktors Arbeit, da dadurch Veränderungen der Arbeitszeit, Kurzarbeit und Überstunden mit berücksichtigt werden. Das Arbeitsvolumen in Stunden zur Erstellung des jährlichen Bruttoinlandsprodukts verringerte sich in Westdeutschland zwischen 1960 und 1998 um 22,6 %. Allerdings war das Arbeitsvolumen in den 1960er und der ersten Hälfte der 1970er Jahre wesentlich stärker rückläufig als in den 1990er Jahren und ist seit 1974 relativ konstant (siehe Abbildung 5.3; Miegel 2001).

Die Zunahme der Erwerbstätigen bei deutlich abgenommenem Arbeitsvolumen war statistisch von 1960 bis 1998 nur möglich, weil die jährliche Arbeitszeit je Erwerbstätigem von 2 162 auf 1 562 Stunden (–27,7 %) zurückging. Die Reduzierung der Arbeitszeit erfolgte u. a. durch eine geringere Wochenarbeitszeit, eine höhere Teilzeitquote, mehr Urlaubstage und Erziehungsurlaub.

Seit 1998 sorgten der einsetzende Wirtschaftsaufschwung und die demographische Entwicklung für eine Entlastung des westdeutschen Arbeitsmarktes. Mit im Jahresdurchschnitt 2000 über 2,5 Millionen registrierten Arbeitslosen, einer Stillen Reserve im engeren Sinne in Höhe von 1,5 Millionen Personen und einer Arbeitsmarktpolitik, die den westdeutschen Arbeitsmarkt um weitere 1 Million Personen entlastete, liegt das Ziel „Vollbeschäftigung“ jedoch nach wie vor in weiter Ferne.

Im Zuge der Wiedervereinigung und dem damit verbundenen Systemwechsel ging in Ostdeutschland rund ein Drittel der Arbeitsplätze verloren. 1992 existierte im Osten eine Beschäftigungslücke in Höhe von 2,4 Millionen Arbeitsplätzen (1,2 Millionen Arbeitslose, 1,2 Millionen Stille Reserve und Entlastung der Arbeitsmarktpolitik).

¹²⁷⁾ Dieses Kapitel basiert überwiegend auf verkürzten Auszügen des Vortrags von Walwei (2001). Der Vortrag von Walwei wurde veröffentlicht in Emmerich u. a. (2001).

¹²⁸⁾ Als langzeitarbeitslos werden Personen bezeichnet, deren Arbeitslosigkeit 12 Monate und länger beträgt.

¹²⁹⁾ In den Jahren 1999 und 2000 revidierte das Statistische Bundesamt die Erfassung von Erwerbstätigen, um die so genannten geringfügig Beschäftigten angemessen zu berücksichtigen. Diese Korrektur geht bis in das Jahr 1991 zurück. Deshalb werden Aussagen zur langfristigen Entwicklung von Erwerbstätigkeit, die bis in die 1960er Jahre reichen, hier auf Grundlage der alter Datenbasis getroffen, um die Vergleichbarkeit zu bewahren. Vgl. auch Kapitel 5.2.5.2.4.

Abbildung 5.2

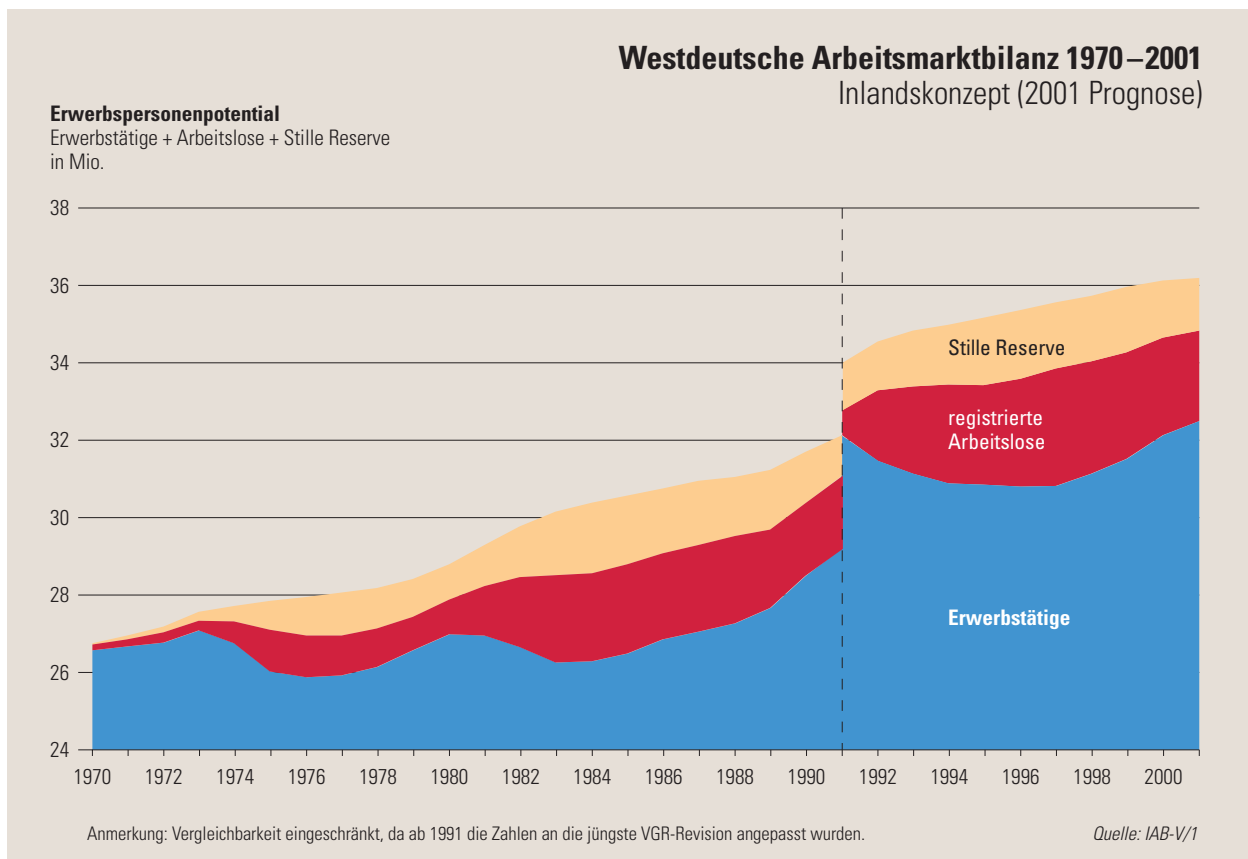
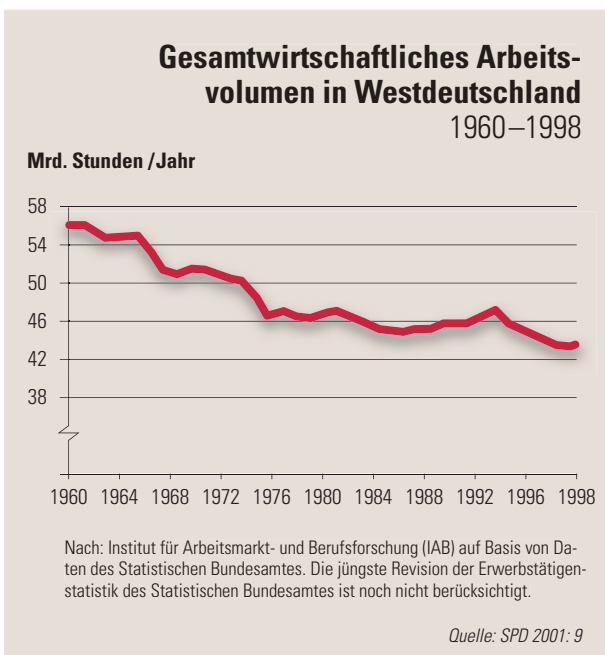


Abbildung 5.3



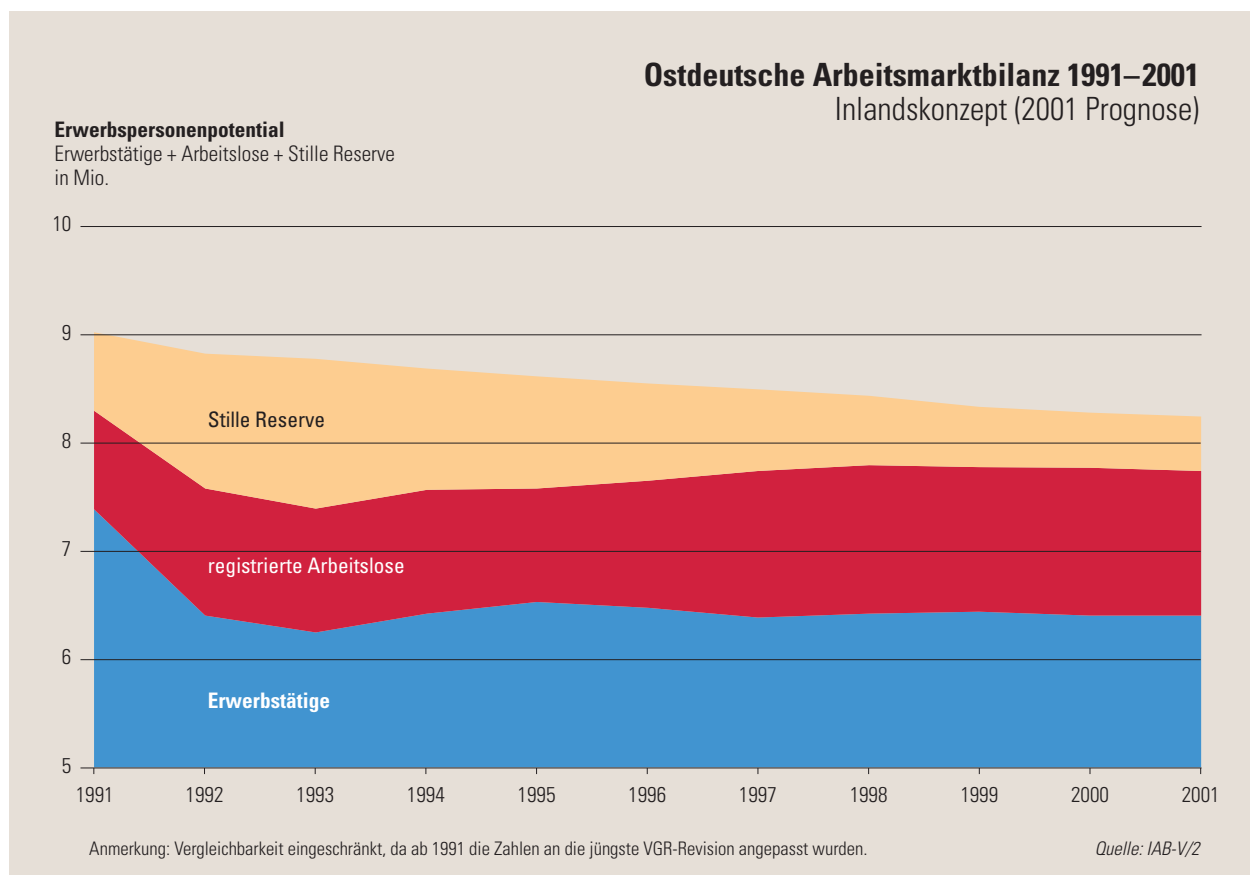
Trotz der enormen Transferleistungen gelang es in den folgenden Jahren nicht, die Unterbeschäftigung spürbar zu senken. Der 1998 einsetzende Wirtschaftsaufschwung ging

– anders als im Westen – nahezu spurlos am ostdeutschen Arbeitsmarkt vorbei. Im Durchschnitt des Jahres 2000 waren immer noch über 1,3 Millionen Personen arbeitslos gemeldet, weitere 0,5 Millionen Personen sind der Stillen Reserve und der Entlastung durch die Arbeitsmarktpolitik zuzurechnen. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Arbeitslosen lag 1998 bei 34,4 % und der an den Erwerbspersonen bei 6,7 % (Bundesregierung 2001: 207).

In den neuen Bundesländern lag die Arbeitslosenquote der Frauen 1998 bei 21,8 %. Sie war damit etwa fünf Prozentpunkte höher als die Quote der ostdeutschen Männer und fast doppelt so hoch wie die Arbeitslosenquoten von Frauen in den Alten Bundesländern. 1998 waren im Bundesgebiet Ost etwa zwei Drittel aller Langzeitarbeitslosen Frauen (Klammer u. a. 2000: 126–130, 142).

Die Gründe für die hohe Unterbeschäftigung in Westdeutschland sind vielschichtig. Auslöser war dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zufolge der Anstieg des Erwerbspersonenpotenzials, der auf der Angebotsseite durch unterschiedliche Faktoren hervorgerufen wurde, u. a. durch die geburtenstarken Jahrgänge in der Nachkriegszeit. Eine wichtige Rolle spielte auch die seit 1970 wachsende Erwerbsbeteiligung insbesondere verheirateter Frauen. Die heutige Erwerbsorientierung von Frauen ist Resultat eines veränderten gesellschaftlichen Rollenverständnisses, welches das tradierte Familienleitbild des männlichen Familienernährermodells in Frage stellt. Schließlich vergrößerte sich das Erwerbspersonenpotenzial durch die Zuwanderung von Übersiedlern, Aussied-

Abbildung 5.4



lern und Ausländern. Die heimische Bevölkerungsentwicklung und deren Erwerbsneigung bilden aber auf kurze und mittlere Frist Rahmenbedingungen, an die sich sowohl Wirtschaft als auch Arbeitswelt anpassen müssen. Zur Bewältigung des Anstiegs des Erwerbspersonenpotenzials wäre in der Vergangenheit ein höheres und auch beschäftigungswirksames Wirtschaftswachstum erforderlich gewesen. Ostdeutschland ist im Rahmen der allgemeinen Entwicklung als Sonderfall zu betrachten. Seit 1990 wurden zwar erhebliche Fortschritte erzielt, z. B. beim Ausbau der Infrastruktur und der gestiegenen Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen. Die im Vergleich zu Westdeutschland traditionell höhere Erwerbsquote, die sich im wesentlichen durch die starke Erwerbsbeteiligung der Frauen erklärt, führt in Ostdeutschland zu einer erheblich höheren Arbeitslosigkeit.

Die gegenwärtige Arbeitsmarktlage in Deutschland ist – trotz einiger positiver Ansätze – nach wie vor von hoher Arbeitslosigkeit geprägt.

5.2.5.2 Strukturwandel des Arbeitskräftebedarfs

5.2.5.2.1 Sektorale Entwicklung¹³⁰⁾

Weltweit ist in allen hochentwickelten Volkswirtschaften ein eindeutiger Trend festzustellen: die Beschäftigung in-

nerhalb der Sektoren verlagerte sich zunächst von der Landwirtschaft (primärer Sektor) zum produzierenden Gewerbe (sekundärer Sektor) und danach zunehmend in Richtung Dienstleistungssektor (tertiärer Sektor). Die Beschäftigung im produzierenden Gewerbe sowie in Großbetrieben ging drastisch zurück, neue Arbeitsplätze entstehen im Dienstleistungssektor sowie in kleineren und mittleren Betrieben.

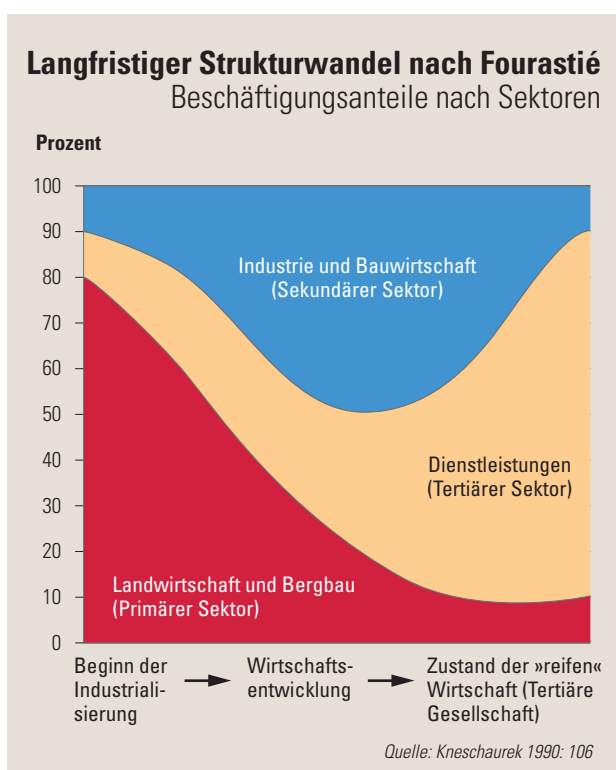
Auch in Deutschland hat sich dieser allgemeine Trend nach der Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten fortgesetzt. In den neuen Bundesländern setzte nach 1990 ein Transformationsprozess der Wirtschaft ein, der noch nicht abgeschlossen ist. Es bestehen weiterhin große strukturelle Probleme in den neuen Bundesländern. Problematisch ist insbesondere das Baugewerbe, bei dem zur Zeit noch etwa 15 % aller Arbeitnehmer in Ostdeutschland (ohne Berlin) beschäftigt sind und in dem weiterhin mit einem massiven Beschäftigungsabbau zu rechnen ist. Auch im Öffentlichen Dienst sind keine positiven Beschäftigungswirkungen zu erwarten. Hingegen konnte sich der Anteil der Beschäftigten im privaten Dienstleistungssektor, vor allem bei unternehmensnahen Dienstleistungen erhöhen. In diesem Bereich waren 1991 noch 4,3 % aller Arbeitnehmer beschäftigt, während ihr Anteil 1999 auf 8 % stieg. Die Annahme, dass der Sektor des verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland die Rolle eines Beschäftigungsmotors übernehmen könne, hat sich bisher nicht bestätigt (Sachverständigenrat 2001: 124 ff.).

¹³⁰⁾ Dieser Abschnitt basiert überwiegend auf verkürzten Auszügen des Vortrags von Walwei (2001).

5.2.5.2.2 Der Tätigkeitsbereich Dienstleistungen im Wandel

Die Entwicklung der Beschäftigung nach Tätigkeitsbereichen zeigt einen deutlichen Trend zur Dienstleistungsgesellschaft, denn auch ein hoher und wachsender Anteil der Erwerbstätigen im produzierenden Gewerbe übt Dienstleistungstätigkeiten aus. Dienstleistungstätigkeiten insgesamt erreichten 1997 einen Beschäftigtenanteil von rund 65 %. Das Ende des industriellen Zeitalters und die Entstehung einer Dienstleistungsgesellschaft bzw. einer „tertiären Zivilisation“ wurde schon Anfang der 1950er Jahre von dem französischen Ökonomen Jean Fourastié prognostiziert (Fourastié 1954, vgl. auch Zinn 1995, siehe Abbildung 5.5).

Abbildung 5.5



Die Definition von Dienstleistungen variiert erheblich, u. a. wird zwischen primären Dienstleistungen (Handels-, Büro-tätigkeiten, allgemeine Dienste wie Reinigen, Bewirten, Lagern, Transportieren, Sichern) und sekundären Dienstleistungen (Forschung und Entwicklung, Organisation und Management sowie Beraten, Betreuen, Lehren, Publizieren u. Ä.) unterschieden. Dieser Definition zufolge stagnierte die Entwicklung bei den primären Dienstleistungen in der ersten Hälfte der 1990er Jahre. Bei sekundären Dienstleistungen erhöhten sich dagegen die Beschäftigungsanteile in Westdeutschland zwischen 1985 und 1995 um gut 4 %-Punkte. Produktionsorientierte Tätigkeiten (Gewinnung, Herstellung, Einrichtung von Maschinen, Wartung, Reparatur) verloren an Bedeutung zugunsten der Dienstleistungstätigkeiten. Der Anteil Beschäftigter in diesem Bereich ging in Westdeutschland um 5,7 % im Zeitraum 1985 bis 1995 zurück.

Die Entwicklung und Beurteilung des Dienstleistungssektors wird die Enquete-Kommission im weiteren Verlauf ihrer Arbeit noch intensiv beschäftigen. Es sei an dieser Stelle bereits darauf hingewiesen, dass eine Differenzierung nach unternehmens-, wissens- und personenbezogenen Dienstleistungen als sinnvoll erachtet wird. Bedeutsam für die Weltwirtschaft sind Analysen, die sich auf Dienstleistungstätigkeiten auf Kapital- und Finanzmärkten beziehen (siehe auch Kapitel 1).

Die eher untergeordnete Rolle, die der Dienstleistungssektor sowohl in der Wissenschaft als auch in der politischen Diskussion spielt, hat zu Unzulänglichkeiten bei seiner Erfassung und Bewertung geführt. Ein wesentlicher Kritikpunkt betrifft die unscharfe Klassifikation von Dienstleistungen, die ein Relikt traditioneller, von der Industriegesellschaft geprägter Denkmuster ist und die ökonomische und gesellschaftliche Dimensionen des modernen Dienstleistungssektors nicht erfasst. Demnach differenziert die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Bundesrepublik Deutschland im Industriesektor 41 und im Dienstleistungssektor lediglich 16 Untergruppen, was in Anbetracht der entsprechenden Beschäftigungsanteile eine deutliche statistische Unschärfe mit sich bringt.

Charakteristisch für diese überholten Denkmuster ist die Auffassung, dass der Industriesektor produktiv sei und der Dienstleistungssektor unproduktiv. Letzteres wird damit begründet, dass Dienstleistungen verkonsumiert und nicht als stoffliches Gut materialisiert werden. Auch die Bewertung von produktionsbezogenen als produktive und personenbezogenen als unproduktive Dienstleistungen ist unzureichend. Krüger weist darauf hin, dass vor allem im internationalen Wettbewerb Dienstleistungen an Wert gewinnen, die den sozialen, qualifikatorischen, politischen und kulturellen Rahmen der materiellen Produktion gewährleisten (Krüger 2001: 11). Demnach sind insbesondere personenbezogene Dienstleistungen an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung stark beteiligt.

Die trotz ihrer Beschäftigungseffekte zu beobachtende Vernachlässigung von personenbezogenen Dienstleistungen ist im engen Zusammenhang mit dem „kulturelle[n] Erbe der Nachrangigkeit zwischen verschiedenen Feldern gesellschaftlicher Arbeit, die im Zeitalter der Industrialisierung durch die Geschlechterfrage gelöst wurde“ (Krüger 2001: 11) zu sehen. Indem in der Industriegesellschaft Dienstleistungen mit Hausarbeit und Niedriglohnbeschäftigungen von Frauen verbunden waren, gelten personenbezogene Dienstleistungen auch heute noch als primäre Aufgabe von Familien und Frauen, Kirchen und gemeinnützigen Einrichtungen. In der modernen Dienstleistungsgesellschaft ist diese Sichtweise jedoch realitätsfern. Personenbezogene Dienstleistungen spielen mittlerweile auch in wissensintensiven Bereichen des IuK-Sektors eine zentrale Rolle (Krüger 2001).

Neben personenbezogenen Dienstleistungen entwickeln sich auch unternehmensbezogene, d. h. von Unternehmen nachgefragte Dienstleistungen sehr dynamisch. Verschiedene Studien weisen auf die Beschäftigungs- und Wachstumspotentiale von wissensintensiven unternehmensbezogenen Dienstleistungen hin. So stieg die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in diesem Wirtschaftsbereich in Westdeutschland zwischen 1977 und 1996 um

150 %. Eine Stärkung der internationalen Wettbewerbsposition deutscher Unternehmen in diesem Marktsegment fördert diese positiven Beschäftigungseffekte (Baethge u. a. 1999: 22–28; Hild u. a. 1999: 3–19).

Eine genaue Analyse von wissens- und unternehmensbezogenen Dienstleistungen sowie eine vertiefende Diskussion von personenbezogenen Dienstleistungen werden die Enquete-Kommission im weiteren Verlauf ihrer Arbeit beschäftigen.

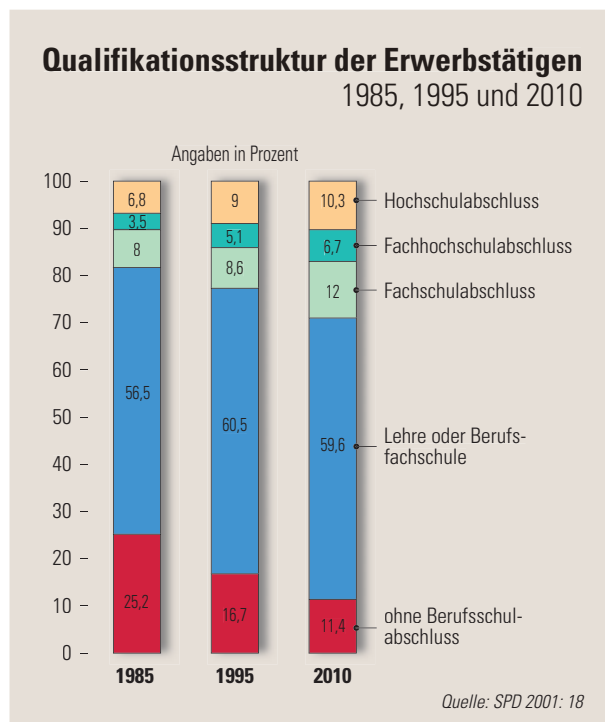
5.2.5.2.3 Qualifikation¹³¹⁾

Die Qualifikationsanforderungen im Beschäftigungssystem sind schon seit über zwei Jahrzehnten stetig angestiegen. Dieser Strukturwandel hat sich seit Beginn der 1990er Jahre noch beschleunigt. In Analysen bezüglich der Veränderung der Arbeitsplatzanforderungen zeichnet sich ein deutlicher Trend zu immer anspruchsvolleren Tätigkeiten ab. In Arbeitsbereichen mit hohem Qualifikationsniveau wächst die Beschäftigung dynamischer als bei Tätigkeiten auf mittlerem oder einfachem Anforderungsniveau. Dies deutet darauf hin, dass die Globalisierung den Strukturwandel der Arbeitswelt auch in hochentwickelten Ländern beschleunigt, indem Einfacharbeitsplätze weg rationalisiert werden und neue Arbeitsplätze mit höherem Anforderungsniveau entstehen. Arbeitsmarkendogene Faktoren haben darüber hinaus Einfluss auf die Geschwindigkeit dieses Prozesses: Je höher die Beschäftigten qualifiziert sind, desto leichter wird ihnen eine Anpassung an neue und anspruchsvollere Tätigkeiten gelingen.

Einer Projektion des IAB zufolge werden sich bis zum Jahr 2010 folgende Trends hinsichtlich der Qualifikationsstruktur der Erwerbstätigen abzeichnen:¹³²⁾ Das Ausgangsjahr der Projektion ist 1985. Die Zahl der Erwerbstätigen ohne Berufsschulabschluss wird sich mehr als halbieren (25,2 % → 11,4 %), während die Zahl der Erwerbstätigen mit einer Lehre oder Berufsfachschule leicht zunimmt (56,5 % → 59,6 %). Hinsichtlich der Hochqualifizierten prognostiziert das IAB eine Steigerung der erwerbstätigen Hochschulabsolventen von 6,8 % auf 10,3 %, während sich die erwerbstätigen Fachhochschulabsolventen annähernd verdoppeln (3,5 % auf 6,7 %). Der prozentuale Anteil der Erwerbstätigen, die eine Fachschule abgeschlossen haben, steigt von 8 % auf 12 % (SPD 2001: 23, siehe Abbildung 5.6).

Die Veränderungen des Qualifikationsbedarfs stehen in Zusammenhang mit dem Wandel der Tätigkeitsstrukturen. Erwerbstätige ohne Berufsabschluss bzw. mit Abschluss einer Lehre oder Fachschule waren 1995 in Westdeutschland zum großen Teil mit produktionsorientierten Tätigkeiten beschäftigt, die an Bedeutung verloren, sowie mit so genannten primären Dienstleistungen, deren Anteil stagnierte. Es sei an dieser Stelle erneut auf die derzeit noch unzureichende Erfassung und Bewertung von Dienstleistungen hingewiesen. Grundsätzlich gilt jedoch, dass sich der Trend zur

Abbildung 5.6



Höherqualifizierung der eingesetzten Arbeitskräfte branchenübergreifend abspielt und nicht mit dem sektoralen Strukturwandel allein begründet werden kann, auch wenn der Weg in die Dienstleistungsgesellschaft die steigende Akademikerbeschäftigung begünstigt hat. Vielmehr steht der ökonomische Erfolg der Wirtschaftszweige in engem Zusammenhang mit dem Bildungsniveau der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. So lag das Wachstum der realen Wertschöpfung bei Branchen mit niedrigem Ausbildungsniveau zwischen 1980 und 1995 gerade bei 9 %, bei Branchen mit hohem Bildungsniveau jedoch bei 60 %. Branchen mit hohem Ausbildungsniveau ihrer Belegschaft konnten die Beschäftigung im gleichen Zeitraum um 20 % erhöhen, solche mit niedriger Humankapitalausstattung passten sich dem internationalen Wettbewerbsdruck durch verstärkte Rationalisierung an und bauten auf diese Weise 19 % ihrer Belegschaft ab.

5.2.5.2.4 Erwerbsformen

Das herkömmliche Normalarbeitsverhältnis wird verstanden als eine stabile, sozial abgesicherte, abhängige Vollzeitbeschäftigung, deren Rahmenbedingungen (Arbeitszeit, Löhne, Transferleistungen) kollektivvertraglich bzw. arbeits- und sozialrechtlich auf einem Mindestniveau geregelt sind. Der normative Schutz des Normalarbeitsverhältnisses will die Existenzsicherung, die auf Erwerbsarbeit beruht, zur Grundlage der alltäglichen Lebensgestaltung machen und die Planbarkeit des Privatlebens fördern.

Das Normalarbeitsverhältnis ist in Deutschland mit dem Modell des männlichen Familienernährers traditionell eng verbunden. Demnach sind überwiegend nicht erwerbstätige Frauen über die Sozialversicherungsansprüche des Mannes

¹³¹⁾ Dieses Kapitel basiert teilweise auf verkürzten Auszügen des Vortrags von Walwei (2001).

¹³²⁾ Zu ähnlichen Ergebnissen kommt die noch nicht veröffentlichte aktuelle Projektion der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) zur „Zukunft von Bildung und Arbeit“ bis 2015.

abgesichert. Gleichzeitig impliziert dieses Konzept allerdings, dass Frauen unentgeltlich Familien- und Hausarbeit leisten, damit der Partner dem Arbeitsmarkt als Vollzeitkraft zur Verfügung stehen kann (Holst und Maier 1998).

Nach Daten auf Basis von Eurostat und Mikrozensus (MK) stagnierte in Westdeutschland die Zahl der unbefristet Vollzeitbeschäftigten zwischen 1988 und 1998 in absoluten Zahlen bei nahezu unverändert 18 Millionen Personen. Der Anteil der unbefristet Vollzeitbeschäftigten an allen Erwerbspersonen ist zwischen 1988 und 1998 von 67 % auf 62 % gesunken. Die unterschiedliche Entwicklung von relativen und absoluten Zahlen ist nach Eurostat und MK auf die Zunahme der Gesamtbeschäftigung um mehr als zwei Millionen Personen zurückzuführen (Bosch 2001: 221; Hoffmann und Walwei 2000: 6).¹³³ Dabei ist der prozentuale Rückgang der Normalarbeitsverhältnisse vor allem eine Folge des starken Anstiegs der Teilzeitbeschäftigung. Zwischen 1991 und 2000 nahm die Anzahl der Teilzeitbeschäftigten in Westdeutschland sehr stark (+56 %) und in Ostdeutschland dramatisch (+125 %) zu.¹³⁴ Die Teilzeitquote stieg in Westdeutschland von 17,6 auf 26,7 % und in Ostdeutschland von 7,4 auf 20,2 % (siehe Tabelle 5.3). Diese Entwicklung beruht im Wesentlichen auf der Erhöhung der Erwerbstätigkeitsquote der Frauen. Die Teilzeitquote von Frauen war im Jahr 1999 ca. doppelt so hoch wie die der Männer. In den Neuen Bundesländern kann der Trend zur Teilzeitbeschäftigung u. a. mit der hohen Anzahl von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen erklärt werden, die meist mit verkürzten Arbeitszeiten durchgeführt werden (Bach 2001: 3).

Über das Ausmaß an „unsicherer Beschäftigung“ liegt für 1998/99 eine Erhebung des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) und des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) vor. Als „unsicher“ gilt eine Beschäftigung, die in der Regel nicht auf Dauer angelegt ist beziehungsweise kein existenzsicherndes Einkommen gewährleistet und/oder arbeits- und sozialrechtlich nicht abgesichert ist. Diese Erwerbsformen treten in der Regel als

¹³³ Die genannten Daten basieren auf Eurostat-Arbeiterhebungen und dem Mikrozensus und sind von der Revision des Statistischen Bundesamtes nicht betroffen. Sie beziehen sich bis 1990 nur auf Westdeutschland und ab 1991 auf die Bundesrepublik Deutschland insgesamt, so dass die Aufteilung der Eurostat-Ergebnisse von 1998 auf West- und Ostdeutschland geringe Unschärfen enthält. Darüber hinaus schränken Modifikationen des Fragenkatalogs die langfristige Vergleichbarkeit ein. Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass sich die Zahlen von Eurostat und MK von denen des Statistischen Bundesamtes unterscheiden. Um die langfristige Vergleichbarkeit zu ermöglichen, revidierte Zahlen jedoch bislang nur bis 1991 vorliegen, wird auf unrevidierte Zahlenreihen, d. h. auf Daten, die nach der alten Erhebungsmethode ermittelt wurden, zurückgegriffen. Für Westdeutschland werden auf Basis unrevidierter Datenreihen des IAB die Erwerbstätigenzahlen für 1988 mit 27,26 Millionen und für 1998 mit 27,91 Millionen ausgewiesen. Diesen Angaben zufolge ist die Zahl der Erwerbstätigen in diesem Zeitraum insgesamt relativ stabil geblieben. Unter der Prämisse eines sinkenden relativen Anteils von unbefristeten Vollzeitbeschäftigten würde folglich auch die absolute Zahl der Normalarbeitsverhältnisse abnehmen.

¹³⁴ Zu den Teilzeitbeschäftigten gehören in dieser Datenreihe die „Normal“-Teilzeitbeschäftigten und die Geringfügig Beschäftigten. Für die Anzahl der Geringfügig Beschäftigten wird in Deutschland für 1999 eine Zahl von vier Millionen angegeben. Das sind 45 % der Teilzeitbeschäftigten.

befristete Beschäftigung (inkl. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen), Leiharbeit, geringfügige Beschäftigung und Freie Mitarbeit auf (Schreyer 2000).

Der Erhebung des BIBB und IAB zufolge fallen in Westdeutschland rund 10 % und in Ostdeutschland rund 16 % der Beschäftigten in diese Kategorie. Erheblich höher war der Anteil der ungesicherten Arbeitsplätze bei den Frauen (14,3 % im Westen und 17,6 % im Osten), bei unter 35-jährigen (14,2 % im Westen und 17,9 % im Osten) sowie besonders bei den Beschäftigten ohne Berufsausbildung (20,6 % im Westen und 32,3 % im Osten). Im Ost-West-Vergleich haben sich im Großen und Ganzen die jeweiligen Anteile der Erwerbsformen mit Ausnahme der unsicheren Beschäftigungsverhältnisse angeglichen (Schreyer 2000).

Für das gesamte Aggregat der „Unsicheren Beschäftigung“, wie es in der oben zitierten Erhebung des BIBB definiert worden ist, gibt es nach Auskunft des IAB keine langfristige Datenreihe. Verfügbar sind langfristige Untersuchungen zu den einzelnen Beschäftigungsfeldern der befristeten Beschäftigung, Leiharbeit und geringfügigen Beschäftigung.

Als Grundlage für die Beurteilung der empirischen Entwicklung der befristeten Beschäftigung steht der Mikrozensus zur Verfügung. Das hier verwendete Datenmaterial (siehe Tabelle 5.4) bezieht sich auf Arbeiter und Angestellte ohne Auszubildende. In den Zahlen enthalten ist die Beschäftigung im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik. Werden die vorübergehend in Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik Beschäftigten herausgerechnet, so verringert sich die Befristungsquote im Jahr 1999 im Westen von 7,1 % auf 6,8 % und im Osten von 13,1 % auf 6,5 % (Rudolph 2000: 6, siehe auch Tabelle 5.4).¹³⁵ In Westdeutschland stieg die befristete Beschäftigung zwischen 1985 und 1999 absolut um 590 000 (+56 %). Die Quote der befristeten Beschäftigungsverhältnisse an der Gesamtzahl der Arbeiter und Angestellten stieg im gleichen Zeitraum von 5,4 % auf 7,1 %. Es fällt auf, dass sich im betrachteten Zeitraum die Quote der unter 25-Jährigen am stärksten erhöht hat. Sie verdoppelte sich in West- und in Ostdeutschland, so dass sich im Jahr 1999 jeder fünfte Beschäftigte im Westen und jeder vierte Beschäftigte im Osten in dieser Altersklasse in einem befristeten Anstellungsverhältnis befand.

Die Leiharbeit – vom IW auch als Zeitarbeit bezeichnet – hat von einem geringen Niveau ausgehend in der langfristigen Betrachtung absolut und relativ kräftig zugenommen. Die Zahl der Leiharbeitnehmer stieg von 11 000 im Jahre 1975 auf 285 000 im Jahr 1999 (Klöß 2000: 6). Dies entspricht nach Berechnungen des IW-Köln einer durchschnittlichen jährlichen Anstiegsrate von 14 % in der Periode 1975/99. Die Zeitarbeitnehmerquote, also der Anteil der Zeitarbeitnehmer an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, stieg im gleichen Zeitraum von weniger als 0,1 % auf 1,1 % im Jahre 1999.

Die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse¹³⁶ haben sich nach einem Forschungsbericht des Bundesministe-

¹³⁵ Nach Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit arbeiteten gut 87 000 Personen im Westen und 337 000 im Osten in Arbeitsbeschaffungs- und Strukturpassungsmaßnahmen.

¹³⁶ Die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse werden als sozialversicherungsfreie Tätigkeiten definiert und entsprechen in der Regel den 630-DM-Jobs.

riums für Arbeit und Sozialordnung zwischen 1987 und 1997 in Westdeutschland um 1,3 Millionen auf 3,6 Millionen erhöht. In diesen Zahlen sind nur Personen berücksichtigt, die ausschließlich einer geringfügigen Beschäftigung nachgingen, u. a. Arbeitslose, Rentner, für die Haushaltsführung verantwortliche Personen, Studierende, Schüler und sonstige in Ausbildung befindliche Personen (Bundesregierung 2001: 105). Die Anzahl der geringfügig Nebentätigen wird in Tabelle 5.5 gesondert ausgewiesen. Auffällig an dieser Entwicklung ist, dass sich sowohl in West- als auch in Ostdeutschland die Anzahl der Personen, die ausschließlich einer geringfügigen Beschäftigung nachgingen proportional deutlich stärker erhöht hat als die Personenzahl, die diese Beschäftigungsform nur als Nebentätigkeit ausführte. Inwieweit die gesetzlichen Neuregelungen bezüglich der geringfügigen Beschäftigung und der Selbstständigkeit zu einer deutlichen Veränderung dieser Situation geführt hat, wäre mit empirischen Untersuchungen noch zu bestätigen.

Aufgrund divergierender empirischer Angaben bei den Erwerbstätigenzahlen und einer oftmals unklaren Definition von Normalarbeitsverhältnissen fällt die Beurteilung hinsichtlich der Entwicklung des Normalarbeitsverhältnisses in absoluten Zahlen unterschiedlich aus. So wird sowohl die These, dass es keinen Beleg für eine Erosion oder gar ein Ende des Normalarbeitsverhältnisses gebe als auch die These einer schleichenden Erosion des Normalarbeitsverhältnisses vertreten. Einigkeit besteht darüber, dass ein deutlicher Rückgang der relativen Bedeutung von Normalarbeitsverhältnissen im Verhältnis zur gesamten Zahl der abhängigen Beschäftigten zu beobachten ist.

Das Normalarbeitsverhältnis wird durch neue Arbeitsformen nicht bzw. nur marginal ersetzt. Konsensual wird die These vertreten, dass sich neben dem Normalarbeitsverhältnis neue Erwerbsformen immer mehr ausbreiten. Kennzeichnend für die Entwicklung ist eine Differenzierung der Arbeitsverhältnisse. Keineswegs ist alles, was nicht abhängige oder unbefristete Vollzeitbeschäftigung ist, deswegen auch unbedingt neu, „unnormale“ oder pauschal mit prekärer Beschäftigung gleichzusetzen. Dieser Bereich ist vielmehr in sich heterogen und umfasst neben der ungeschützten Arbeit (befristete oder geringfügige Beschäftigung, Leiharbeit, Scheinselbstständigkeit) und der Selbstständigkeit auch die freiwillig angestrebte und auf individuelle Präferenzen gründende unbefristete sozialversicherte Teilzeitbeschäftigung.

Zum anderen erfolgt auch innerhalb des fortbestehenden Normalarbeitsverhältnisses teilweise eine „Entnormalisierung“, z. B. durch die Ausbreitung von flexiblen Arbeitszeiten. Allerdings enthielt auch die herkömmliche Arbeitswelt etliche atypische Teilbereiche, wie z. B. Nacht-, Sonntags- und Schichtarbeit oder Arbeit in Kleinbetrieben ohne Kündigungsschutz und ohne Recht auf betriebliche Interessenvertretung.

Die zukünftigen Erwerbsformen werden wesentlich mitgeprägt durch die in den letzten Jahren deutlich gestiegene und allen Prognosen zufolge auch in den nächsten Jahren weiter zunehmende Erwerbsquote der Frauen. Dieses zusätzliche Arbeitsangebot ist in der Regel nicht, wie bei den Männern im Alleinverdienermodell, von Reproduktionsarbeit entlastet, sondern muss beide Bereiche miteinander verknüpfen. Die Nachfrage nach Arbeitszeiten und Be-

schäftigungsformen wird maßgeblich davon geprägt, ob und in welchem Ausmaß eine öffentliche Infrastruktur für Kinderbetreuung angeboten wird. In Ländern mit unzureichender Infrastruktur werden viele Frauen nur eine Teilzeitarbeit anstreben können oder auf Kinder verzichten. Ein europäischer Vergleich zeigt, dass die Arbeitszeitpräferenzen zwischen Männern und Frauen sich umso eher angleichen, je besser die Infrastruktur für Kindererziehung ausgestaltet ist. Kinderfürsorge wird in europäischen Ländern unterschiedlich finanziert.

Vollbeschäftigung und wirtschaftliches Wachstum waren die Wegbereiter des Normalarbeitsverhältnisses der 1950er und 1960er Jahre. Hohe Arbeitslosigkeit hingegen fördert prekäre Beschäftigungsverhältnisse, da die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt steigt und die Verhandlungsposition der abhängig Beschäftigten geschwächt wird.

Die Unternehmen können die Marktsituation stärker auf die Beschäftigten abwälzen und ihnen nur weniger gesicherte Arbeitsplätze anbieten. Bei abnehmender Arbeitslosigkeit werden die Unternehmen demgegenüber um die knappen Arbeitskräfte konkurrieren und die Beschäftigungsbedingungen verbessern. Standardisierte und gesicherte Beschäftigungsformen nützen dann auch den Unternehmen selbst, da diese Standards auch Ansprüche der Beschäftigten begrenzen und Verteilungskonflikte aus dem betrieblichen Alltag herausnehmen.

Ein weiterer Abbau der Arbeitslosigkeit, der langfristig aufgrund der demographisch bedingten Reduzierung des Erwerbspersonenpotenzials zu erwarten ist, kann somit das Normalarbeitsverhältnis, wenn auch in gewandelten Formen, nachhaltig stabilisieren (siehe hierzu auch Kapitel 5.2.5.3).

5.2.5.3 Zur zukünftigen Entwicklung¹³⁷⁾

Die künftige Wirtschaftsstruktur Deutschlands dürfte durch hochwertige Produkte mit hoher Forschungs- und Entwicklungsintensität und durch hochwertige, überwiegend unternehmensbezogene Dienstleistungen (wie z. B. Beratungs- und Finanzdienste) als Folge einer weiter zunehmenden internationalen Arbeitsteilung gekennzeichnet sein. Globalisierung und technische Entwicklung stehen dabei in einer engen Wechselbeziehung zueinander. Verschärfter internationaler Wettbewerb durch Fortschritte im Bereich der IuK-Techniken zwingt zu zusätzlichen Innovationsbemühungen und immer kürzeren Produktzyklen. Dies erhöht den Druck auf Ausweitung und Internationalisierung der Absatzgebiete, um die hohen Entwicklungskosten amortisieren zu können. Komplementarität und nicht Substitutionalität kennzeichnen das künftige Verhältnis von Industrie und Dienstleistungen, d. h., der Dienstleistungssektor wird die Industrieproduktion nicht vollständig ablösen, vielmehr werden sich beide Sektoren ergänzen. Die Zukunft dürfte in der intelligenten Verknüpfung von Industrieproduktion und ergänzenden Dienstleistungen liegen.

Relativ günstige Perspektiven zeichnen sich für regional und lokal orientierte Produktionen und Dienste ab, die dem internationalen Wettbewerb weniger ausgesetzt sind wie z. B. das Handwerk, kunden- und transportorientierte Ferti-

¹³⁷⁾ Dieses Kapitel basiert teilweise auf verkürzten Auszügen des Vortrags von Walwei (2001).

gungen, persönliche und soziale Dienste und allgemeine Infrastrukturdienste.

Beschäftigungsverluste wird es in solchen Wirtschaftszweigen geben, die bisher abgeschottet nun verstärkt der Konkurrenz auf liberalisierten Märkten ausgesetzt werden. Diese Entwicklung gilt gleichermaßen für Branchen, die bereits heute starker Konkurrenz ausgesetzt sind (weite Teile des Verarbeitenden Gewerbes, Schifffahrt, Häfen, übriger Verkehr) oder in denen weitere erhebliche Produktivitätssteigerungspotenziale zu erwarten sind (Kredit- und Versicherungsgewerbe).

Die Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials wird im Wesentlichen von sinkenden Geburtenraten, der steigenden Frauenerwerbsquote und von Wanderungseffekten beeinflusst. In früheren Jahren nahm das Arbeitskräfteangebot jedes Jahr in aller Regel zu. Auch zwischen 1992 und 2000 gab es kein Jahr, in dem das Erwerbspersonenpotenzial in absoluten Zahlen nicht gestiegen war (siehe Tabelle 5.6). Es nahm in diesem Zeitraum um jährlich durchschnittlich 153 000 Personen zu, weil die demographisch bedingte Verringerung der Erwerbspersonen durch die positive Veränderung des Erwerbsverhaltens und des Wanderungssaldos regelmäßig mehr als ausgeglichen wurde (Autorengruppe 2001a: 9; Autorengruppe 2001b: 6)

Obwohl bei der zusammengefassten Geburtenziffer¹³⁸⁾ für Westdeutschland seit den 1980er Jahren von einer Stagnation gesprochen werden kann, wird der demographische Effekt zumindest in den nächsten Jahrzehnten durch höhere Sterbefälle als Geburten je 1000 Einwohner negativ bleiben. Die Unsicherheit der Prognose der zukünftigen Wohnbevölkerung ist stark durch die unterschiedliche Annahmen der künftigen Migration geprägt. Nach der „Probabilistischen Bevölkerungsprognose auf Expertenbasis“ von Lutz, Anderson und Scherbov beträgt die Bevölkerungsgröße Deutschlands nach einer 1998 veröffentlichten Arbeit im Jahre 2020 mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % zwischen 73 und 87 Millionen Menschen (im Vergleich zu 82 Millionen im Jahre 1999) (Deutscher Bundestag 1998: 70). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Wohnbevölkerung im Jahre 2020 möglicherweise durch hohe Migrationszahlen aufgrund politischer Entscheidungen wie Einwanderungsquoten und Freizügigkeit im Rahmen der EU-Osterweiterung durchaus den oberen Bereich der Prognose erreichen könnte. Trotz der rückläufigen demographischen Entwicklung kann deshalb eine Entlastung des Arbeitsmarktes durch die Angebotsseite vom heutigen Zeitpunkt aus nicht sicher prognostiziert werden.

Handlungsbedarf entsteht überdies durch die Beschleunigung des Strukturwandels durch die zunehmende internationale Arbeitsteilung und die Möglichkeit für deutsche transnational agierende Konzerne auf das Arbeitsangebot anderer Länder zurückzugreifen. Gleichzeitig beschäftigen ausländische Unternehmen deutsche Arbeitnehmer.

Die Zahl der deutschen Beschäftigten durch ausländische Unternehmen im Zeitraum zwischen 1989 und 1998 stagnierte, während die Zahl der ausländischen Beschäftigten durch deutsche Unternehmen stark zunahm (+73 %) (HWWA 2001: Tabelle 4.3.1.1 und eigene Berechnungen).

¹³⁸⁾ Diese Ziffer gibt an wie viele Kinder von 1 000 Frauen in ihrem Leben geboren werden.

Die Differenz zwischen beiden Zahlen betrug 1998 zugunsten der ausländischen Beschäftigten deutscher Unternehmen 2,1 Millionen. Diese Differenz kann nicht so interpretiert werden, dass sie in voller Höhe die Arbeitsnachfrage im Inland reduziert hat. Es ist zu berücksichtigen, dass ein großer Teil der Beschäftigung wie z. B. im Vertriebs- und Marketingbereich nur im Ausland erfolgen kann, d. h. komplementär zur inländischen Beschäftigung ist. Außerdem ist bei der Betrachtung zu berücksichtigen, dass die Bundesrepublik Deutschland durch einen regelmäßigen Handelsbilanzüberschuss (65,2 Mrd. Euro im Jahre 1999) sich einen nicht unbeträchtlichen Teil seiner Beschäftigten im Exportsektor auf Kosten der betroffenen Handelspartner sicherte.

Fazit der Arbeitsmarktanalyse des IAB ist, dass die Arbeitskräftenachfrage durch ein kräftiges Wirtschaftswachstum belebt wird, das zu einem allmählichen Anstieg der Erwerbstätigenzahlen führte. Gleichwohl war auch schon vor dem konjunkturellen Aufschwung ein Anstieg der Erwerbstätigenzahlen infolge von Arbeitszeitverkürzung und mehr Teilzeitbeschäftigungen zu verzeichnen. Demographische Gründe sprechen für eine Entlastung des Arbeitsmarktes von der Angebotsseite. Jedoch könnten Einflussfaktoren, die mit Blick auf Migration, Freizügigkeit bei der EU-Osterweiterung und Veränderungen des Erwerbsverhaltens von Frauen bestehen, die aufgrund demographischer Entwicklungen eintretende Entlastung des Arbeitsmarktes kompensieren. Auch makroökonomische Auswirkungen des demographischen Wandels, wie gesamtwirtschaftliche Nachfrageveränderungen, Produktivitätsentwicklung oder Staatsverbrauch, haben Einfluss auf das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung. Die Prognosen diesbezüglich sind jedoch noch mit großen Unsicherheiten belastet (Hofmann und Meier 2001). Ein hoher Beschäftigungsstand wird sich nicht von selbst einstellen, vielmehr bedarf es intensiver politischer Bemühungen. Ein erfolgreicher Strukturwandel, die Integration geringqualifizierter und damit wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und die Bewältigung der Probleme, die sich aus dem demographischen Wandel ergeben, sind die zentralen Herausforderungen für eine längerfristige Beschäftigungspolitik in Deutschland.

5.3 Die weltwirtschaftlichen Trends vor dem Hintergrund der Globalisierung¹³⁹⁾

Die vorgestellten statistischen Entwicklungsverläufe ergeben kein einheitliches Gesamtbild des Einflusses der Globalisierung auf die Weltwirtschaft, weder in querschnittlicher Betrachtung noch im Zeitablauf. Es bestehen offenkundig große Disparitäten zwischen den Regionen, und es zeigen sich Trendbrüche und Trendwechsel. Dennoch dominieren einige grundlegende Verlaufsmuster, insbesondere in der längerfristigen Perspektive. Dazu gehört die im Weltmaßstab zu beobachtende Verlangsamung des wirtschaftlichen Wachstums und der Produktivität sowie das weitere Auseinanderdriften von reichen und armen Ländern hinsichtlich Beschäftigungsniveau, Einkommen, sozialer und technischer Infrastruktur und Entwicklungschancen.

¹³⁹⁾ Dieses Kapitel basiert überwiegend auf verkürzten Auszügen von Sengenberger (2001).

Die bezeichneten Entwicklungspfade passen schwerlich zu einer durchweg optimistischen Interpretation der Globalisierung. Steigenden Wohlstand gibt es bislang nur für wenige der Entwicklungsländer und auch dort zumeist nur für Teile der Bevölkerung. Ob die jüngste Verbesserung der Wachstumsperspektiven, die dem „neuen Markt“ der Informations- und Kommunikationstechniken zugeschrieben werden, wirklich umfassend und nachhaltiger Natur sein werden, ist derzeit noch nicht schlüssig zu beantworten.

Die Antwort auf die Frage nach den wirtschaftlichen und sozialen Wirkungen von internationalem Handel und grenzüberschreitendem Kapitalverkehr ist komplex. Die Länder in der wirtschaftlich am stärksten integrierten Region, der EU, gehören zu den Ländern mit dem höchsten Lebensstandard, aber auch zu jenen mit vergleichsweise geringen Wachstumsraten. Die dynamischen Staaten in Süd- und Südostasien verdanken ihren Aufstieg ohne Zweifel der Integration in den Weltmarkt. Außenhandel und ausländische Direktinvestitionen sind nach Regionen und Staaten höchst ungleich verteilt. Die wirtschaftliche und soziale Lage ist zwischen und innerhalb der Weltregionen, oft sogar innerhalb der Nationalstaaten, sehr differenziert. Viele Länder des Südens, insbesondere in Afrika, sind heute stärker marginalisiert als vor 30 oder 40 Jahren. Zwar hat sich der Anteil der Exporte am BIP der Entwicklungsländer insgesamt erhöht, aber diese Steigerung konzentrierte sich auf lediglich 13 Länder unter ihnen (drei in Lateinamerika und 10 in Ost- und Südostasien). Letztere sind in ihrer Wirtschaftskraft und in ihrem Entwicklungsstand näher an die entwickelten Industrieländer gerückt. In der großen Zahl der übrigen Entwicklungsländer ging die Exportquote zurück. Ihre Ausfuhr beschränkt sich zudem stark auf Rohstoffe und nicht auf industrielle Güter. Das Problem, das es zu lösen gilt, ist offensichtlich zunächst das des Zugangs und der Teilhabe an der Globalisierung. Die große Mehrzahl der Menschen in der dritten Welt sind bislang eher Zuschauer als Teilnehmer oder gar Mitgestalter des Globalisierungsprozesses. Zu den Ursachen zählt u. a., dass die entwickelten Länder ihre Märkte für Produkte der Landwirtschaft und des verarbeitenden Gewerbes der Entwicklungsländer wenig geöffnet haben.

Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) weist darauf hin, dass verstärktes Wachstum zwar nach wie vor der Motor für eine Verbesserung der Beschäftigungslage ist, aber Wachstum nicht zwangsläufig mehr Beschäftigung und weniger Armut bedeutet (UNDP 1997: 84 f.). Führt Wachstum, wie in Brasilien, Kolumbien, Kenia und Südafrika geschehen, zu großer sozialer Ungleichheit von Löhnen und Einkommen, so wird die Armut eher zunehmen.

Die besonders in den OECD-Staaten populäre These vom „jobless growth“, d. h. vom BIP-Wachstum ohne Beschäftigungszuwachs, ist in ihrer generellen Form nicht haltbar. Bei einem in den letzten zwei Jahrzehnten nur leicht abnehmendem Arbeitsvolumen hat sich die Beschäftigungsintensität des Wachstums aufgrund niedrigerer Raten beim Produktivitätswachstum erhöht. Arbeitszeitverkürzungen haben dazu beigetragen, dass das für die Produktion des BIP notwendige Arbeitsvolumen auf Erwerbspersonen verteilt und damit die Beschäftigtenquote positiv beeinflusst wurde.

Verbessert sich der Beschäftigungsstand bis hin zur Vollbeschäftigung, so steigen die Möglichkeiten, dass sich über

eine stärkere Verhandlungsposition der Arbeitnehmer auch bestimmte soziale Probleme vermindern. In den USA sind beispielsweise in den letzten Jahren, als sich die Arbeitslosigkeit auf 4 % hin bewegte, erstmals die Reallöhne auch der weniger Qualifizierten wieder gestiegen, die Armut hat sich etwas verringert und das – im internationalen Vergleich sehr hohe – Niveau der Kriminalität ist seit langem erstmals rückläufig.

Wirtschaftliche Ungleichheit innerhalb der Staaten mindert das Wachstumspotenzial, während eine Umverteilung zugunsten der ärmeren Bevölkerung, z. B. durch eine Bodenreform, die Wachstumschancen erhöht. Mit der Verringerung der Armut verlangsamt sich langfristig das Bevölkerungswachstum. Ferner gibt es eine klare statistische Korrelation zwischen dem Armutsniveau und der Wahrscheinlichkeit ziviler Konflikte. Bürgerkriege sind in den Entwicklungsländern um ein Vielfaches häufiger als in Ländern mit hohem Einkommensniveau. Die weitaus meisten Kriege dieser Art finden sich in Afrika.

Wenig Unterstützung aus den vorliegenden Daten erfährt die – besonders in Deutschland – vertretene Anschauung, wonach menschliche Arbeit durch (intelligente) Techniken ersetzt werde, der Gesellschaft die Arbeit ausgehe und das Vollbeschäftigungsziel illusorisch geworden sei und man deshalb auf gänzlich andere Weise, z. B. durch nicht erwerbsorientierte Eigen- oder Bürgerarbeit, neue Arbeit schaffen müsse (Rifkin 1995; Beck 1999). Würden diese Thesen zutreffen, müsste die Erwerbstätigkeit überall und stetig schrumpfen. Dies ist indes, wie wir oben gesehen haben, keineswegs der Fall (IW 1999). Die Beschäftigungslage – obgleich vielerorts prekär – hat sich in einigen Teilen der Welt wieder verbessert, und es gibt elf OECD-Länder, deren Arbeitslosigkeit sich – mit weiter fallender Tendenz – in der Größenordnung von 2 bis 4 % bewegt, die sich also Vollbeschäftigungsniveau nähern oder es bereits erreicht haben. Es scheint, als habe man mit der These der Gesellschaft ohne Arbeit einen Mythos erzeugt, indem von einem temporären oder punktuellen Trend auf eine säkulare Entwicklung geschlossen wurde. Die Vorstellung vom Ende der Erwerbsarbeit ist weder heute noch in der Vergangenheit belegbar. Eher ist das Gegenteil der Fall. Gemessen an der Beschäftigungsquote, und insbesondere an der höheren Erwerbsbeteiligung der Frauen in vielen Ländern, war die Arbeitsgesellschaft noch nie so fest etabliert wie heute. Dies schließt keineswegs aus, dass es heute in der Arbeitsgesellschaft mehr Unsicherheit und Ängste vor Arbeitsplatzverlust gibt als vor zwei oder drei Jahrzehnten.

5.4 Globalisierung als Gestaltungsaufgabe – die Rolle der ILO¹⁴⁰⁾

Weltweit gesehen sind positive Effekte der Globalisierung bisher nicht durchgängig zu erkennen. So ist Skepsis und Widerstand besonders in den ärmeren Ländern und unter benachteiligten Gruppen weit verbreitet, wie zahlreiche Proteste von Bürgerinnen und Bürgern, Nichtregierungsorganisationen und kirchlichen Vertretern bei internationalen Tagungen u. a. der Welthandelsorganisation zeigen. Eine der vorrangigen Aufgaben ist deshalb, dass die Globalisierungspolitik so ausgerichtet wird, dass die Probleme der

¹⁴⁰⁾ Dieses Kapitel basiert überwiegend auf verkürzten Auszügen von Sengenberger (2001).

benachteiligten Länder bzw. die der benachteiligten Personengruppen stärker berücksichtigt werden.

Dazu gehört eine Stärkung von überstaatlichem, multilateralem Handeln mit dem Ziel einer auf soziale Ziele orientierten, nachhaltigen Entwicklung. Soziale Mindeststandards spielen in diesem Kontext eine zentrale Rolle und werden im Abschnitt über Sozialstandards in Kapitel 4.2.6 thematisiert.

Ohne auf den noch stärker zu diskutierenden Arbeitsprogramm- und Instrumenten auf europäischer und internationaler Ebene einzugehen, soll an dieser Stelle dennoch kurz auf die besondere Rolle der ILO bei der Regulierung von politischer Gestaltung von Globalisierung hingewiesen werden.

Die grundlegende Zielorientierung der ILO wurde in den vergangenen zwei Jahren durch die Formel „Menschenwürdige Arbeit für alle im 21. Jahrhundert“ neu bestimmt. „Für alle“ bedeutet für alle Länder ungeachtet des Entwicklungsgrads und für alle Beschäftigtengruppen, also abhängig Beschäftigte wie Selbstständige. Die Zielsetzung muss zentraler Bestandteil internationaler wie nationaler Entwicklungspolitik werden. Das Generalziel der ILO wird durch folgende vier miteinander verknüpfte Teilziele verfolgt:

- 1) Förderung der grundlegenden Arbeitnehmerrechte, die in der 1998 angenommenen Erklärung der ILO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zusammengefasst sind.

Dazu zählen die Vereinigungsfreiheit und Tarifautonomie,¹⁴¹⁾ die Freiheit von Zwangsarbeit¹⁴²⁾ und geschlechtlicher Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf¹⁴³⁾ und das Verbot der Kinderarbeit.¹⁴⁴⁾ Über diese Kernarbeitsnormen erzielte man bereits beim Weltsozialgipfel 1995 in Kopenhagen eine Einigung. Es wurde ein internationaler Konsens hergestellt, dass ein allgemein akzeptiertes Mindestniveau benötigt wird, um zu verhindern, dass die weltweite Standortkonkurrenz die Arbeits- und Lebensbedingungen verschlechtert. Der ILO kommt eine zentrale Rolle zu, für eine sozialpolitische Flankierung des globalen Wettbewerbs durch universelle soziale Mindeststandards in der Arbeitswelt zu sorgen.

¹⁴¹⁾ Übereinkommen Nr. 87 (1948), von Deutschland am 20. März 1957 ratifiziert und insgesamt von 138 Ländern unterzeichnet und Übereinkommen Nr. 98 (1949), von Deutschland am 8. Juni 1956 ratifiziert und insgesamt von 150 Ländern unterzeichnet (Stand: 2. Oktober 2001).

¹⁴²⁾ Übereinkommen Nr. 29 (1930), von Deutschland am 13. Juni 1956 ratifiziert und insgesamt von 159 Ländern unterzeichnet und Übereinkommen Nr. 105 (1957), von Deutschland am 22. Juni 1959 ratifiziert und insgesamt von 157 Ländern unterzeichnet (Stand: 2. Oktober 2001).

¹⁴³⁾ Übereinkommen Nr. 100 (1951), von Deutschland am 8. Juni 1956 ratifiziert und insgesamt von 153 Ländern unterzeichnet und Übereinkommen Nr. 111 (1958), von Deutschland am 15. Juni 1961 ratifiziert und insgesamt von 152 Ländern unterzeichnet (Stand: 2. Oktober 2001).

¹⁴⁴⁾ Übereinkommen Nr. 138 (1973), von Deutschland am 8. April 1976 ratifiziert und insgesamt von 112 Ländern unterzeichnet und Übereinkommen Nr. 182 (1999), von insgesamt 100 Ländern unterzeichnet. In Deutschland wurde der Entwurf eines Ratifizierungsgesetzes für das Übereinkommen Nr. 182 den gesetzgebenden Körperschaften zugeleitet (Stand: 2. Oktober 2001).

- 2) Förderung der Beschäftigung und der Arbeitseinkommen.

Die ILO hält am Ziel der vollen, produktiven und frei gewählten Beschäftigung fest, das in dem ILO-Übereinkommen Nr. 122 (von 1964) formuliert ist und in der Kopenhagener Erklärung 1995 bestätigt und erweitert wurde. Dort wird in der Verpflichtung Nr. 3 des Aktionsplanes von den Unterzeichnerstaaten gefordert, dass ihre jeweilige nationale Wirtschafts- und Sozialpolitik vorrangig auf das Ziel der Vollbeschäftigung auszurichten ist. Der wirtschaftliche Integrationsprozess ist so zu gestalten, dass alle Menschen, die arbeiten wollen, die Möglichkeit zu einer menschenwürdigen Arbeit erhalten. Mehr Beschäftigung und bessere Qualität der Arbeitsplätze schließen einander nicht aus, sondern ergänzen sich. In der Schaffung von Arbeit und ihrer angemessenen Entlohnung sieht die ILO ein erstrangiges Instrument zur Überwindung von Armut und zur Förderung der sozialen Kohäsion. Bildung und Berufsbildung müssen einen weitaus größeren Stellenwert als bisher erhalten. Sie müssen für jeden zugänglich gemacht werden.

- 3) Sozialer Schutz im Arbeitsleben in Form von Arbeitsschutz, d. h. Schutz vor Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, wie Schutz in Gestalt einer sozialen Sicherung gegen Risiken wie Krankheit, Invalidität, Alter und Arbeitslosigkeit.

Soziale Sicherung ist kein Luxus, sondern ein Erfordernis zur Unterstützung von wirtschaftlichen Anpassungsprozessen sowie sozialökonomische Voraussetzung für die Akzeptanz und Nachhaltigkeit der Globalisierung. Soziale Sicherung und Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt sind keine Gegensätze, sondern bedingen sich wechselseitig.

- 4) Sozialer Dialog in seinen verschiedenen Formen, darunter Kollektivverhandlungen und drittelparitätische Beratung und Verhandlung zwischen Regierung, Gewerkschaften und Arbeitgebern.

Der soziale Dialog ist als Element der Demokratie und Mitbestimmung im Wirtschafts- und Arbeitsleben sowohl ein Ziel an sich wie auch ein Mittel zur Formulierung und Durchsetzung von Beschäftigungs- und Sozialpolitik.

5.5 Statistische Ergänzungen

Tabelle 5.2

Langzeitarbeitslose in Westdeutschland

Jahr	in v. H. der Arbeitslosen	in v. H. der Erwerbspersonen*)
1973	8,5	0,1
1980	12,9	0,65
1992	26,6	1,76
1998	37,7	4,0

*) berechnet als Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen im jeweiligen September mal der jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenquote (bezogen auf die abhängigen zivilen Erwerbspersonen)

Quelle: Bundesregierung 2001: 107.

Tabelle 5.3

Entwicklung der beschäftigten Arbeitnehmer in 1 000

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Westdeutschland										
Vollzeit	22 969	23 067	22 528	22 089	21 792	21 407	21 039	20 924	20 928	21 137
Teilzeit	4 915	5 211	5 397	5 546	5 787	6 117	6 456	6 844	7 272	7 686
Insgesamt	27 884	28 278	27 925	27 635	27 579	27 524	27 495	27 768	28 200	28 823
Ostdeutschland										
Vollzeit	6 472	5 498	5 246	5 206	5 213	5 084	4 891	4 763	4 690	4 594
Teilzeit	518	460	505	675	758	823	894	1 030	1 112	1 165
Insgesamt	6 990	5 958	5 751	5 881	5 971	5 907	5 785	5 793	5 802	5 759
Deutschland										
Vollzeit	29 441	28 566	27 774	27 295	27 005	26 491	25 931	25 686	25 619	25 731
Teilzeit	5 433	5 670	5 902	6 221	6 545	6 940	7 349	7 875	8 383	8 851
Insgesamt	34 874	34 236	33 676	33 516	33 550	33 431	33 280	33 561	34 002	34 582

Quelle: Bach 2001: 5

Tabelle 5.4

Befristungsquoten für Arbeiter und Angestellte (ohne Azubis) nach dem Mikrozensus

	Juni 1985	April 1991	Mai 1992	April 1993	April 1994	April 1995	April 1996	April 1997	April 1998	April 1999
Westdeutschland										
Insgesamt in 1 000	19 547	22 706	23 335	22 986	22 700	22 519	22 662	22 563	22 651	23 020
darunter befristet	1 050	1 163	1 220	1 158	1 287	1 231	1 298	1 438	1 542	1 640
Personengruppen, Quoten in %										
Insgesamt	5,4	5,1	5,2	5,0	5,7	5,5	5,7	6,4	6,8	7,1
Arbeiter	5,2	4,8	4,7	4,5	5,1	5,4	5,2	5,8	6,3	7,1
Angestellte	5,6	5,4	5,6	5,5	6,0	5,5	6,1	6,8	7,0	7,2
Deutsche	5,1	5,0	4,9	4,7	5,2	4,9	5,3	5,9	6,4	6,6
Ausländer	7,7	6,6	7,8	7,9	9,0	9,8	9,4	10,1	10,3	11,6
nach Alter										
unter 25 J.	10,3	9,7	11,5	12,6	15,5	13,0	16,1	20,9	22,1	20,2
25–44 J.	5,1	5,3	5,3	4,9	5,4	5,8	5,9	6,4	6,9	7,5
45–59 J.	3,2	2,9	2,6	2,6	2,7	2,7	2,6	2,6	2,8	3,3
60 J. u. älter	5,2	4,6	4,1	3,9	4,6	3,8	3,8	3,4	3,3	3,6
nach Geschlecht										
Männer	4,8	4,3	4,5	4,7	5,3	5,1	5,8	6,4	6,9	6,8
Frauen	6,3	6,2	6,2	5,5	6,1	5,9	5,6	6,3	6,7	7,6

	Juni 1985	April 1991	Mai 1992	April 1993	April 1994	April 1995	April 1996	April 1997	April 1998	April 1999
Ostdeutschland										
Insgesamt in 1 000	–	7 039	6 001	5 681	5 718	5 752	5 609	5 418	5 300	5 386
darunter befristet	–	726	754	645	660	699	658	629	607	704
Personengruppen, Quoten in %										
Insgesamt	–	10,3	12,6	11,4	11,5	12,1	11,7	11,6	11,5	13,1
Arbeiter	–	9,7	13,5	12,0	13,2	13,9	13,5	13,3	12,7	15,5
Angestellte	–	10,9	11,8	10,8	10,2	10,6	10,1	10,2	10,5	11,1
Deutsche	–	10,2	12,5	11,2	11,4	11,9	11,6	11,5	11,3	13,0
Ausländer	–	21,2	17,1	22,1	21,4	22,5	24,9	23,4	22,7	24,5
nach Alter										
unter 25 J.	–	13,0	16,3	16,0	18,9	17,0	19,3	23,3	26,8	27,1
25–44 J.	–	10,1	11,7	10,5	10,3	10,7	10,3	10,1	10,1	11,7
45–59 J.	–	9,6	13,0	11,6	11,8	13,5	12,6	11,7	10,6	12,4
60 J. u. älter	–	12,2	12,0	13,0	12,4	12,9	9,5	9,7	7,2	8,4
nach Geschlecht										
Männer	–	9,8	11,8	10,6	10,4	10,4	10,7	10,6	11,1	12,2
Frauen	–	10,9	13,5	12,2	12,9	14,2	12,9	12,7	11,9	14,1

Quelle: Rudolph 2000: 6

Tabelle 5.5

Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung in 1 000

	1987	1992		1997**)	
		West	Ost	West	Ost
	Anzahl in 1 000/Struktur in %				
ausschließlich geringfügig Beschäftigte	2 284	2 616	363	3 615	596
davon sozialer Status					
Arbeitslose	15,4	6,6	38,4	11,0	18,3
Rentner	9,8	10,1	31,3	10,6	12,6
Haushaltsführung	40,5	47,0	5,3	40,8	24,8
Studierende	11,0	13,4	8,6	13,9	7,2
Schülerinnen und Schüler	12,1	12,1	11,1	14,5	7,4
Sonstige (darunter sonstige in Ausbildung befindliche Personen)	11,2	10,7	5,3	9,2	29,7
geringfügig Nebentätige*)	539	1 217	257	1 295	127

*) Es wurden alle gegen Entgelt ausgeübte Beschäftigungsverhältnisse erfasst, für die keine SV-Beiträge abgeführt werden. Die Zahlen enthalten demnach auch Bagatell- und illegale Beschäftigungsverhältnisse.

**) Im Jahr 1997 wurden die Altersgruppen der 14- bis unter 15-Jährigen und 70- bis unter 75-Jährigen zusätzlich aufgenommen, was bereits zu einer Zunahme um insgesamt 135 000 geringfügig Beschäftigten geführt hat.

Quelle: Bundesregierung 2001: 105

Tabelle 5.6

Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials in Deutschland

		1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Erwerbspersonenpotenzial in 1 000		43 377	43 605	43 654	43 763	43 912	44 055	44 158	44 269	44 413
Veränderung geg. Vorjahr in 1 000		+339	+228	+50	+108	+149	+143	+104	+111	+144
davon	Demographie	-118	-139	-197	-228	-207	-159	-141	-201	-235
	Verhaltenskomponente	+11	+23	+50	+121	+166	+210	+258	+301	+331
	Wanderungs- u. Pendlersaldo	+446	+344	+197	+215	+190	+92	-13	+10	+48

Quelle: Autoren­gemeinschaft 2001a: 9; Autoren­gemeinschaft 2001b: 6

6. Wissens- und Informationsgesellschaft

Vorbemerkung

Die Arbeitsgruppe „Globale Wissens- und Informationsgesellschaft“ der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“ wurde am 28. Mai 2001 als vorerst letzte von sechs Arbeitsgruppen der Kommission konstituiert. Bisher wurde erst eine einführende öffentliche Anhörung zum Thema „Chancen und Risiken der Informationsgesellschaft“ mit den nachfolgend genannten Vertretern internationaler Organisationen und den Bundesministerien für Wirtschaft und Technologie, für Bildung und Forschung, für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und für Arbeit und Sozialordnung durchgeführt:

- Dr. Herwig Schlögl, Stellv. Generalsekretär der OECD, Paris
- Dr. Detlef Eckert, Leiter der Grundsatzabteilung der Generaldirektion Informationsgesellschaft der Europäischen Kommission, Brüssel
- Duncan Campbell, Hauptautor des Weltbeschäftigungsberichts 2001 der ILO, Genf
- Jean Gurunlian, Director of Division for Services Infrastructure for Development and Trade Efficiency, UNCTAD, Genf.

Die Arbeitsgruppe wird sich im Abschlussbericht der Kommission mit den von der Bundesregierung und den Experten während der Anhörung erläuterten Handlungsempfehlungen auseinandersetzen und diese bewerten. Zwei weitere Anhörungen sind für den Herbst dieses Jahres geplant (siehe Arbeitsprogramm).

6.1 Einleitung

Elemente der Wissens- und Informationsgesellschaft bewirken tiefgreifende Änderungen in vielen gesellschaftlichen Bereichen von der wirtschaftlichen Entwicklung und Arbeitswelt, Bildung und Forschung bis hin zur Demokratie und Kultur. Von den Handlungsempfehlungen für die politische Gestaltung können daher wichtige Impulse für die Zukunftsfähigkeit der Gesellschaft ausgehen, die darin liegenden Chancen zu nutzen und die Risiken zu beherrschen.

Im Folgenden erfolgt eine kurze Darstellung als Problemabriss aus der Sicht der oben genannten internationalen Organisationen.

6.2 Die Bedeutung der IuK-Techniken für die wirtschaftliche Entwicklung

Alle internationalen Organisationen sowie die EU-Kommission und VertreterInnen der Bundesministerien hoben die fundamentale Bedeutung der Informations- und Kommunikations-Techniken (IuK-Techniken) für die weitere wirtschaftliche Entwicklung hervor. Es zeige sich immer deutlicher, so die OECD in ihrer Studie, welche Rolle Innovationen, Forschung, Wissen sowie die Informations-

und Kommunikationstechniken als Produktivitäts-, Beschäftigungs- und Wachstumsmotor spielten. Erst in den letzten fünf Jahren sei das Internet in die ökonomische Nutzungsphase eingetreten. Dieser Prozess werde vor allem durch die Höhe der Internetkosten beeinflusst, wobei die USA an der Spitze, Deutschland dagegen im Mittelfeld liege.

Vier Trends wurden dabei hervorgehoben:

1. Die Auswirkungen der IuK-Techniken betreffen insbesondere die finanziellen Dienstleistungen, das Gesundheitswesen, die Erziehung (Bildung), die Kulturindustrie, das Management und die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen.
2. IuK-Techniken betreffen alle Sektoren, nicht nur die Informationsindustrien. In allen anderen Sektoren bezieht sich die Veränderung vor allem auf die Senkung der Transaktionskosten und Produktivitätssteigerungen.
3. Die Einführung von IuK-Techniken geht mit organisatorischen Veränderungen einher. Als solche führen die IuK-Techniken nicht zu produktiveren Unternehmen. Die Unternehmen werden erst dann produktiver, wenn die Techniken einen effizienteren Arbeitsablauf zulassen.
4. IuK-Techniken beschleunigen die Innovationsrate. Dies bedeutet einen Konkurrenzvorteil von Firmen und Ländern, die über eine Arbeitnehmerschaft verfügen, um die Veränderung zu meistern, anstatt an den Veränderungen zu leiden.

Entscheidend ist, dass der Einsatz von IuK-Techniken Effizienzgewinne in den traditionellen Sektoren der Wirtschaft herbeiführt und Wachstum und die Steigerung der Lebensqualität unterstützt.

Die internationalen Organisationen, wie auch die EU-Kommission und das Bundeswirtschaftsministerium sind sich in der Einschätzung einig, dass der aktuelle Rückgang der Aktienkurse die Bedeutung der IuK-Branche für die weitere Entwicklung nicht schmälert. Allerdings würde durch die erhebliche Rezessionsgefahr in den USA und der damit einhergehenden weltwirtschaftlichen Schwäche eine Verzögerung der Entwicklung hervorgerufen. Einig sind sich Organisationen, die EU-Kommission und die Bundesregierung in der Einschätzung der besonderen Bedeutung kleinerer und mittlerer Unternehmen (KMU) in diesem Prozess. Eingebunden in lokale Produktionssysteme könnten sie flexibler auf KonsumentInneninteressen reagieren, besser die Ressourcen und die Kosten für Ausbildung, Vermarktung und andere Dienstleistungen bündeln. Lokale Netzwerke könnten dazu beitragen, dass die KMU die Herausforderungen nicht nur besser annehmen, sondern auch besser bewältigen können. Insbesondere die UN-Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD) wies aber auf die Gefahr der Ausbildung monopolistischer Macht durch Einkaufsnetzwerke hin sowie auf die hohen Entwicklungskosten auf der Angebotsseite.

6.3 Chancen und Risiken der IuK-Techniken für Entwicklungsländer

Alle ReferentInnen, vor allem die Vertreter der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und der UNCTAD, warnen vor der Gefahr der Vergrößerung des Abstandes zwischen Entwicklungsländern und Industrieländern durch IuK-Techniken, da sich die Industrieländer die Möglichkeiten der Produktivitätssteigerung durch das Internet früher zunutze machten. Die geringe Verbreitung und die fehlende Infrastruktur, die hohen Kosten, die mangelnde Qualifikation, nur wenige in den Entwicklungsländern generierte Internetinhalte, all dies weist auf eine alarmierend große Lücke hin.

Dies verdeutlicht auch die folgende Grafik, die das Verhältnis des Anteils an der Weltbevölkerung zum Anteil an den Internetnutzern aufzeigt. So beträgt z. B. in Europa mit einem Anteil an der Weltbevölkerung von 13,7 % der Anteil der weltweiten Internetnutzer 26,2 %.

Die UNCTAD betonte jedoch auch die Chancen für die Entwicklungsländer. IuK-Techniken könnten schneller integriert werden als frühere Techniken. Unternehmen aus Entwicklungsländern hätten durch das Internet besseren Zugang zu Service und Finanzdienstleistungen. Ihr verspäteter Zugang könne sich in eine Chance verwandeln, da sie von den niedrigeren Kosten für IuK-Techniken und ihrer verbesserten Leistungsfähigkeit profitieren könnten. Sie bräuchten nicht die früheren Fehler in der Entwicklung zu wiederholen und könnten von Wettbewerbsvorteilen, insbesondere beim e-commerce profitieren. Auch die ILO schätzte die Wettbewerbsvorteile positiv ein. Sie ist der

Auffassung, dass Entwicklungsländer ca. 5 % der IuK-Dienstleistungen im Bereich Programmierung und Teleservice von den Industrieländern übernehmen können. ILO, UNCTAD und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) betonten auch die Möglichkeiten des Einsatzes von IuK-Techniken für die Verbesserung des Gesundheitswesens und der Bildungsmöglichkeiten, in der Erhöhung der Transparenz und im Kampf gegen Korruption.

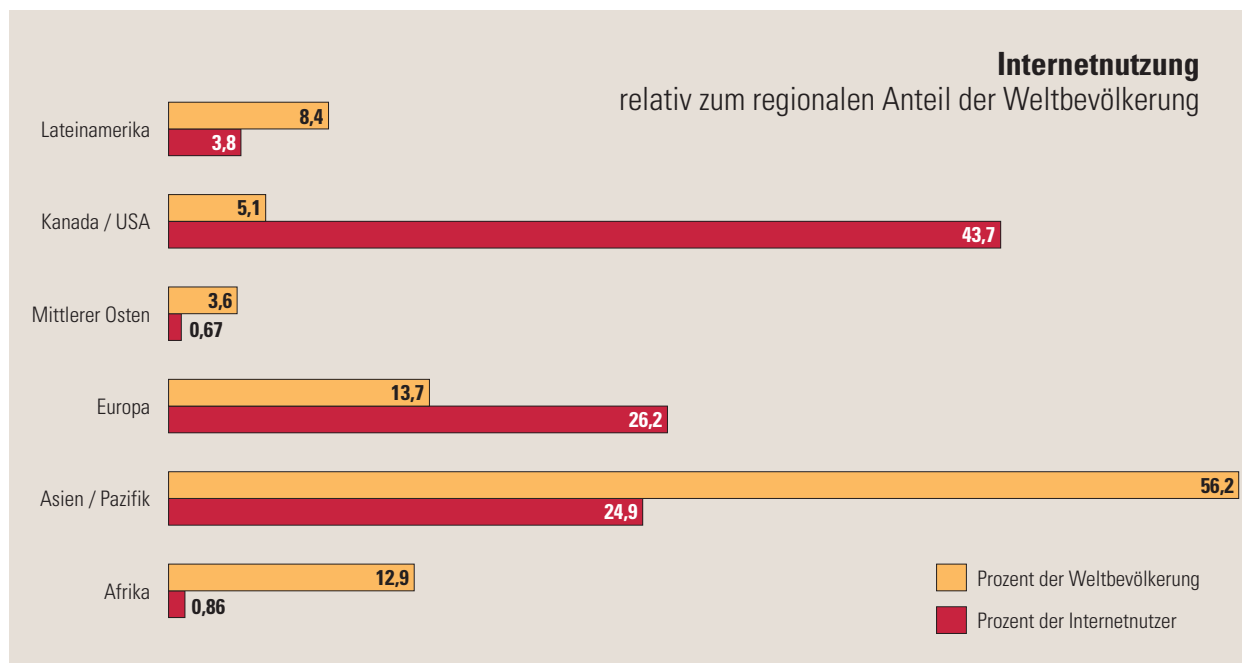
6.4 Auswirkungen des Einsatzes von IuK-Techniken auf die Beschäftigung

ILO, OECD, EU-Kommission und Bundesministerien schätzten die Gesamteffekte auf Beschäftigung trotz der gegenwärtigen krisenhaften Entwicklung, der zu erwartenden Verluste durch Fusionen im Telekommunikationsbereich und der Rationalisierungen in den Anwendungsbereichen insgesamt vorsichtig positiv ein.

Die ILO weist im „Weltbeschäftigungsbericht 2001“ sowohl auf die Chancen als auch auf die Risiken des Einsatzes von IuK-Techniken für Beschäftigung hin. Einerseits könne sich der Einsatz von IuK-Techniken positiv auf Beschäftigungswachstum und damit einhergehend auf Lebens- und Arbeitsqualität auswirken. Andererseits sei ungewiss, ob dieses positive Potenzial in die Realität umgesetzt und die Risiken vermieden werden können. Das Ergebnis hänge von der Gestaltung der Entwicklung ab.

In Tabelle 6.1 werden in einem positiven und negativen Szenarium die Chancen und Risiken für Beschäftigung gegenübergestellt:

Abbildung 6.1



Quelle: Campbell 2001: 18

Tabelle 6.1

**Positives und negatives Szenario der Auswirkungen auf die Arbeitsqualität
(Quelle: Campbell 2001: 38–39)**

Dimension der Arbeitsqualität	Pessimistisches Szenario	Optimistisches Szenario
Beschäftigungsmöglichkeiten	IuK zerstört Arbeit	IuK schafft Arbeit
Arbeitsbeziehungen	IuK isoliert und führt zu Stress bei den Individuen	IuK verbindet und stimuliert Individuen
Fertigkeiten	IuK stuft Fertigkeiten und Kompetenzen auf die einer einfachen Maschine herab	IuK steigert Fertigkeiten und Kompetenzen
Bezahlung	IuK reduziert Einkommen	IuK erhöht Einkommen
Karrierechancen	IuK schafft Jobs ohne Aufstiegsmöglichkeit	IuK verbreitert Karrieremöglichkeiten
Diskriminierung	IuK schließt ältere Arbeiter und Frauen vom Arbeitsmarkt aus	IuK eröffnet benachteiligten Gruppen neue Chancen
Arbeitsschutz und kollektive Vereinbarung	IuK führt zu Fragmentierung der neuen Beschäftigungsverträge, Unterminierung von Systemen kollektiver Vertretung und Beschäftigungsregulation	IuK bewegt die Grenzlinie zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber und senkt die Notwendigkeit von traditionellem Beschäftigungsschutz
Stärke und Autonomie	IuK führt zu einer gespaltenen Gesellschaft	IuK führt zu mehr individueller Flexibilität und Wahlfreiheit
Arbeitsintensität	IuK führt zu Intensivierung der Arbeit	IuK reduziert Verrichtungsaufgaben
Lebenslanges Arbeiten	IuK-Arbeit übergreift das Leben	IuK-Arbeit wird integriert und ins tägliche Leben eingeordnet
Gesundheit	IuK erhöht Stress und physische Spannung	IuK verringert körperliche Last der Arbeit

6.5 Das Problem des „digital divide“ innerhalb der Länder

Eine OECD-Analyse zeigt, wie viele andere, dass die Kluft zu Hause besonders akut ist. Die Länder variierten substantiell im Grad des häuslichen Zugangs ihrer Schüler und Studenten zu PCs. Selbst in Ländern mit hohen Durchschnittsraten beim häuslichen Zugang gebe es scharfe Unterschiede zwischen den sozialen Gruppen. Nach dieser Studie benutzen in den Vereinigten Staaten Kinder aus bessersituierten Familien zunehmend den Computer zu Hause, während Kinder von ärmeren Familien augenscheinlich weniger Computer für häusliche Tätigkeiten nutzen. Im Schul-Umfeld jedoch seien Zugang und Nutzung gleichmäßiger verbreitet. In Frankreich und im Vereinigten Königreich sei zum Beispiel – obwohl der Anteil der Haushalte, die Computer besitzen, unter dem Durchschnitt liege – der Schülerzugang zu Computern in oberen Sekundarschulen günstiger (gemessen an Schülern per PC).

Noch immer ist der Internet-Nutzende vorwiegend männlich, hat eine höhere Bildung und verdient ein überdurch-

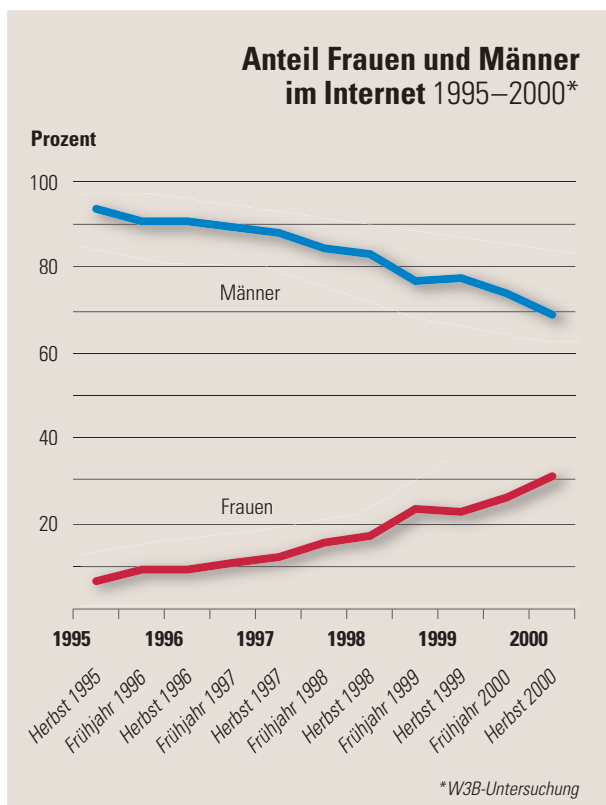
schnittliches Einkommen. Nach Angaben der ILO sind Frauen sowohl in den Industrieländern als auch in den Entwicklungsländern eine Minderheit in diesem Bereich:

- In Lateinamerika beträgt der Frauen-Anteil 38 %,
- in der EU 25 %,
- in Russland 19 %, in Japan 18 % und im Nahen Osten nur 4 %.

Nach Angaben des BMWi und des BMBF sind beim Anteil der Frauen an der Internetgemeinde in Deutschland zwischenzeitlich deutliche Fortschritte zu verzeichnen (s. Abbildung 6.2). Dies gilt insbesondere für jüngere Frauen.

Dennoch hat Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern bei der Teilhabe von Frauen an der Informationsgesellschaft trotz der insgesamt spürbaren Aufbruchsituation in einzelnen Bereichen noch Nachholbedarf. So liegt die Beteiligung von Frauen in mathematischen und informationstechnischen Berufen in Portugal und Italien bei fast 59 %, in Spanien, Irland, Italien und Frankreich immerhin schon bei 50 % (Quelle: ETAN-Bericht 2000).

Abbildung 6.2



Quelle: BMBF 2001b: 26

6.6 Arbeitsprogramm der Arbeitsgruppe „Globale Wissens- und Informationsgesellschaft“

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe haben die vorrangig zu behandelnden Problemfelder in dem folgenden Arbeitsprogramm festgelegt:

Auswirkungen der Wissens- und Informationsgesellschaft auf Produktion, Dienstleistungen und Handel und Auseinandersetzung mit der Theorie des „Paradigmenwechsels von der Produktions- zur Wissensgesellschaft“

Auseinandersetzung mit der Theorie des „Paradigmenwechsels von der Produktions- zur Wissensgesellschaft“ und Konsequenzen für die Wirtschaftspolitik.

- Expertengespräch mit Vorträgen Sachverständiger: Prof. Karl-Heinz Paqué und Prof. Elmar Altvater, Dr. Jeanette Hofmann, WZB Berlin

Die Bedeutung der Wissens- und Informationsgesellschaft für die wirtschaftliche Entwicklung. Bedeutung der Krise der new economy. Fusion und Konzentration der Kommunikations- und Kulturindustrie. Auswirkungen auf die „old economy“, Neugründungen und Stellung der KMU in diesem Prozess. Auswirkungen auf Wettbewerb und Konzentration.

- Diskussion der vorliegenden Papiere (u. a. OECD-Studie, Studie „Zur technologischen Leistungsfähigkeit

Deutschlands“), Vertreter des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und andere.

Rechtsnormen: US-amerikanische Rechtsgrundlage für Cyberspace oder europäische Rechtsnormen.

Sicherheitsaspekt (Kreditkarten, Datenübertragung)

Datenschutz (Privatsphäre, Gesundheitsbereich)

Die Bedeutung der Informationsgesellschaft für wirtschaftliche Entwicklung in den Entwicklungsländern

- Diskussion der vorliegenden Papiere (u. a. UNCTAD- und UNESCO und Stellungnahme Forum Umwelt und Entwicklung zu GATS in Bezug auf e-commerce, Weltbank)
- Expertise zu Konzentration und Wettbewerb (Ergebnisse der kartellrechtlichen Konferenz 2001)

Privatisierung und Patentierung von Wissen und ihre Folgen (Patentierung traditionellen Wissens, Einfluss auf wirtschaftliche Entwicklung, Ernährung und Gesundheit, insbesondere in den Entwicklungsländern).

Auswirkungen der Globalisierung im Bereich Medien und Kultur (Dominanz US-amerikanischer Kultur und Gegenbewegungen, Konzentrationsentwicklungen im Medienbereich).

Genderperspektive (u. a. Genderdaten der UNESCO, UN Statistical Yearbook for Women's Indicators and Statistics).

Empfehlungen und Handlungsbedarf (international und national)

- Synopse der Handlungsempfehlungen
- Diskussion und Bewertung der Empfehlungen und Programme der internationalen Organisationen, EU-Kommission, Bundesregierung unter Einbeziehung WTO und GATS insbesondere TRIPS, sowie Stellungnahmen von NRO und aus der Enquete-Kommission

Wirkung auf Arbeitsmärkte, Arbeitsbeziehungen, Arbeitsorganisation

Die Darstellung der Auswirkungen von IuK-Techniken auf die Beschäftigungsentwicklung, die Veränderung der Arbeitsbeziehungen und Arbeitsorganisation, die Wirkung auf Arbeits- und Lebensqualität, auf Migration; Genderperspektive

- Diskussion anhand von Papieren (u. a. OECD: Final Report on the OECD Growth Project „The New Economy: Beyond The Hype“, ILO: Weltbeschäftigungsbericht 2001, Bericht 6. Regionaltagung ILO: „Menschenwürdiges Arbeiten in der Informationsgesellschaft“, Weltbankprojekte, BMA-Stellungnahme, ZEW-Gutachten zur technologischen Leistungsfähigkeit, EU-Kommission: Projekt „Estimation and Mapping of Employment ...“)
- Expertise von Gewerkschaften und Arbeitgeberverband

Empfehlungen und Handlungsbedarf (international und national)

- Synopse der Handlungsempfehlungen

- Diskussion und Bewertung der Empfehlungen und Programme der internationalen Organisationen, EU-Kommission, Bundesregierung und Stellungnahmen aus der Kommission

Wirkung auf gesellschaftliche Partizipation und deren Konsequenzen

Darstellung der Wirkungen in Bezug auf Privatisierung von Wissen einschließlich Schutz geistigen Eigentums (TRIPS), Patentierung, digital divide in der Differenzierung zwischen: e-leaders, e-capable, e-maybe, e-hare, e-tiger, e-loser nach Ursula Huws).

Ungleichheit der Verteilung von Wissen in Bezug auf Ernährung, Gesundheit, Bildung, wirtschaftliche Entwicklung, Forschung und Kultur, unter besonderer Berücksichtigung der Wirkungen in den Entwicklungsländern.

Wissensgenerierung und Informationsgesellschaft (Rahmenbedingungen für die Schaffung von Wissen, Einfluss der IuK-Techniken auf Wissensbeschaffung und Partizipation an Wissen).

Unterschiedlicher Zugang zur Wissensgesellschaft: Frauen versus Männer, Generationsunterschiede, Land- versus Stadtbevölkerung.

Materielle Bedingungen zur Teilhabe an der globalen Wissensgesellschaft: Kostenfaktor Telefongebühren; Hardwarebedarf und Zubehörteile.

Digitale Demokratie – Chancen und Risiken?, Wählen per Internet – Auswirkungen auf die Politik

- Diskussion von Papieren (u. a. ZEW-Gutachten, Gutachten D21, UNCTAD, OECD, ILO, EU-Kommission unter Einbeziehung von TRIPS, Gutachten digital divide)
- Expertisen oder Gutachten einholen (u. a. Forum Handel und Entwicklung)

Empfehlungen und Handlungsbedarf (international und national)

- Synopse der Handlungsempfehlungen
- Diskussion und Bewertung der Empfehlungen und Programme der internationalen Organisationen, Bundesregierung und Stellungnahmen aus der Kommission, TRIPS-Abkommen

Auswirkungen auf Bildung und Weiterbildung und die Konsequenzen auf die Bildungspolitik

Die Auswirkungen auf Bildung, Weiterbildung und Forschung. Die Wirkungen auf die Situation von Frauen in der Bildung und Forschung. Die Auswirkungen für Bildung in Entwicklungs- und Schwellenländern.

Welche Einflüsse hat die moderne Informationstechnik auf die Aus- und Weiterbildung, Veränderungen der Inhalte von Ausbildung und Weiterbildung, Zusammenarbeit von Hochschulen und Industrie?

Untersuchung der positiven und negativen Auswirkungen des Internets im Rahmen der Globalisierung.

- Diskussion vorliegender Papiere (u. a. OECD, ILO, ZEW-Gutachten, BMBF, Weltbank)
- Expertisen und Gutachten z. B. zur Rolle des Internets

Empfehlungen und Handlungsbedarf (international und national)

- Synopse der Handlungsempfehlungen
- Diskussion und Bewertung der Empfehlungen und Programme der internationalen Organisationen, Bundesregierung und D21 Initiative

Öffentliche Anhörungen

In zwei weiteren öffentlichen Anhörungen wird die Enquete-Kommission Handlungsempfehlungen mit VertreterInnen der internationalen Organisationen, der Bundesregierung, der Bildung, Wissenschaft und Forschung, VertreterInnen von Gewerkschaften, Verbänden und Nichtregierungsorganisationen diskutieren.

Thema der zweiten öffentlichen Anhörung:

Von der Industrie- zur Wissensgesellschaft: Wirtschaft, Arbeitswelt und Recht, Privatisierung und Patentierung von Wissen

- Parl. Staatssekretär Siegmund Mosdorf, BMWi
- Dr. Georg Licht, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW)
- Prof. Dr. Bernd Holzner zu cyber law und Rechtsfragen, Institut für Medienrecht, Universität Münster
- Prof. Dr. Karin Knorr Cetina, Universität Konstanz, Fachbereich Soziologie
- Jürgen Knirsch, Greenpeace Deutschland
- Michael Sommer, Stellv. Vorsitzender, ver.di
- Dr. Carsten Kreklau, Mitglied der Hauptgeschäftsführung des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI)

Thema der dritten öffentlichen Anhörung:

Wissensgenerierung: Forschung, Bildung, Weiterbildung, Kultur und Demokratie

- Parl. Staatssekretär Wolf-Michael Catenhusen, BMBF
- Vertreter der Kultusministerkonferenz
- Vertreter der Forschungsgesellschaften DFG, MPG, Helmholtz
- UNESCO
- Weltbank

Themenübergreifende Arbeit

In speziellen Handlungsbereichen wird die Arbeitsgruppe „Globale Wissens- und Informationsgesellschaft“ die Handlungsempfehlungen in Zusammenarbeit mit anderen Arbeitsgruppen der Enquete-Kommission erarbeiten.

Arbeitsgruppe Güter und Dienstleistungen:

- Wirtschaftliche Folgen von IuK-Techniken und Privatisierung und Patentierung von Wissen

Arbeitsgruppe Arbeitsmärkte:

- Folgen für Arbeitswelt (Migration, Arbeitsbedingungen, Qualifizierung und Niedriglohnssektor, Frauen)

Arbeitsgruppe Global Governance:

- Auswirkungen auf Demokratie

7. Literaturverzeichnis

- Aberle, Gerd (2001a). Stellungnahme in der Anhörung der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ zum Thema „Herausforderungen der Verkehrs- und Transportentwicklung“ am 05.02.2001 in Berlin. Berlin: Deutscher Bundestag (AG2 AU 14/22).
- Aberle, Gerd (2001b). Globalisierung, Verkehrsentwicklung und Verkehrskosten (Gutachten für die Enquetekommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“). Gießen: Justus-Liebig-Universität (AU-Stud 14/09).
- Abramovitz, Janet N. (1998). Langfristiger Erhalt der weltweiten Wälder. In WWI (Hrsg.) (1998). Zur Lage der Welt (43–79). Frankfurt: Fischer.
- Altwater, Elmar, Mahnkopf, Birgit (1996). Grenzen der Globalisierung. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Amnesty International (2000). Annual Report 2000. London: Amnesty International.
- Autorengemeinschaft (2001a). Bundesrepublik Deutschland: Der Arbeitsmarkt im Jahr 2001. IAB-Kurzbericht Nr. 1, 1–11.
- Autorengemeinschaft (2001b). Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 2000 und 2001. Mitteilungen aus Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB), 34 (1) 5–27.
- Bach, Hans Uwe (2001). Arbeitsvolumen steigt wieder dank mehr Beschäftigung. IAB-Kurzbericht, Nr. 3, 1–6.
- Baethge, Martin u. a. (1999). Dienstleistung als Chance: Entwicklungspfade für die Beschäftigung. Göttingen: SOFI.
- BAKred (2000). Rundbrief 4/2000 an alle Kreditinstitute und Finanzdienstleistungsinstitute in der Bundesrepublik Deutschland vom 5. Juli 2000, Implementierung institutsinterner Geldwäschepräventionssysteme unter Berücksichtigung des FATF-Berichts zur Identifizierung nicht-kooperierender Länder und Territorien: Verstärkung der weltweiten Effektivität von Anti-Geldwäsche-Maßnahmen. Berlin: BAKred (http://www.bakred.de/texte/rundsch/rs04_00.htm 20.7.01).
- Bales, Kevin (2001). Die neue Sklaverei. München: Kunstmann.
- Bangasser, Paul E. (2000). The ILO and the Informal Sector: An Institutional History (ILO-Employment Paper No. 9). Genf: ILO.
- Baumann, Michael (2000): NRO als politische Akteure in den Zeiten der Globalisierung – Wahrnehmung wirtschaftlicher Aspekte der Globalisierung durch Süd-NRO (Referat-Manuskript zur Sitzung der Enquete-Kommission am 15.05.2001). Berlin: Deutscher Bundestag (http://www.bundestag.de/ftp/pdf_arch/au_14_7.pdf).
- BdB (2000). Stellungnahme auf Fragen der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ zu den Folgen der globalisierten Finanzmärkte für KMU. Berlin: BdB (AG1 AU 14/64).
- Beck, Ulrich (1997). Weltrisikogesellschaft, Weltöffentlichkeit und globale Subpolitik. Wien: Picus.
- Beck, Ulrich (1999). Schöne neue Arbeitswelt. Vision: Weltbürgergesellschaft. Frankfurt: Campus.
- Behrendt, Siegfried u. a. (1998). Innovationen zur Nachhaltigkeit – Ökologische Aspekte der Informations- und Kommunikationstechniken (Studie des Instituts für Zukunftsstudien und Technologiebewertung und des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestages). Berlin: Springer.
- Beisheim, Marianne (1997). Nichtregierungsorganisationen und ihre Legitimität. Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/97, 21–29.
- Beisheim, Marianne, Dreher, Sabine, Walter, Gregor, Zangl, Bernhard & Zürn, Michael (1999). Im Zeitalter der Globalisierung? Thesen und Daten zur gesellschaftlichen und politischen Denationalisierung. Baden-Baden: Nomos.
- Bergedorfer Gesprächskreis der Körber-Stiftung (2001). China: Partner in der Weltwirtschaft. Hamburg: Körber-Stiftung.
- BGW (2001a). Hintergrundinformationen des Bundesverbandes der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft e.V. zur Anhörung „Wasser – Ein weltweit immer knapper werdendes Gut“ der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“, des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung am 18. Juni 2001. Berlin: BGW.
- BGW (2001b). Trinkwasser – Marktdaten & Fakten. Berlin: BGW (www.bundesverband-gas-und-wasser.de/publik/trinkwasser/marktdaten_fakten.htm 10.09.01).
- BIZ (1998). 68th Annual Report, 1st April 1997–31st March 1998. Basel: BIZ.
- BIZ (1999). 69th Annual Report, 1st April 1998–31st March 1999. Basel: BIZ.
- BIZ (2000). Quarterly Review, International Banking and Financial Market Developments, November 2000. Basel: BIZ.
- Blickle, Karl-Hermann (2001): Global Governance und die Unternehmungen als gesellschaftliche Akteure im Prozess der Globalisierung (Referat-Manuskript zur Sitzung der Arbeitsgruppe „Global Governance“ der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ am 02.04.2001). Berlin: Deutscher Bundestag (http://www.bundestag.de/gremien/welt/welt_au14_18a.pdf).
- BMBF (Hrsg.) (2001a). Forschung zum Globalen Wandel für die Zukunft der Erde. Bonn: BMBF.
- BMBF (2001b). Beitrag des BMBF zum Fragenkatalog für die öffentliche Anhörung „Chancen und Risiken der Informationsgesellschaft“ am 28. 5. 2001. Berlin: Deutscher Bundestag (Kdrs. 14/10b).

- BMU (Hrsg.) (1993). Agenda 21, Konferenz der Vereinten Nationen für die Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro (Dokumente). Bonn: BMU.
- BMV (1991). Verkehr in Zahlen 1991. Berlin: DIW.
- BMV (1996). Verkehr in Zahlen 1996. Berlin: DIW.
- BMV (2000). Verkehr in Zahlen 2000. Hamburg: Deutscher Verkehrsverlag.
- BMVEL (2001). Gesamtwaldbericht der Bundesregierung. Berlin: BMVEL (www.verbraucherministerium.de 10.09.01).
- BMW (2000). Die Zukunft gestalten, Neue Dynamik im Mittelstand. Berlin: DBC.
- BMW (Hrsg.) (2001). Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserversorgung. Vorläufiges Thesenpapier der Gutachter zum BMW-Forschungsvorhaben 11/00. (<http://www.bmw.de/Homepage/download/wirtschaftspolitik/Wasserversorgung.pdf> 27.08.01).
- BMZ (Hrsg.) (1999). Wasser – Konflikte lösen, Zukunft gestalten. Materialien zur Entwicklungspolitik. Berlin: BMZ.
- BMZ (2000). Internationale Insolvenzregelungen für Entwicklungsländer (Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim BMZ, BMZ Spezial Nr. 014). Bonn: BMZ (AG1 – 14/91).
- BMZ (2001a). Umsetzung von Kernarbeitsnormen in Entwicklungsländern (Referat-Manuskript zur öffentlichen Sitzung der Enquetekommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ am 12. 2. 2001). Berlin: Deutscher Bundestag (Kdrs 14/4 b).
- BMZ (2001b). Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA) und öffentliche Hilfe (OA) aller DAC-Länder, Statistik und Berichtswesen. Bonn: BMZ.
- Boorman, Jack, Lane, Timothy, Schulze-Ghattas, Marianne, Bulíř, Aleš, Ghosh, Atish R., Hamann, Javier, Mourmouras, Alexandros, Phillips, Steven (2000). Managing Financial Crises: The Experience in East Asia (IMF Working Paper WP/00/107). Washington D.C.: IWF.
- Bosch, Gerhard (2001). Konturen eines neuen Normalarbeitsverhältnisses. WSI-Mitteilungen, 54 (4) 219–230.
- Brand, Ulrich, Brunnengräber, Achim, Schrader, Lutz, Stock, Christian & Wahl, Peter (2000). Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung? Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Brown, Drusilla (2000). International Trade and Core Labour Standards: A Survey of the Recent Literature (Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 43). OECD: Paris.
- Brown, Lester R. (1998). Fertilizer use up. In Brown, Lester u. a. (Hrsg.). Vital Signs 1998: The Environmental Trends that are Shaping our Future (44–45). New York: W.W. Norton.
- Brühl, Tanja, Deibel, Tobias, Hamm, Brigitte, Hummel, Hartwig & Martens, Jens (Hrsg.) (2001). Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess (Reihe EINE Welt – Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bd. 11). Bonn: Dietz.
- Brunnengräber, Achim, Klein, Ansgar & Walk, Heike (Hrsg.) (2001). NGOs als Legitimationsressource. Zivilgesellschaftliche Partizipationsformen im Globalisierungsprozess. Opladen: Leske + Budrich.
- Bryant, Dirk, Nielsen, Daniel, Laura Tangle (1997). The Last Frontier Forests: Ecosystems and Economies on the Edge. Washington D.C.: WRI Publications.
- Brzezinski, Zbigniew (1997). Die einzige Weltmacht. Amerikas Strategie der Vorherrschaft. Weinheim: Beltz Quadriga.
- Bullard, Nicola (2001). Social Standards in International Trade (Prepared for the Enquiry Commission „Globalisation of the World Economy – Challenges and Answers). Bangkok: Focus on Global South (AU-Stud 14/12).
- Bullinger, Hans-Jörg (Hrsg.) (1995). Dienstleistung der Zukunft. Wiesbaden: Gabler.
- Bullinger, Hans-Jörg (Hrsg.) (1997). Dienstleistungen für das 21. Jahrhundert. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.) (1999): Daten zur Natur 1999. Münster: Landwirtschaftsverlag.
- Bundeskartellamt (1999). Bericht des Bundeskartellamtes über sein Tätigkeit in den Jahren 1997/98 sowie über die Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet und Stellungnahme der Bundesregierung (Unterrichtung durch die Bundesregierung vom 25.06.99, Bundestagsdrucksache 14/1139). Berlin: Deutscher Bundestag (AG2 AU 14/54).
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2001). Stellungnahme zu den Beiträgen der Vertreter der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und der IOM (Referat-Manuskript zur öffentlichen Sitzung der Enquetekommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ am 12. 2. 2001). Berlin: Deutscher Bundestag (Kdrs 14/4 b).
- Bundesregierung (2001). Lebenslagen in Deutschland: Erster Armuts- und Reichtumsbericht“ (Unterrichtung durch die Bundesregierung vom 8.5.2001, Bundestagsdrucksache 14/5990). Berlin: Deutscher Bundestag.
- Campbell, Duncan (2001). Key Findings of ILO. World Employment Report 2001: Life at Work in the Information Economy (Referat-Manuskript zur Sitzung der Enquetekommission „Chancen und Risiken der Informationsgesellschaft“ am 28.5.2001 in Berlin). Berlin: Deutscher Bundestag (Kdrs. 14/10a).
- Clark, Gordon L. (2000). Pension Fund Capitalism. Oxford: Pergamon.
- Clemens, Reinhard, Wolter, Hans-Jürgen, Richter, Michael & Wolff, Karin (2000). Mittelstand im Internetzeitalter – Neue Wege in Wirtschaft und Verwaltung (IfM-Materialien Nr. 140). Bonn: Institut für Mittelstandsforschung.
- Commission on Global Governance (1995). Our Global Neighbourhood. The report of the Commission on Global Governance. Oxford: Oxford University Press.
- Committee of Wise Men (2000). Initial Report on the Regulation of European Securities Markets, European Commission, Internal Market. 9. November 2000. Brüssel: Europäische Kommission/ECOFIN-Rat (http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/banks/report.pdf 27.08.01).

- Crafts, Nicholas (2000). Globalization and Growth in the Twentieth Century (IMF Working Paper, WP/00/44). Washington D.C.: IMF.
- Cruickshank, Don (2000). Banking Review, Competition in UK Banking, A Report to the Chancellor of the Exchequer. March 2000. Norwich, UK: Crown (<http://www.rroom.co.uk/response/Mon/bankingreview.zip> 3.11.00) (AG1 AU 14/52).
- Deutsche Ausgleichsbank (2000). Bericht Existenzgründungen. Bonn: DtA.
- Deutsche Bundesbank (1976). Deutsches Geld- und Bankwesen in Zahlen 1876–1975. Frankfurt: Deutsche Bundesbank.
- Deutsche Bundesbank (2001a). Rolle und Verhalten deutscher Fondsmanager auf dem Aktienmarkt. Monatsbericht, 53 (4) 45–60.
- Deutsche Bundesbank (2001b). Die neue Baseler Eigenkapitalvereinbarung (Basel II). Monatsbericht, 53 (4) 15–44 (AG1 – 14/107).
- Deutsche Bundesbank (2001c). Struktur der Kapitalverflechtung deutscher Unternehmen mit dem Ausland Ende 1999. Monatsbericht, 53 (4) 61–76 (AG2 AU 14/57).
- Deutsche Welthungerhilfe (2001). Noch immer hungern 826 Millionen Menschen. Bonn: Deutsche Welthungerhilfe (http://www.welthungerhilfe.de/info/grafikdienst/gd_2000/hunger.html 22.08.01).
- Deutscher Bundestag (1998). Demographischer Wandel: Zweiter Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“ – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und die Politik (Bundestagsdrucksache 13/11460). Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag (1999). Verbesserung der Kohärenz von EU-Agrarpolitik und Entwicklungspolitik im Rahmen der WTO-II-Verhandlungen (Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drucksache 14/1860). Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag (2001). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der CDU/CSU: Initiative für eine internationale Währungs- und Finanzarchitektur (Drucksache 14/6369 vom 18.06.2001). Berlin: Deutscher Bundestag.
- DG-Bank (1998). Das Auslandsengagement des Mittelstandes. Frankfurt: DG-Bank (http://www.mittelstandsstudie.de/download/auslandsengagement_1998.pdf).
- Diehl, Markus, Nunnenkamp, Peter (2001). Regulative Folgen der Asienkrise (Gutachten für die Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“). Kiel: IfW (Kommissionsunterlage AU Stud 14/7).
- Dingeldey, Irene, Gottschall, Karin (2001). Alte Leitbilder und neuen Herausforderungen: Arbeitsmarktpolitik im konservativ-korporalistischen Wohlfahrtsstaat. Aus Politik und Zeitgeschichte, B21, 31–38 (AG5 MAT 14/11).
- DIW (2000). Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2000. DIW-Wochenbericht, 67 (43) 689–737.
- DIW (2001). Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2001. DIW-Wochenbericht, 68 (15–16) 227–269.
- Dobbin, Murray (2001). NAFTA's Big Brother: The Free Trade Area of the Americas and the Threat of NAFTA-style „Investor-State“ Rules. Ottawa: Council of Canadians (<http://www.canadians.org/campaigns/campaigns-trade/pub-ftaa-bigbrother.html> 10.09.01).
- Dollar, David, Gatti, Roberta (1999). Gender Inequality, Income, and Growth: Are Times Good for Women (Working Paper Series „Gender and Development“ No. 1). Washington D.C.: World Bank.
- Dollar, David, Kraay, Aart (2000). Growth is Good for the Poor. Washington D.C.: World Bank.
- Dörrenbächer, Christoph (2001). Measuring Corporate Internationalisation. A review of measurement concepts and their use (FS I 00 – 101). Berlin: WZB (AG2 AU 14/45).
- Dörrenbächer, Christoph, Plehwe, Dieter (Hrsg.) (2000). Grenzenlose Kontrolle? Organisatorischer Wandel und politische Macht multinationaler Unternehmen. Berlin: Sigma.
- Dörrenbächer, Christoph, Wortmann, Michael (2000). Bericht zur Rolle transnationaler Konzerne auf den Waren- und Dienstleistungsmärkten (Referat-Manuskript zur Sitzung der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ am 25. 9. 2000 in Berlin). Berlin: Deutscher Bundestag (EK AU 14/24).
- Dröge, Susanne, Trabold, Harald (2001). Umweltbezogene Verhaltenskodizes für ausländische Direktinvestitionen: Möglichkeiten und Grenzen (Arbeitspapier im Rahmen des UFOPLAN-Projektes). Berlin: BMU/UBA (AG2 AU 14/49).
- Dror, Yehezkel (1995). Ist die Erde noch regierbar? Ein Bericht an den Club of Rome. München: Bertelsmann.
- Eberlei, Walter, Weller, Christoph (2001). Deutsche Ministerien als Akteure von Global Governance (INEF Report 51/2001). Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden.
- Ecologic (2001). Ökologische Aspekte der privaten Altersvorsorge, Auswertung der Ergebnisse einer repräsentativen Meinungsumfrage von EMNID im Auftrag des Bundesumweltministeriums, Bericht Januar 2001. Berlin: Ecologic (<http://www.bmu.de/download/dateien/emnid.pdf> 20.7.01).
- Economist (2001). The New Wealth of Nations (A Survey of the new rich). Economist 16. Juni (<http://www.economist.com/printedition/index.cfm> 19.06.01).
- Ehinger, Kristian (2001): Global Governance (Referat-Manuskript zur Sitzung der Arbeitsgruppe „Global Governance“ der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ am 02.04.2001), Berlin: Deutscher Bundestag (http://www.bundestag.de/gremien/welt/welt_au14_19.pdf).
- Eichengreen, Barry, Mathieson, Donald (1998). Hedge Funds and Financial Market Dynamics (Occasional Paper 166). Washington D.C.: IWF.
- Eichengreen, Barry; Mathieson, Donald (1999). Hedge Funds What Do We Really Know? (IMF Economic Issues 19). Washington D.C.: IWF (AG1 – 14/90).
- EKD (2000). Ernährungssicherung und Nachhaltige Entwicklung. Eine Studie der Kammer der EKD für Entwicklung und Umwelt. Hannover: Kirchenamt der EKD.
- Emmerich, Knut u. a. (2001). Signalisiert die aktuelle Besserung am Arbeitsmarkt bereits die Trendwende? Be-

schäftigungsentwicklung und Beschäftigungsaussichten in Deutschland. IAB-Werkstattbericht, Nr. 5, 3–26.

Enquete-Kommission „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“ (1989). Schutz der Erdatmosphäre – Eine internationale Herausforderung (Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“ des 11. Deutschen Bundestages). Bonn: Economica.

Enquete-Kommission „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“ (1990a). Schutz der tropischen Wälder – Eine internationale Schwerpunktaufgabe (Zweiter Bericht der Enquete-Kommission „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“ des 11. Deutschen Bundestages). Bonn: Economica.

Enquete-Kommission „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“ (1990b). Schutz der Erde – Eine Bestandsaufnahme mit Vorschlägen zu einer neuen Energiepolitik (Dritter Bericht der Enquete-Kommission „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“ des 11. Deutschen Bundestages, Bd. 1). Bonn: Economica.

Enquete-Kommission „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“ (1990c). Schutz der Erde – Eine Bestandsaufnahme mit Vorschlägen zu einer neuen Energiepolitik (Dritter Bericht der Enquete-Kommission „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“ des 11. Deutschen Bundestages, Bd. 2). Bonn: Economica.

Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ (1992). Klimaänderung gefährdet globale Entwicklung. Zukunft sichern – Jetzt handeln. Bonn: Economica.

Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ (1994a). Mobilität und Klima – Wege zu einer klimaverträglichen Verkehrspolitik. Bonn: Economica.

Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ (1994b). Schutz der grünen Erde – Klimaschutz durch umweltgerechte Landwirtschaft und Erhalt der Wälder. Bonn: Economica.

Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ (1995). Mehr Zukunft für die Erde – Nachhaltige Energiepolitik für dauerhaften Klimaschutz. Bonn: Economica.

Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1997). Konzept Nachhaltigkeit. Fundamente für die Gesellschaft von morgen (Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestages). Bonn: Deutscher Bundestag.

Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998). Konzept Nachhaltigkeit. Vom Leitbild zur Umsetzung (Abschlussbericht der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestages). Bonn: Deutscher Bundestag.

EPD (1999). Multis außer Kontrolle? Regulierungsansätze im Überblick, in: Dritte Welt Information, Nr. 5/6, 1–12.

Esim, Sime (2000). Gender-Sensitive Budget Initiatives for Latin American and the Caribbean: A Tool For Improving Accountability and Achieving Effective Policy Implementation (<http://www.hsph.harvard.edu/grhf/gender/docs/esim.html> 6.9.01).

Eßer, Klaus (1994). Systemische Wettbewerbsfähigkeit: internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und Anforderungen an die Politik (Berichte und Gutachten

Nr. 11/1994). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

Europäische Kommission (1997). The European Union as a World Trade Partner. European Economy. Reports and Studies, Nr. 3, 11–13.

Europäische Kommission (1999). Europäische Wirtschaft, Zeitschrift der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, 1999, Nummer 69. Brüssel: Europäische Kommission.

Europäische Kommission (2000). State of the Play and Strategy for the New WTO Round (Directorate-General of Trade). Brüssel: EU-Kommission.

Europäische Kommission (2001). XXX. Bericht über die Wettbewerbspolitik 2000 (SEK(2001) 694 endg.). Brüssel: EU-Kommission (AG2 AU 14/53).

Europäisches Parlament und Rat (2000): Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik. ABl. der Europäischen Gemeinschaft L 327 vom 22. 12. 2000. Brüssel: Europäische Gemeinschaft.

European Environmental Agency (2000). European Environmental Indicator Report (Environmental Assessment Report No. 6). Copenhagen: European Environmental Agency (<http://reports.eea.eu.int/signals-2000/en/page010.html>).

FAO (1990). Forest Resources Assessment 1990. Global synthesis (FAO Forestry Paper No. 124.). Rome: FAO (<http://www.fao.org/forestry/for/fra/FO124E/SUMEN.HTM>).

FAO (1997). State of the World's Forests 1997. Rome: FAO (<http://www.fao.org/forestry/include/frames/english.asp?section=/forestry/fo/sofo/sofo97/PDF/SOFO97.pdf> 22.08.01).

FAO (1999). State of the World's Forests 1999. Rome: FAO (http://www.fao.org/forestry/fo/sofo/sofo99/pdf/sofo_e/coper_en.pdf 22.08.01).

FAO (2000a). Forest Resources Assessment 2000. Rome: FAO (<http://www.fao.org/forestry/fo/fra/index.jsp> 10.09.01).

FAO (2000b): The State of the World Fisheries and Aquaculture (<http://www.fao.org/docrep/003/x8002e/x8002e40.jpg> 10.09.01). Rom: FAO.

FIBV (1992). Annual Report 1991. Paris: FIBV.

FIBV (2000). Annual Report 1999. Paris: FIBV.

Findeisen, Michael (1998). Die Aktivitäten der Financial Task Force on Money Laundering (FATF) zur Bekämpfung und Verhinderung der Geldwäsche, Vortrag anlässlich eines internationalen Seminars der Polizeiführungsakademie zu Organisierter Kriminalität vom 31. März bis 2. April 1998.

Finke, Barbara (2001). Konsens und Vielfalt – Transnationale Frauennetzwerke als Legitimitätsressource des UN-Systems? In Achim Brunnengräber u. a. (Hrsg.). NGOs als Legitimationsressource. Zivilgesellschaftliche Partizipationsformen im Globalisierungsprozess (175–194). Opladen: Leske + Budrich.

Fischer, Georg (2001). Das ganze Potential der Union ausschöpfen: Konsolidierung und Ergänzung der Lissabonner Strategie (Referat-Manuskript zur Sitzung der Enquete-Kommission „Zukunft der Arbeit – Europa im globalen

- Wandel“ am 5.3.2001 in Berlin). Berlin: Deutscher Bundestag (Kdrs. 14/6 b).
- Forum Umwelt & Entwicklung (Hrsg.) (1998). Bericht der deutschen Umwelt- und Entwicklungsverbände über die Umsetzung der Agenda 21 in der deutschen Wasserwirtschaftspolitik (Bericht für das 6. Treffen der Commission on Sustainable Development). Bonn: Forum Umwelt & Entwicklung.
- Forum Umwelt & Entwicklung (2001). Wasser als Streitpunkt der globalen Umwelt- und Entwicklungspolitik. Bonn: Forum Umwelt & Entwicklung.
- Fourastié, Jean (1954). Die große Hoffnung des 20. Jahrhunderts. Köln: Bund.
- Frankel, Jeffrey, Rose, Andrew (2001). Gewinnen durch gemeinsame Währungen. In *Financial Times Deutschland* 23.3.01, 1.
- French, Hillary (2000). *Vanishing Borders: Protecting the Planet in the Age of Globalization*. New York, London: World Watch Institute.
- Fricke, Werner (Hrsg.) (1997). Globalisierung und institutionelle Reform. Jahrbuch für Arbeit und Technik. Bonn: Dietz.
- Frühbrodt, Lutz (2000). Wirtschaftsentwicklung in den USA. Informationen zur politischen Bildung, Nr. 286 (http://www.bpb.de/info-franzis/info_268/body_i_268_4.html 6.9.01).
- Fues, Thomas, Hamm, Brigitte I. (Hrsg.) (2001 i. E.). Die Weltkonferenzen der 90er Jahre: Baustellen für Global Governance. Bonn: Dietz.
- G8 (1999). G8 Abschluss-Communiqué Köln 20. Juni 1999. G8-Information Center, University of Toronto Library (<http://www.library.utoronto.ca/g7/summit/1999koln/finalcom.htm> 05.06.01).
- Gardener-Outlaw, Tom, Engelman, Robert (1999). Mensch, Wald! Report über die Entwicklung der Weltbevölkerung und die Zukunft der Wälder (Deutsche Stiftung Weltbevölkerung). Stuttgart: Balance Verlag.
- GERMANWATCH (2001). Globaler Klimawandel: Neue und stärkere Evidenz (Briefing Papier über den Dritten Sachstandsbericht des IPCC). (<http://www.germanwatch.org/rio/bpipcc01.htm> 27.08.01).
- Giovanoli, Mario (2000a). *A New Architecture for the Global Financial Market: Legal Aspects of International Financial Standard Setting*. In ders. (Hrsg.). *International Monetary Law – Issues for the New Millennium* (3–59). Oxford: Oxford University Press.
- Giovanoli, Mario (2000b). Stellungnahme zur Anhörung der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ am 23. Oktober 2000. Berlin: Deutscher Bundestag (Kommissionsdrucksache 14/1a).
- Griffith-Jones, Stephany (1998). *Global Capital Flows. Should they be Regulated?*, Foreword by James Tobin. Houndsmills: Basingstoke, London: Macmillan Press.
- Hall David (1999). *The Water multinationals (PSIRU-Report presented at PSI conference on water industry, Bulgaria, October 1999; ÖTV conference on water industry, Essen, October 1999)*. London: Public Services International Research Unit University of Greenwich.
- Hamer, Eberhard (2001). Was ist ein Unternehmer? München: Olzog-Verlag.
- Hamm, Brigitte, Fues, Thomas (2000). Die Weltkonferenzen und die deutsche Politik. Ein Beitrag zu Global Governance? (SEF-Policy Paper 14). Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden.
- Hasenclever, Andreas, Rittberger, Volker (2000). Universale Risiken entschärfen. Erfordert die Globalisierung einen Weltstaat? *Internationale Politik*, 55 (12) 1–8.
- Hassel, Anke, Höpner, Martin, Kurdelbusch, Antje, Rehder, Britta & Zugehör, Rainer (2000). Dimensionen der Internationalisierung: Ergebnisse der Unternehmensdatenbank „Internationalisierung der 100 größten Unternehmen in Deutschland“ (MPIfG Working Paper 00/1). Köln: MPI.
- Hauchler, Ingomar (1999). Globalisierung und die Zukunft der Demokratie. In Ingomar Hauchler u. a. (Hrsg.). *Globale Trends 2000* (20–41). Frankfurt: Fischer.
- Hauchler, Ingomar, Messner, Dirk, Nuscheler, Franz (Hg.) (1999). *Globale Trends 2000*. Frankfurt: Fischer.
- Hauff, Volker (Hrsg.) (1987). *Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung*. Grevén: Eggenkamp.
- Heitger, Berhard, Schrader, Klaus & Stehn, Jürgen (1999). *Handel, Technologie und Beschäftigung (Kieler Studien 298)*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Hellwig, Martin (2001). Vortrag in der Sitzung der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ am 07.05.2001 in Berlin (Protokoll Nr. 14/19). Berlin: Deutscher Bundestag.
- Henneberger, Fred, Graf, Stefan, Vocke, Matthias (2000). *Globalisierung und Arbeitsmarkt – Auslandsinvestitionen von Dienstleistungsunternehmen und ihre Auswirkungen auf die Beschäftigung*. Baden-Baden: Nomos.
- Hild, Reinhard, Hofmann, Herbert, Ochel, Wolfgang, Wilhelm, Markus (1999). *Unternehmensbezogene Dienstleistungen: Deutschlands Position im internationalen Wettbewerb*. Ifo-Schnelldienst, 52 (10/11) 3–19.
- Höffe, Otfried (1999). *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*. München: Beck.
- Hoffmann, Edeltraud, Walwei, Ulrich (2000). *Strukturwandel der Erwerbsarbeit. Was ist eigentlich noch „normal“?* IAB-Kurzbericht, Nr. 14, 1–7.
- Hofmann, Herbert, Meier, Volker (2001). *Beschäftigungseffekte und demographische Entwicklung. Literaturstudie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie*. München: Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung.
- Holst, Elke, Maier, Friederike (1998). *Normalarbeitsverhältnis und Geschlechterordnung. Mitteilungen aus Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)*, 31 (3) 506–518.
- Huntington, Samuel P. (1999). *The Lonely Superpower*. *Foreign Affairs*, 78 (2) 35–49.
- HWWA (2001). *Globalisierung – Ausgewählte Indikatoren (Materialzusammenstellung im Auftrag der Enquete-Kommission)*.

mission „Globalisierung der Weltwirtschaft“, vorläufige Fassung). Hamburg: HWWA.

ICFTU (2000). International Confederation of Free Trade Unions: Internationally-Recognised Core Labour Standards in Thailand, Report For The WTO General Council Review Of Trade Policies Of Thailand (Geneva, 15 and 17 December). Brussels: ICFTU.

IfW (2000). Wohlstandsmehrung durch Freiheit des internationalen Kapitalverkehrs. Gutachten für die Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“. Kiel: IfW (Kommissionsunterlage AU Stud 14/6).

ILO (1998). Overview of global developments and Office activities concerning codes of conduct, social labelling and other private sector initiatives addressing labour issues (ILO Governing Body, Working Party on the Social Dimensions of the Liberalization of International Trade GB.273/WP/SDL/1(Rev.1), 273rd Session, November). Genf: ILO.

ILO (2001a). World Employment Report. Genf: ILO.

ILO (2001b). Key Indicators of the Labour Market. Genf: ILO.

imug (2001). Der Markt für ethisches Investment in Deutschland, Eine repräsentative Befragung privater Anleger. Hannover: imug (http://www.ethisches-investment.de/de/market_research/methoden/markt_fuer_eth_investment_de.zip 20.7.00).

International Human Rights Law Group (2001). Promoting an Effective Civil Society Response, Initiative Against Trafficking in Person (<http://www.hrlawgroup.org/site/programs/Traffic.htm> 19.7.01).

IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (2001a). The Scientific Basis. A Report of Working Group I of the Intergovernmental Panel on Climate Change (Third Assessment Report – Summary for Policymakers.) Cambridge UK: Cambridge University Press.

IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (2001b). Impacts, Adaptation and Vulnerability. A Report of Working Group II of the Intergovernmental Panel on Climate Change (Third Assessment Report – Summary for Policymakers). Cambridge UK: Cambridge University Press.

ITU (2000). Basic Indicators. Geneva: ITU (<http://www.itu.org> 6.9.01).

IUCN (1996). 1996 IUCN Red List of Threatened Animals. Gland, Switzerland: IUCN.

IUCN (1997). 1997 IUCN Red List of Threatened Plants. Gland, Switzerland: IUCN.

IUCN (2000). 2000 IUCN Red List of Threatened Species. Gland, Switzerland: IUCN.

IW (1999). Beschäftigung: Die Mär vom Ende der Arbeitsgesellschaft. In IW. Globalisierung – Bedrohung oder Chance? Köln: IW (AG5 MAT 14/9).

IWF (2000a). World Economic Outlook: Asset Prices and the Business Cycle (May 2000). Washington D.C.: IMF.

IWF (2000b). Streamlining Structural Conditionality, Address from the Managing Director to the Heads of Departments and Offices on September 18, 2000. Washington

D.C.: IWF (<http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2001/eng/091800.pdf> 18.9.00).

IWF (2001). World Economic Outlook: Fiscal Policy and macroeconomic stability (May 2001). Washington D.C.: IWF.

Jungnickel, Rolf (2000). Einführung zum Bereich Gütermärkte (Referat-Manuskript zur Sitzung der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ am 25. 9.2000 in Berlin). Berlin: Deutscher Bundestag. (EK AU 14/43).

Jürgens, Ulrich, Naumann Katrin, Rupp, Joachim (2000). Shareholder Value in an Adverse Environment: the German Case. *Economy and Society*, 29 (1) 54–79.

Justitia et Pax (2001). Die Reform der Welthandelsorganisation und die Interessen der Armen. Bonn: Deutsche Kommission Justitia et Pax (AG2 AU 14/70).

Kahlenborn, Walter, Kraemer, R. Andreas (1999). Internationaler Workshop: „Green Investment – Market Transparency and Consumer Information“, Ergebnisbericht zum Forschungsvorhaben „Analyse des Marktes für ökologisch orientierte Kapitalanlageformen“ (sog. „Green Investment“). Berlin: Ecologic (http://www.ieep.de/download/2000/831_Endbericht.doc 20.7.01).

Katzenberger, Paul (2000). Geistiges Eigentum und Urheberrecht im Zeichen der Globalisierung. Sachstandsbericht aus der Sicht der Industriestaaten und Deutschlands (Gutachten im Auftrag der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“). München: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Patent-, Urheber- und Wettbewerbsrecht (AU Stud 14–04).

Kaul, Inge, Grunberg, Isabelle, Stern, Marc A. (Hrsg.) (1999). Globale öffentliche Güter. Internationale Zusammenarbeit im 21. Jahrhundert. New York, Oxford: Oxford University Press.

Kearney, Neil, Justice, Dwight (2001). Die neuen Verhaltenskodexe. Einige Fragen und Antworten für Gewerkschafterinnen und Gewerkschafter (Manuskript). Düsseldorf: DGB (EK AU 14/59).

Keynes, John Maynard (1936/1964 Repr.). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London, Melbourne, Toronto: Macmillan.

Keynes, John Maynard (1936/1966 Repr.). *Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes*. Berlin: Dunker & Humblot.

KfW (1999). Ostdeutscher Mittelstand: Befriedigende Eigenkapitalausstattung, noch labile Ertragslage. Entwicklung der Jahresabschlüsse im Jahr 1996 (KfW-Beiträge Nr. 7). Frankfurt: KfW.

KfW (2000a). Erwiderung der KfW auf die Stellungnahme des BdB (BdB 2000). Frankfurt: KfW (AG1 AU 14/83).

KfW (2000b). Stellungnahme auf Fragen der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ zu den Folgen der Globalisierung der Finanzmärkte für kleine und mittlere Unternehmen (Auslandssekretariat B, Finanzsektor). Frankfurt: KfW (AG1 AU 14/34).

KfW (2001). Jahresbericht über die Zusammenarbeit mit Entwicklungs- und Transformationsländern 2000 (Kurzfassung). Frankfurt: KfW (<http://www.kfw.de/DE/Service/>

OnlineBibl48/Entwicklun64/KfW_FZ_JB_Kurz_D.pdf
10.09.01).

Khor, Martin (2001). Competing Views on Competition Policy in WTO. TWN (Third World Network) (<http://www.twinside.org.sg/title/views-cn.htm> 07.04.01).

King, Alexander, Schneider, Bertrand (1992). Die erste globale Revolution. Ein Bericht des Rates des Club of Rome. Frankfurt: Horizonte.

Kisker, Klaus Peter (2001). Diskussionspapier für die Anhörung der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ zum Thema „Perspektiven und Reformoptionen der internationalen Wettbewerbspolitik“ am 07. 5. 2001 in Berlin. Berlin: Deutscher Bundestag (Kdr. 14/8a).

Klammer, Ute u. a. (2000). WSI-FrauenDatenReport. Berlin: Sigma.

Klein, Joel (1999). A Reality Check on Antitrust Rules in the World Trade Organization, and a Practical Way Forward on International Antitrust (Keynote Address, OECD Conference on Trade and Competition, 29–30 June, Paris). Paris: OECD (http://www.oecd.org/daf/clp/trade_competition/conference/klein_sp.HTM 22.05.01).

Kleinert, Jörn, Klodt, Henning (2000). Megafusionen: Trends, Ursachen und Implikationen. Kiel: Institut für Weltwirtschaft.

Klös, Hans-Peter (2000). Zeitarbeit: Entwicklungstrends und arbeitsmarktpolitische Bedeutung. IW-Trends, Nr. 1, 5–21.

Kneschaurek, Francesco (1990). Unternehmung und Volkswirtschaft. Eine Volkswirtschaftslehre für Führungskräfte. Stuttgart: Schäffer.

Knoflacher, Hermann (2001). Verkehr – Globalisierung der Weltwirtschaft (Stellungnahme zur Anhörung der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ zum Thema „Herausforderungen der Verkehrs- und Transportentwicklung“ am 15.03.2001 in Berlin). Wien: Technische Universität (AG2 AU 14/52).

Köhler, Horst (2001). Herausforderungen der Globalisierung des IWF. Bemerkungen von Dr. Horst Köhler, Geschäftsführender Direktor des Internationalen Währungsfonds, anlässlich einer Diskussionsveranstaltung mit Mitgliedern des Deutschen Bundestages am 2. April 2001 (Finanzausschuss-Protokoll 14/95). Berlin: Deutscher Bundestag.

Köpke, Ronald (2000). Monitoring unternehmerischer „codes of conduct“ und Beteiligungsmöglichkeiten deutscher Politik (Referat-Manuskript zur Sitzung der Enquete-Kommission Globalisierung am 23. 10. 2000 in Berlin). Berlin: Deutscher Bundestag (EK AU 14/27).

Krüger, Helga (2001). Ein expandierender Arbeitsmarkt mit sieben Siegeln. Frankfurter Rundschau 16. 2. 01, 11.

Krugman, Paul (1986). Strategic Trade policy and the New International Economics. Cambridge, Mass.: MIT-Press.

Krugman, Paul, Obstfeld, Maurice (1996). International Economics (5. Auflage). New York: Addison-Wesley.

Küng, Hans (1990). Projekt Weltethos. München: Piper.

Kuschel, Karl-Josef, Pinzani, Alessandro & Zillinger, Martin (Hrsg.) (1999). Ein Ethos für eine Welt? Globalisierung als ethische Herausforderung. Frankfurt: Campus.

LAWA (2001). Positionspapier der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) zur Liberalisierung der Wasserversorgung vom 22.03.01. Bremen: LAWA.

Lichtblau, Karl (1998). Beschäftigungsentwicklung, Strukturwandel und Qualifikationsprofil des Humankapitals. iw-Trends, 25, (2) (<http://www.iwkoeln.de/trends/tr2-98/tr2-2-01.htm> 10.05.01).

Lichtblau, Karl (2000). Internationalisierung von Dienstleistungen. iw-Trends, 27, (1) (<http://www.iwkoeln.de/trends/tr1-00/tr1-4-01.htm> 10.05.01) (AG2 AU 14/07).

Liebig, Klaus (2000). Der Schutz geistiger Eigentumsrechte in Entwicklungsländern: Verpflichtungen, Probleme, Kontroversen. Die Auswirkungen des Abkommens zum Schutz handelsrelevanter geistiger Eigentumsrechte (TRIPS) in Entwicklungsländern (Gutachten im Auftrag der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (AU Stud 14-04).

Maddison, Angus (2001). The World Economy. A Millennial Perspective. Paris: OECD.

Mang, Thomas (2001). Vortrag anlässlich des 2. Norddeutschen Bankentags am 22. Juni 2001 in Lüneburg: Kreditrisiken im mittelständischen Firmenkundengeschäft und bei der Existenzgründung als Herausforderungen der Sparkassen-Finanzgruppe. Lüneburg: Deutscher Sparkassen- und Giroverband ([http://www.dsgv.org/DSGV/Presseex.nsf/05a63d11201fd7f6c12568da0032afba/bd8ee655b704278cc1256a730052cf90/\\$FILE/01.06.22+Bankentag+Lueneburg.pdf](http://www.dsgv.org/DSGV/Presseex.nsf/05a63d11201fd7f6c12568da0032afba/bd8ee655b704278cc1256a730052cf90/$FILE/01.06.22+Bankentag+Lueneburg.pdf) 19.7.01).

Martin, John P. (2001). Globalisierung, Beschäftigung, Löhne und Kernarbeitsnormen (Referat-Manuskript zur öffentlichen Sitzung der Enquetekommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ am 12. 2.2001, deutsche Fassung). Berlin: Deutscher Bundestag (Kdrs 14-4 d).

Mathieson, Donald J., Schinasi, Garry J. (2000). International Capital Markets, Developments, Prospects, and Key Policy Issues (World Economic and Financial Surveys, September 2000). Washington D.C.: IWF.

Messner, Dirk (1995). Die Netzwerkgesellschaft: wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Köln: Weltforum-Verlag.

Messner, Dirk (1998b). Architektur der Weltordnung. Strategien zur Lösung globaler Probleme. Internationale Politik, 53 (11) 17–24.

Messner, Dirk (1999). Strukturen und Trends der Weltgesellschaft. In Ingomar Hauchler u. a. (Hrsg.). Globale Trends 2000 (56, Tabelle „Problemtypen der Globalisierung“). Frankfurt: Fischer.

Messner, Dirk (2001). Kooperative Weltmacht. Die Zukunft der Europäischen Union in der neuen Weltpolitik. Internationale Politik und Gesellschaft, 1/2001, 26–39 (http://orae.fes.de:8081/fes/docs/IPG1_2001/ARTMESSNER.HTM 06.09.01).

Messner, Dirk (Hrsg.) (1998). Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft. Bonn: Dietz.

Messner, Dirk, Nuscheler, Franz (2000). Politik in der Global Governance-Architektur. In Rolf Kreibich & Udo Ernst Simonis (Hrsg.), Global Change – Globaler Wandel. Ursachenkomplexe und Lösungsansätze (171–188). Berlin: Berlin Verlag.

Messner, Dirk, Nuscheler, Franz (Hrsg.) (1996). Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion. Bonn: Dietz.

Miegel, Meinhard (2001). Arbeitslosigkeit in Deutschland – Folge unzureichender Anpassung an sich ändernde wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedingungen. Bonn: IWG (AG5 MAT 14/2).

Monopolkommission (1998). Zwölftes Hauptgutachten der Monopolkommission 1996/1997 (Unterrichtung durch die Bundesregierung vom 15.08.00, Bundestagsdrucksache 14/4002). Berlin: Deutscher Bundestag.

Monopolkommission (2000). Dreizehntes Hauptgutachten der Monopolkommission 1998/1999 (Unterrichtung durch die Bundesregierung vom 15.08.00, Bundestagsdrucksache 14/4002). Berlin: Deutscher Bundestag.

Möser, Andreas (2000). E-Commerce und Mittelstand. SPIEGEL-online 9.2.00 (<http://www.spiegel.de/netzwelt/ebusiness/0,1518,63474,00.html> 12.9.01).

Müller, Harald (2000). Internationale Regime und ihr Beitrag zur Weltordnung. In Karl Kaiser & Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), Weltpolitik im neuen Jahrhundert (458–473). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Mürle, Holger (1998). Global Governance. Literaturreport und Forschungsfragen (INEF Report Nr. 32). Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden.

Nord-Süd-Kommission (1980). Das Überleben sichern. Gemeinsame Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer (Bericht der Nord-Süd-Kommission). Köln: Kiepenheuer & Witsch.

Nunnenkamp, Peter (2000). Einführung zum Bereich Gütermärkte (Referat-Manuskript zur Sitzung der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ am 25. 9.2000 in Berlin). Berlin: Deutscher Bundestag (EK AU 14/22).

Nuscheler, Franz (2000). Global Governance, Entwicklung und Frieden. Zur Interdependenz globaler Ordnungsstrukturen. In ders. (Hrsg.), Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert. Zur Wirkungsgeschichte des Brandt-Berichts (471–507), Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Nuscheler, Franz (2001). Multilateralismus vs. Unilateralismus: Kooperation vs. Hegemonie in den transatlantischen Beziehungen (SEF Policy Paper 16). Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden.

Nüssgens, Markus (2000). Globalisierung der Weltwirtschaft – Bericht zu den Auswirkungen Neuer Technologien/ New Economy (Referat-Manuskript zur Sitzung der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ am 25. 9.2000 in Berlin). Berlin: Deutscher Bundestag (EK AU 14/23).

OECD (1996). Trade, Employment and Labour Standards. Paris: OECD.

OECD (1999). Manual on Globalisation Indicators (Statistical Working Party, Session on Globalisation: Chapter 1. Introduction to the Concept of Globalisation, 18–19 November). Paris: OECD.

OECD (2000a). Financial Action Task Force on Money Laundering, Basic Facts about Money Laundering. Paris: OECD (http://www.oecd.org/fatf/Mlauding_en.htm 22.9.00).

OECD (2000b). International Trade and Core Labour Standards. Paris: OECD.

OECD (2000c). Financial Action Task Force on Money Laundering, More About the FATF and Its Work. Paris: OECD (http://www.oecd.org/fatf/AboutFATF_en.htm 22.9.00).

OECD (2000d). International Options to Improve the Coherence between Trade and Competition Policies (Joint Group on Trade and Competition). Paris: OECD.

OECD (2000e). Codes of Corporate Conduct – An Expanded Review of their Contents (Working Party of the Trade Committee 2000, TD/TC/WP(99)56/FINAL). Paris: OECD.

OECD (2000f). Finanzielle Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäsche, Die Vierzig Empfehlungen. Paris: OECD (http://www.oecd.org/fatf/pdf/40Rec_de.pdf 22.9.00) (AG1 – 14/40).

OECD (2000g). Wirtschaftsausblick, Dezember 2000. Paris: OECD.

OECD (2001a). Financial Market Trends No. 78, March 2001. Paris: OECD.

OECD (2001b). Financial Action Task Force on Money Laundering, 2000–2001 Report Released. Paris: OECD (http://www.oecd.org/fatf/pdf/PR-20010622_en.pdf 22.6.01).

OECD (2001c). Wirtschaftsausblick, Nr. 69. Paris: OECD.

OECD (2001d). Entwicklungszusammenarbeit. Bericht 2000. Paris: OECD.

OECD (2001e). Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen – Neufassung 2000 (Dokumentation des BMWi, Januar 2001). Berlin: BMWi.

OECD (2000f). Employment Outlook (June). Paris: OECD.

OGD (1998). The World Geopolitics of Drugs 1997/1998, Annual Report, October 1998. Paris: OGD (<http://www.ogd.org/98rapport/gb/gb98.html>, 19.7.01).

OGD (2000). The World Geopolitics of Drugs 1998/1999, Annual Report, April 2000. Paris: OGD (<http://www.ogd.org/2000/en/99en.html>, 19.7.01)

Oxfam Bretton Woods Project (2001). Go with the flows? – Capital account liberalisation and poverty. Oxford: Oxfam.

Paul, James A. (2001). Der Weg zum Global Compact. Zur Annäherung von UNO und multinationalen Unternehmen. In Tanja Brühl u. a. (Hrsg.), Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess (104–129), Bonn: Dietz.

Peck, Christoph (2001). Wasser für 35 Millionen Menschen. Agenda – Das Magazin von RWE, 2001 (1) 4–8.

- Petrella, Riccardo (2000). Wasser für alle. Ein globales Manifest. Zürich: Rotpunkt.
- Pilardeaux, Benno (2000). Desertifikationsbekämpfung: Kleine Fortschritte im Verhandlungspoker. Ergebnisse der 4. Vertragsstaatenkonferenz der Desertifikationskonvention (UNCCD). Nord-Süd Aktuell, 14 (4) 773–775.
- Popper, Karl R. (1994). The Myth of the Framework. Defence of Science and Rationality. London: Routledge.
- Porter, Michael E. (1990). The Competitive Advantage of Nations. New York: Free Press.
- Pretty, Jules (1995). Regenerating Agriculture. London: Earthscan.
- Pütz, Helmut (2000). Ausbildung und Fortbildung in Deutschland (Referat-Manuskript zur öffentlichen Sitzung der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ am 5. 3. 2001). Berlin: Deutscher Bundestag (Kdrs. 14/6 a).
- Putzhammer, Heinz (2000). Zu den sozialen Auswirkungen der Globalisierung auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten (Referat-Manuskript zur Sitzung der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ am 09.10.2000 in Berlin). Berlin: Deutscher Bundestag (EK AU 14/28).
- Raffer, Kunibert (2000). Stellungnahme auf Fragen der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ zu dem Themenkomplex Internationales Insolvenzrecht. Wien: Universität Wien (AG1 AU 14/61).
- Raffer, Kunibert (2001). Kommentar zu „BMZ (2000). Internationale Insolvenzregelungen für Entwicklungsländer, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim BMZ, BMZ Spezial Nr. 014. Bonn: BMZ“. Wien: Universität Wien (AG1 AU 14/96).
- Reinicke Wolfgang H. (1998). Global Public Policy. Governing without Government? Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Reinicke, Wolfgang H., Deng, Francis, Witte, Jan Martin & Benner, Thorsten (2000). Critical Choices. The United Nations, Networks, and the Future of Global Governance. Ottawa: IDRC Publishers.
- Reinicke, Wolfgang H., Witte, Jan Martin (1999). Globalisierung, Souveränität und internationale Ordnungspolitik. In Andreas Busch & Thomas Plümper (Hrsg.). Nationaler Staat und internationale Wirtschaft (339–366). Baden-Baden: Nomos.
- Reisen, Helmut (2000). Schwellenländer vor einer harten Landung? Neue Zürcher Zeitung 18.11.00, 25.
- Richter, Joachim (2001). Antworten von AQUAMUNDO zum Fragebogen der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Globalisierung der Weltwirtschaft“ zur Anhörung „Wasser – Ein weltweit immer knapper werdendes Gut“ am 18. Juni 2001 in Berlin. Berlin: Deutscher Bundestag (Kdrs. 14/11a).
- Rifkin, Jeremy (1995). Das Ende der Arbeit und ihre Zukunft. Frankfurt: Fischer.
- Rittberger, Volker, Zangl, Bernhard (1994). Internationale Organisationen. Politik und Geschichte. Opladen: Leske + Budrich.
- Robinson, Nicholas A. (Hrsg.) (1993). Agenda 21: Earth's action Plan Annotated (IUCN Environmental Policy and Law Paper 27). New York: Oceana Publications.
- Rose, Klaus, Sauernheimer, Karlhans (1999). Theorie der Außenwirtschaft (13. Auflage). München: Verlag Vahlen.
- Rudolph, Helmut (2000). Arbeitsmarktpolitik: Befristete Arbeitsverträge sind bald neu zu regeln. IAB-Kurzbericht, Nr. 12, 1–7.
- Sachverständigenrat (2001). Jahresgutachten 2000/01. Chancen auf einen höheren Wachstumspfad. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Sassen, Saskia (2001). „The Power of Soft Law“ – Rules and Ethics for a Globalised Economy. Vortrag in der Sitzung der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ am 12.02.2001 in Berlin (Protokoll Nr. 14/16). Berlin: Deutscher Bundestag.
- Sautter, Hermann (2001). Sozialstandards im Globalisierungsprozess – Inhalt und Durchsetzungsmöglichkeiten (Gutachten im Auftrag der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“). Göttingen: Universität Göttingen (AU-Stud 14/10).
- Scherrer, Christoph, Greven, Thomas (1999). Soziale Konditionalisierung des Welthandels: die Instrumente der Sozialklausel, Verhaltenskodex und Gütesiegel in der Diskussion. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn: FES (<http://library.fes.de/fulltext/iez/00647toc.htm> 23.05.01).
- Scherrer, Christoph, Greven, Thomas (2000). Menschenrechte und Außenwirtschaft (Gutachten im Auftrag des Auswärtigen Amtes, August 2000). Berlin: Auswärtiges Amt.
- Scherrer, Christoph, Greven, Thomas (2001). Sozialstandards im internationalen Handel (Gutachten im Auftrag der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“). Kassel: Gesamthochschule Kassel (AU-Stud 14/11).
- Schief, Sebastian (2000). Investitionen im Ausland – eine Frage des Standortes? In Dörrenbächer, Christoph, Plehwe, Dieter (Hrsg.). Grenzenlose Kontrolle? Organisatorischer Wandel und politische Macht multinationaler Unternehmen (151–164). Berlin: Edition Sigma.
- Schmidt, Reinhardt (1999). Drei Missverständnisse zum Thema Shareholder-Value. Working Paper Series: Finance and Accounting, Frankfurt: Johann Wolfgang Goethe-Universität.
- Schreyer, Franziska (2000). BIBB/IAB-Erhebung: „Unsichere“ Beschäftigung trifft vor allem Niedrigqualifizierte. IAB-Kurzbericht, Nr. 15, 1–6.
- Sengenberger, Werner (2001). Globale Trends bei Arbeit, Beschäftigung und Einkommen – Herausforderungen für die soziale Entwicklung (Referat-Manuskript zur öffentlichen Sitzung der Enquetekommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ am 12. 2.2001). Berlin: Deutscher Bundestag (Kdrs 14-4 a).
- Sengenberger, Werner (2001). Globale Trends bei Arbeit, Beschäftigung und Einkommen – Herausforderungen für die soziale Entwicklung (Referat-Manuskript zur Sitzung der Enquete-Kommission „Arbeit ohne Grenzen – Die Aus-

- wirkungen und Herausforderungen der Globalisierung auf Arbeit und Qualität der Arbeit“ am 12.2.2001 in Berlin). Berlin: Deutscher Bundestag (Kdrs. 14/14a).
- Sengenberger, Werner, Wilkinson, Frank (1995). Globalization and Labour Standards. In Jonathan Michie, John Grieve Smith (Eds.). *Managing the Global Economy* (111–134). Oxford: Oxford University Press.
- Sherer, Paul M., Sapsford, Jathon (2000). Credit in U.S. Grows Tighter For Some, More Costly for All. *Wall Street Journal* 1.12.00, 3.
- Shiklomanov, Igor A. (1997). *Comprehensive Assessment of the Freshwater Resources of the World. Assessment of Water Resources and Water Availability in the World*. Stockholm: Environment Institute.
- Shiller, Robert J. (2001). Irrationaler Überschlag. Warum eine lange Baisse an der Börse unvermeidlich ist. Frankfurt: Campus.
- Singh, Ajit (2001). *Competition Policy, Globalization and Economic Development* (Referat-Manuskript zur Sitzung der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ am 14.05.2001 in Berlin). Berlin: Deutscher Bundestag (Kdr. 14/9b).
- Singh, Ajit, Dhumale, Rahul (1999). *Competition Policy, Development and Developing Countries* (Trade-Related Agenda, Development and Equity, Working Paper No. 7). Geneva: South Centre (Kdr. 14/9a) (<http://www.southcentre.org/publications/competition/wto7.pdf>, 08.05.01).
- Singh, Ajit, Zammit, Ann (1999). *The Global Labour Standards Controversy. Critical Issues for Developing Countries* (Working Paper November 2000). Geneva: South Centre (<http://www.southcentre.org/publications/labour/toc.htm> 17.05.01).
- SPD (1996). *Recht auf Kindheit* (Anhörung der SPD-Bundestagsfraktion, 15. 11. 96 in Bonn). Bonn: SPD-Bundestagsfraktion.
- SPD (2001). *Bericht der Projektgruppe „Zukunft der Arbeit“ des SPD-Parteivorstandes*. Berlin: SPD (EK AU intern 14/9).
- Statistisches Bundesamt (1996). *Statistisches Jahrbuch 1996 für das Ausland*. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Statistisches Bundesamt (2000). *Statistisches Jahrbuch 2000 für das Ausland*. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Statistisches Bundesamt (2001). *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen: Vierteljahresergebnisse der Inlandsproduktionsberechnung* (2. Vierteljahr 2001, Fachserie 18, Reihe 3). Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Stiefel, Elisabeth (2001). *Gender Audits für den Staatshaushalt. Bericht über einen internationalen Workshop*. WSI-Mitteilungen 54 (4) 278–279.
- Stiftung Entwicklung und Frieden (1999). *Globale Trends 2000. Fakten, Analysen Prognosen*. Frankfurt: Fischer.
- Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.) (1995). *Nachbarn in einer Welt*. Bonn: Dietz.
- Stiglitz, Joseph (1998). *More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus* (The 1998 WIDER Annual Lecture). Washington D.C.: World Bank (<http://www.worldbank.org/html/extdr/extme/js-010798/wider.htm> 21.03.01).
- SVR (1998). *Vor weitreichenden Entscheidungen. Jahrgutachten 1998/99* (BT-Drs. 13/6200). Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Tanzi, Vito (2000). *Globalization, Technological Developments, and the Work of Fiscal Termites* (Working Paper 00/181). Washington D.C.: IWF.
- Tanzi, Vito (2001). *Globalization and the Work of Fiscal Termites*. *Finance & Development*, 38 (1) <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/03/tanzi.htm> (10.09.01).
- Tapiola, Kari (2001). *Normen und Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit* (Erklärung vor der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten am 12. Februar 2001). Berlin: Deutscher Bundestag (Kdrs 14-4 a).
- Thiele, Rainer (1996). *Wirtschaftspolitische Optionen zum Schutz tropischer Wälder. Eine quantitative Analyse für Indonesien* (Kieler Studien 278). Tübingen: Mohr Siebeck.
- Trabold, Harald (2001). *Komparative Vorteile und wirtschaftliche Entwicklung – einige Anmerkungen*. Berlin: DIW (AG2 AU 14/75).
- Trabold, Harald, Bach, Stefan, Franzmeyer, Fritz, Schultz, Siegfried, Schumacher, Dieter & Weise, Christian (2001). *Herausforderung Globalisierung. Konsequenzen für die Bildungs-, Steuer- und Arbeitsmarktpolitik*. Marburg: Schüren.
- UBA (2001). *Daten zur Umwelt. Der Zustand der Umwelt in Deutschland 2000*. Berlin: Erich Schmidt.
- UNCCD-Sekretariat (1995). *In Sachen Erde. Ein vereinfachter Führer zur Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung – warum sie notwendig ist und was wichtig und anders an ihr ist*. Bonn: UNCCD-Sekretariat.
- UNCTAD (1997). *Trade and Development Report 1997*. Geneva: UNCTAD.
- UNCTAD (1999). *World Investment Report 1999: Foreign Direct Investment and the Challenge of Development*. Geneva: UNCTAD.
- UNCTAD (2000). *World Investment Report 2000, Cross-Border Mergers and Acquisitions and Development*. Geneva: UNCTAD.
- UNDP (1997). *Bericht über die menschliche Entwicklung 1997*. Bonn: UNDP.
- UNDP (1998). *Human Development Report 1998: Consumption for Human Development*. New York/Oxford: Oxford University Press.
- UNDP (1999a). *Bericht über die menschliche Entwicklung 1999*, Bonn: UNDP.
- UNDP (1999b). *Human Development Report 1999: Globalization with a Human Face*. New York/Oxford: Oxford University Press.
- UNDP (2000). *Human Development Report 2000: Human Rights and Human Development*. New York/Oxford: Oxford University Press.
- UNDP (2001). *Bericht über die menschliche Entwicklung 2001*. Bonn: UNDP.

- UNEP/ World Monitoring Centre (2000). *Global Biodiversity – Earth's living resources in the 21st century*. Berlin: Berlin Verlag.
- UNIFEM (2000). *Progress of the World's Women 2000*. New York: UNIFEM.
- Union of International Associations (UIA) (div. Jahrgänge). *Yearbook of International Organizations*. München u. a.: Saur.
- United Nations (2000). *Report of the Secretary-General to the Preparatory Committee for the High-Level International Intergovernmental Event on Financing for Development (A/AC.257/12)*. New York: UN (AG1 – 14/95).
- United Nations Department of Public Information (1997). *The World Conferences. Developing Priorities for the 21st Century*. New York: UN.
- USDA Natural Resources Conservation Service (1998). *Global Desertification Vulnerability* (<http://www.nhq.nrcs.usda.gov/WSR/mapindx/desert.htm> 10.09.01).
- Van der Geest, Willem, Van der Hoeven, Rolph (Hrsg.) (1999). *Adjustment, Employment and Missing Institutions in Africa*. Genf: ILO.
- Van Miert, Karel (2001). Vortrag in der Sitzung der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ am 14.05.2001 in Berlin (Protokoll Nr. 14/20). Berlin: Deutscher Bundestag.
- Vereinte Nationen (2000). *Die Frauen der Welt 2000. Trends und Statistiken*. Bonn: BMFSFJ.
- Wackernagel, Mathis, Rees, William (1997): *Unser ökologischer Fußabdruck. Wie der Mensch Einfluss auf die Umwelt nimmt*. Basel: Birkhäuser.
- Wade, Robert (2001). *Winners and Losers*. Economist 26. April (http://www.economist.com/printedition/displayStory.cfm?Story_id=587251 30.4.01).
- Wahl, Peter (2001). *Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) als Akteure im Prozeß der Globalisierung (Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung der Enquete-Kommission am 22.01.01)*. Berlin: Deutscher Bundestag. (Kdrs. 14/3a), (http://www.bundestag.de/ftp/pdf_arch/welt_sn6.pdf).
- Walk, Heike, Brunnengräber, Achim (2000). *Die Globalisierungswächter. NGOs und ihre transnationalen Netze im Konfliktfeld Klima*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Walwei, Ulrich (2001). *Beschäftigungsentwicklung und Beschäftigungsaussichten in Deutschland: Von der kurzfristigen zur dauerhaften Trendwende auf dem Arbeitsmarkt? (Referat-Manuskript zur Sitzung der Enquete-Kommission „Zukunft der Arbeit – Europa im globalen Wandel“ am 5.3.2001 in Berlin)*. Berlin: Deutscher Bundestag (Kdrs. 14/6 a).
- Walwei, Ulrich, Werner, Heinz (1998). *Das amerikanische „Beschäftigungswunder“ : Lehren für Deutschland, aber das Dilemma bleibt (elektronische Version)* (<http://www.fes.de/fulltext/stabsabteilung/00412toc.htm> 6.9.2001).
- WBGU (Hrsg.) (1994). *Welt im Wandel: Die Gefährdung der Böden (Jahresgutachten 1994)*. Bremerhaven: WBGU.
- WBGU (Hrsg.) (1996). *Welt im Wandel: Wege zur Lösung globaler Umweltprobleme (Jahresgutachten 1995)*. Berlin: Springer.
- WBGU (Hrsg.) (1998). *Welt im Wandel: Wege zu einem nachhaltigen Umgang mit Süßwasser (Jahresgutachten 1997)*. Berlin: Springer.
- WBGU (Hrsg.) (1999). *Welt im Wandel: Strategien zur Bewältigung globaler Umweltrisiken (Jahresgutachten 1998)*. Berlin: Springer.
- WBGU (Hrsg.) (2000). *Welt im Wandel: Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Biosphäre (Jahresgutachten 1999)*. Berlin: Springer.
- WBGU (Hrsg.) (2001). *Welt im Wandel: Neue Strukturen globaler Umweltpolitik (Jahresgutachten 2000)*. Berlin: Springer.
- WCD (Hrsg.) (2000b). *Staudämme und Entwicklung: ein neuer Rahmen zur Entscheidungsfindung, Bericht der Weltkommission für Staudämme*. London: WCD.
- Weise, Christian (2000). *Der deutsche Dienstleistungssektor im internationalen Vergleich (Referat-Manuskript zur Sitzung der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ am 25.09.2000 in Berlin)*. Berlin: Deutscher Bundestag (EK AU 14/21).
- Weltbank (1999). *Weltenentwicklungsbericht 1998/99. Entwicklung durch Wissen*, Frankfurt: FAZ.
- Wenn, Bruno (2001). *Antworten der KfW zum Fragebogen der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Globalisierung der Weltwirtschaft“ zur Anhörung „Wasser – Ein weltweit immer knapper werdendes Gut“ am 18. Juni 2001 in Berlin*. Berlin: Deutscher Bundestag (Kdrs. 14/11a).
- WHO (1999). *World Health Report 1999*. Geneva: WHO.
- Wick, Ingeborg (1998). *Frauenarbeit in Freien Exportzonen*. Prokla, 28 (2) 235–248.
- Wiego (2001). *Facts Sheets: Women in the Informal Economy* (<http://www.wiego.org/fact2.ssi> 6.9.2001).
- Williamson, John (1990). *What Washington Means by Policy Reform*. In Williamson, J. (Hrsg.), *Latin American Adjustment: How much Has Happened?* Washington D.C.: IIE.
- Windfuhr, Michael (2001). *Mindestsozialstandards und Beschäftigungsförderung im Rahmender Entwicklungszusammenarbeit (Kurzgutachten im Auftrag des Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Wolf, Klaus-Dieter (1993). *Regimeanalyse*. In Dieter Nohlen (Hrsg.), *Lexikon der Politik (Band 6: Internationale Beziehungen)* (422–429). München: Beck.
- World Bank (1997). *World Development Report 1997/1998: The State in a Changing World*. Washington D.C.: World Bank.
- World Bank (1999). *World Development Indicators 1999*, Washington D.C.: World Bank.
- World Bank (2000). *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Washington D.C.: World Bank.

- World Bank (2001a). Engendering Development. Through Gender Equality in Rights, Resources, and Voice (Summary). Washington D.C.: Weltbank (AG5 AU 14/44) (<http://www.worldbank.org/gender/prr/engendersummary.pdf> 10.09.00).
- World Bank (2001b). Engendering Development: Through Gender Equality in Rights, Resources, and Voice. New York/Oxford: Oxford University Press/World Bank.
- World Bank (2001c). World Development Report 2001/2002: Institutions for Markets. Washington D.C.: World Bank.
- Worldwatch Institute (Hrsg.) (1998). Zur Lage der Welt 1998. Frankfurt: Fischer.
- Worldwatch Institute (Hrsg.) (2000). Zur Lage der Welt 2000. Worldwatch Institute Report. Frankfurt: Fischer.
- Worldwatch Institute (Hrsg.) (2001). Zur Lage der Welt 2001. Zehn Jahre nach Rio: Das Ende der „wilden Globalisierung“? (Worldwatch Institute Report). Frankfurt: Fischer.
- WRI (1996). World Resources 1996–1997. New York, Oxford: World Resources Institute.
- WRI (1998). World Resources 1998–1999. New York, Oxford: World Resources Institute.
- WTO (1999). International Trade Statistics, Geneva: WTO (http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_e.htm 14.06.01).
- WTO (2000). Trade, Income Disparity and Poverty. Geneva: WTO.
- Young, Brigitte (2000). Die Herrin und die Magd. Globalisierung und die Re-Konstruktion von class, gender and race. Widerspruch, Nr. 38 (Dezember), 47–59.
- Zattler, Jürgen (2000). Vortrag zu „Soziale Auswirkungen des grenzüberschreitenden Handels mit Waren und Dienstleistungen“ (Referat-Manuskript zur Sitzung der Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft am 09.10.2000 in Berlin). Berlin: Deutscher Bundestag (EK AU 14/38).
- Zinn, Karl Georg (1995). Auf dem Weg in die tertiäre Krise? Der ungesicherte Übergang zur Dienstleistungsgesellschaft. Politik und Gesellschaft, Nr. 1, 59–69.
- Zürn, Michael (1997). Regimeanalyse. In Ulrich Albrecht & Helmut Volger (Hrsg.). Lexikon der internationalen Politik. München: Oldenbourg.
- Zürn, Michael (1998). Regieren jenseits des Nationalstaats. Globalisierung und Denationalisierung als Chance. Frankfurt: Suhrkamp.
- Zürn, Michael (2001). Regieren im Zeitalter der Denationalisierung (Referat-Manuskript zur öffentlichen Anhörung der EK am 22.01.01). Berlin: Deutscher Bundestag (http://www.bundestag.de/ftp/pdf_arch/welt_sn5.pdf) (Kdrs. 14/3a).

Anhang 1: Minderheiten- und Sondervoten, Stellungnahmen

Einleitende Bemerkung von Hartmut Schauerte, MdB (Obmann und Sprecher der CDU/CSU-Fraktion): Chancen für Deutschland im globalen Zeitalter

I. Vorwort

Die Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion hätten es begrüßt, wenn bei diesem Zwischenbericht auf eine Einleitung grundsätzlich verzichtet und stattdessen nur ein kurzes Vorwort vorangestellt worden wäre. Dies wäre geboten gewesen, weil die jetzige Einleitung eine Vielzahl von Ansätzen aufgreift und formuliert, die sinnvoller Weise in den Schlussbericht der Enquete-Kommission gehört hätten. Auf jeden Fall aber wäre es notwendig gewesen, in einer Einleitung den bisherigen Stand aller Beratungen in der Kommission sowie erste Schlussfolgerungen in einer Weise wiederzugeben, welche auch von der CDU/CSU-Fraktion getragen werden könnte. Die Mehrheit hat sich leider gegen eine solche Einleitung entschlossen.

Lediglich zur Vermeidung von Einseitigkeit formuliert die CDU/CSU-Fraktion darum einige einleitende Bemerkungen, verbunden mit einer Kritik am Einleitungstext des Vorsitzenden.

II. Chancen begreifen und ergreifen

Das Wort „Globalisierung“ ist nicht exakt definiert. Dennoch bestimmt es das Denken und Handeln sehr vieler Menschen in der ganzen Welt. Das trifft auch und gerade für Deutschland zu. Kein Tag vergeht, an dem nicht in Politik, Wirtschaft und Kultur, ja auch im privaten Bereich, über dieses Phänomen diskutiert wird. Vielen erscheint das Wort als Synonym für Chance und positive Zukunftserwartungen. Ein Teil der Menschen aber betrachtet heute Globalisierung als etwas Bedrohliches, als etwas, das es gilt zu bekämpfen oder mindestens „im Zaum“ zu halten.

Für die deutsche Politik besteht damit eine doppelte Herausforderung: Sie muss versuchen, objektiv darzustellen, was Globalisierung eigentlich ist bzw. welche Facetten wichtig sind, und sie muss gleichzeitig diesen Globalisierungsprozess als Herausforderung begreifen. Als Herausforderung, sich selbst im internationalen Politikwettbewerb zu bewähren und Rahmenbedingungen national und international so zu setzen, dass die Chancen der Globalisierung optimiert und die Risiken der Globalisierung minimiert werden. Wo die Globalisierung Probleme bereitet, sind negative Effekte zu verhindern oder zu mildern. In erster Linie geht es dabei darum, durch internationale Regelungen Machtmissbrauch zu verhindern und faire Spielregeln für alle zu gewährleisten. Deshalb sind z. B. für Wettbewerb, Umwelt und Sozialprobleme neue internationale institutionelle Ansätze zu finden.

Heute verstehen die meisten Menschen unter Globalisierung den Prozess, in dem die Verflechtung der Märkte enger wird. Güter-, Finanz- und Arbeitsmärkte verzahnen sich über politische Grenzen hinweg immer stärker. Die Welt wächst stärker zusammen als dies jemals in der Geschichte der Fall war.

Und dies ist keinesfalls nur eine ökonomische Entwicklung, vielmehr werden nahezu alle Bereiche menschlichen Lebens beeinflusst: Wissenschaft und Kultur ebenso wie Sport und Unterhaltung. Diese Entwicklung ist wünschenswert und gut.

Die Globalisierung der Weltwirtschaft, der Gesellschaften und Kulturen ist dennoch kein neues Phänomen; vielmehr handelt es sich hier um einen Prozess, der seit Jahrhunderten gewachsen ist. Die Menschen handeln mit Waren und Gütern seit langer Zeit und entwickeln immer fortschrittlichere Methoden, ihre Verbindungen und Wege zu gestalten und zu optimieren. Seit Jahrhunderten beeinflussen sich unterschiedliche Kulturen gegenseitig, häufig gleichen sie sich einander an. Auseinandersetzungen und Ängste vor der Zukunft waren in der Regel Begleitumstände dieser Prozesse.

Neu ist aber nun die Geschwindigkeit der Veränderungen und die wachsende Zahl von Menschen, die am heutigen Globalisierungsprozess teilnehmen. Diese hohe Geschwindigkeit ist ganz wesentlich eine Folge des sich generell beschleunigenden Fortschritts und vor allem der explosionsartig gewachsenen Möglichkeiten moderner Informations- und Kommunikationstechnologien.

Es liegt ferner auf der Hand, dass die weltpolitischen Veränderungen im Zusammenhang mit dem Untergang der sozialistischen Staatengemeinschaft Osteuropas die Globalisierung entscheidend gefördert haben. Der Paradigmenwechsel zu mehr Marktwirtschaft und Offenheit hat zu einer weitreichenden Liberalisierung und Deregulierung verkrusteter und abgeschotteter Märkte geführt.

Die Dimension der positiven Wohlfahrtswirkung der bisher stattgefundenen Globalisierungsprozesse wird eigentlich erst klar, wenn man versuchen würde, die Situation der Staaten dieser Welt ohne Globalisierung zu beschreiben. Wir sind der festen Überzeugung, dass die Lage der Entwicklungsländer und vieler Schwellenländer dann ganz eindeutig weit unter dem heutigen Niveau liegen würde. Auch in den reichen Ländern wären Wohlstandseinbußen unvermeidlich und die Gefährdungen für Frieden und Ökologie wären eindeutig größer.

In dieser Zeit sich rasch verändernder Rahmenbedingungen ist es verständlich und natürlich, dass sich auch in Deutschland die Menschen Gedanken machen, wie sie diese Globalisierung bewerten sollen. Sie fragen sich insbesondere:

- Wird es mir persönlich in der globalisierten Zukunft besser oder schlechter gehen als heute? Welche Vorteile sind zu erwarten, welche Nachteile müssen im Auge behalten werden?
- Wird es anderen Menschen in Deutschland, in Europa, in der Welt besser oder schlechter gehen? Ist der Wohlstand des einen durch Armut des anderen erkaufte?
- Wird die Globalisierung dazu führen können, dass es allen besser geht? Werden die Zukunftsbedingungen sich verbessern oder leben wir auf Kosten der kommenden Generation?

- Werden wir durch unser Handeln die ökologische Grundlage unseres Lebens gefährden? Sind Ressourcen ausreichend vorhanden, bleibt die Umwelt auch unseren Nachfahren erhalten?

Diese Fragen klingen einfach, aber ihre Antworten sind schwer zu finden. Wissenschaft und Wirtschaft arbeiten an ihnen. Aufgabe einer verantwortungsvollen Politik ist es, die Menschen an eine sich schneller verändernde Welt und die daraus erwachsenden Anforderungen vorzubereiten.

III. Kritische Anmerkungen zur Einleitung des Zwischenberichts

Aufgabe der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages ist es aus unserer Sicht, auf diese Fragen ergebnisoffen und unvoreingenommen Antworten zu finden. Stattdessen hat sie an den Beginn dieses Zwischenberichts unter der Überschrift „Einleitung“, eine persönliche Sicht des Vorsitzenden gestellt, die den Prozess der Globalisierung insgesamt in einseitiger Weise darstellt. Dabei blieb in den Beratungen offen, ob und in welchem Umfang sich die Mehrheit mit dieser Sichtweise des Vorsitzenden identifizieren will. Bedauerlich ist dabei auch, dass sich der Vorsitzende in seiner persönlichen Einleitung zu Themenfeldern äußert, deren inhaltliche Beratung in der Kommission erst noch bevorsteht. Dies gilt insbesondere für die Rolle von Staat, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und internationalen Organisationen in einer globalisierten Ordnung. Hier liegt ein offener Verstoß gegen das Prinzip der ergebnisoffenen Auseinandersetzung mit den vom Mandat der Kommission umfassten Themen. Den Vorwurf der fehlenden Offenheit, Eigenständigkeit und Vorurteilsfreiheit im Sinne der gebotenen Unabhängigkeit der Kommission nach der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags muss die CDU/CSU-Fraktion partiell auch auf die Arbeit und die Vorgehensweise der Mehrheit in Plenums- und Arbeitsgruppensitzungen sowie der Berichterstattung ausdehnen; Sinn und Zweck einer Enquete-Kommission bestehen darin, die grundsätzlichen Fragen losgelöst vom politischen Alltag zu erörtern und zu beraten.

Eine begriffliche und thematische Eingrenzung der Globalisierung findet sich in der Einleitung an keiner Stelle. Ebenso fehlt jede Analyse darüber, ob und für welche Situation oder Entwicklung der Globalisierungsprozess kausal ist. So werden auch negative Entwicklungen der Globalisierung zugeordnet, die ihre Ursache und Wurzeln in lokalen und regionalen Bezügen haben. Die Einseitigkeit des Vorworts ergibt sich im wesentlichen aus der einseitigen Sicht der Gefahren und Probleme der Globalisierung, welche die Chancen und Vorteile nicht hinreichend zur Kenntnis nimmt; bedauerlich ist dies insbesondere, weil damit aus der Sicht der CDU/CSU-Fraktion auch die entscheidenden Chancen für die Mehrung von Wachstum und Wohlstand, Demokratie und Frieden sowie die Erhaltung der Umwelt für alle Länder einschließlich der Entwicklungsländer verdeckt werden. Einseitig ist die Einleitung auch, weil sie der Privatwirtschaft im Grundsatz negativ gegenüber steht und statt dessen offenbar wieder verstärkt auf staatlich geprägte Formen des Wirtschaftens setzen will, deren Scheitern in der Vergangenheit sie übergeht.

An der Trennung zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft ist auch in Zeiten der Globalisierung festzuhalten,

ebenso wie am Privateigentum. Wenn der Vorsitzende im Zeichen der Globalisierung fordert, dass man „den konventionellen Dualismus zwischen dem Staat auf der einen und der Privatwirtschaft auf der anderen Seite überwinden [muss]“, so offenbart sich hier ein grundsätzliches bedenkliches Misstrauen gegenüber dem Fundament der sozialen Marktwirtschaft, auf dem die bisherigen Anstrengungen und Errungenschaften der Bundesrepublik nach 1945 beruhen. Insoweit kann sich der Vorsitzende dann auch nicht – wie er es tut – auf eine weltweite Vorbildfunktion der Europäischen Union berufen.

Einseitig ist die Sichtweise des Vorsitzenden auch, weil sie die Chancen der Ausbreitung von Demokratie und von Menschenrechten sowie die Verbesserung der Friedenssicherung in einer global ausgerichteten Weltordnung nicht hinreichend gewichtet. Einseitig ist die Darstellung schließlich auch deshalb, weil sie dem Wandel der Veränderung in der heutigen Welt generell mit omnipräsenten diffusen Vorbehalten begegnet und damit leider auch nicht geeignet ist – und insoweit daran hindert –, die Weichen in der Politik und in der Gesellschaft zukunftsgerichtet zum Wohle unseres Landes und unserer Kinder zu stellen. Im Grundton erinnert die Einleitung daran, dass auch die Einführung der Eisenbahn in 19. Jahrhundert von massiven diffusen Ängsten vieler Menschen begleitet war.

Die Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion sehen die Globalisierung aus einem anderen Blickwinkel und in einem anderen Licht als der Vorsitzende. Sie gehen weltoffen davon aus, dass die Globalisierung im 19. Jahrhundert mit der Einführung technisch-wissenschaftlicher Produktionsweisen und neuer effizienterer Formen des Transports und der Kommunikation ihren entscheidenden Impuls erhalten hat, der seither wirksam ist und der die Welt künftig noch weit stärker prägen wird. Der erste große Schub der Globalisierung am Ende des 19. Jahrhundert hat später wegen der beiden Weltkriege und der Phase des langen Wiederaufbaus seine Wirkungskraft zeitweise verloren. Aus heutiger Sicht sprechen aber ökonomische, technologische und völkerrechtliche Gesichtspunkte klar dafür, dass sich in einer künftigen friedlichen Welt der Trend zur Globalisierung im Grundsatz verstärken wird und auch von einer Nation und von einem Parlament nicht aufgehalten werden kann, ganz unabhängig von der Bewertung des Vorgangs.

Dem vom Vorsitzenden beklagten Standort- und Systemwettbewerb hat sich gerade die exportabhängige Bundesrepublik zu stellen; mit der Kraft und den Anstrengungen des Wiederaufbaus nach 1945 auf der Grundlage einer gesunden sozialen Marktwirtschaft wird ihr dies auch gelingen. Dabei bedarf es aber einer Reihe von wichtigen Reformen im Sinne des internationalen Wettbewerbs und der Effizienz, von denen die Einleitung nicht spricht. Daran ändert auch ein Runder Tisch nichts, wie ihn der Vorsitzende fordert. In diesem Kontext ist auch zu unterstreichen, dass es – trotz der Globalisierung – eine fiskalische Umverteilung von unten nach oben im Sinne der Einleitung bisher nicht gibt; die Senkung von Steuern darf nicht verwechselt werden mit der Entwicklung des Gesamtsteueraufkommens. Gerade die Angaben des Bundesministers der Finanzen für die Steuerdaten zeigen, dass die behauptete Umverteilung weder zur Zeit stattfindet noch für die Zukunft erwartet wird.

Die entscheidende Herausforderung besteht also heute darin, dass jeder Staat seine Ordnung so umbaut und gestaltet, dass er die Vorteile der Globalisierung nutzt und ihre Nachteile so gering wie möglich hält. Im dynamischen Prozess der Globalisierung geht es politisch nicht darum, auf bisherige Gewinner und Verlierer zu zeigen; entscheidend ist es, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass künftig möglichst viele Menschen und Staaten Vorteile aus der Globalisierung ziehen können. Die pauschale Betrachtung des Vorsitzenden von heutigem Reichtum und Armut auf der Welt ist in sich nicht aussagekräftig, weil sie sich nur auf die wachsenden Abstände zwischen den extremen Gruppen der Einkommensempfänger bezieht und nichts über Ursache und Wirkung besagt.

Nach wie vor sind die einzelnen Staaten die zentralen Akteure im internationalen Geschehen, wobei die künftigen Entwicklungen in den Entwicklungsländern – mit einer prognostizierten Zunahme der Bevölkerung von etwa 3 Milliarden Menschen in den kommenden Jahrzehnten – für die Wechselwirkung zwischen einzelstaatlichem und internationalem Handeln im Vordergrund stehen wird. Hieraus ergibt sich die zentrale Bedeutung der Art und Weise, wie jeder einzelne Staat künftig seine Regierungsgeschäfte führt („good governance“). Auch dieser Punkt wird vom Vorsitzenden nicht hinreichend gewichtet. Für die internationalen Organisationen und die Entwicklungshilfe wird es künftig von wesentlicher Bedeutung sein, diese verbreitete Erkenntnis an Hand operationaler Kriterien so weit wie möglich in die Praxis umzusetzen.

Auf der internationalen Ebene wird es darum gehen, die Formen bilateraler und multilateraler Kooperation in paralleler Weise ebenfalls so auszurichten, dass möglichst viele Menschen – gerade in der sogenannten Dritten Welt – in den Genuss von mehr Wohlstand kommen können und jenen Entwicklungen zwischenstaatlich begegnet wird, denen der einzelne Staat nicht mehr eigenständig Herr werden kann. Die neue Austarierung der Rolle von Staat und internationalen Organisationen hat dabei dem Prinzip der Subsidiarität zu folgen. Die vom Vorsitzenden geforderte stärkere Mobilisierung der Menschen in der Demokratie im Sinne der Zivilgesellschaft ist zu begrüßen, insoweit sie die parlamentarische Demokratie stärkt und ihre Regeln befolgt; das ist freilich nichts Neues.

IV. Fazit: Gestaltungsspielräume aufzeigen statt Ängste schüren

Für die deutsche Politik stellt sich nicht Frage, ob sie die Globalisierung befürwortet oder ablehnt. Globalisierung ist umkehrbar, es gibt zu ihr keine Alternative. Allerdings kann und muss sie gestaltet werden. Es gilt die Chancen zu erfassen und zu vergrößern und die Risiken zu minimieren.

Die Globalisierung ist zugleich Chance und Herausforderung für unsere soziale Marktwirtschaft. Die CDU/CSU-Fraktion will diese Chancen nutzen und die Herausforderungen aktiv annehmen. Denn für uns steht fest: Trotz aller „Risiken und Nebenwirkungen“, die positiven Auswirkungen der weltweiten Zusammenarbeit sind immens und überwiegend alle negativen Effekte bei weitem. Wir wollen notorischen Pessimisten und populären Angstmachern nicht das

Feld überlassen. Die Leitbilder einer erfolgreichen Globalisierungs-Politik in Deutschland müssen sein

- Agieren statt reagieren
- Aufklären statt aufhetzen
- Ermutigen statt einschüchtern

Die Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion erhoffen sich, dass die verbleibende Zeit in der Legislaturperiode entsprechend dem Auftrag des Bundestags ohne pauschales und einseitiges Denken in offener und konstruktiver Weise genutzt werden kann. Auf der Grundlage solcher Beratungen können dann im Endbericht hoffentlich tragfähige und realistische Handlungsempfehlungen vorgelegt werden, die Frieden, Freiheit und Wohlstand in einer globalisierten Welt fördern und dabei Deutschland zukunftsgerichtet und mit Entschiedenheit auf die nachstehenden Herausforderungen der Globalisierung vorbereiten.

Minderheitsvotum der CDU/CSU-Fraktion zu Kapitel 1: Finanzmärkte

Zusammenfassung

Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe in der Arbeitsgruppe 1 „Globalisierung der Finanz- und Kapitalmärkte“, **Wolfgang Brühl, Rudolf Dolzer, Hartmut Schauerte, MdB** lehnt die von der Mehrheit der AG 1 vorgelegte Fassung eines Zwischenberichtes ab.

Ihrer Auffassung nach genügt dieser Entwurf weder formal noch inhaltlich den Anforderungen, der an eine derartige gutachterliche Arbeit zu stellen ist. Die dort wiedergegebene Meinung widerspricht in sehr wesentlichen Teilen der Meinung der CDU/CSU-Arbeitsgruppe und gibt die Diskussionen der Arbeitsgruppe „Finanzmärkte“ nur einseitig wieder.

Formal ist v. a. zu bemängeln:

- Die Themenauswahl der Arbeit bis zum Zwischenbericht wurde einseitig durch die Mehrheit festgelegt und damit Schwerpunkte gesetzt, die nicht geteilt werden. So wird z. B. dem grundsätzlich unstrittigen Problem der Geldwäsche ein sehr breiter Raum gewidmet, eine notwendige Auseinandersetzung mit Chancen und Vorteilen einer Globalisierung der Finanzmärkte findet jedoch im Bericht zu wenig Niederschlag.
- Der Text des Zwischenberichtes wurde nicht – wie ursprünglich gemeinsam beschlossen – auf der Basis einer die unterschiedlichen Auffassungen berücksichtigenden und vom Sekretariat erstellten Synopse diskutiert, sondern auf Basis eines neuen Entwurfs der Mehrheit. Dieser neue Entwurf machte wegen seiner Verschärfung die von der CDU/CSU-Arbeitsgruppe angestrebte konsensuale Formulierung des Zwischenberichtes bewusst unmöglich.
- Von der CDU/CSU-Arbeitsgruppe eingebrachte Papiere bzw. Formulierungsvorschläge bleiben im Mehrheitsbericht fast immer unberücksichtigt. Selbst einschlägige Äußerungen der Bundesregierung finden sich nicht im Zwischenbericht wieder.
- Der jetzt vorgelegte Zwischenbericht könnte bei dem Leser den Eindruck hervorrufen, er sei das Ergebnis in-

tensiver Beschäftigung mit der Fülle des genannten Materials. Bereits Anzahl und Dauer der jeweiligen Sitzungen zeigen jedoch, dass nicht von einer ausreichenden oder gar abschließenden Diskussion der sehr umfassenden Thematik die Rede sein kann.

- Aus den genannten Gründen ist die Vorlage des Zwischenberichtes verfrüht und nicht gerechtfertigt. Es muss abgewartet werden, ob die der Kommission verbleibende Zeit genutzt werden kann, um die genannten Mängel zu heilen.

Noch schwerwiegender sind die inhaltlichen Mängel:

- Die Mehrheit der Kommission stellt sich in grundlegenden Fragen in Gegensatz zu international mehrheitlich theoretisch und empirisch anerkannten Meinungen und Entwicklungen. So wird bereits die Basisthese nicht akzeptiert, wonach weitgehend freie Kapitalmärkte nicht nur notwendige Voraussetzung funktionierender internationaler Gütermärkte sind, sondern auch aus sich heraus dazu beitragen, den Wohlstand in der Welt zu mehren. „Das zentrale Argument für einen freien internationalen Kapitalverkehr ist sein Beitrag für das Wirtschaftswachstum“, Monatsbericht Bundesbank, 07/01, S. 21.

Der Mehrheitsbericht erweckt stattdessen den Eindruck, diese positiven Wirkungen könnten nur unter unrealistischen Voraussetzungen eintreten. Auch die entscheidend wichtige Tatsache wird nicht deutlich genug herausgestellt, dass nämlich die Globalisierung der Finanzmärkte die Integration der Länder und Regionen fördert bzw. erst ermöglicht, die bisher keinen Zugang zu internationalem Kapital besaßen.

- Gleiches gilt für Wirkungen der Liberalisierung der internationalen Kapitalmärkte.

Deshalb bleibt unerwähnt, dass eine derartige Liberalisierung nicht nur nach Meinung der CDU/CSU-Arbeitsgruppe, sondern der breiten Mehrheit in Deutschland dazu führt, dass z. B.

- Kapital seiner produktivsten Verwendung zugeführt werden kann und damit eine wachstumssteigernde Wirkung entfalten kann.
- Kapitalsuchende Marktteilnehmer nicht nur auf ihre nationalen Märkte beschränkt bleiben bzw. verzerrte Preise zu zahlen haben.
- „Privates Kapital mittlerweile für eine zunehmende Zahl von Entwicklungs- und Schwellenländern zur dominierenden Finanzierungsquelle geworden (ist)“, Monatsbericht Buba 07/01, S. 17 f.
- Investitionsrisiken auf verschiedene Marktteilnehmer verteilt werden können.
- Gesamtwirtschaftliches Angebot und Nachfrage zu niedrigen Preisen einen Ausgleich finden und die Auswahlmöglichkeiten der Marktteilnehmer reichhaltiger werden.
- Kurzfristige Schwankungen des Sozialproduktes durch Kapitalimporte bzw. -exporte ausgeglichen werden können.
- Die Effizienz nationaler Finanzsysteme erhöht wird.

- Alle Diskussionen mit Mitgliedern der Mehrheitsfraktionen und der vorliegende Text sind offensichtlich von einer wissenschaftlichen und empirisch nicht beweisbaren Festlegung geprägt, wonach die Globalisierung der Finanzmärkte für eine Vielzahl von Fehlentwicklungen und Krisen der Weltwirtschaft verantwortlich zu machen ist und deshalb einzuschränken und zu kontrollieren sei. Deregulierung und Liberalisierung der Finanzmärkte gelten als gefährlich und als Ursache von Finanzkrisen.

- Die Mehrheit ist der Meinung, Ausgangspunkt der Finanzkrisen sei ein überhöhtes Kapitalangebot („massenhafte Liquidität“). Besonders attraktiv erscheinende Länder seien „überschwemmt“ worden, die Welle sei dann zurückgeschwappt, wenn sich eine zu geringe Absorptionsfähigkeit des nationalen Marktes gezeigt habe. Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe widerspricht dieser einfachen Argumentation. Nachfrageaspekte bleiben damit unberücksichtigt.

Es ist richtig, dass in den neunziger Jahren die privaten Kapitalflüsse in die Entwicklungsländer außergewöhnlich stark anstiegen, nachdem sie vorher v. a. in Industrieländern strömten. Es ist aber nicht so, dass die Entwicklungsländer nutzen- und schutzlos einem einströmenden Kapital ausgesetzt seien. Zum einen profitieren von der Kapitalanlage beide Seiten – die Anleger und die Anlageorte, zum anderen liegt es im Verantwortungsbereich der Anlageländer, durch eine (fortgesetzte) attraktive Politik die Bedingungen für ein rentables Kapitalangebot aufrechtzuerhalten und für eine solide Marktaufsicht zu sorgen.

Nach Angaben des IWF (World Economic Outlook, Oct. 2000, S. 197) wuchsen die Nettoschuldner unter den Entwicklungsländern mit überwiegend privater Finanzierung von 1992 bis 2001 mit jahresdurchschnittlich 6,1 % (1982 bis 1991: 4,8 %), während die Entwicklungsländer mit überwiegend öffentlicher Finanzierung nur um 3,7 % bzw. 2,7 % wuchsen. Trotz Finanzkrisen erzielten also die Länder mit relativ gesunden Strukturen ein respektables Wachstum.

Länder, die nicht durch eine solide Wirtschaftspolitik ausländisches Kapital attrahierten, sondern durch politisch motivierte Einflussnahmen auf das Wirtschaftsgeschehen erst Anreize für exzessive Kapitalzuströme schufen und dabei implizit Wechselkurs- und Kreditgarantien vorzugeben schienen, sind an „ihrer“ Krise selbst schuld – nicht ein anonymer internationaler Kapitalmarkt oder die Globalisierung.

Bei dem Leser des Zwischenberichtes entsteht der Eindruck, die Länder, die unter den Finanzkrisen der jüngeren Zeit gelitten haben, seien nur Opfer von unbeflussbaren internationalen Kapitalbewegungen (vielfach reiner Spekulation). Die (Mit-)Schuld ihrer eigenen Wirtschaftspolitik wird zu wenig gesehen, demzufolge fehlen hier auch die notwendigen entsprechenden Empfehlungen. Tatsächlich spricht vieles dafür, dass krisenhafte Entwicklungen der letzten Jahre in einzelnen Ländern letztlich von Fehlern der nationalen Wirtschaftspolitik, insbesondere unzureichender oder falscher Ordnungspolitik verursacht wurden (Monatsbericht Bundesbank 09/00, S. 26).

Damit sollen die Fehleinschätzungen und Überreaktionen seitens der Marktteilnehmer im Vorfeld und während der Finanzkrisen nicht verharmlost werden. Sie waren aber alleine niemals die Ursache. Es gibt auch kein einziges Beispiel dafür, dass wirtschaftlich gesunde Länder in eine ausschließlich durch Spekulation verursachte schwere Krise gerieten. „Freier Kapitalverkehr kann also Krisen verstärken und beschleunigen, ihre Ursachen liegen aber anderswo“ (Monatsbericht Bundesbank 07/01 S. 25), nämlich in wirtschafts-politischem Fehlverhalten der betroffenen Länder. „Der freie Kapitalverkehr legt (es) ... offen und übt so einen Rechtfertigungszwang auf die politisch Verantwortlichen aus“ (ebenda).

- Das Eintreten der Mehrheit in der Arbeitsgruppe für Kapitalverkehrskontrollen mit einer Sympathie für die Tobin-Steuer wird von einer breiten Mehrheit von Währungs- und Finanzwissenschaftlern und -politikern verworfen. Die Tobin Steuer wird von der CDU/CSU-Arbeitsgruppe entschieden abgelehnt. Abgesehen davon, dass sie in der Praxis nicht umzusetzen ist, würde hierdurch der internationale Waren- und Dienstleistungsverkehr massiv beeinträchtigt. Die Auffassung, man trafe mit einer Besteuerung kurzfristiger Kapitaltransaktionen nur die „Spekulant“ (die nach Meinung der Mehrheit nur negative Wirkungen haben), ist naiv. Sie nimmt nicht zur Kenntnis, in welchem Umfang kurzfristige Finanzoperationen unmittelbar und mittelbar mit klassischen Waren- und Dienstleistungstransaktionen verbunden sind und übersieht, dass ein großer Teil kurzfristiger Finanzgeschäfte der zum Teil durch rechtliche Vorgaben erzwungen Kurssicherung dienen. Das Ziel, die Wachstumsbedingungen in Entwicklungsländern zu verbessern, würde hierdurch verfehlt. Die mit der Tobin Steuer häufig verbundene Vorstellung, man könne auf diesem Weg zusätzliche Staatseinnahmen generieren, verkennt, dass in den meisten Ländern eine Senkung der Abgabebelastung erforderlich ist, und nicht eine Erhöhung.
- Es wird behauptet, in dem jetzigen System der globalen Finanzmärkte verlören die einzelnen Länder ihre Autonomie und Souveränität. Das ist aus der Luft gegriffen und trifft noch nicht einmal unter engen einschränkenden Bedingungen zu. Kein Staat der Welt ist rechtlich gezwungen, sich an internationalen Märkten zu beteiligen bzw. sich Regelungen internationaler Institutionen zu unterwerfen.

Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe in der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“ plädiert nachdrücklich für offene Finanzmärkte und freien grenzüberschreitenden Kapitalverkehr. Ein freier internationaler Kapitalverkehr ist zwingend notwendig, um die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung nutzen zu können. Sie lehnt jegliche generelle Beschränkung des internationalen Finanzverkehrs ab. Diese führten zu einer Beeinträchtigung des grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungsverkehrs, zu niedrigerem Wachstum, insbesondere in den Entwicklungsländern und zu einer Verfestigung der Armut. Ungeachtet der grundsätzlichen Befürwortung freier internationaler Kapitaltransaktionen (die ihrerseits Teil des Mandats des IWF sein sollten) muss es jedem Land überlassen bleiben, in krisenhaften Situationen frei darüber zu entscheiden, ob und in welcher Weise es

seine Grenzen für ausländisches Kapital öffnet. Umgekehrt muss jeder Staat, der am globalen Finanzsystem teilnehmen will, die internen Voraussetzungen, insbesondere mit Blick auf das heimische Banksystem hierfür schaffen.

Trotz in Ausnahmen gerechtfertigter Kritik am Verhalten von IWF oder anderen Institutionen hat sich die „Finanzarchitektur“ bewährt und muss nicht ersetzt, sondern lediglich vorsichtig weiter entwickelt werden. (siehe unten)

Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe ist der Auffassung, dass nationale Finanzmärkte nicht unvorbereitet für den internationalen Kapitalverkehr geöffnet werden sollten. Voraussetzung einer sinnvollen Teilnahme am globalisierten Finanzsystem ist ein funktionierendes, geregeltes nationales System mit entsprechend solider institutioneller Absicherung, z. B. Banken- und Versicherungsaufsicht. Für die meisten Länder wird eine nur schrittweise Liberalisierung (= „sequencing“) empfehlenswert sein, denn sie sind oft noch nicht ausreichend auf ausländische Einflüsse (z. B. Wechselkursrisiken oder ausländische Aktienmärkte) vorbereitet.

Wegen der grundsätzlichen Kritik, die an dem vorgelegten Zwischenbericht der Mehrheitsfraktionen geübt werden muss und wegen der Vielzahl der Meinungsunterschiede verbietet sich eine Auflistung sämtlicher Streitpunkte. Deshalb war eine Konzentration auf die wichtigsten Empfehlungen der Arbeitsgruppe notwendig, da diese als Schlussfolgerungen des Berichts angesehen werden könnten.

Bezüglich des Minderheitsvotum der FDP-Fraktion gibt es erhebliche Übereinstimmungen mit dem Minderheiten-votum der CDU/CSU-Arbeitsgruppe.

Kommentar zu wichtigen Empfehlungen des Berichts der Mehrheit

In Anbetracht der Themenfülle einerseits und der begrenzten Zeit, die die Arbeitsgruppe „Finanzmärkte“ aufwenden konnte, sind auch die formulierten Empfehlungen der Mehrheit nicht ausreichend diskutiert worden. Manche Empfehlungen wurde nie in der Arbeitsgruppe diskutiert, andere sind so formuliert, dass sie für politische und/oder wissenschaftliche Diskussionen nicht verwendet werden können. Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe wird auch in Zukunft Wert darauf legen, dass für den Endbericht nur solche Empfehlungen aufgenommen werden, die ausreichend klar formuliert sind und Ergebnis intensiver Diskussion sind.

Wenn einzelne Empfehlungen im Folgenden nicht erwähnt werden, dann kann daraus weder auf eine grundsätzliche Zustimmung noch auf das Gegenteil geschlossen werden. In Anbetracht einer leichteren Lesbarkeit und einer Priorität politischer Auseinandersetzung wurde nach der Bedeutung der Empfehlungen eine Auswahl getroffen.

Shareholder Value (zu Empfehlung 1.1)

Es ist bedauerlich, dass sich auch die Mehrheit der Arbeitsgruppe der Enquete-Kommission der Trend-Auffassung nicht entzog, eine Orientierung am sogenannten „shareholder value“ sei eine kapitalismusbedingte Abkehr von einer (besonders in Deutschland gepflegten) Orientierung am Gesamtwohl der „stakeholder“ eines Unternehmens. Zwar ist es richtig, dass einzelne Protagonisten einer starken Shareholder-Orientierung die kurzfristige Optimierung des Nut-

zens für Aktionäre in den Vordergrund des Handelns und der Strategie eines Unternehmens stellten. Es ist andererseits unbestritten, dass ein „richtig verstandener“ shareholder value langfristig gesehen werden muss. Gerade diese langfristige Konditionalität ist aber der Garant dafür, dass Interessen der anderen stakeholder (v. a. Mitarbeiter, Lieferanten, Kunden, Kreditgeber) ausgewogen berücksichtigt werden.

Andererseits ist die Herausstellung der besonderen Bedeutung (und Verantwortung) der Eigentümer eines Unternehmens, die im Zuge der shareholder value Diskussion stattfand, zu begrüßen. Sie kann dazu beitragen, Unternehmensführung und -strategie transparenter zu machen, den Wettbewerb zu erhöhen und die Effizienz der Unternehmen zu steigern. Dies kommt auch allen anderen stakeholdern zugute, weil eine optimale Faktorallokation erreicht werden soll.

Shareholder Value-Orientierung ist ebenso wenig ein Patentrezept wie es Ursache aller Schwierigkeiten im Verhältnis zwischen Unternehmen und Gesellschaft ist. Die Forderung der Mehrheits-Empfehlung nach Berücksichtigung „volkswirtschaftlicher Kosten“ und „gesellschaftlicher Auswirkungen“ bei Unternehmensentscheidungen ist richtig, unterstellt aber indirekt, dass dies bei einer shareholder-value-Orientierung nicht geschehe und diese deshalb abzulehnen sei. Es wird auch unterstellt, eine shareholder-value-Orientierung unterstütze Strategien, „die soziale und ökologische Kosten externalisieren ...“. Beides ist falsch, zwischen richtig verstandenem (langfristig ausgerichteten) shareholder-value-Denken und dem deutschen stakeholder-Denken gibt es in dieser Beziehung keinen Unterschied. Insofern geht die Empfehlung 1 ins Leere (vgl. das für die Diskussion in der Arbeitsgruppe „Finanzmärkte“ der Enquete-Kommission erstellte Papier Brühl, Wolfgang (2000). „Shareholder Value“ – Zur Diskussion eines umstrittenen Begriffs. Berlin (AU AG1-14/67).

Ausgewogene Entwicklung der Wirtschafts- und Bankenstruktur für die Finanzierung von KMUs (zu Empfehlung 1.2)

Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe kommt zu dem Schluss, dass – anders als im Mehrheitsbericht – ein ausgewogenes Bankensystem notwendig ist. Ein fruchtbares Mit- und Nebeneinander zwischen Öffentlich-rechtlichen und Privatbanken trägt sowohl zur Stabilität des Bankensystems als auch zur Finanzierung von Kleinen und Mittleren Unternehmen bei. Für die CDU/CSU-Arbeitsgruppe ist entscheidend, dass unterschiedliche Institutsgruppen absolut gleichberechtigte Wettbewerbsbedingungen vorfinden.

Regional verankerte Banken werden auch in Zukunft gebraucht und werden ihre besondere Bedeutung behalten. Es kann nicht die Rede davon sein, dass sich besonders die Privatbanken aus der Fläche zurück ziehen. Die Verringerung der Anzahl von Bankstandorten ist eine normale Strukturpassung.

Mittelständische Unternehmen in einer großen Spannweite einschließlich Existenzgründer prägen in großem Umfang die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands auf den Exportmärkten. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Innovationskraft von diesen Unternehmen hängt wesentlich von einer soliden Finanzierung ab. In diesem Zusammenhang

stellt die angemessene Ausstattung mit Eigenkapital einen außerordentlich wichtigen Punkt dar.

Vor dem Hintergrund zunehmender internationaler Konkurrenz und globaler volkswirtschaftlicher Verflechtung steht unsere mittelständische Wirtschaft auch durch die Veränderungen auf den nationalen und internationalen Kapital- und Finanzmärkten vor tiefgreifenden Herausforderungen. Ihre Leistungsfähigkeit muss sie im internationalen Bereich unter Beweis stellen können. Dies darf nicht durch falsche Rahmenbedingungen gefährdet werden.

Insbesondere wird die Bedeutung von Wagniskapital für KMUs als eine wichtige Finanzierungsquelle hervorgehoben. „Im direkten Vergleich mit den USA und Großbritannien ist der Umfang europäischen Wagniskapitals gering. Mit dem größten Teil des europäischen Wagniskapitals wird die Expansion von KMU finanziert. Lediglich ein minimaler Teil dient als Startkapital, wodurch die Gründung und Expansion neuer Unternehmen mit Wachstumspotenzial verhindert wird. In den USA stammen 60 % des Wagniskapitals aus Pensionsfonds, wogegen selbst auf Europas am weitesten entwickelten Markt, Großbritannien, der Prozentsatz bei 30 % liegt. Die europäischen institutionellen Anleger könnten eine deutlich größere Rolle auf den Wagniskapitalmärkten spielen.“

Die Art der Finanzierung über Beteiligungen muss in Deutschland gestärkt werden. Hierzu müssen mittelständische Unternehmen die Bereitschaft erhöhen, externe Eigenkapitalgeber aufzunehmen und notwendige Transparenz herzustellen. Leider herrscht in vielen kleinen und mittleren Unternehmen immer noch ein Grad an Unsicherheit über diese Art von Kapitalisierung und Einbindung „fremder“ Eigentümer.

Der Mittelstand in Deutschland ist tendenziell durch eine niedrige Eigenkapitalausstattung geprägt. Die Eigenkapitalquote sank von rund 30 % (60er Jahre) auf knapp 18 %. Dominierendes Element in der Finanzierungsgestaltung ist nach wie vor die Aufnahme von Fremdkapital. Allerdings schafft erst eine ausreichende Eigenkapitaldecke die nötigen Freiräume und Unabhängigkeit und bestimmt die Dynamik des Wachstums.

Die Globalisierung der Finanzmärkte eröffnet der mittelständischen Wirtschaft viele Chancen, international erfolgreich zu agieren und Produkte und Dienstleistung auf den Weltmärkten anzubieten und abzusetzen. Dies bedeutet natürlich auch eine Verschärfung der Wettbewerbsbedingungen für die inländische mittelständische Wirtschaft. Dieser Herausforderung müssen sich die Firmen stellen.

Geschlechtsspezifische Aspekte der Mikrofinanzierung (zu Empfehlung 1.4)

Die Kommission hat über diese Thematik nie diskutiert, Kommissionsempfehlungen können deshalb nicht gegeben werden.

Inhaltlich widerspricht die CDU/CSU-Arbeitsgruppe der Auffassung, dass eine einseitige Betrachtung oder gar Subventionierung von frauenspezifischen Projekten (weder in Industrie- noch in Entwicklungsländern) erfolgen sollte. Das schließt Programme nicht aus, die eine bessere Information von Frauen zum Ziel hat.

Schwere Steuerhinterziehung im Katalog der Geldwäsche-Vortaten aufnehmen (zu Empfehlung 1.5)

Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe vertritt die Auffassung, dass eine Verankerung von § 370 Abs. 3 der Abgabeordnung in § 261 StGB für Deutschland keinen Sinn macht und nicht zur Verminderung des Problems der Geldwäsche führt. Jedoch unterstützt die CDU/CSU-Arbeitsgruppe die Absicht, der Europäischen Union, weitere Lücken im Kampf gegen die Geldwäsche zu schließen.

Eine Einbeziehung der „schweren“ Steuerhinterziehung in den Vortatenkatalog der Geldwäsche-Strafnorm wäre wegen der damit verbundenen „automatischen“ Erweiterung der Anzeigepflicht des Geldwäschegesetzes (GwG) nicht nur für die Adressaten dieses Normengefüges höchst bedenklich. Selbst die ganz überwiegende Anzahl redlich handelnder Bürger müsste befürchten, nicht nur überwacht, sondern „rein zufällig“ den Strafverfolgungsbehörden gemeldet zu werden.

Hieran würde sich nichts ändern, wenn man nicht die „einfache“ Steuerhinterziehung gemäß § 370 Abs. 1 AO, sondern nur die „schwere“ Steuerhinterziehung gemäß § 370 Abs. 3 AO in den Geldwäsche-Vortatenkatalog einbeziehen würde:

Eine Erweiterung des Vortatenkataloges um „schwere“ Steuerdelikte würde zudem die Aufgabenerfüllung der Strafverfolgungsbehörden erheblich erschweren. Unmittelbare Folge der Meldung bereits von Abweichungen vom „Normalverhalten“ der Kunden wäre eine Flut von Verdachtsanzeigen, denen die Ermittlungsbehörden aus Gründen des Legalitätsprinzips in jedem Einzelfall nachgehen müssten.

Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe kommt zu dem Ergebnis, dass eine solche Einbeziehung nicht praktikabel, gesellschaftlich problematisch und nicht zielführend ist. Im Gegensatz zu der Mehrheitsfraktion steht die CDU/CSU-Arbeitsgruppe für eine erheblich transparentere Form der Steuergesetzgebung ein. Der Staat muss auf anderem Wege Lösungen praktizieren, die das Bewusstsein der Bevölkerung für die Steuerpflicht umfassend verbessert.

Schlüsselwährungen (zu Empfehlung 1.8)

Die Forderung nach einer „stärkeren Kooperation“ zwischen den drei Schlüsselwährungen (Dollar, Euro, Yen) ist nicht neu. Sie wird im Grunde seit dem Zusammenbruch des Bretton-Woods Systems diskutiert. Die Begründungen waren unterschiedlich, aber ähnlich: die Schwankungen störten real- und finanzwirtschaftliche Abläufe und Strategien. Insbesondere aus Kreisen der international handelnden Unternehmen und Institutionen wird eine geringere Volatilität aller Währungen, v. a. aber der „Schlüsselwährungen“ gewünscht. Das ist verständlich. Denn extrem schwankende Wechselkurse können das internationale Waren- und Dienstleistungsgeschäft und damit auch die Investitionen der Unternehmen erheblich beeinträchtigen.

Auf der anderen Seite wurden inzwischen viele Finanzinstrumente entwickelt, die zwar von der Mehrheit in der Finanzarbeitsgruppe mit Argwohn betrachtet werden, aber gerade dazu beitragen, die Wechselkursrisiken einzuengen.

Oft werden aber auch die Wechselkursschwankungen falsch eingeschätzt. Denn die Wechselkursentwicklung ist keineswegs nur das Ergebnis eines „Casinos“. Vielmehr spiegelt sie – mindestens mittel- und langfristig – sehr deutlich die unterschiedlichen Qualitäten von Volkswirtschaften wieder. So ist der Anstieg des Dollarkurses seit Mitte der neunziger Jahre Ausdruck der weitaus höheren wirtschaftlichen Dynamik der amerikanischen Unternehmen im Vergleich zum Euro-Währungsgebiet. Hinter der Wechselkursentwicklung steht ein realer Grund.

Damit sind die Entwicklungen an den Devisenmärkten auch ein Indikator für die Qualität der jeweiligen Politik. Diese Signalfunktion sollte nicht kritisiert, sondern von der Mehrheit in der Arbeitsgruppe ernst genommen werden.

Eine stärkere Kooperation zwischen den „währungspolitisch verantwortlichen Institutionen“ setzt eine stärkere politische und ökonomische Annäherung und strategische Ausrichtung voraus. Auch wenn dies als Ziel begrüßt wird, bleibt dennoch die Erwartung auf solchen Gleichklang utopisch. Die jeweiligen wirtschaftspolitischen Erfordernisse im Konjunkturverlauf wie auch generell die nationalen Interessen sind zu unterschiedlich, als dass eine solche umfassende internationale Koordinierung, die über eine einzelne Aktion hinausgeht, erfolgreich sein könnte.

So könnte die Mehrheits-Empfehlung nur als eine kurzfristig orientierte Empfehlung zu verstehen sein. Alle Erfahrungen seit dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems haben aber gezeigt, dass auch derartige Hoffnungen unrealistisch sind. Es gibt keine realistische Chance, zwischen den drei wichtigen Währungsblöcken zu einer kurz-, mittel- oder gar langfristig einhaltbaren Vereinbarung zu gelangen – es sei denn die Souveränität über die Geld- und Wirtschaftspolitik würde aufgegeben.

Ob es bei bestem Willen aller Institutionen der Schlüsselwährungen gelänge, über eine verkündete Bereitschaft zu gemeinsamem Handeln eine gewisse psychologische Wirkung zu erzielen, muss dahingestellt bleiben. Die Wahrscheinlichkeit hierfür ist aber nicht groß.

Selbst wenn es gelänge, sich auf „richtige“ Wechselkurse mit akzeptierten „Bandbreiten“ zu einigen, blieben schwerwiegende Probleme ungelöst, z. B. wie vereinbartes Verhalten der entscheidenden Institutionen koordiniert und kontrolliert werden könnte.

Die theoretischen und praktischen Probleme einer haltbaren Kooperation der Schlüsselwährungen sind so groß, dass die Empfehlung der Mehrheit keine reale Basis hat. Selbst bei kurzfristigen Interventionen, – falls sicher wäre, dass die Wechselkurse (aus irgendwelchen Gründen) völlig den Zusammenhang zu realen Größen verloren hätten – ist erwiesenermaßen der Erfolg der Zusammenarbeit in der Regel nicht gegeben. So können das Plaza- und Louvre-Abkommen kaum als Erfolg betrachtet werden. Das im Bericht zitierte „erfolgreiche Beispiel“ der Interventionen zugunsten des Euro im Sommer 2000 ist keineswegs zwingend. Zum einen wäre es wohl auch ohne die interventionistischen Versuche zur Bodenbildung für den Euro gekommen, zum anderen hielt die Aufwärtsbewegung des Euro kaum an.

Der Appell an die Institutionen, ihrer Verantwortung Rechnung zu tragen, ist an dieser Stelle deshalb unnötig und steht

in falschem Zusammenhang. Die Empfehlung wird von der CDU/CSU-Arbeitsgruppe abgelehnt.

Regionale Währungsblöcke/Verringerung der Volatilität der Kapitalbewegungen auf regionaler Ebene (zu Empfehlungen 1.9 und 1.11)

Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe stimmt der Absicht der Mehrheit in der Arbeitsgruppe ausdrücklich zu, wonach über den Euro bzw. die Europäische Währungsunion in der zukünftigen Arbeit der Enquete Kommission noch sehr ausführlich diskutiert werden muss. Hier sind eine Reihe theoretischer und empirischer Fragen aufzuarbeiten. Dabei sollte es weniger um Vergleiche der Rolle des Euro mit der des US \$ gehen (und die auf S. 29 angesprochenen „europäischen Traditionen“, die zu stärken seien) als um die Bedingungen für ein dauerhaft krisenfreies Funktionieren der Europäischen Währungsunion. Auch die von der Mehrheit genannten „positiven Wohlfahrtseffekte des Übergangs zum Euro“ sind nicht ausdiskutiert. So ist fraglich, ob allein die Einführung des Euro „internationale Restrukturierungen und Fusionen von Unternehmen in Europa fördert“. Ebenso ist zu prüfen, ob wirklich Westeuropa durch die Russland- bzw. Asienkrise wegen der Gemeinschaftswährung „relativ unbeeinflusst geblieben ist“ (S. 29).

Die Mehrheit der Arbeitsgruppe sieht wohl den Vorbildcharakter der Europäischen Währungsunion für andere Weltregionen zu optimistisch. Es ist weiterhin fraglich, ob allein im Zuge des Übergangs zum Euro die Chancen „für eine Geld-, Währungs- und Finanzpolitik gewachsen sind, um ... die Beschäftigung im Euro-Raum zu fördern“.

Die Bildung der Europäischen Währungsunion ist ohne Zweifel ein Erfolg europäischer Politik. Sie ist aber ohne die vielen Schritte nach dem Zweiten Weltkrieg nicht denkbar, die Zug um Zug zu einer Annäherung politischer Grundüberzeugungen und Ziele geführt hat. Die dabei erlittenen Rückschläge (vgl. z. B. das Scheitern des Werner-Planes) beweisen, dass eine Währungsunion nur dann Aussicht auf Erfolg hat, wenn sie zwischen Staaten gebildet wird, die sehr ähnliche Lebensbedingungen haben und deren wirtschaftspolitische Ziele nahe beieinander liegen. Ein starker politischer Wille, gemeinsam politisch handeln zu wollen (nicht nur währungspolitisch!) muss hinzu kommen.

Deshalb darf die Empfehlung der Mehrheit nicht so verstanden werden kann, als gäbe es bereits für Teile der Welt reale Chancen, einem Vorbild der Europäischen Währungsunion zu folgen.

Das bisherige Scheitern von ähnlichen Ansätzen (z. B. in Asien) ist weniger auf eine Ablehnung der USA zurückzuführen als auf das Fehlen von ausreichender politischer Kooperation und große wirtschaftliche Differenzen. Die Mehrheit der Arbeitsgruppe ist offenbar der Auffassung, dass eine Verringerung der Volatilität von Kapitalbewegungen, Wechselkursen usw. durch einen ausreichend festen politischen Willen der verantwortlichen nationalen und internationalen Institutionen erreicht werden könnte und fordert deshalb Kooperationen. Bereits oben (vgl. Schlüsselwährungen) wurde darauf hingewiesen, dass in der Vergangenheit alle direkten Versuche zur Wechselkursbeeinflussung fehlschlagen. Auch „Strategien eines offenen Regionalismus“ (S. 31) erscheinen wenig hilfreich bei der Eindämmung einer zu hoch eingeschätzten Volatilität.

Kapitalverkehrskontrollen (zu Empfehlung 1.12)

Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe in der AG 1 teilt die Ansicht von Experten, die generelle Beschränkungen des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs als falsches Signal für die internationalen Finanzmärkte betrachtet. Diese führen zu umfassenden Wohlfahrtseinbußen in Form von direkten Arbeitsplatz- und Einkommensverlusten und in Form nicht genutzter Wachstumschancen. Zudem sind Kapitalverkehrskontrollen (KVK) unweigerlich anfällig für jede Form von Umgehungsstrategien und somit nicht per se wirksam. Weiterhin ist die Einschränkung und Kontrolle von Kapitalbewegungen mit erheblichen – unrealistischen – Bürokratien verbunden, die letztendlich mit Kosten verbunden sind. Diese Bürokratien würden auch diejenigen Kapitaltransfers „bestrafen“, die für ein Land wichtig und gewollt wären.

Das mobile Kapital sucht sich über andere Wege Zugang zu der entsprechenden Region oder Land. Flächendeckende KVK, die dies vermeiden sollen, widersprechen der einleuchtenden Feststellung, dass gerade durch „relativ“ freie und partiell kontrollierte Kapitalmärkte ein stabiles Wirtschaftswachstum und effizientes Handeln in allen beteiligten Ländern möglich ist. Abgesehen davon, sind diese zum gegenwärtigen Zeitpunkt gerade in Hinblick auf die Einbrüche der internationalen Finanzgeschäfte, international nicht durchsetzbar und unrealistisch.

Eine in letzter Zeit wieder viel diskutierte, dennoch völlig am Ziel vorbeischießende Tobin-Steuer ist abzulehnen, weil sie in beachtlichem Umfang Transaktionen träge, die für die effiziente Abwicklung von Auslandsgeschäften erforderlich sind. Das führte – wenn die Steuer mit Blick auf die „spekulativen“ Transaktionen wirkungsvoll sein sollte – zu einer erheblichen Belastung des grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungsverkehrs.

Unabhängig von diesen grundsätzlichen Überlegungen ließe sich eine solche Steuer nur dann durchsetzen, wenn sie in allen Ländern mit einheitlichen Sätzen und einheitlicher Durchführung eingeführt und ihre Durchführung weltweit kontrolliert werden könnte. Das ist völlig unrealistisch. (siehe auch Zusammenfassung der CDU/CSU-Arbeitsgruppe).

Die grundsätzliche Ablehnung von Kapitalverkehrskontrollen schließt nicht aus, dass es für Länder, deren heimisches Finanzsystem noch fundamentale Schwächen aufweist, durchaus vernünftig sein kann, Finanzbewegungen über seine Grenzen hinweg in besonders zeitlich begrenzten Fällen einzuschränken. Eine der wichtigsten Erfahrungen aus den Finanzkrisen ist, dass der Erfolg der Liberalisierung des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs entscheidend davon abhängt, dass das heimische Finanzsystem materiell und institutionell solide ist und einer funktionierenden Aufsicht unterliegt. Die Entscheidung darüber muss jedoch jedes einzelne Land für sich treffen. Der IWF und die Industrieländer sollten beim Aufbau eines funktionsfähigen heimischen Bankwesens Hilfestellung leisten.

Entscheidend aber ist: Beschränkungen des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs sind kein Ersatz für eine gute nationale Wirtschafts- und Finanzpolitik, sondern bestenfalls eine Ergänzung für eine gewisse Übergangszeit.

Eine Beschränkung des Kapitalverkehrs macht inkonsistente Politik zwar leichter. Sie kann; wie die Erfahrung der

sozialistischen Staaten gezeigt hat, aber keinen dauerhaften Bestand haben. Sie muss in Form künftiger, ökonomisch und politisch schädlicher Wachstumsverluste bezahlt werden. Offene Kapitalmärkte bringen allerdings die mit inkonsistenten Politiken verbundenen Wohlfahrtsverluste früher an das Tageslicht, als dies in einer geschlossenen Volkswirtschaft der Fall wäre. Nationale politische Fehler werden international bestraft.

Beteiligung des privaten Sektors („Privat Sector Involvement“) und Krisenbewältigung (zu Empfehlung 1.14 und 1.15)

Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe teilt die Ansicht der Deutschen Bundesbank und kommt zu dem Ergebnis, dass im Krisenfall alle Beteiligten – Schuldner, öffentliche und private Gläubiger – sich an der Krisenbewältigung einschließlich einer etwaigen Umschuldung in angemessener Weise zu beteiligen haben. Auf diese Weise lässt sich dem „moral hazard“-Risiko vorbeugen. „Private Kreditgeber sollen im Krisenfall für ihr Engagement selber in vollen Umfang einstehen. Nur die Wahrnehmung dieser Verantwortung kann ein auf Dauer zufriedenstellendes Funktionieren der Finanzmärkte gewährleisten.“ (Monatsbericht Bundesbank 12/1999, S.33). Hierfür muss selbstverständlich Sorge getragen werden.

Die von der Mehrheit formulierte Empfehlung, dass der „IWF neben der Konditionalität für Schuldner auch eine solche für Gläubiger entwickelt solle“, ist jedoch kein sinnvoller Weg. Sie übersieht, dass der Fonds wirtschafts- und finanzpolitische Konditionen nur im Zusammenhang mit Krediten aufstellen kann. Der Fonds kann theoretisch allenfalls die Kreditvergabe an einen in eine Krise geratenen Schuldner an die Bedingung knüpfen, dass er sich mit seinen privaten Gläubigern auf eine Umschuldung zu verständigt. Diese Bedingung muss sich jedoch im Rahmen des IWF-Statuts halten. Außerdem muss in jedem Einzelfall sorgfältig geprüft werden, ob ein solches Vorgehen Erfolg versprechend ist oder nicht. Verschiedene Erfahrungen zeigen, dass jede Krise einen anderen Verlauf nimmt und nicht einheitlich durch eine vorher festgelegte Regelung erfolgreich bewältigt werden kann. Unter gewissen Umständen, beispielsweise wenn eine akute Liquiditätsklemme droht, kann es durchaus sinnvoll sein, dass zuerst der IWF die ersten Hilfsmaßnahmen für ein in die Krise geratendes Land übernimmt, ehe die weiteren Modalitäten geklärt werden können.

Schließlich werden Kredite auf der Basis privatrechtlicher Verträge ausgezahlt, in die der IWF nicht einfach eingreifen kann. Das sollte ihm auch weiter verwehrt werden, weil dies die Grundlage wirtschaftlicher Beziehungen aushebeln würde.

Außerdem haben die G 7 Grundsätze zur Einbindung des Privaten Sektors in die Krisenbewältigung aufgestellt, Monatsbericht Bundesbank 12/1999, S. 39. Hierbei wurde ein Programm von fünf Punkten aufgestellt, mit der die Einbeziehung privater Gläubiger sichergestellt werden soll (Seite 43 ff.). Sie müssen erst einmal umgesetzt werden.

Dabei muss stets eine Balance zwischen grundsätzlichen Festlegungen und einer ausreichenden Flexibilität gewahrt werden, weil sich jede Krise von den anderen unterscheidet. Das verbietet weitgehende und straffe Regeln.

Im übrigen krankt die Diskussion an einer übermäßigen Vereinfachung mit Blick auf das Verhalten der privaten Gläubiger. Zum einen ist das Motiv hinter der Vergabe von Krediten seitens staatlicher und privater Gläubiger unterschiedlich. Das verbietet an sich schon eine Gleichbehandlung beider Gruppen in jedem Fall. Zum zweiten haben in der Vergangenheit private Kreditgeber sich aktiv an Umschuldungen beteiligt (z. B. Korea oder Russland). Auch von daher sind Zwangsmaßnahmen nicht gerechtfertigt. Schwierigkeiten bestehen offenbar bei der Einbeziehung von Anleihegläubigern. Hier sollten Mechanismen entwickelt werden, die diese Gläubigergruppe stärker in Umschuldungen einbindet. Um zu vermeiden, dass die internationalen Kapitalmärkte für Entwicklungsländer als Finanzierungsquelle ausfallen, muss es sich um marktmäßige Mechanismen, wie beispielsweise die Aufnahme von Umschuldungsklauseln in Anleiheverträge, handeln.

Vor diesem Hintergrund ist die Forderung der Mehrheit in der Arbeitsgruppe, dass „Kreditgeber, die ihren Verpflichtungen bei einer vereinbarten Umschuldung nicht nachkommen, [...] bei öffentlichen Aufträgen [...] zeitweise ausgeschlossen werden, abzulehnen. Unklar ist der CDU/CSU-Arbeitsgruppe hierbei auch, welche Kreditgeber gemeint sind. Soweit es sich um Anleihegläubiger handelt, läuft die Empfehlung ins Leere. Das gleiche gilt für Bankkredite. Es ist nicht im Sinne der Minderheit, bestimmte Gläubigergruppen und Interessen zu diskriminieren. Außerdem unterstellt die Empfehlung ohne sachliche Rechtfertigung, dass sich Gläubiger an Vereinbarungen, die sie bei Umschuldungsabkommen eingegangen sind, nicht halten.

Offshore-Zentren (zu Empfehlung 1.16)

Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe kommt zu dem Ergebnis, dass die Ausführungen zu „Offshore-Zentren“ offensichtlich von dem Bemühen gekennzeichnet sind, diese generell als dubios zu qualifizieren. Eine Differenzierung zwischen den verschiedenen Formen dieser Finanzplätze, dem sehr unterschiedlichen Regulierungsniveau in den einzelnen Zentren und ihrer Rolle im internationalen Kapitaltransfers findet nicht statt. Stattdessen dominieren sachlich unbegründete und unwissenschaftliche Verallgemeinerungen sowie der Versuch, kriminelle Aktivitäten wie Geldwäsche oder Steuerhinterziehung und die Existenz von Offshore-Plätzen als sich gegenseitig bedingende Tatbestände darzustellen. Zwar ist unbestritten, dass die Existenz von Finanzplätzen mit fehlenden oder schwachen Regulierungen einen Anreiz auch für kriminelle Aktivitäten bietet, die faktische Gleichsetzung von Offshore-Zentren und Kriminalität ist aber ungerechtfertigt. Zum einen wird über die Offshore-Zentren ein großes Volumen völlig legaler Transaktionen abgewickelt. Zum anderen finden Geldwäsche und Steuerhinterziehung auch in Ländern mit regulierten Finanzplätzen statt.

Da aber diese Finanzzentren zu erheblichen Problemen für die Stabilität der internationalen Finanzbeziehungen führen können, sollte die Informationslage über die in Offshore-Zentren abgewickelten Finanzgeschäfte erheblich verbessert werden.

Vor allem aber wäre es wichtig, die Informationslage über die anscheinend umfangreichen Finanztransaktionen zu verbessern, die außerhalb des Bankensektors z. B. über Fonds oder spezielle Gesellschaftskonstruktionen, wie z. B. die

„International Business Corporations“ abgewickelt werden. Auch die Aufsichtsregeln sind in den meisten Offshore-Zentren verbesserungsfähig. Insofern unterstützt die CDU/CSU-Arbeitsgruppe die Vorgehensweise der OECD, welche durch Ihre Anstrengungen wirkungsvoll die Unterbindung von Geldwäsche und Steuerhinterziehung in Offshore-Zentren voranbringen. Auf diesem Wege müssen die Staatengemeinschaft alle Wege und Mittel einsetzen, um die Vorgaben der OECD umzusetzen.

Die Empfehlung, Unternehmen, die Geschäftsbeziehungen zu „nicht-kooperativen“ Offshore-Zentren unterhalten, höheren Eigenkapitalanforderungen zu unterwerfen und sie öffentlich an den Pranger zustellen, wird von der CDU/CSU-Arbeitsgruppe abgelehnt.

Selbst wenn man von der Erfahrung absieht, dass Boykottmaßnahmen immer letztlich erfolglos waren, stellt sich grundsätzlich die Frage nach der Rechtfertigung von direkten oder indirekten Maßnahmen gegen souveräne Staaten, die ihre internen Strukturen nicht nach den Vorstellungen einiger Industrieländer gestalten.

Eine radikalere Vorgehensweise wird auch daran scheitern, weil viele Regierungen von Offshore-Zentren die Versuche der OECD als einen postkolonialen Eingriff in ihre Souveränität betrachten.

Außerdem ist der Wortlaut der Empfehlung unklar. Eigenkapitalanforderungen für bestimmte Geschäfte gibt es nur für Banken. Damit würde die Empfehlung jedoch teilweise ins Leere laufen. Zum einen sind Geschäfte mit Offshore-Zentren im Rahmen der konsolidierten Aufsicht schon in die entsprechenden Regeln einbezogen. Zum anderen werden hiermit die Geschäfte, über die es kaum Informationen gibt, und die nach Einschätzung des IWF („Offshore Financial Centers“ – IMF Background Paper, 23. Juni 2000) in den letzten Jahren erheblich zugenommen haben, nicht erfasst.

Vor allem aber würden die bankaufsichtlichen Regeln, die dem Gläubigerschutz (also dem Schutz von Sparern) und der Stabilität von Finanzsystemen dienen, durch besondere Eigenkapitalanforderungen für Geschäfte mit nicht kooperativen Finanzplätzen mit sachfremden Zielsetzungen verknüpft.

Schließlich unterstellt die Empfehlung, Unternehmen öffentlich zu brandmarken, die mit nicht kooperativen Finanzzentren Geschäftsbeziehungen unterhalten, indirekt, dass die Offshore-Plätze, die nicht den Vorgaben der OECD folgen wollen, von vornherein als Hort der Kriminalität anzusehen sind. Das ist eine unhaltbare Unterstellung (s. o.). Selbst wenn dies zuträfe, wäre ein offizielles Embargo der richtige Weg, nicht die Diskriminierung einzelner Unternehmen.

Hedge Fonds und Weiterentwicklung der Vorschläge des Financial Stability Forum (FSF) (zu Empfehlung 1.17 und 1.18)

Die Deutsche Bundesbank stellt in Ihrem Monatsbericht 03/1999 bereits die Notwendigkeit einer verbesserten Aufsicht von Hedge Fonds Aktivitäten unter dem Gesichtspunkt der Transparenz sowie „striktere Anforderungen an das Risikomanagement, die mit Hedge Fonds Geschäftsbeziehungen unterhalten“, fest (Monatsbericht Bundesbank 03/1999, S. 31).

Die kräftige Ausweitung des Marktes für Derivate, die Hedge Fonds und die heftigen Kursausschläge werden von vielen Beobachtern auf das Wirken von Spekulanten zurückgeführt. Das entspricht in dieser eindeutigen Zuordnung nicht den Tatsachen. Derivative Finanzinstrumente dienen in der weit überwiegenden Zahl der Fälle der Risikoabsicherung. Starke Preisschwankungen an Finanzmärkten haben eine Vielzahl von Ursachen. Hierzu gehören unter anderem mangelnde Marktliquidität oder die Reaktion auf neue Informationen oder auch auf wirtschaftspolitische Entscheidungen. Deshalb ist die verbreitete Verknüpfung von Volatilität und Spekulation falsch.

Spekulation ist außerdem keine typische Erscheinung von Finanzmärkten. Vielmehr ist sie die logische Konsequenz der Unsicherheit über künftige Entwicklungen. Jedes wirtschaftliche Handeln enthält spekulative Elemente. Hinzu kommt, dass Spekulation nicht nur als destabilisierend betrachtet werden kann. In normalen Zeiten erhöht sie die Liquidität von Märkten, weil sie Angebot und Nachfrage nach Finanztiteln erhöht.

Was die Hedge Fonds anbetrifft, sind die Anlagemotive bei den Fondszeichnern sicherlich überwiegend spekulativer Natur. Aber auch hier dominiert in der öffentlichen Wahrnehmung und auch dem Denken der Mehrheit ein einseitiges Bild. Als Ergebnis ihrer Untersuchungen stellt die Bundesbank fest, „dass Hedge Fonds prinzipiell zu einer größeren Effizienz der Finanzmärkte beitragen ... allerdings bergen ihre Anlagestrategien auch besondere Risiken“. (Monatsbericht Bundesbank 03/99).

Diese Risiken betreffen in erster Linie diejenigen, die in diesen Vehikeln investieren. Das hohe individuelle Risiko transformiert sich nicht automatisch in ein gesamtwirtschaftliches Risiko. Das muss auch bei der Beurteilung von Hedge Fonds gesehen werden, von denen die meisten wegen ihrer Anlagestrategie und ihrer Größe ohnehin kaum gefährlich sein werden. Auf der anderen Seite ist es sinnvoll darauf hin zu wirken, dass Hedge Fonds mit großer und gefährlicher Hebelwirkung (wie zum Beispiel LTCM) besser kontrolliert werden.

Grundsätzlich stimmt die CDU/CSU-Arbeitsgruppe mit der Mehrheitsmeinung bezüglich der Unterstützung und „Weiterentwicklung“ der FSF Vorschläge (Kasten 1.7 bis 1.9) im Mehrheitsbericht überein. Jedoch ist der Minderheit in diesem Zusammenhang unklar, was mit einer Einführung eines „Unternehmensregister“ gemeint ist. Zudem ist weiterhin unklar, was eine Kreditversicherung (laut Mehrheitsbericht gemäß dem „Soros-Vorschlag“) bedeutet. Dieser Vorschlag wurde in der Arbeitsgruppe nicht diskutiert und kann demzufolge auch nicht Gegenstand einer Empfehlung einer Enquete-Kommission sein.

Keine Zustimmung erhält die Mehrheit mit der Feststellung, dass „die Anforderungen an die Unterlegung mit Eigenkapital so gestaltet werden (sollen), dass in den nicht-kooperativen OFC angelegtes Kapital mit höchstem Risiko eingestuft werden muss.“ Das wäre nur dann zu rechtfertigen, wenn der Tatbestand, dass die Regierung eines Offshore-Zentrums zwangsläufig auch bedeutet, dass die dort residierenden Fonds außergewöhnlich risikoreiche Transaktionen in einem Umfang tätigen, der die Stabilität des internationalen Finanzsystems gefährden könnte. Diesen Zusammenhang

gibt es jedoch nicht (siehe auch Ausführungen zu den Offshore-Zentren).

Ethisches Investment (zu Empfehlung 1.19)

Die Kommission hat sich mit diesem Thema bisher nur am Rande beschäftigt. Insoweit sind auch die Empfehlungen noch nicht ausdiskutiert. Es wurde grundsätzlich beschlossen, ein Gutachten zur „Transparenz bei der Geldanlage bezüglich ethischer, sozialer und ökologischer Kriterien“ einzuholen. Da es noch nicht einmal vergeben ist, kommt eine Empfehlung in der vorgelegten Art mindestens verfrüht. Deshalb und aus grundsätzlichen Erwägungen ist die Empfehlung abzulehnen.

Die Entwicklung in den letzten ca. zehn Jahren zeigt, dass für eine wachsende Anzahl von Menschen Ziele außerhalb herkömmlicher Rendite-Überlegungen – oder zusätzlich zu ihnen – bei der Anlage von Kapital eine wichtige Rolle spielen. Finanzdienstleister in aller Welt haben darauf reagiert oder sind dabei, entsprechende Produkte anzubieten. Allein schon durch die Wortwahl spielen „ethische“ Kapitalanlagen dabei eine besondere Rolle. Die Wortwahl suggeriert, dass andere Kapitalanlagen „unethisch“ sind und für die Gesellschaft weniger wertvoll. Das ist grundsätzlich ebenso wenig haltbar wie die Unterstellung der Empfehlung, wonach ethisches Investment ein solches ist, was „nicht nur privatwirtschaftlichen sondern auch gesamtgesellschaftlichen Zielen folgt“ (und umgekehrt). Wer sollte etwa entscheiden, ob es ethischer ist, Kapital einem Pharma-Unternehmen zur Verfügung zu stellen, das bei der Vermarktung eines lebenswichtigen Präparats privatwirtschaftlichen Zielen folgt oder einem Unternehmen, das Solarenergie-Anlagen aus gesellschaftlicher Verantwortung zu produzieren vorgibt.

Solange aber keine allgemeingültige Definition vorliegt, was ein „ethisches“ bzw. ein „nicht-ethisches“ Investment ist, darf keine besondere Behandlung von ethischem Investment gefordert werden. Das schließt logisch auch die Mehrheitsforderung ein, wonach derartige Projekte im „Zuge von Rating-Verfahren“ positive Berücksichtigung finden müsse. Vor allem aber schließt es eine spezielle staatliche Förderung aus. Wenn bei Projekten – wie auch der Änderung der deutschen Altersvorsorgeregelungen – Nachhaltigkeitsanforderungen eine Rolle spielen sollen, dann muss darauf hingewiesen werden, dass Nachhaltigkeit drei Dimensionen hat: Ökonomie, Ökologie und Soziales.

Was die Mehrheit damit meint, es sei „sinnvoll, Fonds zu fördern, die ethisches Investment betreiben und ökologische und soziale Projekte finanzieren“ blieb offen, da Diskussionen dazu nicht stattfanden. Die Erwähnung einer „politischen Lenkungsfunktion“ lässt allerdings ahnen, dass hier Ideen einer überwunden geglaubten Investitionslenkung Auferstehung feiern.

Eine echte Auseinandersetzung mit Förderplänen kann nur dann erfolgen, wenn die Mehrheit ihre Ideen präzisiert und offen legt. Staatliche Förderung in Form von Zinssubventionen oder ähnlichem lehnt die CDU/CSU-Arbeitsgruppe aus grundsätzlichen wirtschaftspolitischen Erwägungen und wegen der schwammigen Definitionen ab.

Um es deutlich zu machen: Natürlich lehnt niemand ein (wie auch immer definiertes) ethisches Investment ab. Aber

es muss sichergestellt sein, dass dieses sich dem Wettbewerb des Marktes stellt. Daher ist es nicht zu akzeptieren, dass ohne Kenntnis relevanter Kriterien bereits deren Einbeziehung in ein Rating-Verfahren gefordert wird. Gleiches gilt für eine staatliche Förderung von Investitionen oder die Förderung von Fonds.

Reform der Bretton Woods-Institutionen und Institutionelle Reform des IWF (zu Empfehlung 1. 20 und 1.23)

Die Meinung der Mehrheit, dass die Institutionen von Bretton Woods (gemeint sind IWF und Weltbank) gestärkt und dass deren Arbeitsteilung verbessert werden sollte, wird von der CDU/CSU-Arbeitsgruppe geteilt. Dagegen ist aber die Forderung nach einer grundsätzlichen Veränderung ihrer Politik falsch. Dazu besteht kein Anlass, und die Zielrichtung der Mehrheitsempfehlung ist fragwürdig.

Die Mehrheit unterstellt, dass in der bisherigen Politik der Institutionen soziale und ökologische Belange nicht berücksichtigt wurden. Das ist nicht richtig. Allerdings haben in der Politik der Institutionen ökonomische Belange im Vordergrund gestanden. So sollte es auch bleiben, handeln doch die Institutionen im Auftrag von und mit finanziellen Mitteln unabhängiger Gläubiger (Staaten).

Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe unterstützt ausdrücklich die Forderung der Bundesbank nach einer Änderung des IWF-Abkommens: die Erklärung des Interim Ausschusses vom 21. September 1997, dass die Liberalisierung des Kapitalverkehrs zu einer Aufgabe des IWF zu erklären sei, sollte endlich realisiert werden. „Den Mitgliedsländern wäre fortan die Einführung von Kapitalverkehrskontrollen außer in klar definierten Situationen grundsätzlich untersagt“, (Monatsbericht Bundesbank 07/01, S. 30) und Leistungsbilanz- und Kapitalmarkttransaktionen würden nicht mehr ungleich behandelt.

Die Mehrheitsforderung der Arbeitsgruppe der Enquete-Kommission nach einer formalisierten „Partizipation der Bevölkerung“ an den Bretton Woods-Institutionen teilt die CDU/CSU-Arbeitsgruppe dagegen nicht. Sie erscheint nicht notwendig, denn die Institutionen sind entgegen der Mehrheitsmeinung durchaus transparent und die Pluralität in wissenschaftlichen Ansätzen etc. ist ebenfalls vorhanden. Die Bretton Woods Institutionen haben sich auch in der Vergangenheit der Kritik der Zivilgesellschaft gestellt – in der jüngsten Vergangenheit sogar sehr weitgehend und in öffentlichen Veranstaltungen. Dieser Dialog erscheint nützlich und wird sicher fortgesetzt. Der Ermahnungen einer deutschen Enquete-Kommission bedarf es auf jeden Fall nicht.

Schließlich sei darauf hingewiesen, dass die Vertretung der Staaten im IWF sowohl in internationalem wie nationalem Recht geregelt ist.

In bezug auf eine Veränderung der politischen Gewichte im IWF schlägt die Mehrheit eine Veränderung der Stimmengewichte vor. Eine „Eurogruppe“ besteht faktisch bereits bei manchen Entscheidungen und Beratungen des IWF, eine formale Bildung aber ist zumindest im jetzigen Zeitpunkt abzulehnen. Abgesehen davon, dass dies die derzeitige IWF Struktur aushebele, ist es nicht realistisch, von absolut und immer gleichen Interessenlagen „der“ Europäer auszugehen. Ein Gegengewicht gegen die USA kann sich im Zuge

einer Euro-Stabilisierung bilden, nicht aber durch politische Beschlüsse.

Es ist zu bezweifeln, ob die von der Mehrheit vorgeschlagenen Maßnahmen zugunsten der Entwicklungsländer von diesen grundsätzlich gewünscht werden. Auf jeden Fall ist der Bundesbank zuzustimmen, wenn sie feststellt, dass „die Quotenfestlegung weiterhin durch das wirtschaftliche Gewicht eines Landes und das Ausmaß seiner Integration in die Weltwirtschaft bestimmt werden (sollte) (Monatsbericht Bundesbank 09/00, S. 30 f.). Die Einbeziehung anderer Faktoren wie Bevölkerungszahl oder soziale Größen lassen sich ökonomisch nicht begründen und nicht aus dem Mandat des IWF ableiten.

Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe teilt die Mehrheitsauffassung, wonach die Reform der Internationalen Finanzinstitutionen im Abschlussbericht der Kommission wieder aufgegriffen werden muss.

Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (zu Empfehlung 1.24)

Die von der Mehrheitsfraktion formulierte Empfehlung ist unterstützenswert. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass sie in krassem Kontrast zur gegenwärtigen Politik der Bundesregierung steht. Diese hat die Mittel für die deutsche öffentliche Entwicklungszusammenarbeit seit Regierungsantritt drastisch heruntergesetzt, was das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung BMZ an den Rand seiner Handlungsfähigkeit gebracht hat. Betrachtet man die mittelfristige Finanzplanung des BMF, ist eine Fortführung dieser verhängnisvollen Haushaltspolitik zu befürchten. Will die Mehrheitsfraktion ihre Empfehlung glaubwürdig vertreten, muss sie sich zunächst dafür einsetzen, eine Trendwende hinsichtlich der Ausstattung des deutschen Entwicklungshaushalts durch die von ihr gestellte Bundesregierung herbeizuführen.

Konditionalität und „Ownership“ (zu Empfehlung 1.25)

Empfehlung 25 ist grundsätzlich unterstützenswert. Es ist zu prüfen, ob in diesem Zusammenhang auf die Möglichkeit einer Konditionalisierung der Entwicklungszusammenarbeit generell hingewiesen werden könnte. So wäre es denkbar, dass der Grad der Entwicklungskooperation auch davon abhängig gemacht werden sollte und eine Entwicklungskooperation dann eingeschränkt oder eingestellt werden sollte, wenn der Empfängerstaat offensichtlich keinerlei oder zu geringe Bemühungen zur Herstellung eines Rechtsstaates, der Demokratie oder einer nachhaltigen Mobilisierung heimischer Ressourcen unternimmt.

Markttöffnung der Industrieländer, HIPC-Initiative, Tragfähigkeit von Verschuldung und Internationales Insolvenzverfahren (zu Empfehlung 1.26 bis 1.29)

Empfehlung 26 wird von der CDU/CSU-Arbeitsgruppe grundsätzlich unterstützt. Nicht nachvollziehbar ist allerdings die Behauptung, dass private Kapitalströme nur dann einen Beitrag zum Erfolg der wirtschaftlichen Entwicklung leisten, wenn sie sich in das dirigistische Korsett einer nationalen Entwicklungsstrategie einbinden lassen. Zudem wird hierbei die mangelnde Differenzierung zwischen langfristigen Direktinvestitionen und kurzfristigen Kapitalmarktinvestitionen deutlich. Während erstere unbestritten neben

ihren positiven Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt des jeweiligen Entwicklungslandes auch zu einem Transfer von Finanzen, Technologie und Know-how beitragen, ist für letztere sicherlich eine gewisse Verantwortung der Industrieländer anzunehmen, für eine stabile internationale Finanzarchitektur und solide Finanzsysteme in den Entwicklungsländern sich dafür einzusetzen.

Die Bemerkungen zur Bedeutung des freien Zugangs zu Märkten der Industrieländer verschweigt, dass sich viele Entwicklungsländer auch gegenseitig massiv mit Zoll- und sonstigen protektionistischen Maßnahmen abschotten. Bereits durch eine Aufhebung bzw. Korrektur dieser Handelshemmnisse könnte eine erhebliche Steigerung vor allem des Süd-Südhandels erreicht werden. Zudem sollte deutlicher darauf hingewiesen werden, dass nicht nur erheblicher Beratungsbedarf, sondern vor allem noch großer Überzeugungsbedarf in Richtung Entwicklungsländer besteht, angemessene Arbeits- und Umweltstandards zu verwirklichen. Es wird im Text nicht problematisiert, dass sich viele Entwicklungsländer gegen strengere Arbeits- und Umweltstandards mit dem unzutreffenden Argument wehren, die Industrieländer würden diese Standards aus protektionistischen Motiven zum Schaden der Wettbewerbsfähigkeit der Entwicklungsländer befürworten.

HIPC-Initiative und „Tragfähigkeit“ von Verschuldung (zu Empfehlungen 1.27 und 1.28)

Kritik an den komplizierten Mechanismen der HIPC-Initiative resultiert auch daraus, dass die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen an der Erarbeitung der jeweiligen nationalen Armutsbekämpfungsstrategie sehr zeitaufwendig ist. Ziel muss stets sein, einen angemessenen Ausgleich zwischen der Maxime einer möglichst weitgehenden zivilgesellschaftlichen Beteiligung einerseits und der möglichst raschen Umsetzung der Entschuldung andererseits zu finden.

Für die Feststellung der Überschuldung eines Entwicklungslandes existiert ein klares Kalkulationswerk. Es ist fraglich, ob eine Verkomplizierung der Überschuldungsfeststellung durch die Hereinnahme zusätzlicher sozialer und ökologischer Kriterien Sinn macht. Auf jeden Fall müsste definiert sein, um welche Kriterien es sich handeln soll, denn es muss sichergestellt werden, dass diese allgemein angewendet werden können und der individuelle Ermessensspielraum ausgeschlossen bleibt.

Internationales Insolvenzverfahren (zu Empfehlung 1.29)

Diese Empfehlung wird zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt von der CDU/CSU-Arbeitsgruppe abgelehnt. Der Wissenschaftliche Beirat beim BMZ hatte Anfang 2000 ein Gutachten vorgelegt, das zum Ergebnis kommt, dass die politische Souveränität und damit verbunden die Nicht-abetzbarkeit einer Regierung einem internationalen Insolvenzverfahren aus einem Guss entgegenstehen. Das Gutachten empfiehlt, das Augenmerk vielmehr auf eine schrittweise Veränderung der bestehenden quasi-insolvenzrechtlichen Verfahren und deren einzelner Elemente zu richten. Diese Sichtweise ist von einer weiteren Stellungnahme durch die Hermes Kreditversicherungs-AG bestätigt worden. Begrüßenswert ist die Haltung der gegenwärtigen Bun-

desregierung, die zwar Denkmodelle eines internationalen Insolvenzrechts durchaus ernst nimmt und eingehend prüft, ansonsten aber die Umsetzung eines internationalen Insolvenzverfahrens als allenfalls sehr langfristig realistische Alternative betrachtet. Zudem erscheint eine auch nur mittelfristige Implementierung angesichts der nur konsensual möglichen Einführung ausgeschlossen. Inoffizielle Aussagen aus dem Bereich des wahrscheinlich begünstigten Länderkreises eines internationalen Insolvenzverfahrens lassen erkennen, dass auch dort ein internationales Insolvenzrecht nicht vorbehaltlos begrüßt würde. Dieser Länderkreis fürchtet insbesondere einen Souveränitätseinbruch in wichtigen Regierungsbereichen und verhält sich deshalb eher skeptisch.

Schluss

Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe bedauert, dass für die wichtigen Themen der finanziellen Globalisierung nur noch relativ wenig Zeit in der jetzigen Legislaturperiode verbleibt. Das bedingt aber eine Konzentration auf sehr wenige, wichtige Themen und schließt es aus, neue, bisher in der Kommission noch gar nicht angesprochene Themenbereiche aufzugreifen. Nach unserer Auffassung sollten im Vordergrund der Diskussion stehen:

- Reformnotwendigkeiten der „Finanzarchitektur“,
- Europäische Währungsunion und Rolle des Euro,
- Entwicklungsfinanzierung und Verschuldung.

Minderheitsvotum der CDU/CSU-Fraktion zu Kapitel 2: Güter- und Dienstleistungsmärkte

Die Arbeit in der Arbeitsgruppe 2 „Waren und Dienstleistungen“ war schwierig. Dies ist vor allem in der Themenfülle und der relativ geringen zur Verfügung stehenden Zeit begründet. Viele Diskussionen sind noch nicht zu Ende geführt worden, manche Aussagen blieben noch etwas unklar. Denn die Mitglieder der Arbeitsgruppe waren einerseits bestrebt, endgültigen statements und Empfehlungen noch nicht vorzugreifen, andererseits waren sie bemüht, ein von der gesamten Arbeitsgruppe getragenes Ergebnis zu präsentieren.

Die Mitglieder der CDU/CSU Arbeitsgruppe **Wolfgang Brühl, Dieter Wolf und Klaus-Jürgen Hedrich, MdB (anstelle von Martina Krogmann, MdB)** sehen sich aber veranlasst, zu einer möglichen

Verankerung von Sozialstandards in der Welthandelsorganisation WTO

ein Minderheitsvotum abzugeben. Das Thema konnte aus Zeitgründen nur in einer Sitzung intensiv diskutiert werden, die vergebenen Gutachten zum Teil noch gar nicht. Die CDU/CSU Arbeitsgruppe hofft, ihren Standpunkt in der weiteren Diskussion so vermitteln zu können, dass die Mehrheit ihn für den Endbericht übernehmen kann. Entgegen der Mehrheitsmeinung, die die Globalisierung grundsätzlich als gefährlich und risikoreich ansieht, ist die CDU/CSU davon überzeugt, dass die ökonomische Globalisierung auch die Chancen zur weltweiten Durchsetzung von Sozialstandards erhöht.

Trotz der einen oder anderen strittigen Formulierung trägt die CDU/CSU-Arbeitsgruppe das Kapitel 2.6 des Zwi-

schenberichts zu Sozialstandards und Globalisierung grundsätzlich mit. Verbindliche Umwelt- und Sozialstandards sind unentbehrlich. Sie hält aber eine Verankerung innerhalb der WTO-Regularien für grundsätzlich falsch und gefährlich. Eine Koppelung von Sozialstandards an handelspolitische Vereinbarungen erscheint kontraproduktiv.

Hier sollen nur Stichworte der Argumentation genannt werden, wobei darauf hinzuweisen ist, dass auch im Mehrheitsbericht in diesem Zusammenhang auch „nur“ auf die so genannten Kernarbeitsnormen der ILO Bezug genommen wird und nicht auf allgemeine Sozialstandards, die darüber hinaus angestrebt werden.

Die Einhaltung der Kernarbeitsnormen ist praktisch ein Problem der Schwellen- und Entwicklungsländer, da sich die Industrieländer in vielen Schritten zur Einhaltung dieser Normen verpflichteten und sich offensichtlich auch daran halten. Übrigens haben sich auch die WTO-Mitgliedsländer bereits 1996 in Singapur zur Einhaltung der international anerkannten Kernarbeitsnormen verpflichtet.

Die Hauptargumente der CDU/CSU-Arbeitsgruppe gegen eine automatische WTO-Koppelung sind die folgenden:

a) Zum Wohlstand der Entwicklungsländer ist eine Teilhabe an den Weltmärkten eine *conditio sine qua non*. Aus Traditions-, Kultur- und anderen Gründen halten einige von ihnen noch nicht die Kernarbeitsnormen ein. Ein Zwang, dies zu tun oder keine Handelsvereinbarungen schließen und am WTO-System teilnehmen zu können, würde ihre Exportchancen objektiv verringern und ihre Eingliederung in die globale Handelswelt verzögern. Dies betonen auch viele Entwicklungsländer selbst auf nahezu allen internationalen Konferenzen.

Selbstverständlich muss es auch das Ziel eines jeden Entwicklungslandes sein, die Normen einzuhalten (und Industriestaaten sollten entsprechenden Druck ausüben), wenn aber zzt. die Bedingungen noch nicht gegeben sind, sollten sich die Industrieländer nicht einer verweigeren Handelsliberalisierung als Druckmittel bedienen. Ein Automatismus wäre verhängnisvoll für viele Entwicklungsländer.

b) Die Geschichte hat gezeigt, dass bessere Lebens- und Arbeitsbedingungen weder durch internationale Boykottvereinbarungen noch durch internationale Abkommen und Gesetze durchgesetzt werden können. Das richtige Mittel ist stattdessen eine Erhöhung des Lebensstandards (OECD 1996). Dieser aber wird durch Beteiligung an der internationalen Arbeitsteilung und durch Förderung der Industrialisierung erreicht. Dafür wurde auch die WTO gegründet. Sie hat das Ziel einer Förderung des Freihandels, nicht ihn nach sozialen und/oder ökologischen Vorstellungen zu begrenzen. Dennoch ist nach Wegen zu suchen, wie Handelsliberalisierung und soziale sowie ökologische Zielsetzungen besser in Einklang gebracht werden können (siehe unten).

Viele Entwicklungsländer weisen selbst darauf hin, dass eine bessere ökonomische Entwicklung Voraussetzung und Hilfe für die Lösung sozialer Probleme ist (vgl. z. B. ILO 2001).

c) Die Welthandelsorganisation (WTO) ist eine Erfolgsgeschichte. Sie ist auch die richtige Antwort auf die Globa-

lisierung; die Regeln der WTO bilden einen unentbehrlichen ordnungspolitischen Rahmen für die Weltwirtschaft. Als Garant für einen liberalisierten Welthandel muss sehr sorgfältig darauf geachtet werden, sie nicht mit sachfremden politischen Zielen zu überfrachten. Mit der Federführung für Umwelt- und Sozialstandards wäre die Welthandelsorganisation heute überfordert. Diese Politik braucht eigene Foren. Die ILO erscheint nach ihrer sehr erfolgreichen Arbeit als das geeignete Gremium für soziale Ziele, die VN-Organisation zum Schutz der Umwelt (UNEP) ist für die Lösung ökologischer Fragen prädestiniert.

Der deutschen Bundesregierung ist zuzustimmen: „... nicht die WTO, sondern die dafür ausgewiesenen internationalen Fachleute bei der IAO (Internationale Arbeitsorganisation) (sollten) internationale sozialpolitische Normen verhandeln“ (Deutscher Bundestag 2001). Selbstverständlich sollten die relevanten Internationalen Organisationen sehr eng zusammenarbeiten; gemeinsame Ausschüsse beispielsweise von WTO und ILO können Lösungen der Probleme entscheidend voran bringen.

Die in den Konventionen der ILO und in den Menschenrechtsverträgen der VN enthaltenen Durchsetzungsinstrumente lassen sich noch wesentlich verbessern (vgl. dazu Sautter 2001). Gegenüber der Staatengemeinschaft eingegangene internationale Verpflichtungserklärungen erreichen die Verwirklichung der völkervertragsrechtlich anerkannten Sozialstandards. Sie können wirksam durch unternehmerische Selbstbindungen wie Verhaltenskodizes oder die Einrichtung arbeitsrechtlicher Gütesiegel unterstützt werden (ebenda).

- d) Die Mehrheit der Entwicklungsländer (nicht nur „einige“ wie das der Mehrheitsbericht beschreibt), sind gegen jede Verbindung von handelspolitischen Vereinbarungen und der Einhaltung von Kernarbeitsnormen. Aus anderen Erfahrungen befürchten sie auch hier, dass entsprechende Vorschläge der Industrieländer letztlich nichts anderes sind als eine versteckte protektionistische Maßnahme, die sie weiterhin vom Wettbewerb ausschließen soll. Es muss auch bedacht werden, dass – auch wegen Erfahrungen der Vergangenheit – die WTO in den Kreisen der Entwicklungsländer als ein „ungeliebtes Organ“ gilt.
- e) Der Optimismus, mit dem die Mehrheit annimmt, eine Verankerung der Kernarbeitsnormen im WTO-Regelwerk würde Entwicklungsländer, die diese noch nicht einhalten, davon abbringen, erscheint zudem ungerechtfertigt. Gerade die Entwicklungsländer, die die Einhaltung verweigern, sind meist diejenigen, deren Exportquote gering ist. Damit verliert eine potentielle „WTO-Waffe“ aber ihre Schärfe.
- f) Eine Überwachung der Kernarbeitsnormen als Voraussetzung einer Sanktionierung bzw. der handelspolitischen Verknüpfung ist praktisch sehr schwer, wenn nicht sogar unmöglich. Produktbeschränkungen sind relativ leicht durch die WTO durchsetzbar. Das gilt aber nicht für Beschränkungen des Produktions- und Verarbeitungsprozesses (und darum geht es bei den Kernarbeitsnormen!). Niemand kann einem Produkt ansehen,

unter welchen Bedingungen es hergestellt wurde. Nach heutigem WTO-Recht dürfen Güter aufgrund ihrer Produktionsbedingungen im allgemeinen nicht diskriminiert werden (vgl. aber Artikel 20 des GATT Abkommens).

- g) Im Mehrheitsbericht wird (zu Recht) auf langwierige Ratifizierungsprozesse im Zusammenhang mit der ILO hingewiesen und auf die Probleme dieser internationalen Organisation, die „Kernarbeitsnormen“ wirklich international durchzusetzen. Wenn aber schon diese auf soziale Fragen spezialisierte und anerkannte Organisation derartige Schwierigkeiten hat, wie sollte da die WTO bessere Erfolgsaussichten haben? Insoweit sind die im Mehrheitsbericht genannten Vorteile einer Verankerung der Kernarbeitsnormen „im Rahmen des WTO Systems und in regionalen und bilateralen Handelsabkommen“ nichts weiter als Wunschdenken.

Um es nicht zu Missverständnissen kommen zu lassen: die CDU/CSU-Arbeitsgruppe unterstützt die Einhaltung der Kernarbeitsnormen und jede realistische Chance, diese zu formalisieren. Sie hält aber die Verantwortung und Durchführung im Rahmen der ILO für die richtige und erfolgversprechende Strategie. Die WTO kann dabei eine beratende und unterstützende Rolle spielen – gemeinsame Gespräche, Ausschüsse etc. sind denkbar –, Handelsvereinbarungen und Kernarbeitsnormen sollten aber auf keinen Fall direkt gekoppelt werden.

Literatur:

Deutscher Bundestag (2001). Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Rainer Brüderle et. al. (Bundestagsdrucksache 14/5227). Berlin.

ILO (2001). Report of the Working Party on the Social Dimension of Globalization. Genf.

OECD (1996). Trade, Employment and Labour Standards. Paris.

Sautter, Hermann (2001). Sozialstandards im Globalisierungsprozess. Gutachten für die Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ (Kommissionsunterlage AU Stud 14/10). Göttingen.

Minderheitsvotum der CDU/CSU-Fraktion zu Kapitel 3: Ressourcen

1. Allgemeine Bemerkungen

Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe in der Arbeitsgruppe 3 „Ressourcen“, **Wolfgang Brühl, Rudolf Dolzer, Hartmut Schauerte, MdB** vertritt die Auffassung, dass der hier vorgelegte Zwischenbericht der Arbeitsgruppe in manchen Bereichen weder die Diskussionen der Arbeitsgruppe noch die Zusammenhänge zwischen der Globalisierung und den globalen Umweltproblemen und dem globalen Umweltschutz in ausreichender Form wiedergibt. Aus diesem Grunde werden den Kapiteln 3.1 „Umwelt und Entwicklung im Zeitalter der Globalisierung“, 3.3.1 „Wasser – ein weltweit immer knapper werdendes Gut“ sowie 3.3.3 „Ernährung und Landwirtschaft“ ein kurzes Minderheitsvotum entgegen gestellt.

2. „Umwelt und Entwicklung im Zeitalter der Globalisierung“

Der Zusammenhang zwischen Globalisierung, Umwelt und Entwicklung erweist sich als vielschichtig und ist mit einer knappen Formel nicht erfassbar. Je nach Ausgestaltung der wirtschaftlichen Aktivität, der innerstaatlichen Rechtsordnung und des völkerrechtlichen Rahmens können sich für die Umwelt im Einzelfall positive und negative Aspekte ergeben. Im Vordergrund stehen im Folgenden die globalen Dimensionen der Umwelt, wobei nicht außer Frage gestellt wird, dass auch lokale und regionale Auswirkungen auftreten werden.

Es ist unbestreitbar, dass eine unveränderte Fortsetzung des heutigen Verbrauchs- und Produktionsstils zu unverantwortbaren Problemen für Ressourcen und Umwelt führt. Ebenso unbestritten ist es aber, dass diese Entwicklungen nicht nur der –wie auch immer definierten– Globalisierung anzulasten sind. Auf der anderen Seite hat die gesteigerte internationale Arbeitsteilung durch die damit verbundenen Effizienzgewinne ökologische Fortschritte ermöglicht.

Die Aussage, dass die Armut das „schärfste Gift für die Umwelt sei“, wird Indira Gandhi zugeschrieben. Daran ist richtig, dass ein aus Armut getriebener Zwang zum Überleben den Menschen keine Wahl zwischen umweltfreundlichem oder umweltfeindlichem Verhalten lässt. Der Bauer, der am Rande eines tropischen Regenwaldes ohne eigenes Land lebt, wird immer weiter in den Wald eindringen und ihn für sich ohne Rücksicht auf die Umwelt ausbeuten müssen. Die umweltfeindliche Seite eines täglichen Kampfes um das Überleben der Familie kann nur durch ein Wirtschaftsmodell beseitigt werden, welches Wachstum und die Sicherung eines Mindestmaßes an sozialer Sicherheit verspricht. Insoweit wird für die Frage nach dem Schutz der Umwelt allgemeine Thema der Auswirkungen der Globalisierung auf die Armutsbekämpfung ein zentrales Problem. Dabei kommt es weniger auf die relative Ungleichheit in der Folge der Globalisierung als auf die Bekämpfung der Armut an. Aus diesem Blickwinkel wird deutlich, dass die Auswirkung der Globalisierung auf die Umwelt prinzipiell davon abhängig sein wird, ob es durch nationale und internationale Maßnahmen gelingt, den wirtschaftlichen Nutzen der Globalisierung in möglichst weitem Umfang auch den ärmsten Ländern und den ärmsten Menschen zu Gute kommen zu lassen. Ein absolutes Absinken der Armut würde der Umwelt weiterhin erheblichen Schaden beifügen.

Ein positiver Beleg für den Zusammenhang zwischen Wachstum und Umwelt-Entwicklung findet sich etwa in der Entwicklung der Schadstoffe in Luft und Wasser in vielen Industriestaaten in den vergangenen Jahrzehnten. Vielfach ist es gelungen, Wachstum und Ressourcenverbrauch bzw. Umweltbelastung zu entkoppeln. Das wirtschaftliche Wachstum hat insoweit in wichtigen Bereichen in vielen Ländern Ressourcen frei gemacht, die zu erheblichen umweltpolitischen Fortschritten geführt haben. Gerade in Deutschland haben die Anstrengungen von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft zu einer partiell deutlichen Verbesserung der Lage der Umwelt geführt. Auch diese Erfahrung kann freilich nicht verallgemeinert werden. So erweist sich nämlich auch, dass mit dem Überschreiten eines gewissen Maßes des Wohlstands die persönlichen Ansprüche der Menschen so wachsen, dass ohne Verhaltensänderungen

Umweltbelastungen verstärkt werden können: der Blick auf die zunehmende Motorisierung in Schwellenländern weist auf diese Seite von Globalisierung und Wachstum hin. Freilich darf in diesem Zusammenhang wiederum auch nicht übersehen werden, dass Umweltbewusstsein und die Verfügbarkeit von Informationen über die Folgen von Umweltschäden und ihre Vermeidung in einer globalisierten Welt die Chancen einer verbesserten Umweltpolitik erhöhen können.

Damit ist auch die Frage nach den konkreten Umweltfolgen der vermehrten Tätigkeit multinationaler Unternehmen in der Dritten Welt angesprochen. Insoweit sind immer wieder Klagen darüber zu hören, dass diese Unternehmen zur Senkung ihrer Kosten in Länder mit wenig ausgeprägter Umweltgesetzgebung ausweichen und damit die Umwelt schädigen könnten. Empirische Belege für einen solchen Trend gibt es – spätestens nach Bhopal – nicht. Umgekehrt wird darauf hingewiesen, dass multinationale Unternehmen in der Regel mit moderner, sonst im Gastland oft nicht vorhandener Technologie arbeiten und auf diese Weise einen Beitrag zur Schonung der Umwelt leisten können und damit auch zu qualitativen Sprüngen zum Schutz der Ressourcen („leapfrogging“) verhelfen können. Auch insoweit hängt aber wieder alles vom konkreten Fall ab: wird etwa eine veraltete Technologie eingeführt und hat diese eine lange Laufzeit, so können die Folgen unter dem Strich für die Umwelt negativ sein, auch wenn diese Technologie im Moment der Investition im Gastland noch nicht verfügbar war.

Dass sich grundsätzlich vom Ansatz auch negative Folgen der Globalisierung und Liberalisierung für die Umwelt ergeben können, ist nicht zu übersehen. Offensichtlich ist dies, etwa im Blick auf das direkte weltweite Verkehrsaufkommen, welches sich aus der erhöhten wirtschaftlichen Mobilität zwangsläufig ergibt: so wird prognostiziert, dass der Flugverkehr künftig deutlich ansteigen soll, mit allen damit verbundenen Folgen für die Umwelt. Allgemein kann sicher auch nicht ausgeschlossen werden, dass der mit der Globalisierung verbundene Wettbewerbsdruck und das Bemühen um neue Investitionen einzelner Staaten dazu führen können, Umweltnormen nicht zu erhöhen oder gar zu senken. Zwangsläufig ist dies aber auch keinesfalls.

Hiervon zu unterscheiden ist die Frage, ob die Globalisierung dazu führt, dass Investitionen gerade in jenen Sektoren vorgenommen werden, die mit dem Verbrauch natürlicher Ressourcen verbunden sind. Insoweit ist zu befürchten, dass ein intensiver oder expansiver Verbrauch von Ressourcen in den Industriestaaten zu einer erhöhten Nachfrage führt, die durch den verstärkten Abbau von Ressourcen in Entwicklungsländern befriedigt werden. Langfristig noch dramatischer wären die Auswirkungen auf die Umwelt, wenn sich ein Lebensstil mit exzessivem Verbrauch von Ressourcen in der Produktion und Konsumtion von den Industriestaaten in die Entwicklungsländer ausdehnen würde. Dabei ist allseits klar, dass es dem Norden gegenüber dem Süden moralisch verwehrt ist, insoweit einen doppelten Maßstab anzulegen und dem Süden von vornherein Recht auf gleiche Belastung der Ressourcen abzusprechen. Aus dieser Situation kann letztlich nur das Gebot der konsequenten Erhöhung der Produktivität der Ressourcen herausführen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Auswirkungen der Globalisierung auf die Umwelt nicht einem vorgebe-

nen eindimensional abstrakten Schema folgen. Viel mehr wirken verschiedene Schubkräfte in unterschiedlicher Richtung. Ob im Ergebnis die positiven oder die negativen Seiten überwiegen, hängt vom Handeln der Wirtschaft und von der politischen Ausgestaltung der nationalen und der internationalen Rahmenbedingungen ab. Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, die Globalisierung spezifisch im empirischen Blick auf die Umwelt der ständigen kritischen Würdigung zu unterziehen und neue nationale und internationale Vorgaben zum Schutz der Umwelt je nach Lage und Stand zu entwickeln. Die eingangs beschriebene Lage der Umwelt unterstreicht, dass der Prozess der Globalisierung nur dann zu einem Gleichklang des ökonomischen Wachstums, der Wahrung der Schöpfung und der sozialen Gerechtigkeit führt, wenn die Freiheit des Marktes eingebunden ist in die Notwendigkeit einer lebensfähigen und lebensgerechten Umwelt. Der herausfordernde Begriff der nachhaltigen Entwicklung darf weder theoretisch noch praktisch einseitig auf ökologische Belange bezogen und verstanden werden.

Besondere Bedeutung kommt, was die zukünftige Entwicklung der globalen Umwelt betrifft, der Lage und den dort überwiegend vorhandenen Ressourcen in der dritten Welt zu. Dabei ist nicht ernsthaft zu bestreiten, dass die Ursachen von Umweltproblemen in erster Linie von den jeweils territorial zuständigen Ländern vor Ort zu beseitigen sind. Dass die nationale Souveränität die internationale Ordnung auch heute noch prägt, wird in allen wesentlichen globalen Erklärungen zur internationalen Umweltpolitik immer wieder betont. Gerade die Entwicklungsländer bestehen darauf, dass Entwicklungsstrategien samt der ökologischen Dimension einzelstaatlich entschieden werden. Hieraus ergibt sich umweltpolitisch das Dilemma, dass einerseits die Entwicklungsländer im Lichte ihrer natürlichen Ressourcen, ihrer wirtschaftlich schwierigen Lage und ihrer Bevölkerungszahlen einen besonderen Einfluss auf die Entwicklung der globalen Umweltprobleme haben, dass sie andererseits aber nur begrenzt imstande sind, ihre Politik auf die Themenfelder der globalen Umweltpolitik auszurichten; in den Bereichen Klimaveränderung und Erhaltung der Artenvielfalt wird dieses Problem besonders deutlich.

Aus der Sicht der Industriestaaten ergibt sich damit die Notwendigkeit, über Normen und Modalitäten einer neuen globalen Umweltpartnerschaft nachzudenken, welche es den Entwicklungsländern so weit wie möglich erlaubt, im Sinne des Prinzips der „gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortung“ mittel- und langfristig einen eigenen Beitrag zu leisten. Diese Aufgabe ist im Lichte der prognostizierten Entwicklung der globalen Bevölkerung besonders dringlich; der erwartete Anstieg der Menschen von 6 auf 8 Milliarden in den kommenden Jahrzehnten wird auf steigende Zahlen der Menschen in Entwicklungsländern zurückzuführen sein. In diesem Zusammenhang gilt es auch zu beachten, dass sich in den künftigen Jahrzehnten das ökonomische Gewicht der heutigen Entwicklungsländer erheblich erhöhen wird – relativ zu Lasten der heutigen Industriestaaten. Die Wachstumsraten etwa von China und Indien im vergangenen Jahrzehnt zeigen in diese Richtung. Dies ist auch deshalb positiv zu bewerten, weil eine weitere Verschärfung der bestehenden wirtschaftlichen Asymmetrie und im globalen Kontext zu Instabilitäten führen könnte. Gleichzeitig ergibt sich daraus auch die Dringlichkeit, die Wirtschafts- und Entwicklungspolitik in diesen Ländern

nicht ohne Rücksicht auf die Auswirkungen auf die globale Umweltsituation auszurichten; die Vorlaufzeiten für die erforderlichen Weichenstellungen in der Industrie- und Technologiepolitik gehen oft deutlich über ein Jahrzehnt hinaus.

Richtig ist, dass für die künftige Entwicklung der globalen Umweltprobleme nicht in erster Linie eine versimplifizierende Betrachtung der Globalisierung, sondern die Anerkennung und Umsetzung einer neuen globalen Umweltpartnerschaft wichtig sein wird, welche die heutigen Entwicklungsländer in die Lage versetzt, ihren Beitrag zur Entwicklung einer nachhaltigen Strategie zu leisten. Wesentliche Elemente einer solchen neuen globalen Umweltpartnerschaft müssen noch Gegenstand künftiger Verhandlungen sein. Derzeit zeichnen sich freilich solche Gespräche noch nicht ab. Die Bundesregierung wird aufgefordert, hierauf den Schwerpunkt ihrer Umweltpolitik zu legen und sich nicht wie in den vergangenen Jahren hinter den wirklichen oder angeblichen Schwierigkeiten einer europäischen Umweltpolitik zu verstecken. In den neunziger Jahren hatte die damalige Bundesregierung international eine vielbeachtete Führungsrolle in der Definierung und Ausgestaltung der globalen Umweltfragen eingenommen, die zwischenzeitlich in bedauerlicher Weise verloren gegangen ist. Mehr als bisher muss die Bundesregierung zur Kenntnis nehmen, dass die wesentlichen Fragen der künftigen Umweltpolitik in erster Linie international anzugehen sind; das verlorene internationale Profil der Bundesrepublik auf diesem Feld ist umso mehr zu bedauern, als derzeit mangels führender Persönlichkeiten und Staaten weder europäisch noch global die erforderlichen Akzente internationaler Umweltpolitik erkennbar sind.

Hier sollen nur fünf Felder benannt werden, auf denen eine globale Umweltpartnerschaft in praktischer Weise zum Ausdruck kommen muss:

- die eindeutige Ausrichtung der Entwicklungspolitik auf das Leitbild der „good governance“, welches neben der ökonomischen und der sozialen Dimension auch Raum für die Notwendigkeit der ökologischen Politik lässt; hierfür sind dringend operationale Kriterien zu entwickeln;
- die zusätzliche Forderung von Rahmenbedingungen, welche den Einsatz umweltfreundlicher Technologie im Kontext einer sozialen Marktwirtschaft in Entwicklungsländern erleichtert;
- die angemessene Verstärkung der Umweltaspekte im Rahmen der Entwicklungshilfe; dieses Ziel wird im Falle einer Reduzierung der Entwicklungshilfe nicht erreicht werden können;
- das stärkere Bemühen um eine effizientere Berücksichtigung globaler umweltpolitischer Belange in der Arbeit der internationalen Finanzsituation, wobei in erster Linie auch der Aufbau umweltrelevanter Institutionen („capacity-building“) stärker gefördert werden muss;
- das dringliche Bemühen um die Verhandlungen für eine effiziente globale Umweltorganisation, wie sie in vorsichtiger Weise auch im Mehrheitsvotum gefordert wird; auch insoweit hat die derzeitige deutsche Politik die internationale Führerschaft in eklatanter Weise verloren.

- Das Mehrheitsvotum nimmt nicht hinreichend zur Kenntnis, dass der Erfolg künftiger Entwicklungs- und Umweltpolitik entscheidend auch von der Deckung des entsprechenden enormen Finanzbedarfs der Entwicklungsländer sowie dem Einsatz moderner Umwelttechnik abhängig sein wird. Insoweit ist der Rückzug der internationalen Entwicklungshilfe, an dem auch die Bundesregierung Teil hat, zu bedauern. Umso mehr kommt es darauf an, die Rolle internationaler Unternehmen bei der Frage der Finanzierung und des Technologietransfers zur Kenntnis zu nehmen und die Rahmenbedingungen für deren Arbeit in geeigneter Weise zu verbessern. Eine Studie im Auftrag des UBA für UNCTAD (Interim Report for the Pre-UNCTAD X. seminar, „Making foreign direct investment work for sustainable development“, Institute for environmental management and business administration, European Business Scholl, Germany) hat gerade belegt, dass die Verbesserung der Umweltstandards durch deutsche Unternehmen in Entwicklungsländern schon lange stattfindet und nicht eine optimistische Hoffnung am Horizont ist. Grundsätzlich sind marktwirtschaftliche Lösungen auch in der globalen Umweltpolitik dirigistischem Eingreifen vorzuziehen.

3. Wasser – ein weltweit immer knapper werdendes Gut

Die AG Ressourcen der Kommission hat eine Anhörung zur Frage der Wasserversorgung aus globaler Sicht durchgeführt. Diese Veranstaltung hat bestätigt, dass künftig krisenhafte Entwicklungen drohen, wenn nicht die erforderlichen Anstrengungen eingeleitet werden. Dabei geht es um die Verfügbarkeit von Wasser für den Menschen und seine Umwelt, um die Sicherung der jeweils erforderlichen Qualität sowie um die innerstaatliche und zwischenstaatliche Aufteilung der vorhandenen Ressourcen. Die Experten waren sich darin einig, dass weltweit ein sparsamerer und rationaler Umgang mit dem Wasser erforderlich sein wird, wenn die künftige Bevölkerung hinreichend Wasser zur Verfügung haben soll. Unterschiedliche Meinungen bestehen darüber, in welchem Umfang die Privatwirtschaft künftig stärker in den Markt einbezogen werden soll. Die Mehrheit neigt offenbar der Auffassung zu, dass eine stärkere künftige Rolle der Privatwirtschaft eher abzulehnen ist. Sie versucht dabei, begrenzte punktuelle Erfahrungen – im Sinne ihres im Kern wohl eher ideologisch begründeten Standpunkts heranzuziehen. Dabei nimmt das Mehrheitsvotum nicht zur Kenntnis, dass die bestehende Misere in der Dritten Welt meist auf die Unfähigkeit und Miswirtschaft der öffentlichen Hand zurückzuführen ist, und dass die vordringlichen Probleme der Finanzierung neuer Anlagen vom Volumen her in der Regel auch nicht annähernd aus dem staatlichen Budget oder der zurückgehenden Entwicklungshilfe zu finanzieren sein wird. Insoweit erscheint die grundsätzliche Haltung des Mehrheitsvotums für die praktische Lösung der anstehenden Probleme nicht hilfreich und negiert in Wirklichkeit die bisherigen Erfahrungen. Entscheidend wird es vielmehr sein, in Abkehrung von der bisherigen Praxis in vielen Ländern stärkere Effizienz und die Nutzung des vorhandenen Know-hows und des Stands der Technik mittels Öffnung der Märkte und Stärkung des Privatsektors zu gewährleisten. Einer Sicherung der Qualität des Wassers sowie einer

sozialverträglichen Preisgestaltung im Sinne der Absicherung einer Minimalversorgung durch staatliche Vorgaben steht der erforderliche Rollentausch gewisser öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Gestaltung der Wasserwirtschaft nicht entgegen. In Deutschland entscheidet die öffentliche Hand über jedwede Nutzung von Wasser, von der Gewinnung bis zur Einleitung von Abwässern in die Gewässer. Die Nutzungsrechte am Wasser werden zeitlich befristet vergeben. Das heißt, eine Nutzung von Wasser ist nur dann zulässig, wenn sie im Rahmen der Gesetze mit Erlaubnis der Behörden erfolgt.

Die Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung wird in Deutschland von öffentlichen und privaten Unternehmen gleichermaßen durchgeführt. Die Entscheidung darüber, wer dies in welcher Rechtsform tut, liegt bei der Kommune. Sie trägt als Vertragspartner der Ver- und Entsorgungsunternehmen letztendlich die Verantwortung für diesen Bereich der Daseinsvorsorge.

Das Ziel nachhaltigen Umgangs mit dem Wasser kann nur erreicht werden, wenn im Grundsatz folgende Voraussetzungen angestrebt werden:

- Vorsorge statt Reparatur bei der Wasserversorgung und beim Gewässerschutz
- Kooperation zwischen den Nutzungskonkurrenten um das Umweltgut Wasser
- Berücksichtigung des Kostendeckungsprinzips bei den Wasser- und Abwasserpreisen unter besonderer Berücksichtigung des Prinzips der Substanzerhaltung bei der Infrastruktur der Ver- und Entsorgung
- Strategische Beteiligung der Kommunen an den Entscheidungen zu Fragen der Wasserver- und Abwasserentsorgung

Dabei gilt es die Besonderheiten der Ressource Wasser ebenso zu berücksichtigen wie die geographischen, nationalen und sozialen Gegebenheiten in den einzelnen Ländern.

Speziell im Hinblick auf den deutsche Beitrag einer global verträglichen Wasserwirtschaft ist festzuhalten, dass die deutschen Wasserversorger und Abwasserentsorger in den letzten Jahrzehnten wichtige Erfahrungen beim nachhaltigen Umgang mit dem Wasser gesammelt haben und diese zur Schonung der vorhandenen Ressourcen auch stärker als bisher international einbringen können.

Ohne die erforderlichen Mittel ist eine nachhaltige Ver- und Entsorgung nicht zu gewährleisten. Dies trifft auch für Entwicklungs- und Schwellenländer zu. Ziel sollte bei der finanziellen Hilfe für diese Länder sein, dass die Systeme sich mittelfristig selbst finanzieren. Nur so kann eine sich dauernd wiederholende Abfolge von Investitionen und Sanierungen vermieden werden. Dies bestätigt auch eine neue Studie des World Resources Institute (WRI) „Managing Water for People and for Nature“: In der Studie wird die Einführung kostendeckender Wasserpreise als effizientes wasserpolitisches Mittel zum Schutz der Wasservorräte empfohlen.

Die deutschen Erfahrungen werden zunehmend auch auf dem Weltmarkt genutzt. Deutschen Ausrüsterfirmen aus den Bereichen der Wasserver- und Abwasserentsorgung besitzen einen Weltmarktanteil von rund 27 %.

4. Ernährung und Landwirtschaft

Die Diskussion um dieses für die globale Entwicklung zentrale Thema ist in der Kommission noch nicht so weit gediehen, dass ein substantiell gehaltvoller Zwischenbericht sinnvoll erschiene. Richtig ist, dass die Kommission dieses Thema aufgreift, wobei sie sich allerdings auch insoweit am vorgegebenen Rahmen der speziellen Auswirkungen der Globalisierung orientieren muss; eine allgemeine Erörterung der einschlägigen vielschichtigen Problematik kann in der verbleibenden kurzen Zeit bis zum Ende der Legislaturperiode von der Kommission nicht geleistet werden und wäre auch vom Mandat der Kommission her nicht abgedeckt. Schon jetzt besteht Anlass zum Hinweis, dass die erforderliche Ernährung der künftigen Weltbevölkerung mit alternativen und indigenen Formen der Landwirtschaft allein nicht gewährleistet werden kann und eine undifferenzierte Ablehnung moderner industrieller Arten agrarischen Wirtschaftens allein die anstehenden Probleme nicht lösen kann.

Minderheitsvotum der CDU/CSU-Fraktion zu Kapitel 5: Arbeitsmärkte

1. Allgemeine Bemerkungen

Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe in der Arbeitsgruppe 5 „Globalisierung und Arbeitsmärkte“, **Dr. Werner Gries, Thomas Rachel, MdB, Hartmut Schauerte, MdB**, vertritt die Auffassung, dass der Zwischenbericht dieser Arbeitsgruppe die positiven Auswirkungen der Globalisierung auf die Arbeitsmärkte und die Einkommensperspektiven nur unzureichend nachzeichnet.

Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe lehnt die in dem Mehrheitspapier vertretenen Inhalte weitgehend ab, vor allem ihre bedauerliche Einseitigkeit. Empfehlungen halten wir aufgrund der späten Konstituierung der Arbeitsgruppe als verfrüht und sprechen zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keine aus.

Wachsender Handel und zunehmender Kapitalverkehr sind nicht nur die Quellen für ein nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum, sondern letztlich auch für eine positive Beschäftigungsentwicklung (Weltbank 2000, IWF 2000). Die Globalisierung bietet die größte Chance, die gegenwärtig unerträglich hohe Armut in der Welt wirkungsvoll zu bekämpfen.

Die Erschließung neuer Märkte und die Intensivierung des Wettbewerbes im Zuge der Globalisierung führen zu einer effizienteren Allokation der Ressourcen eines Landes und der Konzentration auf seine komparativen Vorteile. Die begrenzten Produktionsmöglichkeiten einer Volkswirtschaft werden durch den internationalen Güter- und Kapitalverkehr überwunden. Den Staaten eröffnet sich die Möglichkeit, vom Wissen und technologischen Know How anderer Nationen zu lernen. Auf lange Sicht ist mit keiner Polarisierung in der Weltwirtschaft zu rechnen, wenn sich die Entwicklungsländer an der internationalen Arbeitsteilung beteiligen und beteiligt werden. Die Globalisierung fördert den Strukturwandel sowohl in den Entwicklungsländern als auch in den Industrienationen. Der internationale Güter- und Kapitalverkehr ist das Sprungbrett für wirtschaftliche Aufholprozesse. Er beschleunigt den sektoralen Strukturwandel und erleichtert die Diversifizierung der Exportstrukturen (Nunnenkamp 1998; IMF 1995: 47). Er hat sich in den ost-

asiatischen Schwellenländern seit 1970 mit rapider Geschwindigkeit vollzogen, das Wachstum in der Industrie und Dienstleistungsbranche hat die Bedeutung der Landwirtschaft erheblich zurückgedrängt (Grömling u. a. 1998: 20).

Die Menschen können von dieser Entwicklung in zweierlei Hinsicht profitieren. Als Konsumenten ermöglicht ihnen die Globalisierung, dass sie Güter und Dienstleistungen zu günstigeren Preisen oder überhaupt erst erwerben können. Als Erwerbstätige befreit sie die Integration in die internationale Arbeitsteilung von den Fesseln heimischer Nachfragebeschränkungen (Weltbank 1995: 65) und eröffnet ihnen neue nachhaltige Einkommensperspektiven.

2. Wirtschaftliche und soziale Entwicklungen

2.1 Globale Trends

Entgegen einer weitverbreiteten Ansicht, welche zuletzt wieder in Genua in massiven Protesten Ausdruck fand, ist die Globalisierung weder ein Programm von Regierungen oder multinationalen Unternehmen noch folgt sie einer wirtschaftspolitischen Agenda (WTO 2000a: 4). Der Begriff Globalisierung beschreibt vielmehr einen mehrschichtigen und vielfältigen Prozess, in dem die Märkte für Waren, Dienstleistungen, Kapital und auch für Arbeitskräfte international zusammenwachsen. Für diese Entwicklung werden mehrere Markenzeichen angeführt. Die Exporte entwickeln sich dynamischer als die reale Weltproduktion (WTO 2000b: 25). Zwischen 1972 und 1995 nahm der Handel um den Faktor 12 zu, übertroffen noch durch die Entwicklung auf den internationalen Kapitalmärkten (Grömling u. a. 1998: 27 f.). Während die weltweiten Direktinvestitionen in diesem Zeitraum um das 18fache angestiegen sind, hat das Volumen auf den internationalen Finanzmärkten um den Faktor 42 zugenommen. Nicht nur Handels- und Finanzbeziehungen werden internationaler, auch Produktionsverflechtungen. Nach Angaben der Weltbank entfiel Mitte der 1990er Jahre ein Drittel des Welthandels auf Warenströme innerhalb internationaler Produktionsnetzwerke (Weltbank 1999: 65).

Obwohl mit der Globalisierung die weltumspannende Verflechtung der Märkte verbunden wird, ist die Entwicklung auf den Gütermärkten vor allem noch ein regionales Phänomen. Die Hauptabsatzmärkte für Exporte liegen vor der eigenen Haustüre. 1999 entfielen zwei Drittel der Exporte der EU-Mitgliedsstaaten auf den innereuropäischen Warenverkehr, in Nordamerika belief sich der Anteil des intra-regionalen Handels auf knapp 40 Prozent (WTO 2000b: 29 f.). Die Bedeutung naher Absatzmärkte für die Exportindustrie zeigt sich aber insbesondere für die Schwellenländer Asiens. Der Anteil des innerasiatischen Handels stieg zwischen 1990 und 1999 um 4,5 Prozentpunkte auf über 46 Prozent, und zwar überdurchschnittlich im Handel mit Fertigerzeugnissen (WTO 2000b: 81).

Schrittmacher der Globalisierung ist der rapide technologische Fortschritt, insbesondere in den Bereichen Verkehr, Information und Kommunikation, welcher durch die Liberalisierung und Deregulierung von Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkten weltweit gefördert wurde. So haben sich die Kosten für die Seefracht zwischen 1930 und 1990 halbiert, für den Lufttransport um mehr als den Faktor 5 und für Telefongespräche nach Übersee sogar um den Faktor 60 ver-

ringert (Weltbank 1995: 62). Die Anzahl der Staaten, welche sich den Grundprinzipien eines freien internationalen Warenverkehrs verpflichtet fühlen, hat seit Beginn der 1980er Jahre deutlich zugenommen, und zwar insbesondere unter den Entwicklungsländern. Zwischen 1980 und 1999 stieg die Anzahl der Nicht-OECD-Länder, welche der WTO oder ihrer Vorgängerinstitution GATT beitraten, von 61 auf 110, dies sind drei Viertel aller Entwicklungsländer (Weltbank 1999: 34). Mittlerweile unterliegen damit 90 Prozent des weltweiten Waren- und Dienstleistungsverkehrs international geltenden Regeln und Standards, 13 Prozentpunkte mehr als noch zu Beginn der 1980er Jahre (WTO 2001: 22). Diese Entwicklung bezeugt die hohen Hoffnungen auf wachsenden Wohlstand, welche von Industrie- und Entwicklungsnationen gleichermaßen mit der Globalisierung verbunden werden.

Nach Auffassung der CDU/CSU-Arbeitsgruppe ist diese positive Einschätzung aufgrund der empirischen Zahlen gerechtfertigt.

- Offene Volkswirtschaften wachsen schneller als Länder, welche sich der internationalen Arbeitsteilung entziehen (Sachs, Warner 1995: 47; IWF 1995: 52 ff.; IWF 2000: 135). Dies gilt für Entwicklungsländer noch mehr als für Industriestaaten. So betrug die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate offener Entwicklungsländer zwischen 1970 und 1989 ca. 4,5 Prozent (Industrieländer: 2,3 Prozent) im Unterschied zu 0,7 Prozent abgeschotteter Entwicklungsstaaten (Industrieländer ebenfalls 0,7 Prozent) (Sachs, Warner 1995: 36). Die Staaten, welche gegenüber den Industrienationen aufgeholt haben, haben die Öffnung ihrer Märkte gegenüber dem internationalen Wettbewerb in den 1990er Jahren verstärkt vorangetrieben (IWF 2000: 132).
- Gleichzeitig stiegen die Beschäftigung und die Verdienste in offenen Volkswirtschaften schneller als in geschlossenen (Weltbank 1995: 15 ff. und 20 ff., 39 und 66 ff.). Zwischen nachhaltigem Wirtschaftswachstum und Reallohnwachstum existiert ein eindeutig positiver Zusammenhang.
- Die Anzahl der absolut Einkommensarmen ist weltweit trotz des hohen Bevölkerungswachstums seit 1987 konstant geblieben, der Anteil der Menschen, welche mit weniger als einem US-Dollar pro Tag ihren Lebensunterhalt bestreiten müssen, ist seitdem deutlich gesunken (Weltbank 2000: 23; IWF 2000: 135). Handel bleibt das effektivste Instrument bei der Armutsbekämpfung, denn die Regionen, welche seit zwei Jahrzehnten am Globalisierungsprozess partizipieren, konnten einen erheblichen Rückgang der Armut, sowohl absolut als auch relativ, verzeichnen.¹⁴⁵⁾
- Bevölkerungswachstum ist nicht gleichbedeutend mit Entwicklungsfalle. Der in der allgemeinen Debatte häufig konstatierte negative Zusammenhang zwischen Bevölkerungswachstum bzw. Zunahme des Arbeitsangebotes und wirtschaftlicher Entwicklung lässt sich empirisch in allgemeiner Form nicht bestätigen (Weltbank 1995: 26 ff.).

¹⁴⁵⁾ In Ostasien sank die Anzahl der Menschen, welche pro Tag maximal über einen US-Dollar verfügen, um ca. 140 Millionen Menschen von 1987 bis 1998 oder um fast dreißig Prozent (Weltbank 2000, 23).

Dennoch erfordert das immer noch beträchtliche Ausmaß der weltweiten Armut weitere Anstrengungen, ein nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum bleibt dabei der Schlüssel für eine erfolgreiche Bekämpfung (Weltbank 2000: 45 ff.). Vor diesem Hintergrund lässt sich sehr wohl ein eindeutiger, und zwar positiver Zusammenhang zwischen Globalisierung und wirtschaftlicher Entwicklung eines Landes erkennen.

In diesem Zusammenhang haben ausländische Direktinvestitionen (Investitionen in Drittländer) auf die Arbeitsmärkte erheblichen Einfluss. Dabei „zerstören“ Direktinvestitionen in jeweilige Drittländer keineswegs Arbeitsplätze im Inland. Im Gegenteil: Durch deutsche Direktinvestitionen im Ausland und den damit neugewonnen Absatzmöglichkeiten werden Arbeitsplätze in Deutschland gesichert. Ein weiteres Ziel muss daher sein, den Standort Deutschland für ausländische Investitionen attraktiver zu machen, um neue Arbeitsplätze im Inland zu schaffen.

- Die Entwicklung der Investitionstätigkeit deutscher Unternehmen im Ausland verläuft parallel zum internationalen Trend (Deutsche Bundesbank 1997: 64 f.). Gemessen am Anteil am BIP bleibt die Entwicklung mit ca. 1 % z. B. deutlich hinter Großbritannien zurück.
- Die Entwicklung der Direktinvestitionen deutscher Unternehmen im Ausland und die Exporte laufen weitgehend parallel (Deutsche Bundesbank 1997: 66 f. und 77 ff.). Dies ist in erster Linie ein Indiz für absatzmotivierte Direktinvestitionen. Dem einfachen Export von Gütern folgt die Einrichtung von Vertriebsnetzen, Lager- und Serviceeinrichtungen und in einem nächsten Schritt der Aufbau von Montage- und Produktionsschritten, welche anfangs noch weitgehend abhängig von der deutschen Muttergesellschaft sind. Der Logik dieses Musters nach folgen steigenden Exporten zunehmende Direktinvestitionen.

Die Regionalstruktur deutscher Direktinvestitionen zeigt ein konstantes Übergewicht des Engagements in Europa und in der gesamten industrialisierten Welt. Der Schwerpunkt der Export-Zielländer liegt ebenfalls in den Industrienationen.

- Direktinvestitionen sind nicht gleichbedeutend mit Anlageinvestitionen im Ausland. Die amtliche Statistik erfasst unter Direktinvestitionen M&A und Holding Verlagerungen (Jungnickel 2000: 373). Dies bedeutet, dass insbesondere bei M&A über Aktientausch (Vodafone-Mannesmann) oder Übertragung deutscher Firmen auf ausländische Holdingstandorte (z. B. Hoechst-Aventis) das wahre Ausmaß von Anlageinvestitionen an ausländischen Standorten verschleiert bzw. überschätzt wird. Ein Blick auf den Saldo der Direktinvestitionsbilanz ist unzureichend, um daraus Beschäftigungseffekte abzuleiten.

Hinzu kommt noch, dass es vier unterschiedliche Motive für Direktinvestitionen gibt (für eine Übersicht einzelner Unter-motive s. Beyfuß, Eggert 2000: 19):

- a) absatzorientierte Motive (s. o.)
- b) kostenorientierte Motive
- c) beschaffungsorientierte Motive
- d) risikoorientierte Motive

Gerade kostenorientierte Motive gelten als beschäftigungsfeindlich. Jedoch dienen selbst diese langfristig der Beschäftigungssicherung verbleibender Arbeitsplätze in Deutschland (Beyfuß, Eggert 2000: 21). Zudem sind Verlagerung von Arbeitsplätzen infolge von Direktinvestitionen lediglich die Folge heimischer Arbeitsmarktprobleme und nicht deren Ursache (Klodt 1997: 446).

Globalisierung und Strukturwandel verursachen Anpassungslasten sowohl in Entwicklungs- als auch Industriestaaten, günstige und nachhaltige Entwicklungen bei der Beschäftigung und den Einkommen sind keine Selbstläufer. Der Bericht der Arbeitsgruppe beklagt zurecht das hohe Ausmaß der globalen Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung. Die Folgen können an einem zurückbleibenden wirtschaftlichen Wachstum und geringen Produktivitätsfortschritten abgelesen werden. Die Anpassungsfähigkeit und Anpassungsbereitschaft von Politik, Arbeitnehmern und Unternehmen in einem Land entscheidet jedoch darüber, ob und in welchem Ausmaß eine Volkswirtschaft die Anpassungslasten der Globalisierung und des Strukturwandels verarbeiten und die sich eröffnenden Chancen nutzen kann. Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung sind keine unabwendbare Schicksale. Das gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsvolumen für ein Land, einzelne Regionen oder die Welt insgesamt ist nicht gegeben. Die Globalisierung ist kein Nullsummenspiel, bei dem in einem reinen Marktanteils Wettbewerb Beschäftigungsmöglichkeiten international umverteilt werden.

Es stellt sich vielmehr die Frage, warum die Schaffung von Arbeitsplätzen in ausreichender Anzahl ausgeblieben ist. Eine zu geringe Arbeitsnachfrage kann zwar auch die Folge konjunktureller Schwächeperioden sein, eine dauerhaft geringe Arbeitsnachfrage ist jedoch strukturell bedingt. Industrienationen, Schwellen- und Entwicklungsländer stehen vor diesem Hintergrund vor unterschiedlichen Herausforderungen. Wachstumsprozesse, welche von Innovationen und technischem Fortschritt vorangetragen werden, und Wachstumsprozesse, in denen Entwicklungsrückstände aufgeholt werden, erfordern unterschiedliches wirtschaftspolitisches Handeln.

2.2 Nicht-OECD Staaten

Aus Sicht der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds sind drei Faktoren die Voraussetzungen für ein nachhaltiges Wachstum in den Entwicklungs- und Transformationsländern (IWF 1994, Weltbank 2000):

- 1.) makroökonomische Stabilität,
- 2.) offene Märkte und Handel sowie
- 3.) marktorientierte Reformen der staatlichen Institutionen.

Vor diesem Hintergrund sind ausbleibende Erfolge bei der Beschäftigungsentwicklung und der Armutsbekämpfung in den Ländern mit niedrigem oder mittlerem Einkommen keine negativen Auswirkungen der Globalisierung, sondern insbesondere auf eine unzureichende Umsetzung von Reformen in den obengenannten drei Aufgabenbereichen durch die Regierungen in den zurückgefallenen Staaten zurückzuführen. Zudem wird die Entwicklung in Ländern, welche diese Reformen implementieren, weiterhin durch die hohen Handelsschranken der Industrienationen, insbesondere bei Agrar- und arbeitsintensiv hergestellten Fertigerzeugnissen,

gebremst, wodurch Entwicklungsländer in der Ausnutzung ihrer komparativen Vorteile behindert werden. Die Erfahrungen in Lateinamerika und Afrika in den letzten Jahrzehnten lehren mit Nachdruck, welche immensen Folgekosten eine verfehlte Handels- und Industriepolitik in solchen Ländern verursacht, welche durch protektionistische Maßnahmen die Förderung von Wirtschaftsbereichen vorangetrieben haben, in denen sie komparative Nachteile aufweisen (Stichwörter: Inward Policy und Imports substitution).

Deshalb sind einzelne Aspekte, auf welche der Zwischenbericht fokussiert, differenzierter zu bewerten.

- Der Mangel an Arbeitsplätzen im formellen Sektor und das Anwachsen der Beschäftigung im informellen Sektor ist ein deutliches Anzeichen für inadäquate Rahmenbedingungen in den Nicht-OECD-Staaten (IWF 1994: 58, Weltbank 1995: 42). Staatswirtschaft, hohe Abgabenbelastung, ungesicherte Rechtsverhältnisse und überbordende Regulierungen auf Güter- und Arbeitsmärkten reduzieren die Beschäftigungsmöglichkeiten im formellen Sektor. Einer Vielzahl von Menschen bietet die Tätigkeit im informellen Sektor dann die einzige Möglichkeit, ihren Lebensunterhalt zu erwirtschaften. Die Ausweitung des informellen Sektors belegt, dass (wirtschafts-)politische Maßnahmen komplementär wirken. Eine Stabilisierungspolitik in Kombination mit Reformen auf den Güter- und Kapitalmärkten kann nicht ihre volle positive Wirkung auf Beschäftigung und Einkommen entfalten, wenn gleichzeitig z. B. die Arbeitsmärkte zu dicht reguliert bleiben.
- Sklaverei, Diskriminierung und ausbeuterische Kinderarbeit sind unvereinbar mit den universellen Menschenrechten und der Menschenwürde. Sie werden deshalb von den Mitgliedern der CDU/CSU-Arbeitsgruppe mit Nachdruck verurteilt. Die Minderheit ist jedoch der Überzeugung, dass diese unerträglichen Erscheinungsformen in keinem Kausalzusammenhang mit der Globalisierung stehen, sondern auf die politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in den betroffenen Ländern zurückzuführen sind. Die Minderheit vertritt die Auffassung, dass die Globalisierung die Chance bietet, diese Missstände zu beseitigen. Die Verbreitung von Kinderarbeit sinkt beträchtlich, wenn Länder im Zuge einer positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung eine Einkommensschwelle von 1200 \$ pro Einwohner überschreiten (Weltbank 1999: 62). Multinationalen Unternehmen, welche sich in den Nicht-OECD-Staaten engagieren, kommt bei der Bekämpfung der Missstände eine besondere Verantwortung zu. Diese wird auch angenommen. Sowohl die Vergütungen als auch die Produktionsbedingungen in Beteiligungsgesellschaften bspw. deutscher Unternehmen an Standorten in Asien, Afrika und Südamerika liegen oberhalb der dortigen Standards.

2.3 Deutschland und ausgewählte OECD-Staaten – allgemeine Trends

Der internationale Güter- und Kapitalverkehr beschleunigt den Strukturwandel und damit den Aufstieg und Niedergang von Berufen, Unternehmen und wirtschaftlichen Sektoren. Es entwickelt sich ein internationaler Wettbewerb der Standorte, der die Attraktivität eines Landes oder einer Region für in- und ausländische Investoren sowie mobile hochqualifi-

zierte Arbeitskräfte offenbart und über die Einkommensperspektiven der Beschäftigten in der Zukunft entscheidet. Alle Industriestaaten sind mit den Herausforderungen des Standortwettbewerbes konfrontiert. Für die Attraktivität eines Standortes ist die Fähigkeit und Bereitschaft der Akteure auf dem Arbeitsmarkt, exogene Schocks möglichst zeitnah zu absorbieren von großer Bedeutung.

Das Umfeld wird für ein Unternehmen unsicherer. Schnellere Produktlebenszyklen in Kombination mit der Gefahr, dass bei zunehmender Konzentration auf die Kerngeschäftsbereiche die Unternehmensentwicklung durch internationale Branchenschocks beeinträchtigt wird, führen zu einer reservierteren Einstellungspolitik der Unternehmen.

Da monopolistische Marktstellungen durch den internationalen Wettbewerb schneller erodieren und Informations- und Kommunikationstechnologien die Möglichkeit erweitern, auf andere Standorte auszuweichen, reagieren die Unternehmen sensibler auf Abweichungen der Reallöhne von der Produktivität. Diese Entwicklung birgt jedoch nicht nur Gefahren, sondern bietet gerade bei der anhaltenden Krise auf dem Arbeitsmarkt eine große Chance, da eine zurückhaltende Lohnpolitik durch einen höheren Zuwachs an Beschäftigung honoriert wird.

Der Arbeitsmarkt in den industrialisierten Staaten gerät aber noch von einer anderen Seite unter Druck. Technischer Fortschritt sowie der Wandel in Unternehmensorganisationen und Arbeitswelt verändern die Arbeitsnachfrage. Die Anpassungslasten von Strukturwandel und Globalisierung verteilen sich nicht gleichmäßig auf alle Erwerbstätigen, sondern sind insbesondere für solche Personen hoch, welche die aktuellen Qualifikationsanforderungen der Unternehmen nicht erfüllen können. Hiervon sind insbesondere zwei Personengruppen betroffen:

- Ausgebildete Beschäftigte, deren Anwendungs- und Erfahrungswissen durch den technischen Fortschritt und ein verändertes Arbeitsumfeld entwertet werden,
- Geringqualifizierte sowie ungelernete Beschäftigte, deren Arbeitsplätze durch Rationalisierung und Verlagerung in die Schwellen- und Entwicklungsländer verloren gehen.

Flexible Löhne und Gehälter sowie eine ausreichende Mobilität der Beschäftigten zwischen wirtschaftlichen Sektoren, Berufen und Regionen entscheiden darüber, ob die Anpassungslasten mit einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit verbunden sind. Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe vertritt deshalb die Auffassung, dass der Zwischenbericht aus politischen Gründen nicht den Mut hat, die Ursachen für die anhaltenden Beschäftigungsprobleme in Deutschland und ihren Zusammenhang mit der Globalisierung klar zu beschreiben.

3. Der Arbeitsmarkt in Deutschland im Zeichen der Globalisierung

3.1 Arbeitsmarktentwicklungen im Zeichen der Globalisierung – Deutschland im internationalen Vergleich

Die unterschiedliche Beschäftigungsintensität des Wachstums in den OECD-Staaten wird auf die positive Wirkung allgemeiner Arbeitszeitverkürzungen zurückgeführt (siehe S. 122, Kapitel 5.2.1: „... flexibilisierte Arbeitszeitmodelle

[bergen] auch die Gefahr einer allgemeinen Steigerung der Arbeitszeit, was negative Beschäftigungswirkungen zur Folge hätte.“). Dies impliziert, dass die Beschäftigung in solchen Ländern am stärksten gestiegen sein sollte, in denen die Arbeitszeit am drastischsten reduziert worden ist. Dies ist jedoch empirisch eindeutig widerlegt:

- Die durchschnittliche Arbeitszeit eines abhängig Beschäftigten in den USA lag mit 1 840 Stunden pro Jahr 1997 genauso hoch wie 1970.¹⁴⁶⁾ In Deutschland (früheres Bundesgebiet) nahm die Arbeitszeit im gleichen Zeitraum um mehr als ein Viertel von 1 883 auf 1 400 Stunden ab.
- In Deutschland (früheres Bundesgebiet) stieg die Zahl der Arbeitnehmer in Lohn und Brot zwischen 1970 und 1997 um gut 2,1 Mio. (knapp 10 Prozent), in den USA dagegen um knapp 52 Mio., ein Plus von 73 Prozent.¹⁴⁷⁾ Das volkswirtschaftliche Arbeitsvolumen ist vor diesem Hintergrund in den USA erheblich gestiegen, in Deutschland dagegen gesunken.¹⁴⁸⁾
- Ein ähnliches Bild ergibt auch ein Vergleich beim Erwerbstätigenwachstum zwischen 1970 und 1997 (Deutschland-West: +5 Prozent, USA: +65 Prozent).

Eine Verbesserung der Erwerbsperspektiven über ein beschäftigungsintensiveres Wachstum bedarf demzufolge keiner Reduzierung der Arbeitszeit. Ein Trade-off zwischen Beschäftigung und Arbeitszeit ist nicht zu erkennen. Im Gegenteil, eine allgemeine Arbeitszeitverkürzung bremst das Beschäftigungswachstum in erheblichem Ausmaß.

Kasten A1.1 Exkurs: Niederlande und Dänemark – Arbeitszeitverkürzung als Jobmaschine?

Die **Niederlande** gelten jedoch vielen als Beleg für die Richtigkeit der im Zwischenbericht akzentuierten These, dass Arbeitszeitverkürzungen die Beschäftigung erhöhen und die Arbeitslosigkeit reduzieren können. Diese These wird an den folgenden Beispielen widerlegt.

- Das Arbeitsvolumen in der niederländischen Volkswirtschaft ist gegenüber 1970 konstant geblieben (Hartog 1999: 465). Die Anzahl der Arbeitsplätze für abhängig Beschäftigte ist zwischen 1970 und 1997 um mehr als 1,3 Mio. (+32 Prozent) gesteigert worden.¹⁴⁹⁾ Die Beschäftigungsrate in Vollzeitäquivalenten ist in den Niederlanden mit 57 Prozent in 1998 sehr gering – OECD Schnitt knapp 66 Prozent (OECD 2000a: 22). Der Anteil der Teilzeitbeschäftigten liegt doppelt so hoch wie im OECD – Durchschnitt.

¹⁴⁶⁾ Die Daten sind dem OECD Employment Outlook (OECD 1994a, 196 und OECD 2001, 225) entnommen.

¹⁴⁷⁾ Die Daten sind dem Jahresgutachten 1998/1999 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung entnommen.

¹⁴⁸⁾ Zu einem ähnlichen Ergebnis für Westdeutschland kommt das Institut für Wirtschaft und Gesellschaft, IWG Bonn.

¹⁴⁹⁾ Daten sind dem Jahresgutachten 1998/1999 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage entnommen.

- Die faktischen allgemeinen Arbeitszeitverkürzungen in den Niederlanden durch die Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung hatten jedoch keine positiven Beschäftigungseffekte zur Folge. Im Gegenteil, sie war tendenziell beschäftigungsfeindlich (Hartog 1999: 470). Die Reduzierung der Arbeitszeit um 1 Prozent erhöhte den realen Stundenlohn und damit die Arbeitskosten um ca. 0,8 Prozent.
- Zudem wird ein erheblicher Teil der Arbeitslosigkeit durch sozialstaatliche Maßnahmen wie Frühverrentung und Berufsunfähigkeit versteckt (Hartog 1999: 474; OECD 2000a: 25 und 64 ff.). Beinahe 900 000 Menschen, die dreifache Anzahl an Arbeitslosen, konnten 1998 einen Anspruch auf Renten bei Arbeits- bzw. Erwerbsunfähigkeit geltend machen (OECD 2000: 63). Die Partizipations- und Beschäftigungsrate von Beschäftigten, die älter als 54 Jahre sind, liegt mit ca. 38 Prozent deutlich unter dem OECD-Durchschnitt (ca. 50 Prozent) oder der Erwerbsbeteiligung dieser Altersgruppe in den USA (ca. 60 Prozent) (OECD 2001: 212 ff.).¹⁵⁰⁾
- Berücksichtigt man die Praxis der faktischen Frühverrentung, liegt die Anzahl der faktisch Arbeitslosen mit 600 000 Personen doppelt so hoch wie offiziell ausgewiesen (OECD 2000: 65). Die Lücke zwischen der Arbeitslosenquote in den Niederlanden und der Arbeitslosenquote im europäischen Durchschnitt schließt sich erheblich, wenn man die gesamte Stille Reserve mit einkalkuliert (Salverda 2000: 5). Während sich die Arbeitslosigkeit im europäischen Durchschnitt „nur“ um die Hälfte von 10,5 Prozent auf 15,7 Prozent erhöht, verdoppelt sie sich in den Niederlanden von 5,7 Prozent auf 12,3 Prozent (alle Zahlen 1997). Die Verringerung der Arbeitslosigkeit beruht damit zu einem erheblichen Teil auf einer künstlichen Verknappung des Arbeitsangebotes.

Der Abbau der Arbeitslosigkeit in **Dänemark** steht in einem engen Zusammenhang mit einer Umverteilung des Arbeitsvolumens über Vorruhestand und Bildungsurlaub (Döhrn u. a. 1998: 321).

- Das Arbeitskrätereservoir ist in den 90er Jahren im Unterschied zu anderen OECD – Staaten sogar gesunken (OECD 1999: 26, OECD 2000b: 79). Der Arbeitsmarkt ist von dieser Seite entlastet worden.
- Der Rückgang der Arbeitslosigkeit Mitte der 90er Jahre um 98 000 Menschen entsprach rechnerisch alleine schon der hohen Zahl von 120 000 Vorruheständlern und befristet Beurlaubten (Döhrn u. a. 1998: 322). Die Beschäftigungsentwicklung in Dänemark beruhte noch mehr als in den Niederlanden auf einer künstlichen Verknappung des Arbeitsangebotes durch eine Verkürzung der Lebensarbeitszeit.

- Der beschäftigungspolitische Impuls, insbesondere der Frühverrentung, war ab 1996 verpufft. Seit dieser Zeit ist die Beschäftigung im öffentlichen Sektor beträchtlich gewachsen und die Teilnehmeranzahl an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist um 15 Prozent angehoben worden (OECD 2000b: 55 ff. und 75 ff.).

Der Abbau der Arbeitslosigkeit über Maßnahmen der Arbeitszeitverkürzung steht jedoch unter dem Vorbehalt, dass er nicht nachhaltig ist, da beide Volkswirtschaften ihr Beschäftigtenpotential nicht vollständig ausnutzen.¹⁵¹⁾ Langfristig senkt eine Verknappung des Arbeitsangebotes über eine Verkürzung der Arbeitszeit die Anreize von Beschäftigten und Unternehmen, Investitionen in Aus- und Fortbildung zu tätigen (OECD 1999a: 18 ff.; OECD 1999b: 83.). Teilzeitbeschäftigte nehmen nicht nur in einem geringeren Ausmaß an Qualifizierungsmaßnahmen teil, ihre durchschnittlichen Stundenverdienste liegen deutlich unter denen ihrer Vollzeitkollegen. Bei der Förderung der Teilzeitbeschäftigung müssen vor allem die Präferenzen der Arbeitnehmer berücksichtigt werden. Daten der OECD zeigen eindeutig, dass der Anstieg der Teilzeitbeschäftigung in Deutschland überwiegend gegen die Interessen der betroffenen Beschäftigten erfolgt ist (OECD 1999b: 85 ff.).

Die Mehrheit vertritt die Auffassung, dass das Problem der Arbeitslosigkeit durch ein angestiegenes Arbeitskräfteangebot verschärft wurde (siehe S. 128, Kapitel 5.2.1: „Da die Erwerbstätigenzahl sich im langfristigen Trend nicht verringert ... kann die im Trend langfristig zunehmende Arbeitslosigkeit in Westdeutschland nur durch ein gestiegenes Arbeitskräfteangebot erklärt werden.“). Auch in diesem Zusammenhang wird eine Umverteilung des Arbeitsvolumens auf mehr Beschäftigte durch eine allgemeine Reduzierung der Arbeitszeit als arbeitsmarktpolitische Forderung nahegelegt. Der Blick auf die USA zeigt eher das Gegenteil.

- Die Arbeitslosigkeit nahm in den USA seit Beginn der 80er Jahre kontinuierlich ab, während sie in Deutschland stetig gestiegen ist (Berthold u. a. 2001: 13). Die Vereinigten Staaten verzeichnen trotz Globalisierung und eines forcierten Strukturwandels mit derzeit 4 Prozent eine erheblich geringe Arbeitslosenrate als zu Beginn der 70er Jahre mit 6 Prozent (1971).¹⁵²⁾
- Zwischen 1980 und 1999 stieg die Anzahl der wirtschaftlich tätigen Menschen in Deutschland um 7,8 Prozent von 38 Mio. auf 41 Mio. Erwerbspersonen.¹⁵³⁾ Dies entsprach fast exakt dem Anstieg bei den Erwerbsfähigen im Alter von 15 bis 64 Jahren (7,6 Prozent). In den USA nahm im gleichen Zeitraum die Zahl der Erwerbsfähigen von 151 Mio. auf 179 Mio. Menschen zu (plus

¹⁵⁰⁾ Die Arbeitslosenquote von Arbeitnehmer/-innen im Alter zwischen 55 und 64 Jahre liegt deshalb in den Niederlanden mit 1,9 Prozent in 2000 deutlich unter der Landesquote von 2,8 Prozent.

¹⁵¹⁾ Aus diesem Grund mahnt die OECD seit Jahren Reformen an, welche der Praxis der Verschiebung älterer Arbeitnehmer in Sozialversicherungssysteme Einhalt gebieten.

¹⁵²⁾ Daten sind dem Employment Outlook 2001 und dem Economic Outlook 1991 der OECD entnommen.

¹⁵³⁾ Daten sind dem statistischen Anhang des World Development Report 2000/2001 entnommen, Tabelle 3 – statistischer Anhang.

18,5 Prozent), die der Erwerbspersonen stieg hingegen um 27,5 Prozent (109 Mio. auf 139 Mio.).¹⁵⁴⁾

Die US-amerikanische Volkswirtschaft war demzufolge nicht nur in der Lage, ein weitaus stärker angestiegenes Arbeitskräfteangebot beschäftigungsneutral zu absorbieren, sondern die Arbeitslosigkeit erheblich zu reduzieren. Vor dem Hintergrund des internationalen Vergleiches ist deshalb die These nicht haltbar, dass die Zunahme des Arbeitsangebotes die alleinige Ursache der Arbeitslosigkeit in Deutschland sei. Die entscheidende Frage, warum eine Verbesserung der Beschäftigungssituation in Deutschland nicht eingetreten ist, obwohl der Anpassungsdruck von der Angebotsseite her schwächer ausfiel, wird im Zwischenbericht nicht thematisiert.

In allen OECD-Staaten sind seit Mitte der 70er Jahre vor allem niedrig qualifizierte und ungelernete Beschäftigte von Arbeitslosigkeit betroffen (Berthold u. a. 2001: 16 f.). Während aber seit Mitte der 90er Jahre die Arbeitslosigkeit auch dieser hochgefährdeten Beschäftigtengruppe in den Niederlanden, Großbritannien und den USA abgenommen hat, ist sie in Deutschland von 13,9 Prozent in 1994 auf 16,6 Prozent in 1998 weiter angestiegen. 1999 hat sie sich konjunkturbedingt auf 15,8 Prozent leicht verbessert, liegt dennoch weiterhin deutlich über dem OECD Durchschnitt von 6,3 Prozent (OECD 2001: 221).

Entgegen der weitläufigen Meinung treffen die Anpassungslasten deutsche Arbeitnehmer noch aus einem weiteren Grund härter. Der Verlust des aktuellen Arbeitsplatzes ist gleichbedeutend mit einer beträchtlichen Verschlechterung der künftigen Erwerbsperspektiven eines Arbeitnehmers. Die geringe Anpassungsflexibilität auf dem deutschen Arbeitsmarkt zeigt sich in einem exorbitant hohen Anteil an Langzeitarbeitslosen. Jeder zweite (51,5 Prozent) war im Jahr 2000 länger als zwölf Monate arbeitslos, zwei Drittel länger als sechs Monate (OECD 2001: 227). Dagegen gelingt es in den USA neun von zehn Arbeitslosen, nach spätestens sechs Monaten eine neue Beschäftigung zu finden. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen, welche mehr als zwölf Monate beschäftigungslos, ist mit sechs Prozent verschwindend gering. Auch die Niederlande, Dänemark und Großbritannien verzeichnen eine deutlich geringere durchschnittliche Verweildauer in der Arbeitslosigkeit.

3.2 Der Arbeitsmarkt in Deutschland – hohe Anpassungslasten treffen auf eine geringe Anpassungsfähigkeit

Fasst man die hier aufgeführten stilisierten Fakten zusammen, stellt sich das Bild des Arbeitsmarktes in Deutschland wie folgt dar. Die deutsche Volkswirtschaft profitiert weniger als andere Industrienationen von den Erwerbchancen, welche sich aus der Globalisierung und dem Strukturwandel ergeben. Veränderungen im wirtschaftlichen Umfeld haben die Arbeitslosigkeit erhöht, der Beschäftigungsaufbau blieb weitgehend aus. Der internationale Vergleich zeigt über-

deutlich, dass diese Entwicklung weder auf den Globalisierungsprozess noch auf den Strukturwandel zurückzuführen ist. Andere OECD-Staaten konnten die Anpassungslasten auf den Arbeitsmärkten deutlich besser verarbeiten und haben die Lasten in Chancen umgewandelt.

Die entscheidenden Voraussetzungen hierfür waren jedoch flexible Arbeitsmärkte (USA) oder strukturelle Reformen, welche die Arbeitsmärkte flexibilisiert haben (z. B. Australien, Neuseeland, Großbritannien, Niederlande, Dänemark). Flexible Arbeitsmärkte kennzeichnen sich dadurch, dass sich der Preis für den Produktionsfaktor Arbeit, der Lohn oder das Gehalt, an veränderte Knappheitsverhältnisse durch Globalisierung und Strukturwandel anpasst. Sie sind zugleich eine Versicherung dafür, dass sich konjunkturelle Arbeitslosigkeit nicht in strukturelle Arbeitslosigkeit verwandelt (OECD 1999b: 44). Der Anstieg der strukturellen Arbeitslosigkeit in Deutschland ist darauf zurückzuführen, dass die Veränderungen im wirtschaftlichen Umfeld nicht von den erforderlichen Veränderungen bei Löhnen und Gehältern flankiert worden sind.

Die Verteilungsspielräume sind durch die Lohnabschlüsse in Deutschland in den letzten dreißig Jahren allzu oft überschritten worden. Jahren, die einen deutlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit verzeichneten, ging in den Vorjahren stets eine aggressive Lohnpolitik voraus (Berthold u. a. 2000: 8).¹⁵⁵⁾ Eine moderate Lohnpolitik ist aber Voraussetzung dafür, dass eine bestehende Arbeitslosigkeit abgebaut werden kann. Größere Beschäftigungsgewinne wurden in Deutschland lediglich in Zeiten moderater Lohnabschlüsse, insbesondere in den 80er Jahren, erzielt.

- Gerade das Beispiel Niederlande zeigt, dass eine zurückhaltende Lohnpolitik den Beschäftigungsaufschwung unterstützt. Zwischen 1979 und 1997 wurden mehr als 1,2 Mio. neue Arbeitsplätze eingerichtet, ein Plus von knapp 27 Prozent (Sachverständigenrat 1999). Während die Lohnkosten seit Beginn der 80er Jahre in den Niederlanden stabil blieben, stiegen sie in Deutschland um 40 Prozent, im europäischen Durchschnitt immerhin noch um 15 Prozent (Hartog 1999: 464/465). Das Niveau des durchschnittlichen realen Vertragslohnes in der gesamten niederländischen Volkswirtschaft war Mitte der 90er Jahre sogar auf ein niedrigeres Niveau gesunken als 1979.

Eine allgemeine Lohnzurückhaltung ist aber noch nicht hinreichend für einen nachhaltigen Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit. Die unterschiedlichen Anpassungslasten erfordern eine flexible und differenzierte Lohnstruktur (Sachverständigenrat 1998: Ziffer 170 ff.; 1999: Ziffer 341 ff. und 2000: Ziffer 422). Dies gilt sowohl mit Blick auf die verschiedenen Berufe und Qualifikationen, auf wirtschaftliche Sektoren und auf die Vielzahl der Unternehmen sowie auf die unterschiedlichen Regionen. Eine Lohndifferenzierung, welche die ökonomischen Knappheiten berücksichtigt, ist jedoch in der deutschen Wirtschaft ausgeblieben, die Lohnstruktur blieb weitgehend unverändert. Den Arbeitnehmern fehlen damit die notwendigen Signale und Impulse, erstens dass sie sich umorientieren müssen und zweitens wie sie sich umorientieren müssen, damit sie von den Vor-

¹⁵⁴⁾ Die Zahl der Erwerbspersonen nahm in den USA zwischen 1970 und 1997 um knapp 65 Prozent von ca. 83 Mio. auf gut 136 Mio. zu, in Deutschland (West) hingegen lediglich um knapp 14 Prozent (26,8 Mio. auf 30,5 Mio.). Daten sind dem Jahresgutachten 1998/1999 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung entnommen.

¹⁵⁵⁾ Insbesondere die Jahre 1970 bis 1975 sowie 1980/1981 und 1991/1992 waren durch eine aggressive Lohnpolitik gekennzeichnet.

teilen der Globalisierung und des Strukturwandels profitieren können (Berthold, Stettes 2001: 6 ff.).

- Die Qualifikationsanforderungen der Unternehmen haben sich zugunsten von höher qualifizierten Beschäftigten verschoben. Die Vergütungen hätten daraufhin in den unteren Einkommensgruppen zurückgehen müssen. Statt dessen ist die qualifikatorische Lohnstruktur in Deutschland noch stärker komprimiert worden (Freeman, Schettkat 2000: 5; OECD 1997: 7). Während die Löhne und Gehälter in der Hochlohngruppe (D9) von Mitte der 80er Jahre bis Mitte der 90er Jahre um gut 21 Prozent angestiegen sind, haben Sockelbeträge und überproportionale Tarifierhebungen für Geringqualifizierte die Vergütungen im Niedriglohnsegment (D1) um knapp 60 Prozent angehoben. Die Lohnstruktur hat sich demzufolge in die völlig falsche Richtung entwickelt. Die Folge war einerseits, dass für Geringqualifizierte und Ungelernte immer weniger Arbeitsplätze neu geschaffen wurden und andererseits, dass die Unternehmen gezwungen wurden, bestehende Arbeitsplätze für diese Beschäftigtengruppen wegzurationalisieren.

Dagegen hat eine zunehmende Ausweitung des qualifikatorischen Lohndifferentials in den USA dem Rationalisierungsdruck entgegengewirkt.¹⁵⁶⁾ Die Arbeitslosigkeit unter den Geringqualifizierten in den Vereinigten Staaten befindet sich seit Mitte der 80er Jahre auf dem Rückzug. Einfache Arbeit ist in Deutschland nicht nur im internationalen Vergleich zu teuer, sondern insbesondere im Vergleich zum heimischen Sach- und Humankapital (Härtel u. a. 1998: 26).

- Die Lohnstruktur zwischen den verschiedenen Branchen ist in Deutschland relativ starr. Eine Anpassung an die Veränderungen in Folge des sektoralen Strukturwandels ist weitgehend ausgeblieben (Klodt u. a. 1997: 201 ff.; Möller, Bellmann 1996: 252 ff.; Prasad 2000). Ein Wechsel der Beschäftigten aus der Industrie in den Dienstleistungssektor ist aufgrund der Lohnunterschiede vergleichsweise unattraktiv, und zwar insbesondere für Facharbeiter und Geringqualifizierte.
- Die Lage auf den regionalen Arbeitsmärkten in Deutschland differiert beträchtlich, die Verdienstentwicklung verläuft jedoch gleichmäßig (OECD 1996: 134). Die Lohnabschlüsse haben sich langfristig eher an der Inflationsrate oder der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsentwicklung orientiert, regionale Begebenheiten spielten eine relativ untergeordnete Rolle (Schnabel 1997: 159 ff.). Obwohl die Beschäftigungsentwicklung in Ost- und Westdeutschland gerade in den letzten Jahren unterschiedliche Richtungen eingeschlagen hat, haben sich die Einkommensunterschiede zwischen den Regionen seit 1990 deutlich eingeebnet (OECD 2000c: 31 ff.).¹⁵⁷⁾

Die Länder in Kontinentaleuropa – Niederlande und Dänemark –, in denen die Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren

gesunken ist, haben nachhaltige Beschäftigungserfolge nicht aufgrund einer Umverteilung von Arbeit erzielt, sondern durch Maßnahmen, welche den Arbeitsmarkt flexibilisierten. Sie sind dabei den Empfehlungen der OECD zur Bekämpfung der strukturellen Arbeitslosigkeit gefolgt (OECD 1999b: 54 ff.).¹⁵⁸⁾

- In den **Niederlanden** wurde der gesetzliche Mindestlohn abgesenkt und gleichzeitig der tarifliche Mindestlohn an den gesetzlichen angenähert (OECD 2000a: 57; Hartog 1999: 465). Der faktische Mindestlohn nahm damit um ca. 20 bis 25 Prozent ab (1979 bis 1996).

Kürzungen bei den Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung für Geringverdiener haben die Arbeitskosten für diese Problemgruppe beträchtlich gesenkt, und zwar um mehr als 10 Prozent (OECD 2000a: 56 und 2000d: 222).

Die Beschäftigung im Niedriglohnsektor expandierte aber nicht in dem erwarteten Umfang, da die monetären Anreize für einen Geringqualifizierten, eine Tätigkeit aufzunehmen, ausblieben (OECD 2000a: 57). Infolgedessen wurden die Zumutbarkeitskriterien für Arbeitslose erheblich verschärft. Dennoch erfolgte die Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringverdiener überwiegend im öffentlichen Sektor, weshalb der Beschäftigungserfolg in diesem Bereich eher reserviert zu beurteilen ist.

Der beobachtbare Beschäftigungsanstieg ist nicht auf eine allgemeine Arbeitszeitverkürzung zurückzuführen, sondern auf die Schaffung von Arbeitsplätzen für flexibel einsetzbare Arbeitnehmer (Hartog 1999: 478 ff.). Dazu zählen erstens Leiharbeiter, befristete Beschäftigte und Beschäftigte auf Abruf sowie zweitens Teilzeitbeschäftigte mit flexiblen Arbeitszeiten. Angesichts der strikten Kündigungsschutzvorschriften nutzen Unternehmen diese Beschäftigungsformen, um flexibel auf Nachfrageschwankungen reagieren zu können, vielen Erwerbslosen dienen sie häufig als Sprungbrett in „normale“ Beschäftigungsverhältnisse.¹⁵⁹⁾ Dies gilt insbesondere für Langzeitarbeitslose, welche an einem solchen Arbeitsplatz erst in die Lage versetzt werden, die erforderlichen Qualifikationen zu erwerben, um eine nachhaltige Erwerbsperspektive zu erhalten. Die für OECD-Verhältnisse einst überdurchschnittlich hohe Quote der Langzeitarbeitslosigkeit konnte deshalb in den letzten zehn Jahren von knapp 50 Prozent 1990 auf ca. 33 Prozent 2000 erheblich verringert werden.

- Der Arbeitsmarkt in **Dänemark** kennzeichnet sich ohnehin schon durch niedrige Kündigungsschutzvorschriften und restriktive Zumutbarkeitskriterien in der Arbeitslosenversicherung (OECD 2001). Letztere wurde in den 90er Jahren noch einmal deutlich verschärft. Zudem bietet eine dezentrale Lohnfindung in Verbindung mit einer hohen Lohndrift hohes Flexibilisierungspotenzial bei Lohnstruktur und Lohnhöhe.

¹⁵⁶⁾ Die Einkommen im unteren Ast der Einkommensverteilung (D1) sind in den USA von 1985 bis 1995 um über 7 Prozent gesunken, während Hochqualifizierte in den oberen Einkommensklassen Verdienstzuwächse von gut 3 Prozent verzeichnen konnten.

¹⁵⁷⁾ Bezogen auf die Ebene der Bundesländer. Dies steht im Gegensatz zu den Entwicklungen in den anderen OECD-Staaten, in denen Einkommensdaten auf regionaler Ebene vorliegen.

¹⁵⁸⁾ Dies gilt noch mehr für die angelsächsischen Länder Großbritannien, Neuseeland und Australien, deren Arbeitsmärkte sich noch günstiger entwickelt haben.

¹⁵⁹⁾ Der Kündigungsvorschriften in den Niederlanden sind ebenfalls im internationalen Vergleich sehr strikt, wenn auch nicht in dem Ausmaß wie in Deutschland (vgl. OECD 1994b, 69 ff.).

Die Erfahrungen in Dänemark und in den Niederlanden und ihre potenzielle Übertragbarkeit auf Deutschland stehen jedoch unter mehreren Vorbehalten. Erstens sind beide Volkswirtschaften klein und weisen jeweils eine vergleichsweise homogene Wirtschafts- und Beschäftigtenstruktur auf. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob sich der Blick nicht eher auf große Volkswirtschaften mit heterogenen Strukturen richten sollte, welche über flexible Arbeitsmärkte verfügen, bspw. die USA oder Großbritannien. Der Rückgang der Arbeitslosigkeit ohne eine Zunahme der Einkommensungleichheit in den Niederlanden und Dänemark ist ein Indiz für die Homogenität der Arbeitskräfte. Die Konstanz der Einkommensverteilung steht jedoch mehr in Verbindung mit den scharfen Zumutbarkeitskriterien und den geringen Arbeitsanreizen, welche auf großzügige Sozialleistungen zurückzuführen sind. Zweitens wurde die Beschäftigung im öffentlichen Sektor ausgebaut.¹⁶⁰⁾ Drittens steht die Bewährungsprobe für beide Länder noch aus. Sowohl die Niederlande als auch Dänemark haben durch die Praxis der Frühverrentung ihre Sozialsysteme belastet. Angesichts der günstigen Rahmenbedingungen für Wachstum und Beschäftigung in den 90er Jahren bleibt abzuwarten, wie nachhaltig die Reduzierung der Arbeitslosigkeit war.

4. Schluss

Deutschland ist im Unterschied zu vielen anderen Staaten, welche eine hohe strukturelle Arbeitslosigkeit aufwiesen, den Reformvorschlägen der OECD nicht in dem Maße nachgekommen, wie die OECD angemahnt hatte (OECD 1999b: 46 ff.). Dies gilt insbesondere für den Bereich der Lohnverhandlungen und industriellen Beziehungen (OECD 1999b: 133). Die wenigen Ansätze zur Lockerung des Arbeitsrechtes sind zudem in den letzten drei Jahren wieder zunichte gemacht worden (Rücknahme der Kündigungsschutz einschränkung für Kleinbetriebe, Entgeltfortzahlungsgesetz, Gesetz über Teilzeit und befristete Arbeitsverträge, Betriebsverfassungsreformgesetz).

Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe weist daraufhin, dass die Überwindung der strukturellen Arbeitslosigkeit in Anlehnung an die Umsetzung der Empfehlungen der OECD im Rahmen der „OECD – Jobs Strategy“ für Deutschland erforderlich ist.¹⁶¹⁾

Empfehlungen und weiterführende Strategien für den deutschen wie auch globalen Arbeitsmarkt müssen im Mittelpunkt für die weitere Arbeit der Enquete-Kommission stehen.

5. Literatur

Berthold, Norbert, Fehn, Rainer, Berchem, von Sascha (2001). *Innovative Beschäftigungspolitik – Wege aus der Strukturkrise* (Wissenschaftliche Reihe – Gedanken zur Zukunft I). Bad Homburg.

Berthold, Norbert, Fehn, Rainer, Thode, Eric (2000). *Rigider Arbeitsmarkt oder ungleiche Einkommensverteilung:*

ein unlösbares Dilemma. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 49 (1) 3–26.

Berthold, Norbert, Stettes, Oliver (2001). *Der Flächentarifvertrag – vom Wegbereiter des Wirtschaftswunders zum Verursacher der Beschäftigungsmisere*. In Ott, Claus, Schäfer, Hans-Bernd (Hrsg.), *Ökonomische Analyse des Arbeitsrechts* (1–29). Tübingen.

Beyfuß, Jörg, Eggert, Jan (2000). *Auslandsinvestitionen der deutschen Wirtschaft und ihre Arbeitsplatzeffekte*. Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik Nr. 258, Institut der deutschen Wirtschaft. Köln.

Deutsche Bundesbank (1997). *Entwicklung und Bestimmungsründe grenzüberschreitender Direktinvestitionen*. Monatsbericht, 49 (8) 63–82.

Döhrn, Roland, Heilemann, Ullrich, Schäfer, Günter (1998). *Ein dänisches „Beschäftigungswunder“?*. In *MittAB*, 31 (2) 312–323.

Freeman, Richard B., Schettkat, Ronald (2000). *The role of wage and skill differences in US-German employment differences* (NBER Working Paper No. 7474). Cambridge Ma.

Grömling, Michael, Lichtblau, Karl, Weber, Alexander (1998). *Industrie und Dienstleistungen im Zeitalter der Globalisierung*. Köln.

Härtel, Hans-Hagen, Jungnickel, Rolf, Keller, Dietmar, Feber, Heiko, Borrmann, Christine, Winkler-Büttner, Diana, Lau, Dirk (1998). *Strukturprobleme einer reifen Volkswirtschaft in der Globalisierung: Analyse des sektoralen Strukturwandels in Deutschland*. Baden-Baden.

Hartog, Joop (1999). *Wither Dutch corporatism? Two decades of employment policies and welfare reforms*. *Scottish Journal of Political Economy*, 46 (4) 458–487.

IWF (1994). *World Economic Outlook: Why are some Developing Countries failing to catch up?* (May 1994, 54–66). Washington D.C.

IWF (1995). *World Economic Outlook: Increasing openness of Developing Countries – opportunities and risks* (October 1995, 44–59). Washington D.C.

IWF (2000). *World Economic Outlook: How can the poorest countries catch up?* (May 2000 113–148). Washington D.C.

Jungnickel, Rolf (2000). *Direktinvestitionen – ein problematischer Standortindikator*. *Wirtschaftsdienst*, 80 (6) 371–374.

Klodt, Hennig (1997). *Die Rolle multinationaler Unternehmen im internationalen Wettbewerb*. *WiSt*, 26 (9) 443–448.

Klodt, Hennig, Maurer, Rainer, Schimmelpfennig, Axel (1997). *Tertiarisierung in der deutschen Wirtschaft*. Tübingen.

Möller, Joachim, Bellmann, Lutz (1996). *Qualifikations- und industriespezifische Lohnunterschiede in der Bundesrepublik Deutschland*. *Ifo-Studien*, 42 (2) 235–272.

Nunnenkamp, Peter (1998). *Wirtschaftliche Aufholungsprozesse und „Globalisierungskrisen“ in den Entwicklungsländern – Implikationen für nationale Wirtschaftspolitik und den globalen Ordnungsrahmen* (Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 328). Kiel.

OECD (1991). *Economic Outlook*, 50. Paris.

¹⁶⁰⁾ In den Niederlanden gilt dies aber nur für Niedriglohneempfänger, welche jedoch die Beschäftigtengruppe bilden, für welche die Anpassungslasten am höchsten sind.

¹⁶¹⁾ Zu den Vorschlägen siehe OECD1996, 112 ff.

- OECD (1994a). Employment Outlook. Paris.
- OECD (1994b). The OECD Jobs Study – Evidence and explanations. Paris.
- OECD (1996). Wirtschaftsbericht – Deutschland. Paris.
- OECD (1997). Employment Outlook. Paris.
- OECD (1999a). Employment Outlook. Paris.
- OECD (1999b). Implementing the OECD Jobs Strategy – assessing performance and policy. Paris.
- OECD (2000a). Economic Surveys – Netherlands, 8. Paris.
- OECD (2000b). Economic Survey – Denmark, 14. Paris.
- OECD (2000c). Employment Outlook. Paris.
- OECD (2000d). Economic Outlook, 67. Paris.
- OECD (2001). Employment Outlook. Paris.
- Prasad, Eswar S. (2000). The unbearable stability of the German wage structure: evidence and interpretation (IMF Working Paper 00/22). Washington.
- Sachs, J. D., Warner, A. (1995). Economic reform and the process of global integration. *Brooking Papers on Economic Activity*, 1995 (1) 1–118.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1998). Jahresgutachten 1998/1999 – Vor weitreichenden Entscheidungen. Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1999). Jahresgutachten 1999/2000 – Wirtschaftspolitik unter Reformdruck. Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2000). Jahresgutachten 2000/2001 – Chancen auf einen höheren Wachstumspfad. Wiesbaden.
- Salverda, Wiemer (2000). Is the more to the Dutch miracle than a lot of part times jobs? Paper presented at CESifo Summer Institute on European Economic Policy. Venedig.
- Schnabel, Claus (1997). Tarifliche und betriebliche Möglichkeiten für eine beschäftigungsfördernde Lohnpolitik. In Sadowski, Dieter, Schneider, Martin (Hrsg.). *Vorschläge zu einer neuen Lohnpolitik* (157–186). Frankfurt a. M.
- Sengenberger, Werner (2001): *Globale Trends bei Arbeit, Beschäftigung und Einkommen – Herausforderungen für die soziale Entwicklung* (Referat-Manuskript zur Sitzung der Enquete-Kommission „Arbeit ohne Grenzen – Die Auswirkungen und Herausforderungen der Globalisierung auf Arbeit und Qualität der Arbeit“ am 12. 2. 2001 in Berlin). Berlin (Kdrs. 14/14a).
- Weltbank (1995). *Weltentwicklungsbericht 1995 – Arbeitnehmer im weltweiten Integrationsprozess*. Bonn.
- Weltbank (1999). *World Development Report 1999/2000 – Entering the 21st century*. Washington.
- Weltbank (2000). *World Development Report 2000/2001 – Attacking poverty: Opportunity, empowerment, and security*. Washington.
- WTO (2000a). *Annual Report*. Genf.
- WTO (2000b). *International trade statistics 2000*. Genf.
- WTO (2001). *Annual Report*. Genf.

Minderheitsvotum der CDU/CSU-Fraktion zu Kapitel 6: Globale Wissensgesellschaft

Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe hält den Zwischenbericht der Arbeitsgruppe Wissensgesellschaft, der mit Mehrheit verabschiedet wurde, für nicht akzeptabel. Die entscheidenden Gründe sind:

Generell ist die CDU/CSU-Arbeitsgruppe der Auffassung, dass die Kommission nur in den Bereichen einen Zwischenbericht abgeben sollte, in der auch tatsächlich eine inhaltliche Auseinandersetzung der Mitglieder gegeben war.

- Der Bericht der Arbeitsgruppe Wissensgesellschaft, in der bisher noch keine Auswertung und fundierte inhaltliche Diskussion geführt wurde, erweckt den Eindruck, als ob dies geschehen sei.
- Es fanden nur zwei öffentliche Anhörungen statt, bei der Teilaspekte des Problems angesprochen wurden. Eine ausführliche Diskussion war wegen Zeitmangels nicht möglich.
- Die Auswirkungen der Wissensgesellschaft sind zu wichtig, um in einem unzulänglichen Zwischenbericht in der Weise abgehandelt zu werden.
- Aus diesen Gründen lehnt die CDU/CSU-Arbeitsgruppe ein Votum für den Bereich „Globale Wissensgesellschaft“ ab und verweist auf die Absicht der Enquete-Kommission, dem Bundestag zum Ende der 14. Legislaturperiode einen umfassenden Abschlussbericht vorzulegen.

Sondervotum der FDP-Fraktion zur Einleitung

Verantwortliche Mitglieder der FDP-Arbeitsgruppe:

Gudrun Kopp, MdB

Prof. Dr. Karl-Heinz Paqué

Die Weltwirtschaft befindet sich in einem grundlegenden Strukturwandel, genannt Globalisierung. Gemeint ist damit eine Zunahme der weltweiten Integration der Märkte und der sonstigen wirtschaftlichen Verflechtungen, die an Reichweite und Tiefe alles Bisherige in den Schatten stellt. Wichtigste Triebkraft für diese Entwicklung ist die Revolution der Informationstechnologie. Der erreichte Stand der modernen Mikroelektronik erlaubt es, über immer dichtere und zuverlässigere Netze die aktuellsten Informationen weltweit zu übertragen, und zwar in kürzester Zeit und zu sehr niedrigen Kosten. Symbole für diese Entwicklung sind Internet und Mobilphon.

Technologische Revolutionen hat es auch schon zu früheren Zeiten gegeben. So sorgte die zunehmende Nutzung des elektrischen Stroms in Unternehmen und Haushalten vor gut einem Jahrhundert für höhere Produktivität, für größeren Wohlstand und für eine völlig neue Struktur der Arbeitsteilung zwischen und innerhalb von Unternehmen, Städten, Regionen und Ländern. Dieser Prozess brauchte Zeit und brachte große Herausforderungen mit sich, und zwar für jeden einzelnen Menschen, dessen Arbeitsplatz und Lebensbedingungen sich grundlegend veränderten. Die Welt rückte enger zusammen, sie wurde integriert und vernetzt. Und die Wirtschaft und die Politik hatten die Aufgabe, die Weichen richtig zu stellen, um die Chancen der neuen Technologie bestens zu nutzen und die damit verbundenen Risiken möglichst gering zu halten.

Ganz ähnlich ist es heute mit der Globalisierung. Heute ist es die Informationstechnologie, die ein großartiges Spektrum an wirtschaftlichen und sozialen Chancen für die Menschheit eröffnet. Allein die Kostensenkung, die das Internet bringt, kann auf längere Sicht zu einem kräftigen Produktivitätsschub führen, der allseitig für mehr Wohlstand und Wachstum sorgt. Darüber hinaus ergeben sich völlig neue Möglichkeiten der weltweiten Arbeitsteilung: durch intensiveren Handel mit Waren und Dienstleistungen sowie vor allem durch eine weltumspannende Integration der Finanzmärkte, die es erlaubt, Ersparnisse dorthin zu lenken, wo das Kapital am knappsten ist. Damit können die Fähigkeiten, der Fleiß, das Wissen und die Originalität der Menschen auch über große Entfernungen hinweg wirtschaftlich sinnvoll genutzt werden. Dies gibt ärmeren Regionen auch dann noch die Möglichkeit, wirtschaftliche Rückstände aufzuholen, wenn ihre geographische Lage ungünstig ist.

Den Chancen stehen Risiken gegenüber. Hochintegrierte internationale Finanzmärkte können die Gefahr in sich bergen, dass lokale Störfälle zu globalen Krisen ausufern. Zusammenwachsende Weltmärkte für Waren und Dienste können sich zu Brutstätten privater Monopolmacht von Großkonzernen entwickeln. Die ärmsten Länder der Erde können Gefahr laufen, wegen mangelnder Attraktivität für Auslandskapital von der rasanten technologischen Entwicklung in den weltwirtschaftlichen Zentren abgekoppelt zu werden. Der Sozialstaat in Industrieländern kann in Gefahr geraten – durch Untergraben seiner Steuerbasis als Folge der weltweiten Mobilität des Kapitals. Rasches weltweites Wachstum kann schließlich zu neuen ökologischen Belastungen der Erde führen.

Sowohl für die Chancen als auch für die Risiken der Globalisierung hat die vergangene Dekade einiges Anschauungsmaterial geliefert, ablesbar zum Beispiel am kräftigen Wachstum der US-amerikanischen Wirtschaft, das maßgeblich von den neuen Märkten der Informationstechnologie getrieben wurde, und an den Finanzkrisen ostasiatischer und lateinamerikanischer Länder, deren Volkswirtschaften eine massive Flucht von Auslandskapital durchstehen mussten. Gleichwohl hat es auch viele Entwicklungen gegeben, die in der Öffentlichkeit allzu leichtfertig der Globalisierung zugeschrieben werden, in Wahrheit aber davon unabhängige Ursachen haben. Dazu zählt zum Beispiel der dringende Bedarf an Reformen der Sozialsysteme in westlichen Industrienationen, insbesondere in Deutschland: Die Kostenexplosion im Gesundheitswesen und die Krise der Rentenversicherung mögen zwar durch den internationalen Standortwettbewerb beschleunigt offenbar geworden sein, doch handelt es sich um Schief lagen, die auch ohne Globalisierung zu politischen Handlungsbedarf geführt hätten. So hat etwa die Überalterung der Bevölkerung als eine der wichtigsten Ursachen der Krise des deutschen Sozialstaats nur wenig damit zu tun, dass internationaler Güterhandel und Kapitalverkehr kräftig zunehmen. Die Globalisierung zu untersuchen muss deshalb auch heißen, sorgfältig herauszuarbeiten, welche wirtschaftlichen und sozialen Schief lagen nichts oder nur wenig mit der Globalisierung zu tun haben.

In der deutschen Öffentlichkeit ist eine ängstliche Haltung gegenüber der Globalisierung weit verbreitet. Die Skepsis

speist sich vor allem aus zwei Quellen: einem Gefühl der Ohnmacht und einer Furcht vor dem Unbekannten.

Das Gefühl der Ohnmacht entsteht durch das gängige Missverständnis, die Globalisierung sei politisch gar nicht mehr gestaltbar. Sie breche über die Menschen ein wie eine neuartige Wetterlage, der man sich fatalistisch anpassen, die man aber nicht mehr aktiv verändern kann. Diese Vorstellung ist irrig und bedarf gerade von Seiten der Politik der Korrektur: Die Globalisierung ist vom Menschen geschaffen, und es sind die Menschen, die sie so gestalten können, dass eine aktive Teilhabe jedes Einzelnen gewährleistet bleibt oder sogar erst möglich wird. Gerade dies ist auch die Aufgabe der Politik. Sie muss dafür sorgen, dass die Globalisierung zu einem weiteren mächtigen Schritt wird in Richtung auf eine Welt, in der möglichst viele Menschen eine faire Chance haben, ihre Persönlichkeit zu entfalten, und zwar in individueller Freiheit und sozialer Verantwortung. Es geht eben nicht um passives Anpassen, sondern um weit-sichtiges aktives Gestalten. Eben dies gedanklich vorzubereiten ist eine der Aufgaben der Enquete-Kommission.

Die Furcht vor dem Unbekannten ist ein natürlicher menschlicher Reflex. Er ist umso stärker, je erfolgreicher das Bekannte und Vertraute. Dies gilt gerade für Deutschland, das nach der Katastrophe des Nationalsozialismus in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wirtschaftlich und sozial so erfolgreich gewesen ist – mit seinem Modell der Sozialen Marktwirtschaft. Viele Menschen fürchten, dass dieses Modell durch die Globalisierung in Gefahr ist. Sie werden bestärkt in ihrer Furcht durch allzu leichtfertige Meinungsmacher, die den unaufhaltsamen Aufstieg eines herzlosen „Kapitalismus pur“ beschwören. Es ist Aufgabe der Politik, diesen Befürchtungen entschieden entgegenzutreten, und zwar durch nüchterne Analysen. Es muss klar werden, dass die Globalisierung natürlich die Welt verändert, und dass in einer veränderten Welt auch unsere so erfolgreiche Soziale Marktwirtschaft der Reform bedarf. Auch die Grundrichtung dieser Reform zeichnet sich schon heute deutlich ab: mehr individuelle Verantwortung und weniger kollektiver Organisationszwang. Aber Reform heißt eben nicht Abschaffung. Im Gegenteil, es heißt, die Soziale Marktwirtschaft in gestärkter Form in die globalen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu führen.

Gerade dies entspricht dem Geist des Ordoliberalismus, der als Philosophie der Sozialen Marktwirtschaft zugrunde liegt. Es ist bei oberflächlichen Kritikern der Globalisierung Mode geworden, die Väter der Sozialen Marktwirtschaft als Kronzeugen dafür zu bemühen, dass gründliche und nachhaltige Reformen unterbleiben sollten. Dahinter steht das Missverständnis, dass die geistigen und politischen Väter der Sozialen Marktwirtschaft – würden sie heute noch leben – nicht klug genug wären, die Globalisierung in ihrer Tragweite zu erkennen und richtig zu bewerten: als Auftrag nämlich, die Institutionen der deutschen Wirtschafts- und Sozialordnung dort zu reformieren, wo es angesichts der weltwirtschaftlichen Herausforderungen dringend nötig ist. Nicht irgendein „neues“ oder „ökologisches“ Wirtschafts- und Sozialsystem käme ihnen dabei als gesellschaftliches Modell in den Sinn, sondern genau jene Soziale Marktwirtschaft, die auf Dauer der beste Garant ist für soziale Gerechtigkeit, wirtschaftliche Offenheit und – in Ludwig Erhards Worten – Wohlstand für alle.

Minderheitsvotum der FDP-Fraktion zu Kapitel 1: Finanzmärkte

Verantwortliche Mitglieder der FDP-Arbeitsgruppe:
Gudrun Kopp, MdB
Prof. Dr. Karl-Heinz Paqué

0 Zum Status des FDP-Minderheitsvotums

Die FDP-Arbeitsgruppe stimmt in weiten Teilen dem Kapitel 1: „Finanzmärkte“ nicht zu. Die abweichende Meinung der FDP wird mit diesem Minderheitsvotum zum Ausdruck gebracht. Das Minderheitsvotum besteht aus einer knappen allgemeinen Beurteilung des Zwischenberichts (Teil 1), einer Synopse der Kernpositionen der FDP (Teil 2) sowie einer Zusammenfassung zentraler Kritikpunkte an dem Zwischenbericht der Kommissionsmehrheit (Teil 3). Weiteres Material zur FDP-Position ist auf Anfrage von den Kommissionsmitgliedern Gudrun Kopp und Prof. Dr. Karl-Heinz Paqué erhältlich.

Die FDP-Arbeitsgruppe legt Wert auf die Feststellung, dass ihre Analyse der Globalisierung und ihre politischen Schlussfolgerungen in der grundsätzlichen Haltung, im Tenor und in vielen Einzelfragen von denen des Zwischenberichts abweichen. Aus der Tatsache, dass Aussagen des Zwischenberichts nicht explizit kritisiert werden, kann deshalb nicht geschlossen werden, dass die FDP diesen Aussagen zustimmt.

1 Beurteilung des Zwischenberichts der Mehrheitsfraktionen

Der Zwischenbericht findet in weiten Teilen nicht die Zustimmung der Arbeitsgruppe der FDP. Dafür gibt es im wesentlichen vier Gründe:

- Der Zwischenbericht ist weder eine ausgewogene Darstellung der Meinungen in der Enquete-Kommission noch eine adäquate Zusammenfassung der Positionen der externen Experten, die in den Enquete-Sitzungen hinzugezogen wurden. Die Richtung der Meinungsverzerrung ist dabei eindeutig: Der Tenor des Berichts fällt gegenüber der Globalisierung der Finanzmärkte viel skeptischer aus, als es der Stand der Diskussion in der Sache rechtfertigen kann.
- Der Zwischenbericht enthält aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht erhebliche Schwächen in der Analyse. Eine Reihe zentraler Aussagen des Berichts ist nicht haltbar und wird in der wissenschaftlichen Diskussion so auch nicht gehalten – zumindest nicht in jenem Teil der Volkswirtschaftslehre, der in dem Bericht mit despektierlichem Unterton gelegentlich als „verbreitete Meinung“ angesprochen wird.
- Der Zwischenbericht enthält eine Vielzahl von weitreichenden politischen Empfehlungen, die wissenschaftlich nur unzureichend begründet bzw. höchst kontrovers sind. Weder die Kommissionsarbeit noch der Stand der Wissenschaft liefern eine überzeugende Grundlage für diese Empfehlungen. Im jetzigen Stadium der Kommissionsarbeit sollten diese Empfehlungen unterbleiben.
- Der Zwischenbericht schürt eine verbreitete Furcht vor der Globalisierung, die weder in der Sache gerechtfertigt ist noch dazu beiträgt, die Öffentlichkeit auf die zentra-

len Herausforderungen der finanziellen Globalisierung vorzubereiten. Statt eine nüchterne Geisteshaltung und eine positive Bereitschaft zur Anpassung zu fördern werden Ängste gefördert, zum Teil mit bedrohlichen Bildern und suggestiver Wortwahl.

2 Die Position der FDP-Arbeitsgruppe: Für die Freiheit des Kapitalverkehrs unter stabilen Rahmenbedingungen

2.1 Befunde

[1] Es hat in den beiden letzten Dekaden eine sehr starke Zunahme der internationalen Finanzbewegungen gegeben. Die Gründe dafür liegen vor allem im Abbau von Kapitalverkehrskontrollen seit den siebziger Jahren sowie in jüngerer Zeit in den neuen Möglichkeiten des Einsatzes modernster Informationstechniken. Die Liberalisierung der Finanzmärkte vollzog sich sowohl in den Industrieländern der OECD als auch in sog. EMEs („emerging market economies“, ein Sammelbegriff, der eine größere Zahl von Schwellen- und Entwicklungsländern sowie postsozialistischen Ländern Mittel- und Osteuropas zusammenfasst). Sie ging in beiden Ländergruppen unterschiedlich weit und war unterschiedlich motiviert. In den meisten OECD-Ländern bildete sie nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems den natürlichen und vollständigen Abschluss einer Integration der Waren- und Kapitalmärkte – sei es im Rahmen der Europäischen Union und ihres neuen Systems fester Wechselkurse (und schließlich einer gemeinsamen Währung), sei es wie im Fall der USA als natürliche Ergänzung flexibler Wechselkurse. In den meisten EMEs geschah die Liberalisierung des Kapitalverkehrs als ein relativ früher Schritt im Rahmen von politischen Plänen der wirtschaftlichen Öffnung, oft gekoppelt mit gesamtwirtschaftlichen Stabilisierungsprogrammen und Wechselkursregimen der „pegged exchange rates“, die eine feste Parität gegenüber einer externen Leitwährung vorsahen, zumeist des US-Dollar.

[2] Unter Volkswirten besteht weitgehende Einigkeit darüber, dass die Liberalisierung internationaler Finanzmärkte ein sinnvolles Langfristziel der Wirtschaftspolitik darstellt, und zwar in zweierlei Hinsicht. Zum einen erlaubt erst der freie Kapitalverkehr, Ersparnisse über den Markt dorthin zu lenken, wo der volkswirtschaftliche Ertrag unter Maßgabe der Risiken am größten ist. Zum anderen dient der freie Kapitalverkehr dazu, den Vermögensverwaltern ein breiteres Menü an Möglichkeiten der Anlage zu bieten und damit ihr Vermögensportfolio bestmöglich zu diversifizieren, auch um sonst nicht vermeidbare Risiken zu umgehen. In beiderlei Hinsicht unterscheidet sich eine marktgesteuerte Kapitalmobilität zwischen Ländern grundsätzlich nicht von der marktgesteuerten Kapitalmobilität innerhalb von Ländern. In beiderlei Hinsicht ist der freie Kapitalverkehr die folgerichtige marktwirtschaftliche Ergänzung des freien Handels mit Waren und Dienstleistungen.

[3] Beruhen nationale Rentensysteme ganz oder teilweise auf Prinzipien der Kapitaldeckung, so gewinnt der freie internationale Kapitalverkehr eine zusätzliche soziale Dimension. Die Verwalter der Vermögen von Pensionsfonds sind letztlich verantwortlich für Sicherheit und Höhe der Renten in der Zukunft, und erst die internationale Kapitalmobilität erlaubt es ihnen, Inflationstendenzen der nationalen Fiskal-

und Geldpolitiken durch Vermögensumschichtung in andere Währungen zu entfliehen. Dies ist gerade in jener großen Zahl von Ländern bedeutsam, deren Bewohner über Jahrzehnte mit inflatorischen makroökonomischen Bedingungen leben mussten und deshalb selbst in einem neu etablierten Umfeld der Stabilität noch auf lange Zeit der politischen Klasse im eigenen Land misstrauen werden. Da in einer zunehmenden Zahl von Ländern eine zumindest teilweise Umstellung der Rentensysteme von Umlage- zu Kapitaldeckungsverfahren erwogen wird (oder bereits durchgeführt ist), wird die soziale Dimension des internationalen Kapitalmarkts in der Zukunft noch an Gewicht gewinnen.

[4] Die Globalisierung der Finanzmärkte verstärkt den internationalen Standortwettbewerb um mobiles Kapital. Dies bedeutet, dass auch unterschiedliche Modelle der Unternehmensverfassung und -organisation zunehmend dem direkten Vergleich nach Kriterien der Rentabilität unterliegen. Der Kapitalmarkt bewertet dabei die Rentabilität letztlich nach der Höhe des „shareholder value“, also dem Kapitalwert, der in dem jeweiligen Modell erzielt werden kann. Viel diskutiert wird insbesondere der Renditewettbewerb zwischen zwei Prototypen des „Kapitalismus“, nämlich des anglo-amerikanischen und des sog. rheinischen Modells:

- Der „anglo-amerikanische Kapitalismus“ wird verstanden als eine Wirtschaftsform, in der die Unternehmensfinanzierung bevorzugt über anonyme Kapitalmärkte erfolgt und deshalb die Interessen der Anteilseigner („shareholder“) gegenüber den Interessen der Manager und Beschäftigten („stakeholder“) Priorität genießen.
- Der „rheinische Kapitalismus“ wird verstanden als eine Wirtschaftsform, in der die Unternehmensfinanzierung bevorzugt über das Bankensystem erfolgt und die Stakeholder-Interessen einen besonderen Schutz durch eine Betriebsverfassung erhalten, die den Einfluss der Beschäftigten in Regeln der Mitbestimmung festschreibt.

Im Kern bedeutet dieser Modellwettbewerb, dass die Stakeholder-Interessen zunehmend einer Effizienzkontrolle in dem Sinn unterliegen, dass sie tatsächlich zur Steigerung des Unternehmenswerts beitragen. Regeln der Mitbestimmung tun dies zum Beispiel dann, wenn sie eine positive Wirkung auf das Betriebsklima erbringen und damit das „Sozialkapital“ und letztlich die Produktivität in einem Unternehmen steigern. Dies wird sich dann auch in einem entsprechend hohen „shareholder value“ niederschlagen.

[5] In der deutschen Öffentlichkeit herrscht die Meinung vor, der Modellwettbewerb zwischen anglo-amerikanischem und rheinischen Kapitalismus ergebe zwingend einen Trend hin zu kurzfristiger Profitmaximierung auf Kosten des langfristigen Kapitalwerts. Für diese Befürchtung gibt es wenig Anlass. Zwar werden viele Anekdoten über die Kurzfrist-Orientierung amerikanischer Managementmethoden kolportiert, doch gibt es keine seriösen wissenschaftlichen Studien, die etwa zeigen könnten, dass die langfristige Kapitalrendite in den USA wegen der üblichen „Plünderung“ des Sozialkapitals systematisch niedriger ausfiele als im rheinischen Kapitalismus. Eher deutet die parallele Existenz unterschiedlicher Organisationsformen über lange Zeiträume darauf hin, dass es sich um unterschiedliche Unternehmenskulturen handelt, die Unterschiede der Mentalität – und nicht der langfristigen Effizienz – reflektieren.

[6] In der deutschen Öffentlichkeit wird weiterhin befürchtet, die Globalisierung der Finanzmärkte gehe zu Lasten der Finanzierungsmöglichkeiten kleiner und mittlerer Unternehmen (KMUs). Tatsächlich sind die Methoden der Finanzierung von KMUs bisher kaum auf den internationalen Kapitalmarkt ausgerichtet. Typisch für KMUs sind stattdessen langfristige Kreditbeziehungen zu sog. Hausbanken, oftmals die lokalen und regionalen Sparkassen. Es besteht deshalb das ernstliche Risiko, dass die ausgeprägt mittelständische Struktur der deutschen Wirtschaft von der Finanzierungsseite her gefährdet wird. Dies gilt insbesondere im Zusammenhang mit dem geplanten neuen Basler Eigenkapitalakkord („Basel II“), der die geforderte Eigenkapitaldeckung von Krediten abhängig machen soll von deren Risiko und Laufzeit. Hier könnte es auf längere Sicht zu einem starken Anpassungsdruck kommen, der sowohl innovative Anstrengungen der beteiligten Unternehmen als auch vermehrte wirtschaftspolitische Beachtung verdient.

[7] Die weltweiten Risiken des freien Kapitalverkehrs liegen vor allem in der kurzfristigen Mobilität großer Finanzmassen: Liquidies Vermögen kann jederzeit zu- oder abfließen und damit starke gesamtwirtschaftliche Wirkungen auslösen. Zuflüsse verursachen typischerweise eine Aufwertung der Währung oder – bei festen Wechselkursen – eine Aufblähung der inländischen Geldmenge, die inflationäre Hochkonjunktoren auslöst und schließlich über das Preisniveau zu einer realen Aufwertung führt. Im Gegenzug bewirken abrupte Kapitalabflüsse einen Währungsverfall oder eine Kontraktion der inländischen Geldmenge, die scharfe Rezessionen oder gar Depressionen auslöst – mit Bankenkrisen, Unterauslastung der Produktionskapazitäten und Einbrüchen der Beschäftigung. Häufig gibt es dabei eine Asymmetrie in der Verarbeitung von marktrelevanten Informationen: Ein positives Nachrichtenbild bewirkt einen eher kontinuierlichen Zufluss von kurzfristigem Kapital, der sich, wenn überhaupt, erst langsam in eine Euphorie steigert. Ein negatives Nachrichtenbild bewirkt dagegen oft einen außerordentlich scharfen Abfluss, der sich schnell zu einer panikartigen Flucht steigern kann, wenn Vermögensverwalter das Verhalten ihrer Kollegen als rational ansehen und ihm folgen. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich im Markt die Erkenntnis durchsetzt, dass bestimmte politische Festlegungen (z. B. eine „pegged exchange rate“) doch nicht durchzuhalten sind.

[8] Die Risiken des freien Kapitalverkehrs treffen die Länder der Welt in sehr unterschiedlichem Maß. Als Faustregel kann gelten: Die Risiken fallen um so geringer aus,

- je liquider der nationale Kapitalmarkt im Verhältnis zur Größe der jeweiligen Volkswirtschaft,
- je länger die historische Erfahrung stabiler gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen, insbesondere mit Blick auf die Fiskal- und Geldpolitik,
- je offener und aussagekräftiger die Informationen über die geschäftliche Lage der beteiligten Unternehmen und Banken,
- je transparenter die Handelspraktiken an den Kapitalmärkten,
- je schwächer die politische Festlegungen, die eine kurzfristige Marktstabilisierung unterbinden (z. B. „pegged exchange rates“).

[9] Es liegt deshalb nahe, dass vor allem in jungen EMEs („emerging market economies“) – im Unterschied zu den meisten reifen Industrieländern – mit besonders hohen Risiken kurzfristiger Kapitalbewegungen gerechnet werden muss. Tatsächlich ist dies eine zentrale Lehre der lateinamerikanischen und südostasiatischen Krisen der neunziger Jahre. In beiden Krisen gerieten mehrere Länder nacheinander in eine Deflationsspirale, obwohl die Verschlechterung des Nachrichtenbilds zu Beginn nur ein einzelnes Land betraf („Ansteckungseffekt“). Dies lag daran, dass der Markt in Ermangelung besserer Informationen überall ähnliche strukturelle Schwächen vermutete wie in dem Land, in dem die Krise ausbrach.

[10] Es gab in den neunziger Jahren unter den EMEs auch Länder, die sich durch Restriktionen auf den internationalen Kapitalverkehr vor der „Ansteckungseffekt“ zu schützen suchten. Das prominenteste Beispiel ist Chile, wo bereits in den frühen neunziger Jahren eine sog. Bardepotpflicht für kurzfristige Kapitalimporte eingeführt wurde: Wer außerhalb Chiles eine Schuldverschreibung mit kurzer Laufzeit platziert, muss bei der chilenischen Zentralbank für ein Jahr eine unverzinsliche Reserve deponieren, deren Höhe je nach Marktlage variabel ist, ähnlich dem üblichen Mindestreservesatz zur Steuerung der inländischen Geldmenge. Die implizite Besteuerung des Kapitalverkehrs ergibt sich aus dem Zinsverlust durch die (unverzinsliche) Reservehaltung, der als Anteil des gesamten Zinsertrags um so höher ausfällt, je kurzfristiger die Anlage (da die Dauer der Mindestreserverpflicht nicht von der Laufzeit der Anlage abhängt). Die Erfahrungen Chiles sind wissenschaftlich umstritten. Fest steht, dass der Einsatz der Bardepotpflicht als wirtschaftspolitisches Instrument half, Chile von den Turbulenzen der anderen südamerikanischen Kapitalmärkten in gewissem Umfang zu isolieren. Strittig ist aber, wie groß der Isolierungseffekt wirklich ausfiel und wie hoch der Preis war, den vor allem die mittelständische Wirtschaft in Form entgangener Investitionen für die zinsbedingten Kreditrestriktionen zahlen musste.

[11] Die Risiken eines Kapitalabflusses für die externe Stabilität eines Landes können im Prinzip durch Beistandskredite von außen abgedeckt werden. Eben dies tut der Internationale Währungsfonds (IWF), in dem er als „lender of last resort“ tätig wird, ähnlich wie innerhalb einzelner Länder die Zentralbanken bei rein binnenwirtschaftlichen Störfällen. Auch in dieser Hinsicht erbrachten allerdings die Krisen der neunziger Jahre ernüchternde Lehren: Der IWF vergab als „lender of last resort“ tatsächlich massiv Beistandskredite, zum Teil in bisher ungekannten Größenordnungen. Gleichwohl können diese Rettungsaktionen nicht als Erfolg dem „lender of last resort“ zugeschrieben werden, und zwar aus drei Gründen:

- Sie konnten schwere gesamtwirtschaftliche Einbrüche nicht verhindern, was vor allem an der gewaltigen Größenordnung der privaten Kapitalbewegungen liegt, die selbst massive Liquiditätshilfen des IWF als relativ bescheiden erscheinen lässt.
- Soweit der IWF als Institution zur Stabilisierung beitrug, lag dies auch maßgeblich an der ergänzenden Tätigkeit des IWF als Krisenmanager, der Gläubiger und Schuldner zu konzertierten Stabilisierungsmaßnahmen zusam-

menbrachte, ähnlich einem (unparteiischen) Vergleichsverwalter.

- Sie verstärkten das latente „Moral Hazard“-Problem, das darin besteht, dass den hohen Risikoprämien, die von den meisten Schuldner aus EMEs an die (meist privaten) Kapitalgeber gezahlt wurden, im Ernstfall keine Risiken gegenüberstehen – mit der Folge, dass die Kapitalgeber in der Zukunft die Risiken weiter und ggf. noch mehr als bisher unterschätzen.

2.2 Empfehlungen

[12] Oberste Maxime für die nationale Finanzmarktpolitik in Deutschland muss es sein, in zunehmend globalisierten Kapitalmärkten allen Unternehmen faire Chancen zu eröffnen, ihre marktwirtschaftlich rentablen Projekte zu finanzieren. Gefahren drohen in dieser Hinsicht vor allem den KMUs (kleinen und mittleren Unternehmen) durch „Basel II“ und eine dadurch induzierte Aushöhlung der Finanzierung durch sog. Hausbanken. Zwar ist es grundsätzlich zu begrüßen, dass durch „Basel II“ Kreditrisiken bei der Ermittlung der Eigenkapitalanforderungen mitberücksichtigt werden sollen. Dies darf aber nicht dazu führen, dass durch mechanische Regeln der Evaluierung über externe und interne Ratings gerade jene langfristig stabilen, vertrauensvollen Geschäftsbeziehungen bestraft werden, die oft einen maximalen und verlässlichen Informationsfluss zwischen Kapitalgeber und Investor erlauben. Die deutsche Politik ist hier gefordert, allzu rigiden Neufestsetzungen im Interesse der KMUs entgegenzutreten.

[13] Die internationale Finanzmarktpolitik muss den Weg ebnen in eine Zukunft des möglichst freien internationalen Kapitalverkehrs, der Wohlstand, Wachstum und Beschäftigung auf lange Sicht fördert, und zwar weltweit. Leitbild ist dabei eine internationale Finanzarchitektur, die all jene Umwertungen der Kapitalbestände zulässt, die sich aus der Dynamik von Wachstum, Strukturwandel und Konjunktur von Volkswirtschaften ergeben, darüber hinaus aber weitgehende Stabilität garantiert. Dafür müssen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die sicherstellen, dass es

- möglichst nicht zu fluchtartigen Kapitalbewegungen kommt, die dann schwere makroökonomische Krisen auslösen können (Krisenprävention),
- ein System wirksamer Notmaßnahmen zur Abwehr jener makroökonomischen Krisen gibt, die sich als unvermeidbar erweisen (Krisenmanagement).

[14] Strikt abzulehnen sind als Maßnahmen der Krisenprävention alle politischen Vorschläge, die auf eine weltweite Beschränkung des internationalen Kapitalverkehrs hinauslaufen – so auch die „Tobin-Tax“, definiert als eine feste Wertsteuer auf jede internationale Finanztransaktion. Eine solche Steuer geht aus drei Gründen völlig fehl:

- Sie setzt ein falsches weltwirtschaftspolitisches Signal („Sand ins Getriebe streuen“), denn sie behindert eine internationale Kapitalmarktintegration, die langfristig weltweit wirtschaftliche und soziale Vorteile bringt.
- Sie ist ein viel zu stumpfes wirtschaftspolitisches Instrument für ein höchst differenziertes Problem der Stabilität, das ja vor allem EMEs mit unterentwickelten Kapi-

talmärkten trifft, und nicht die meisten Länder der OECD.

- Sie ist praktisch nicht durchsetzbar, und zwar deshalb, weil sie nur funktionieren könnte, wenn alle Länder der Welt uneingeschränkt und bedingungslos die Steuer einführen, sodass keine sog. Finanzoasen übrig blieben.

Auch Empfehlungen, eine Tobin-Tax nicht weltweit, sondern für bestimmte größere Ländergruppen einzuführen, sind abzulehnen: Entweder fehlt es am ökonomischen Argument für die Steuer (z. B. in der OECD) oder die nationalen makroökonomischen Bedingungen und Interessen sind zu unterschiedlich (z. B. zwischen EMEs). In jedem Fall setzt auch die partielle Einführung einer Tobin-Steuer ein falsches wirtschaftspolitisches Signal, das Länder außerhalb des Einzugsgebiets der Steuer geradezu ermuntern würde, als neue Finanzoasen weltweite Kapitalmarktfunktionen zu übernehmen.

[15] Differenziert zu bewerten sind dagegen vorübergehende Maßnahmen der Krisenprävention, die Regierungen in EMEs zur Beschränkung des internationalen Kapitalverkehrs ergreifen:

- Steuerpolitische Maßnahmen zur Eindämmung von Kapitalzuflüssen sind in EMEs nicht nur hinnehmbar, sondern unter wohldefinierten Bedingungen zu begrüßen. Die Bedingungen lauten:
 - (i) Es ist mit einem starken Kapitalzufluss zu rechnen, der zu einer realen Aufwertung und den damit verbundenen Risiken führen kann (z. B. im Gefolge einer stabilitätspolitischen Weichenstellung).
 - (ii) Die Maßnahmen werden in möglichst marktconformer Weise implementiert, vorzugsweise in der Form einer Bardepotpflicht, deren Höhe in stabilisierender Weise gesteuert werden kann (wie zum Beispiel die Bardepotpflicht für kurzfristige Kapitalimporte in Chile seit den frühen neunziger Jahren).
 - (iii) Die nationalen Kapitalmärkte bleiben auf absehbare Zeit noch unterentwickelt, und zwar sowohl was die Liquidität und das Handelsvolumen als auch was die Qualität der Regulierung betrifft.
 - (iv) Es liegt ein politischer Fahrplan in Richtung eines marktwirtschaftlichen Ausbaus der nationalen Finanzmärkte vor, der auf lange Sicht in einer endgültigen Liberalisierung des Kapitalverkehrs mündet.

Sind alle diese Bedingungen erfüllt, sollte auch der IWF die steuerpolitische Maßnahme nicht als einen kritikwürdigen Schritt weg von marktwirtschaftlicher Orientierung ansehen, sondern als eine zeitlich sinnvolle makroökonomische Strategie der Vorsicht. Der IWF sollte sogar die Regierungen von EMEs zu einer solchen Strategie ermuntern, etwa dadurch, dass er Beistandskredite zur Unterstützung externer Stabilisierungspakte zu vergleichsweise günstigen Zinsen vergibt, wenn eine solche Strategie gewählt wird.

- Grundsätzlich abzulehnen sind dagegen Beschränkungen des Kapitalexports als präventive politische Reaktion auf eine drohende panikartigen Kapitalflucht. Derartige Maßnahmen sind weder mit dem Geist einer liberalen Finanzarchitektur vereinbar, noch sind sie für das betreffende Land nützlich: Zwar kann das Finanz-

kapital vorübergehend am Ort gehalten werden – gewissermaßen in einer Falle –, doch sorgt dies in aller Regel dafür, dass sich für das betreffende Land der künftige Zugang zum internationalen Kapitalmarkt erheblich verteuert.

[16] Zu begrüßen als Maßnahmen der Krisenprävention sind alle Reformschritte, die zu mehr Transparenz der Kapitalmärkte und damit zu einer präziseren Bewertung der Risiken durch die Kreditgeber beitragen. In dieser Hinsicht sind zunächst die nationalen Regierungen der EMEs und der IWF gefordert:

- Die nationalen Regierungen müssen die Regulierungs-, Informations- und Kontrollstandards ihrer Kapitalmärkte überprüfen und in Richtung auf jene Standards weiterentwickeln, die in den meisten Industrieländern gelten und durch die Beschlüsse des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht festgeschrieben sind („good housekeeping“).
- Der IWF muss eine noch aktivere Rolle als bisher in der Erhebung, Aufbereitung und Veröffentlichung von länderspezifischen Kapitalmarktinformationen spielen. Dabei sollte er die Zinsbedingungen von Krediten so ausgestalten, dass jene Länder, die bei der Informationsbeschaffung kooperieren, bevorzugt behandelt werden. Zu dokumentieren ist ein sehr breites Spektrum an Informationen: von den üblichen makroökonomischen Statistiken über Strukturdaten des Finanzsektors bis hin zu den Details rechtlicher Regelwerke, z. B. Konkurs- und Bilanzierungsvorschriften der Banken. Der seit 1997 existierende „Spezielle Datenveröffentlichungs-Standard“ (SDDS) ist hier ein erster Schritt. Der IWF muss daneben eine Führungsrolle beim Überwachen der Einhaltung von international vereinbarten Verhaltenskodizes in den Finanzmärkten übernehmen. Dies umfasst u. a. (i) die Beobachtung und Dokumentation des Finanzgebarens von Hedge-Fonds und der Geschäftstätigkeit in Offshore-Finanzzentren und (ii) die Kontrolle der Durchführung der Beschlüsse des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht zu den künftigen Eigenkapitalanforderungen für Kreditinstitute.

[17] Auch die private Wirtschaft muss stärker herangezogen werden, um die Kapitalmärkte in EMEs transparenter zu machen. Dies geschieht bisher ausschließlich über Rating-Agenturen, die allerdings nur indirekt in die Haftung genommen werden, nämlich über Veränderungen ihres Rufs. Wie die Vergangenheit gezeigt hat, bewahrt dies nicht vor schweren Fehleinschätzungen und Urteilskorrekturen. Ein innovativer Weg zu mehr privatwirtschaftlich generierter Transparenz könnte darin bestehen, dass Banken aus EMEs dazu übergehen, einen bestimmten Anteil ihres Fremdkapitals als „eigenkapitalähnliche“ Schuldverschreibungen im Ausland zu platzieren (sog. „subordinated debt“). Kommt es zur Zahlungsunfähigkeit, werden solche Papiere grundsätzlich nachgeordnet behandelt, d. h. die Zeichner dieser Papiere unterliegen einem (gegenüber normalen Schuldverschreibungen) erhöhten Ausfallrisiko. Dies führt dazu, dass seitens der Gläubiger ein verstärktes Interesse an solider Marktinformation und deren Verarbeitung besteht und deshalb der Kursbewegungen der (frei zu handelnden) Papiere als zusätzlicher Frühindikator für die Einschätzung der Risiken durch (relativ gut informierte) Marktteilnehmer dienen

können. Der IWF sollte die Zinsbedingungen seiner Kreditgewährung im Krisenfall nutzen, um den Regierungen der EMEs Anreize zu geben, einen nationalen Regulierungsrahmen zu schaffen, der diese innovativen Wege zu mehr Transparenz im Bankensystem begünstigt oder gar explizit fordert.

[18] Teil einer erfolgreichen Krisenprävention ist auch, dass der IWF in seiner Beratungs- und Überwachungstätigkeit den Regierungen der EMEs nahe legt, sich nicht durch längerfristige wirtschaftspolitische Festlegungen Möglichkeiten der flexiblen Anpassung an grundlegend veränderte makroökonomische Lagen zu verstellen. Dies gilt insbesondere für das Wechselkursregime: Die Erfahrung lehrt, dass „pegged-exchange rates“ bei massiver Kapitalflucht im Krisenfall nur sehr schwer aufrechtzuerhalten sind und deshalb entweder mit einem hohen makroökonomischen Preis in Form einer scharfen Rezession oder – bei Aufgabe der Wechselkursbindung – mit großem Vertrauensverlust an den internationalen Kapitalmärkten bezahlt werden. Es ist deshalb sinnvoller, dass die Regierungen in den EMEs wechsellkurspolitische Spielräume im Notfall ausschöpfen können („managed floating“). Dies erlaubt, bei normalen makroökonomischen Lagen die Glaubwürdigkeit einer stabilitätsorientierten Fiskal- und Geldpolitik durch die Kursentwicklung der Währung zu untermauern, lässt aber für den Fall massiver Kapitalzu- oder -abflüsse doch noch eine entsprechend flexible Reaktion zu.

[19] Die Rolle des IWF als Krisenmanager ist zu stärken. Dies setzt voraus, dass sich der IWF ausschließlich auf seine Aufgabe als universelle Institution der (makroökonomischen) Zahlungsbilanz-, Währungs- und Geldpolitik konzentriert. Andere Aufgaben sind anderen internationalen Institutionen zu überlassen. Dies gilt mit besonderem Nachdruck für entwicklungs- und wachstumspolitische Aufgaben, die in der Zukunft ausschließlich von der Weltbank und ggf. anderen internationalen Organisationen erledigt werden sollten. Nur diese strikte Aufgaben- und Arbeitsteilung zwischen IWF und Weltbank kann konzeptionell überzeugen. Derzeit vorhandene Kompetenzüberschneidungen von IWF und Weltbank müssen beseitigt werden.

[20] Um Probleme des Moral Hazard möglichst gering zu halten, sollte der IWF grundsätzlich die Zinsbedingungen seiner Kreditgewährung im Krisenfall so gestalten, dass es einen hohen Anreiz für die betroffenen Länder gibt, im Vorhinein alles zu tun, um die Wahrscheinlichkeit der Krise zu minimieren. Er sollte insbesondere

- Beistandskredite im Krisenfall stets zu Zinsen vergeben, die deutlich über dem Marktzins liegen und
- die Konditionen in voraussehbarer Weise so staffeln, dass Länder mit hoher Kapitalmarkttransparenz und solider Finanz-, Geld- und Währungspolitik deutlich günstigere Konditionen erhalten als andere. Der Grad der Differenzierung sollte dabei sehr groß sein und im Vorhinein klar festgestellt werden: Wer nicht bereit ist, sich den Bedingungen des „good housekeeping“ des IWF anzuschließen, muss mit sehr hohen Strafzinsen rechnen.

Dagegen sollte sich das Volumen der Beistandskredite in erster Linie danach richten, wie der kurz- und mittelfristige Krisenfall am besten bewältigt werden kann. Gesichtspunkte früheren Wohlverhaltens sollten hier zurückstehen.

Auch sollte es zum Zeitpunkt der Krise keine langwierigen Verhandlungen mehr über die Details der Bedingungen des Beistandskredits („Konditionalität“) geben.

[21] Wie die Erfahrung gezeigt hat, kann der Krisenfall heutzutage nur dann erfolgreich bewältigt werden, wenn es gelingt, privates Kapital zu beteiligen. In Ermangelung einer internationalen Konkursgesetzgebung muss dies durch internationale Verhandlungen über Um- und Entschuldungsabkommen geschehen, die von einem anerkannten Krisenmanager geführt werden sollten. Dafür bietet sich weiterhin der IWF an. Der IWF sollte diese Aufgabe in der Zukunft nicht nur verstärkt wahrnehmen, sondern auch besser institutionell vorbereiten. Dazu sollte er es zu einer Bedingung des „good housekeeping“ machen, dass neu emittierte Schuldverschreibungen mit Umschuldungsklauseln versehen werden, die den privaten ausländischen Kreditgeber im Vorhinein verpflichten, sich im Krisenfall an entsprechenden Verhandlungen zu beteiligen und ggf. einen bestimmten Verlustschlüssel zu akzeptieren. Klauseln dieser Art gibt es bereits bei Konsortialkrediten von Banken, deren quantitative Bedeutung allerdings im Vergleich zu verbrieften Forderungen im internationalen Kapitalverkehr abnimmt. Umschuldungsklauseln bei Schuldverschreibungen haben auch den Vorteil, dass sie vom Markt mit einer Risikoprämie abgegolten werden und damit für ein weiteres Element der (marktbedingten) Transparenz sorgen.

3 Grundlegende Kritikpunkte am Zwischenbericht der Mehrheitsfraktionen

a) Der Zwischenbericht stellt fest (Seite 11), die „nach verbreiteter Meinung“ behauptete Vorteilhaftigkeit internationaler Kapitalströme (u. a. internationale Angleichung der Kapitalknappheit, Diversifizierung der Vermögensportfolios) gelte nur unter restriktiven Bedingungen: keine Transaktions- und Informationskosten, ausreichende Infrastruktur und Humankapitalausstattung etc. Es müsse deshalb – so die Konsequenz – zunächst einmal daran gearbeitet werden, in jedem betroffenen Land diese Bedingungen herzustellen, bevor eine Liberalisierung des Kapitalverkehrs in Frage käme.

Diese Sichtweise ist grob irreführend. Richtig daran ist nur, dass die theoretischen Beweise der Vorteilhaftigkeit unter restriktiven Annahmen erfolgen – wie stets bei Beweisen in der Wissenschaft, um die Komplexität des Problems in einem analytisch bewältigbaren Rahmen zu halten. Dies heißt aber nicht, dass eine Verletzung dieser Annahmen die theoretischen Kernaussagen notwendigerweise ungültig werden lässt. So kann etwa die Direktinvestition eines deutschen Unternehmens in einem Entwicklungsland auch dann zum Vorteil für die Menschen dieses Landes sein, wenn der Bildungsstand der in dem Land und bei den Beschäftigten in dem neu errichteten Betrieb niedrig ist. Ähnliches gilt für Direktinvestitionen bei noch mangelhafter Infrastruktur. Und ähnliches gilt auch für Finanzströme, die heimische Investitionen im Entwicklungsland finanzieren, auch bei nicht-perfekter Information über die Kreditwürdigkeit von Kreditnehmern. Zwar wird der internationale Kapitalstrom in der Regel allseitig noch rentabler, wenn die Standortbedingungen des Empfängerlandes verbessert werden – durch die interne Wirtschaftspolitik und ggf. durch gezielte ent-

wicklungspolitische Starthilfe. Gleichwohl ist es falsch daraus zu schließen, dass diese Voraussetzungen eine *conditio sine qua non* für die Vorteilhaftigkeit internationaler Kapitalmobilität darstellt.

Dieser Kritikpunkt ist für viele weitere Einzelaussagen des Zwischenberichts von paradigmatischer Bedeutung, beruhen diese doch häufig auf der impliziten Annahme, es müsse zuerst eine Vielzahl komplexer institutioneller Voraussetzungen geschaffen werden, bevor internationale Kapitalmobilität allseitig von Vorteil sei. Anders als es üblich ist in der etablierten Theorie des internationalen Handels (einschließlich der intertemporalen Allokationstheorie als Theorie der internationalen Kapitalmobilität), wird im Zwischenbericht nicht gefragt, was bei gegebenen Faktorausstattungen, Technologien und Präferenzen allseitig vorteilhaft ist. Es werden stattdessen ad hoc Voraussetzungen postuliert, die erfüllt sein müssen, bevor überhaupt die Aussagen der etablierten Theorie gelten. Die Beweislast wird damit in grundsätzlicher Weise umgekehrt. Das theoriegestützte Argument für Freihandel wird damit umfassend in Frage gestellt.

Die Position der FDP-Arbeitsgruppe ist anders. Sie hält grundsätzlich internationale Kapitalmobilität aus mikroökonomischer Sicht für allseitig vorteilhaft, genau wie den internationalen Handel mit Gütern und Diensten. Sie folgt damit der etablierten intertemporalen Allokationstheorie. Die Grenzen der Vorteilhaftigkeit der Kapitalmobilität liegen danach vor allem in den makroökonomischen (Rest-)Risiken, die damit verbunden sind, also z. B. bei starken Zuflüssen kurzfristigen Kapitals das Risiko, bei Abzug des Kapitals Opfer einer schweren Rezession zu werden. Daraus leitet sich ein politischer Steuerungs- und Regulierungsbedarf ab (siehe oben Teil 2).

b) Der Zwischenbericht stellt fest (Seite 11), dass es nicht auszuschließen sei, dass „die Instabilitäten und Krisentendenzen auf globalen Finanzmärkten polarisierend wirken und dazu beitragen die globale „Gerechtigkeitslücke“ (etwa abzulesen an der Verteilung zwischen armen und reichen Nationen) weiter aufzureißen, anstatt sie zu verkleinern. Tatsächlich sei dies in der Vergangenheit der Fall gewesen. Es gebe daher erheblichen Reformbedarf, „damit die potenziell wichtige und nützliche Funktion der Finanzsysteme und Finanzmärkte – als infrastrukturelles „public good“ für nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung und zur Minderung der Ungleichheiten – zum Tragen kommen.“

Diese Feststellungen sind grob irreführend. Richtig ist, wie der Zwischenbericht auch feststellt, dass die privaten internationalen Kapitalströme in der Vergangenheit regional hochkonzentriert waren. Insbesondere Schwarzafrika hat davon praktisch nichts erhalten. Immerhin ist aber vielen Ländern Kapital zugeflossen, die noch vor einem halben Jahrhundert zu den ärmsten Entwicklungsländern zählten. Dies sind vor allem Länder Asiens und in jüngerer Zeit auch Lateinamerikas. Damit ist es diesen Ländern gelungen, ihr Wohlstandsniveau deutlich zu erhöhen oder gar zu Schwellenländern zu werden. Der Anteil der Menschen der Erde, die in solchen Ländern leben, ist scharf gestiegen – nicht zuletzt auch, weil einige sehr bevölkerungsreiche Länder China und Indien darunter sind. Seriös wäre es, konkrete internationale Verteilungsmaße zu präsentieren (Lorenzkurven, Gini-Koeffizienten) – und deren Veränderung in der

Zeit zunehmender internationaler Kapitalmobilität zu untersuchen. Diese würden wahrscheinlich die Differenziertheit des Bildes deutlich machen. Der schlichte Verweis auf die Ungleichverteilung des globalen Bruttoinlandsprodukts (Seite 12) hilft nicht weiter.

Völlig unlogisch ist es, eine zunehmende „globale Gerechtigkeitslücke“ im Verständnis des Zwischenberichts mit den Krisentendenzen in Finanzmärkten in Verbindung zu bringen. Von den schweren Finanzkrisen der neunziger Jahre wurden doch gerade jene Entwicklungs- und Schwellenländer getroffen, die zuvor Hauptadressaten privater Finanzströme waren, also die Länder Ostasiens und Lateinamerikas. Die ärmsten Länder in Afrika blieben weitgehend davon unbehelligt. Die Finanzkrisen waren also – wissenschaftlich korrekt interpretiert – ein Rückschlag im Aufholprozess von Ländern, die ohnehin relativ erfolgreich waren, und nicht etwa ein Beitrag zur Abkoppelung Afrikas.

Tatsächlich ist es konzeptionell nicht überzeugend, die Finanzmärkte überhaupt mit einem globalen Verteilungsziel zu befrachten, wie es der Zwischenbericht tut. Natürlich ist es grundsätzlich wünschenswert, dass es auch den ärmsten Entwicklungsländern in der Zukunft gelingt, stärker als bisher für den Zustrom von Kapital ein hinreichend attraktiver Standort zu werden. Gleichwohl ist es nicht klar, warum für sich genommen bedauert werden sollte, wenn wenigstens ein Teil der Entwicklungsländer die Möglichkeiten der internationalen Kapitalmärkte nutzt. Es kommt hier für das Verteilungsurteil auf das realistische Alternativszenario an: Ist die einzig realistische Alternative, dass das Kapital in den reichsten Industrieländern bleibt (und nicht in die ärmsten Länder fließt), so wirkt zumindest jenseits der Gruppe der ärmsten Länder der Kapitalstrom egalitierend.

c) Der Abschnitt 1.2.1 („Neue Akteure und neue Finanzinstrumente auf den Finanzmärkten“) enthält eine Fülle von Einzelaussagen und Wertungen, die von der FDP-Arbeitsgruppe nicht geteilt werden. Die wichtigsten werden im Folgenden behandelt:

- Es wird – mit deutlich kritischem Unterton – die zunehmende Bedeutung von Investment- und Pensionsfonds in der Verwaltung von Vermögensportfolios festgestellt (Seite 13). Außer Acht bleibt dabei, dass die Fonds eine wichtige Funktion der Informationsverarbeitung erfüllen: Private Haushalte wählen doch die Anlage in Fonds, um das dort gesammelte spezialisierte Finanzmarktwissen bestmöglich zu nutzen und die Anlage optimal zu diversifizieren. Eher wäre es beunruhigend, würden die privaten Haushalte auf die eigene Fähigkeit vertrauen, die adäquate Bewertung der Aktiva in einer zunehmend komplexeren Welt selbst zu finden („auf eigene Faust“).
- Es wird festgestellt, die Kosten eines Rating hätten stets die Schuldner zu tragen (Seite 14). Diese Aussage ist ökonomisch unhaltbar: Wer letztlich die Kosten trägt, hängt stets davon ab, wie die Marktlage ist, d. h. inwiefern Vor- oder Rückwärtzungen der Lasten möglich sind. Pauschale Aussagen sind hier fehl am Platze.
- Die Darstellung der Rolle von Investitions- und Pensionsfonds in den internationalen Kapitalmärkten ist reich an Polemik, aber arm an sachlicher Analyse. Im

Kern läuft sie darauf hinaus, den Sinn der kurzfristigen Umbewertungen von Aktiva – und die damit verbundenen Kursschwankungen – grundsätzlich in Frage zu stellen. Dahinter steht wohl die Vorstellung, diese kurzfristigen Schwankungen hätten ökonomisch keine wichtige Funktion, sondern seien nur erratische Störungen. Völlig unklar bleibt, auf Grundlage welcher Kriterien eine Umbewertung als fundamental begründet oder als Ergebnis eines „irrationalen Überschwangs“ einzuordnen ist. Es wird im Zwischenbericht noch nicht einmal der Versuch gemacht, diese zentrale Frage zumindest ansatzweise zu beantworten.

- Es wird summarisch festgestellt, Finanzmärkte seien nicht perfekt, weil es Informationsasymmetrien gibt (S. 15). Diese Aussage ist irreführend. Richtig daran ist zwar, dass es in Finanzmärkten – wie in allen anderen Märkten auch – Informationsasymmetrien gibt, die das Erreichen eines optimalen Ergebnisses erschweren (optimal im Sinn eines exogen vorgegebenen Wohlfahrtskriteriums, der Paretoeffizienz). Falsch wäre es allerdings, daraus den im Zwischenbericht nahegelegten Schluss zu ziehen, es gäbe zur Marktlösung eine superiore Alternative, die im vorhinein bekannt ist und nur öffentlicher Seite her implementiert werden müsste. Unter Maßgabe der vorhandenen Information liefert die Marktbewertung das beste Ergebnis, denn sie nutzt die vorhandenen Informationen bestmöglich, gerade weil eine Vielzahl von Spezialisten mit nichts anderem beschäftigt ist, als nach marktrelevanten Informationen zu suchen und diese auszuwerten. Diese Spezialisten mögen irren – und sie haben in der Vergangenheit geirrt, manchmal sogar dramatisch. Wäre aber der Irrtum im vorhinein zu erkennen gewesen, so wäre er als solcher entlarvt worden – durch gewinnträchtige „Gegenspekulation“. Tatsächlich ist der Markt in diesem wohldefinierten Sinn „informationseffizient“.

d) Abschnitt 1.2.2 zu Shareholder Value (Seiten 15 bis 17):

Der Abschnitt ist in mindestens drei Punkten zu kritisieren:

- Es wird festgestellt, dass „der „objektive“ Wert des Shareholder Value in fast allen seinen Bestandteilen auf Erwartungen beruht“ (Seite 16). Dies ist richtig, gilt aber auch für jedes andere Konzept der Unternehmensbewertung, weil sich eben der Wert eines Unternehmens letztlich aus künftigen Erträgen ergibt. Immerhin schafft es aber das Konzept des Shareholder Value, alle gemachten Annahmen über die künftige Datenkonstellation sinnvoll zu verdichten. Es gewährleistet dadurch ein Höchstmaß an Transparenz.
- Es wird suggeriert, Stakeholder-Interessen fänden keine hinreichende Berücksichtigung – allenfalls implizit als Wert des „sozialen Kapitals“ (Seite 17). Gerade diese Form der Berücksichtigung ist aber konzeptionell die richtige: Die Interessen der Stakeholder sind ökonomisch insoweit einzubeziehen, als sie einen positiven Beitrag leisten zum Wert des Kapitalstocks, in der Regel über positive Effekte auf die Produktivität. Es gibt ganze Bereiche der modernen Wirtschaftswissenschaften, die sich allein damit beschäftigen (z. B. die volkswirtschaftliche Effizienzlohntheorie). Diese Effekte mögen zwar im Einzelfall schwer zu quantifizieren sein, aber konzeptionell

sind sie bei der Kalkulation des Shareholder Value zu berücksichtigen.

- Empirisch nicht belegt ist die Behauptung im Zwischenbericht, eine Shareholder Value-Maximierung führe zu einer systematischen Kurzfristorientierung der Unternehmensstrategie (Seite 16, 17). Wenn dies so wäre, müsste zum Beispiel im Vergleich zwischen Unternehmen mit Shareholder- versus Stakeholder-Kulturen eine systematisch niedrigere langfristige Kapitalrendite der ersten Gruppe zu beobachten sein, denn diese würden systematisch die langfristigen Produktivitätseffekte der Stakeholder-Interessen, also deren positiven Beitrag zum Sozialkapital der Firmen, vernachlässigen und gewissermaßen den Sozialkapitalstock „plündern“. Einen solchen empirischen Beleg gibt es unseres Wissens nicht – möglicherweise auch deshalb, weil es den postulierten Unterschied zwischen atlantischem und rheinischem Kapitalismus in dieser naiven Form eben auch nicht gibt. Vielleicht berücksichtigen amerikanische Unternehmen durchaus Stakeholder-Interessen, aber sie tun dies in anderer Form, als dies in Deutschland (und anderswo in Europa) geschieht.

e) Kapitel 1.3 zu Finanzkrisen (Seiten 22 bis 27):

Während der Abschnitt 1.3.1 (S. 22 bis 25) zu Ursachen und Ausbreitung von Finanzkrisen im Kern der Darstellung – wenn auch nicht in der gelegentlich wertenden Wortwahl – die Zustimmung der FDP-Arbeitsgruppe findet, gilt dies für den Abschnitt 1.3.2. (S. 25 bis 27) zu den sozialen, ökonomischen und politischen Kosten nur bedingt. Insbesondere ist die Darstellung der Verteilungswirkungen (S. 25), der Rolle der Direktinvestitionen (S. 26) und der spezifischen Krisenwirkung auf Frauen (S. 26) nicht hinreichend belegt. Dies gilt a fortiori für die behauptete Unfähigkeit der Krisenländer, aufgrund des Standortwettbewerbs überhaupt über zusätzliche Besteuerung die nötigen öffentlichen Güter bereit zu stellen (S. 26). Gleichwohl stimmt die FDP-Arbeitsgruppe dem Tenor der Darstellung zu, dass schwere Finanzkrisen und damit verbundene realwirtschaftliche Kontraktionen hohe ökonomische und gesellschaftliche Kosten haben. An der Sinnhaftigkeit der wirtschaftspolitischen Krisenvermeidung kann deshalb kein Zweifel bestehen.

f) Kapitel 1.4 zu Reformbedarf (S. 27 bis 39):

Die FDP-Arbeitsgruppe legt eigene Reformvorschläge vor und begründet sie (Teil 2 dieses Minderheitsvotums). Diese Reformvorschläge weisen im Grundtenor – wenn auch nicht notwendigerweise in den Details – Gemeinsamkeiten auf mit jenen Reformvorschlägen in Kapitel 1.4 des Zwischenberichts der Mehrheitsfraktionen, die auf Folgendes abzielen:

- Sicherung der marktwirtschaftlichen Finanzierungsquellen für KMUs (kleine und mittlere Unternehmen),
- mikroökonomische Transparenz in den nationalen und internationalen Kapitalmärkten, insbesondere in Entwicklungs- und Schwellenländern,
- Krisenprävention durch stabilitätsorientierte makroökonomische Steuerung – insbesondere mit Blick darauf, boomartige Überhitzungen von vornherein zu unterbinden,

- makroökonomische Steuerung von kurzfristige Kapitalzuflüssen (z. B. durch eine Bardepotpflicht nach chilenischem Modell), soweit es sich um Entwicklungsländer mit kleinen und jungen Kapitalmärkten handelt,
- Stärkung der Rolle des IWF in der Krisenprävention und im Krisenmanagement, auch durch stärkere Beteiligung der Gläubiger an den Kosten von makroökonomischen Notmaßnahmen,
- stärkere währungspolitische Integration, soweit in den betreffenden Ländern der Wille politisch erkennbar und durchsetzbar ist, geld- und fiskalpolitische Freiheitsgrade zugunsten der externen Stabilität aufzugeben.

Hinzu kommen angemessene Maßnahmen des Kampfes gegen die organisierte Kriminalität durch Geldwäsche. Dabei bedarf es allerdings sorgfältiger rechtlicher Prüfung, welche Maßnahmen möglich und sinnvoll sind. Juristisch zweifelhaft erscheint von daher der Reformvorschlag der Mehrheitsfraktionen, schwere Steuerhinterziehung in den Vortatenkatalog des Geldwäsche-Tatbestands aufzunehmen (Seite 22).

Die FDP-Arbeitsgruppe lehnt ausdrücklich folgende Reformvorschläge, die im Zwischenbericht der Mehrheitsfraktionen angedacht werden, strikt ab:

- generelle Einführung einer Tobin-Steuer auf kurzfristige Kapitalimporte, sei es global oder in einem größeren Wirtschaftsraum wie der Europäischen Union oder in Gruppen von Entwicklungsländern,
- Einführung von Wechselkurszielzonen zwischen den großen Währungen der Welt, soweit nicht allseitig ein klarer politischer Wille erkennbar ist, der externen vor der internen Stabilität den Vorrang zu geben,
- Verquickung der Zuständigkeiten des IWF für makroökonomische Stabilisierung und der Weltbank für Wachstums- und Entwicklungspolitik im globalen Rahmen.

Minderheitsvotum der FDP-Fraktion zu Kapitel 2.6: Sozialstandards

Verantwortliche Mitglieder der FDP-Arbeitsgruppe:
Gudrun Kopp, MdB
Prof. Dr. Karl-Heinz Paqué

Die FDP lehnt die Koppelung von Sozialstandards an handelspolitische Vereinbarungen unter dem Dach des WTO-Abkommens grundsätzlich ab. Die Einbindung der armen Länder in die internationale Arbeitsteilung über eine weitere Marktöffnung hilft am nachhaltigsten, diese Länder schnell an höhere Lebensstandards heranzuführen.

Die Regierungen der Industrieländer können das Ziel, die sogenannten Kernarbeitsnormen der ILO möglichst schnell und möglichst breit durchzusetzen, durch mutige Liberalisierungsschritte wesentlich effektiver erreichen als durch Androhen von Sanktionen. Konsumenten ihrerseits können durch ihr Kaufverhalten Einfluss ausüben.

Ein Kennzeichen von Produkten, durch das sich Produzenten an die Einhaltung bestimmter Produktionsstandards durch vertrauenswürdige internationale Organisationen oder Nicht-Regierungsorganisationen über Positivdeklarationen bestätigen lassen, bietet Gelegenheit dazu.

Hingegen ist zu beachten, dass die von der Mehrheit der Enquete-Kommission befürwortete Aufnahme von Sozialklauseln in das Vertragswerk der Welthandelsorganisation den völkerrechtlichen Spielraum für unilaterale, humanitär begründete Importverbote öffnen würde.

Eine WTO-Sozialklausel in Gestalt einer zusätzlichen Ausnahmeregelung in Artikel XX würde aber nicht zwingend bedeuten, dass etwaige Handelsbeschränkungen, multilateralen Charakter hätten. Dagegen stünden unilaterale Handelsbeschränkungen, die aufgrund der sozialen Bindungen bei der Produktion ergriffen würden, dann nicht mehr im Widerspruch zu den Bedingungen der WTO. Schon deshalb steigt die Gefahr des unilateralen Protektionismus an, wenn einzelne Staaten (z. B. USA) über eine zusätzliche völkerrechtliche Legitimationsbasis für Importbeschränkungen auf diese Weise verfügen. Diese Gefahr ist bei einer Konzentration auf ein multi- oder plurilaterales Regelwerk bei der IAO so nicht gegeben.

Es sprechen aber noch weitere Gründe dagegen, mit solchen Sozialklauseln Handelspolitik zu betreiben. Schätzungen der Weltbank zufolge sind nur etwa 20 Prozent des Bruttoinlandsprodukts in Entwicklungsländern im Durchschnitt für den Export bestimmt. Deshalb würde nur ein Teil der Produktion in Entwicklungsländern überhaupt von der Drohwirkung der Sozialklauseln berührt. Noch bedeutsamer ist, dass Kernarbeitsnormen der IAO hauptsächlich in binnenwirtschaftlich ausgerichteten Sektoren, vor allem im Agrar- und Dienstleistungsbereich und dabei besonders im informellen Sektor verletzt werden. Die von der Mehrheit der Enquete-Kommission geforderten Sozialklauseln sind daher außerordentlich zielgenau und entfalten nur ein eingeschränktes Drohpotential.

Ebenso bedenklich ist, dass empirischen Studien zufolge wünschenswerte Verhaltensänderungen in einem Entwicklungsland um so wahrscheinlicher sind, je kleiner und wirtschaftlich schwächer das gemaßregelte Land und je höher seine Außenhandelsabhängigkeit ist. Dies dürfte aber im Ergebnis dazu führen, dass sich große, politisch mächtige Länder wie z. B. China solchen Sanktionsandrohungen relativ problemlos entziehen könnten, während kleine Länder besonders zu leiden hätten.

Dies ist auch dadurch belegt, dass die IAO bisher nur gegen das wirtschaftlich und politisch unbedeutende Burma vorgegangen ist. Protektionismus oder Sanktionen erlauben es gerade einem repressiven Regime, das Land als ein Opfer internationaler Pressionen darzustellen und damit eine Solidarisierung der heimischen Bevölkerung mit der Regierung erreichen. Das trifft zum Teil auf Burma zu, in ganz besonderem Maße auf den Irak.

Schließlich behauptet die Mehrheit der Enquete-Kommission zwar schon jetzt, dass es handfeste Vorteile bei einer Verankerung von Sozialklauseln im WTO-Vertragswerk geben wird, bleibt aber die Antwort auf die Frage schuldig, wie zu verfahren ist, wenn eine Regierung zwar willens, eine Kernarbeitsnorm zu implementieren, aber nicht dazu in der Lage ist (wie es z. B. in Nepal der Fall sein dürfte).

Wie will ein Ausschuss in Genf objektiv zwischen der Bereitschaft und der Möglichkeit eines Entwicklungslandes

zur Implementierung unterscheiden? Diese Schwierigkeit wird durch das Nachweisproblem noch erhöht.

Unter Abwägung dieser beispielhaft aufgeführten Gründe spricht sich die FDP-Arbeitsgruppe deshalb strikt gegen die Empfehlung der Mehrheit der Enquete-Kommission aus, die Verankerung von Sozialstandards im Vertragswerk der WTO als zentrales Instrument zur Durchsetzung von Kernarbeitsnormen im internationalen Handel vorzusehen.

Stellungnahme der FDP-Fraktion zu Kapitel 3: Ressourcen

Verantwortliche Mitglieder der FDP-Arbeitsgruppe:
Gudrun Kopp, MdB
Prof. Dr. Karl-Heinz Paqué

Die Mitglieder der FDP-Arbeitsgruppe, Gudrun Kopp, MdB und Prof. Dr. Karl-Heinz Paqué, melden einen generellen Vorbehalt gegen den von der Kommissionsmehrheit vorgelegte Zwischenbericht an.

Als Begründung sei an dieser Stelle eine in weiten Teilen des Berichtes zu wenig differenzierte Darstellung der Zusammenhänge von Globalisierung der Weltwirtschaft mit einem fortschreitenden Ressourcen-Verbrauch.

Beispielhaft verweisen wir auf Kapitel 3.1 bis 3.3.1 die Verkehrsproblematik betreffend und die Forderung nach Einführung weltweit gleicher Umweltschutzregeln für alle Wettbewerber (Gesetze, Verhaltenskodizes).

Zumindest missverständlich sind zudem die genannten Vorbehalte bezüglich der Automobilisierung eines Landes wie China.

Für die FDP ist ohne Zweifel klar, dass weltweit sehr unterschiedliche Umweltstandards existieren. Dies ist nicht nur auf die unterschiedliche Reichweite von Umweltbelastungen zurückzuführen (lokal, regional, national oder global), sondern auch darauf, dass Umweltschutz ein Gut ist, das erst mit dem Erlangen eines gewissen Wohlstandsniveaus verstärkt nachgefragt wird.

Aus diesem Grund sperren sich viele Entwicklungsländer nicht nur gegen einen angemessenen Schutz lokaler Umweltgüter – was letztlich ihrem eigenen Interessen zuwiderläuft –, sondern zaudern auch beim Schutz internationaler bzw. globaler Umweltgüter. Der wirtschaftspolitisch grundsätzlich richtige Ansatz, auf dezentrale Lösungen zu setzen, bei denen der Staat lediglich den Rahmen und die Anreize vorgibt, die Lösungen aber „von unten“ gefunden werden, wird deshalb je nach betrachteter Volkswirtschaft zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führen.

Aber gerade im Umweltschutz kann auf einen solchen dezentralen Ansatz nicht verzichtet werden. Die technischen Prozesse, die nötig sind, um Umweltrisiken zu mindern oder zu vermeiden, basieren in der Regel auf unternehmensinternen Kenntnissen, sodass ein staatliches Ordnungsrecht an Grenzen stößt.

Zum vorliegenden Minderheitsvotum der CDU/CSU-Arbeitsgruppe stellen wir weitgehende Übereinstimmungen fest und verweisen im Übrigen darauf, dass die FDP-Arbeitsgruppe zum Schlussbericht ein eigens ausgearbeitetes Positionspapier vorlegen wird.

Stellungnahme der FDP-Fraktion zu Kapitel 5: Arbeitsmärkte

Verantwortliche Mitglieder der FDP-Arbeitsgruppe:
Gudrun Kopp, MdB
Prof. Dr. Karl-Heinz Paqué

Die Mitglieder der FDP-Arbeitsgruppe, Gudrun Kopp, MdB und Prof. Dr. Karl-Heinz Paqué, lehnen den Zwischenbericht ab. Dafür gibt es im Wesentlichen drei Gründe:

1. Die Arbeitsgruppe wurde erst im März 2001 konstituiert. Die bisherige Arbeit ist deshalb minimal. Die vorliegenden Arbeitsergebnisse reichen nicht aus, um mehr als eine Feststellung des Sachstands zu liefern.
2. Der vorgelegte Entwurf beruht zu großen Teilen (alle Abschnitte außer 5.2.3 und 5.2.4) auf zwei Vortragsmanuskripten, die im Rahmen der Öffentlichen Anhörungen am 12. Februar 2001 und am 5. März 2001 diskutiert wurden und als Kommissionsdrucksache vorliegen.

Der vorgelegte Entwurf spiegelt deshalb die Schwächen dieses Manuskripts wider. Hauptschwäche des Entwurfs ist es, dass er sich darauf beschränkt, eine Vielzahl von Fakten zu referieren, ohne eine überzeugende, wissenschaftlich fundierte Verbindung zu Fragen der Globalisierung herzustellen.

Es ist zum Beispiel völlig unklar, was der Anstieg der Arbeitslosigkeit seit Mitte der siebziger Jahre mit Globalisierungstendenzen zu tun hat.

3. Durch das Fehlen einer Analyse, die Trends der Arbeitsmärkte auf Trends der Globalisierung zurückzuführen versucht, entsteht der fälschliche Eindruck, alle referierten Fakten hingen „irgendwie“ mit der Globalisierung zusammen. Dies gilt insbesondere für Trends in der Einkommensverteilung und der Arbeitslosigkeit, die für sich genommen als bedauerlich angesehen werden müssen. Es entsteht deshalb der Gesamteindruck, die Globalisierung sei für die meisten Übel an den Arbeitsmärkten verantwortlich. Dies widerspricht nachhaltig der empirischen Erkenntnislage der Wirtschaftswissenschaft, die in diesem Studium der Arbeitsgruppe noch nicht aufgearbeitet worden ist.

Zusatzvotum der PDS-Fraktion zu Kapitel 1: Finanzmärkte

Verantwortliche Mitglieder der PDS-Arbeitsgruppe:
Ulla Lötzer, MdB
Prof. Dr. Jörg Huffschmid

Die Arbeitsgruppe der PDS stimmt vielen Aussagen des Zwischenberichtes zu. Sie bewertet es positiv, dass die VerfasserInnen sich im Diagnoseteil nicht auf die allgemeine Beschwörung der theoretisch möglichen Vorzüge liberalisierter und zunehmend deregulierter Finanzmärkte beschränkt, sondern die wirkliche Welt zur Kenntnis genommen haben. Der Bezug auf die tatsächliche Entwicklung der Finanzmärkte, ihre Struktur und Funktionsweise hat dazu geführt, dass der Bericht zu einer deutlich skeptischen und kritischen Einschätzung ihrer Rolle und ihrer Verantwortung für zunehmende weltwirtschaftliche Instabilitäten und Krisen, vor allem aber für die soziale Ungleichheit gelangt ist, die in den letzten beiden Jahrzehnten sowohl zwischen

dem Norden und Süden als auch innerhalb des Nordens und des Südens dramatisch zugenommen hat. Dieser Befund wird von der PDS-Arbeitsgruppe nachdrücklich unterstrichen.

Auch viele Handlungsempfehlungen werden von uns geteilt, insbesondere diejenigen, die sich auf die Beschränkung der Spekulation, der Geldwäsche und der Tätigkeit von Offshorezentren, auf die stärkere Einbindung des Privatsektors bei der Bewältigung von Zahlungsschwierigkeiten sowie auf die Sicherung der Finanzierungsgrundlagen für den Mittelstand richten. In diesem Zusammenhang ist es besonders positiv zu werten, dass der Bericht die Zweckmäßigkeit von Kapitalverkehrskontrollen zur Abwehr von Finanzkrisen hervorhebt.

Der Bericht gibt allerdings auch Anlass zu Kritik: Die Analyse der Finanzmärkte ist teilweise – vor allem im Abschnitt über shareholder value – verharmlosend und inkonsequent, die Problematisierung beschränkt sich auf die destabilisierende Rolle der Finanzmärkte und klammert ihren „disziplinierenden“ Druck auf die Politik von demokratisch gewählten Parlamenten und Regierungen ganz aus. Dieser Druck führt zu einer fundamentalistisch verengten wirtschaftspolitischen Gesamtorientierung und zur Auslieferung zunehmender Teile der Systeme der sozialen Sicherung an die Gewinninteressen der institutionellen Investoren und die Risiken der Kapitalmärkte; beides verstärkt die Tendenzen der neoliberalen Gegenreform. Als Folge dieser Ausklammerung beschränken sich die Handlungsempfehlungen des Mehrheitsberichtes auch im wesentlichen auf die Stabilisierung der Finanzmärkte; aber auch auf diesem Gebiet sind sie lückenhaft und in mancher Hinsicht halbherzig.

In ihren Votum behandelt die PDS-Arbeitsgruppe die im Bericht ausgeklammerten Probleme (1) und legt ergänzende Handlungsempfehlungen vor (2).

1. Was der Bericht ausblendet: Die Aushöhlung von Demokratie und Sozialstaatlichkeit durch die Finanzmärkte¹⁶²⁾

1.1 Alleinherrschaft der Eigentümer: Der Druck zur shareholder value Orientierung

Der Mehrheitsbericht behandelt unter dem Titel „shareholder value“ die Bedeutung der großen Finanzanleger für die Geschäftsorientierung großer Unternehmen in verharmlosender Weise. Es geht dabei nicht in erster Linie um die Einführung einer neuen Messzahl für den Unternehmenswert, deren wissenschaftliche Solidität mit Recht angezweifelt wird.

Shareholder value-Orientierung ist im Kern eine Kampfansage der institutionellen Anleger an eine Unternehmenspolitik, die neben den Interessen der Eigentümer (shareholder) auch noch andere Interessen berücksichtigt¹⁶³⁾. Sie ist eine Kampfansage an Mitbestimmung der Beschäftigten und Gewerkschaften, und allgemeiner an eine Unternehmenskultur,

die in den vergangenen Jahrzehnten in unterschiedlichen Formen in harten Auseinandersetzungen als Alternative zum angelsächsischen Modell der Unternehmensführung in Kontinentaleuropa durchgesetzt worden war. Kern dieser Alternative ist die Konzeption, dass große Unternehmen mit Tausenden von Beschäftigten nicht als Privatveranstaltung von Privatleuten im ausschließlichen Interesse von Privatleuten geführt werden sollten, sondern soziale Organisationen sind, in denen zum einen ein Mindestmaß an innerer Demokratie herrschen und die zum anderen in ein Geflecht sozialer, ökologischer und entwicklungspolitischer Verantwortung einzubinden sind. Eine solche Orientierung war auch in der Vergangenheit immer wieder harten Angriffen ausgesetzt und oft verletzt worden. Mit der Entwicklung und Liberalisierung der Finanzmärkte und der dominierenden Rolle der institutionellen Anleger erhalten diese Angriffe neue Wucht, soll die gesellschaftliche Verantwortung privater Unternehmen vollends liquidiert werden. Die Folgen beschränken sich nicht auf die Unternehmen, in denen die institutionellen Anleger unmittelbar präsent sind und direkten Druck auf das Management ausüben. Über die Mechanismen der Börse, Rating und Ranking, die Konkurrenz, über neue Standards und benchmarks für die Rechnungslegung, Konditionen für Zulieferer und Kunden wird der Druck auf andere Unternehmen übertragen und trifft auch – und vielfach in besonderer Härte – mittelständische Firmen. Shareholder value Orientierung ist damit ein Kürzel für eine massive Welle der Gegenreform in der Unternehmensführung.

1.2 Aushebelung der Demokratie: der „disziplinierende“ Druck der Finanzmärkte auf die Politik

Der Mehrheitsbericht verliert kein Wort über die Gefährdung der parlamentarischen Demokratie, die von dem „disziplinierenden“ Druck der großen Akteure auf den Finanzmärkten auf die Politik von Parlamenten und Regierungen ausgeht. Dabei wird dieser Druck von denen, die ihn ausüben, gar nicht bestritten, sondern sogar als Vorzug der modernen Finanzmärkte herausgestellt: Sie reagieren schnell und hart auf politische „Fehler“ und erzwingen politische Korrekturen. Als Fehler gilt dabei alles, was nicht im Interesse der Finanzinvestoren liegt: ein starkes öffentliches System der sozialen Sicherheit, hohe Löhne, energische Beschäftigungs- und Umweltpolitik, großzügige Entwicklungspolitik, „zu hohe“ Steuern. Die Korrektur dieser Fehler erfolgt seit den 80er Jahren durch restriktive Geld- und Finanzpolitik, Sozialabbau und die „Lockerung“ arbeits-, sozial- und umweltrechtlicher Standards. Die Hebel, mit dem die institutionellen Investoren ihre Interessen gegenüber der Politik und der Gesellschaft durchsetzen, sind die Konkurrenz um Neuanlagen und ihre „Exit-Option“, d. h. ihre Fähigkeit, das Kapital, das sie in einem Land angelegt haben, sehr schnell und praktisch ohne Kosten abzuziehen. Allein die Drohung mit Kapitalverlagerung veranlasst Regierungen, sich auf einen „Standortwettbewerb“ einzulassen, im dem Schritt für Schritt soziale und demokratische Fortschritte im Namen der Standortattraktivität geschleift werden. Darüber hinaus spielen die Bewertungen der Rating-Agenturen mit ihren Bonitätsprüfungen als Anlagemaßstab eine besondere Rolle für die Konzentration der Finanzanlagen alleine nach zu erwartender Renditehöhe. Die auf den Finanzmärkten dominierenden Banken und An-

¹⁶²⁾ Vergleiche hierzu die für die Diskussion in der Arbeitsgruppe Finanzmärkte der Enquete-Kommission erstellten Papiere Lötzer, Ulla (2000). Shareholder Value. Berlin (AU AG1-14/75) und Huffschmid, Jörg (2000). Entwicklung der Finanzmärkte in den 90er Jahren. Berlin (AU AG1-14/68).

¹⁶³⁾ Vergleiche hierzu Lötzer (2000).

leger haben auf diese Weise dazu beigetragen, dass sich die wirtschaftspolitische Hauptausrichtung in den letzten beiden Jahrzehnten grundlegend zugunsten eines neoliberalen Marktradikalismus gewandelt hat, in dem sich die Rolle der Politik darauf beschränken soll, privates Eigentum zu schützen und öffentliches zu privatisieren, Märkte zu öffnen und für stabile Preise zu sorgen – notfalls durch Auslösung von Krisen und Arbeitslosigkeit.

Diese Politik ist aus zwei Gründen schädlich: Zum einen verschärft sie die soziale Polarisierung zwischen den Ländern und in den meisten Ländern massiv. Zum anderen untergräbt sie ganz grundsätzlich die Grundlagen der parlamentarischen Demokratie, indem die Disziplinierung und Kontrolle der Regierung und die Korrektur von Regierungspolitik nicht mehr als Aufgabe der Parlamente und Gerichte angesehen wird, sondern von den Finanzmärkten übernommen wird, oder indem die Parlamente zu machtlosen Exekutoren der von den Finanzmärkten erhobenen Anforderungen werden.

Im internationalen Rahmen spielen seit den 70er Jahren der Internationale Währungsfonds und die Weltbank vor allem gegenüber den Entwicklungsländern eine ähnlich disziplinierende Rolle mit polarisierenden Folgen. Sie verbinden mit ihren Strukturanpassungsprogrammen wirtschaftspolitische Auflagen, die im wesentlichen auf Privatisierung, Liberalisierung, Deregulierung und eine restriktive Geld- und Fiskalpolitik zielen. Das hat nicht nur erhebliche soziale, ökologische und politische Kosten nach sich gezogen, sondern auch die Handlungsautonomie der jeweiligen Regierungen, Parlamente und EinwohnerInnen, demokratisch über ihre Wirtschaftspolitik zu entscheiden, weitgehend beseitigt. Die Verteilung des Stimmrechts bei IWF und Weltbank ausschließlich entsprechend der Einlagen gibt den USA und den Industrieländern ein massives Übergewicht und unterstreicht den für eine Organisation mit globaler Verantwortung völlig inakzeptablen undemokratischen Charakter beider Institutionen.

1.3 Die Auslieferung der sozialen Sicherheit an die Finanzmärkte

Ein gravierender Mangel des Mehrheitsberichtes liegt schließlich darin, dass er den Einfluss der großen Akteure auf den Finanzmärkten bei der massiven Beschädigung der Systeme der sozialen Sicherheit nicht thematisiert hat, die mit ihrer schrittweise Privatisierung verbunden ist. Diese Privatisierung wird gegenwärtig in unterschiedlicher Form und in unterschiedlichem Tempo in allen großen Ländern Kontinentaleuropas unter dem Titel „Modernisierung der Sozialsysteme“ betrieben. Als Begründung dient die Behauptung, die geltenden gesetzlichen und paritätisch oder aus den öffentlichen Haushalten finanzierten Umlagesysteme seien angesichts einer älter werdenden Bevölkerung nicht mehr finanzierbar und müssten zunehmend durch private Systeme ergänzt bzw. ersetzt werden. Diese Begründungen halten einer theoretischen und empirischen Überprüfung nicht stand. Bei der Privatisierung der Systeme der sozialen Sicherheit handelt es sich vielmehr allgemein um eine Umverteilung von Leistungen zugunsten der reicheren Schichten der Gesellschaft. Vor allem aber handelt es sich um eine Subvention in Billionenhöhe für die großen Versicherungen und anderen institutionellen Anleger: die Bei-

träge zur Sozialversicherung, die in umlagefinanzierten öffentlichen Systemen unmittelbar – d. h. ohne den Umweg über die Kapitalmärkte – für Leistungen ausgegeben werden, fließen im Zuge der Privatisierung zunächst als disponible Mittel in die Portfolios der institutionellen Anleger und stärken ihre Position als global players auf den internationalen Finanzmärkten. Die Versicherungen und Finanzanleger, die eine Privatisierung der sozialen Sicherungssysteme gefordert und maßgeblich betrieben haben, sind zugleich die unmittelbar Begünstigten dieser sozialstaatlichen Gegenreform. Die Benachteiligten sind die LeistungsempfängerInnen, also die große Mehrheit der Bevölkerung: die Leistungen der gesetzlichen Versicherungssysteme sinken, die Beitragsbelastung für einen unveränderten Leistungsumfang steigt, und überdies unterliegen die tatsächlichen Leistungen den Risiken der Kapitalmärkte.

2. Ergänzende Handlungsempfehlungen: Stabilisierung und Demokratisierung der Finanzmärkte¹⁶⁴⁾

2.1 Einführung einer Devisenumsatzsteuer (Tobinsteuer) in Höhe von 1 %

Die PDS-Arbeitsgruppe fordert die Bundesregierung auf, sich auf internationaler Ebene für die Einführung einer Devisenumsatzsteuer in Höhe von 1 % einzusetzen. Wenn ein Übereinkommen hierüber beim IWF oder auf G7/G8 Ebene nicht erreicht werden kann, soll die Bundesregierung sich dafür einsetzen, dass die EU zunächst im europäischen Alleingang eine solche Steuer einführt und damit einen pionierhaften Beitrag zur Stabilisierung der Devisenmärkte, zur Verbesserung der Steuergerechtigkeit und zur Unterstützung der Entwicklungsfinanzierung leistet.

Die Einführung einer Devisenumsatzsteuer ist mittlerweile zu einer zentralen Forderung der zivilgesellschaftlichen Bewegung zur demokratischen Kontrolle der Finanzmärkte in aller Welt geworden. Große Gewerkschaften wie der DGB, der amerikanische AFL/CIO und der japanische RENGO haben sich ihr angeschlossen. Zahlreiche ParlamentarierInnen und WissenschaftlerInnen unterstützen die Forderung. Widerstand kommt vor allem aus Kreisen der großen Finanzinstitutionen (deren Provisionseinkommen durch einen Rückgang der Finanzspekulation sinken würden) und von den Regierungen der meisten großen Finanzzentren.

Die Steuer richtet sich gegen Devisenumsätze, die nach kurzer Zeit (Tage oder Stunden) durch Umsätze in der Gegenrichtung kompensiert werden. Derartige Transaktionen haben keine güterwirtschaftliche Lenkungsfunction, sondern werden durchgeführt, um entweder bestehende Zinsdifferenzen auszunützen (derartige Arbitragegeschäfte führen dazu, dass die Zinsunterschiede eingeebnet werden und autonome nationale Wirtschaftspolitik unmöglich wird) oder um aus erwarteten Veränderungen der Wechselkurse Gewinn zu ziehen (derartige Spekulationsgeschäfte bringen Unruhe in die Finanzmärkte). Sie erhöhen die Volatilität von Finanzmärkten, fördern irrationale Übertreibungen und verstärken Spekulationswellen oder bauen sie erst auf.

¹⁶⁴⁾ Vergleiche hierzu das ebenfalls für die Diskussion in der Arbeitsgruppe Finanzmärkte der Enquete-Kommission erstellte Papier Huffschmid, Jörg (2000). Vorschläge zur Reform der Finanzmärkte. Berlin (AU AG1-14/73).

Arbitrage- und Spekulationsgeschäfte finden dann nicht statt, wenn der daraus zu erzielende oder erwartete Gewinn kleiner ist als die Steuerbelastung aus einem kompletten Arbitrage- oder Spekulationsgeschäft. Die Steuer bewirkt genau eine solche Verteuerung. Dies führt dazu, dass es zum einen möglich wird, eigenständige Zinssätze durchzuhalten, die aufgrund besonderer wirtschaftlicher Situationen wirtschaftspolitisch erwünscht sind und sich von Zinssätzen in anderen Ländern unterscheiden. Zum anderen werden hierdurch Wechselkurspekulationen verhindert, die auf kleine Kursänderungen in kurzer Zeit setzen, und die einen erheblichen Teil der Wechselkursgeschäfte ausmachen.

Dass es organisatorisch und technisch ohne Probleme möglich ist, eine Tobinsteuer einzuführen und umzusetzen, wird heute von keiner Seite mehr ernsthaft bestritten. Die Besteuerung muss nicht an Saldenveränderungen der Banken ansetzen, hinter denen eine nur zu schätzende Anzahl von Umsätzen stehen. Mit dem Übergang zur lückenlosen Dokumentation aller Bruttozahlungsvorgänge in Echtzeit in den modernen Zahlungssystemen ist auch für eine Tobinsteuer ein punktgenauer Zugriff auf alle Transaktionen möglich geworden – der durch ein einfache Zusatzprogramm zur Zahlungsdokumentation zu realisieren ist.

Zur Verhinderung kurzfristiger Arbitragegeschäfte ist ein niedrigerer Steuersatz von etwa 0,3 % ausreichend, der bei Dreimonatspapieren einen Zinsunterschied von 2,4 Prozentpunkten erlaubt. Währungsspekulation kann allerdings nur mit einem höheren Steuersatz wirksam beschränkt werden, also etwa mit 1 % (d. h. einer Gesamtbelastung von 2 % für ein komplettes Spekulationsgeschäft). Eine Alternative zur langfristige Festlegung des Steuersatzes besteht darin, die Höhe des Steuersatzes flexibel zu gestalten und von der währungspolitischen Situation abhängig zu machen. In ruhigen Zeiten sollte er sehr niedrig (z. B. 0,1 %) sein; sobald aber die Wechselkursausschläge größer werden, sollte er steigen, z. B. in kurzen Intervallen bis auf eine Höhe von 3 %. Das würde einerseits den Interventionscharakter in ruhigen Zeiten minimieren und andererseits die Lenkungseffizienz dann steigern, wenn sie gebraucht wird.

Das Aufkommen aus der Tobinsteuer hängt vom Steuersatz und von der Lenkungswirkung ab, die ihrerseits nicht unabhängig vom Satz ist. Bei hohem Steuersatz ist die Lenkungswirkung groß, es unterbleiben also viele Spekulationsgeschäfte, und das Aufkommen ist entsprechend kleiner; umgekehrt wird ein niedriger Steuersatz den Umfang der Geschäfte nur wenig verringern, von dieser Seite also zu einem höheren Aufkommen führen. Wenn unterstellt wird, dass die Steuer ihren Lenkungszweck erfüllt und die Devisenumsätze auf ein Viertel ihres Wertes von 330 Billionen Dollar im Jahre 2000 (1,1 Billionen \$ pro Tag mal 300 Arbeitstage), also auf rund 82,5 Billionen Dollar vermindert, führt eine einprozentige Steuer immer noch zu einem Aufkommen von 825 Milliarden Dollar. Bei einer 0,1%igen Steuer würde die Lenkungswirkung möglicherweise nur eine Verminderung der Umsätze um die Hälfte (165 Billionen Dollar) und das Aufkommen aus der Steuer daher 165 Mrd. Dollar betragen).

Die Tobinsteuer sollte an eine unter dem Dach der UNO arbeitende internationale Entwicklungsagentur abgeführt werden, in der die Entwicklungsländer die Stimmenmehrheit haben. Aus diesem Blickwinkel ist die Tobinsteuer eine

Wiedergutmachungssteuer gegenüber den Entwicklungsländern, deren prekäre Lage und Entwicklung zu erheblichen Teilen durch ihre koloniale Vergangenheit und die rücksichtslosen Öffnungsstrategien westlicher Konzerne und Institutionen, allen voran des IWF, verursacht sind.

Die Einwände, die gegen eine Tobinsteuer vorgebracht werden, sind nicht stichhaltig.

Ein erster Einwand lautet, dass die Tobinsteuer gegenüber großen Spekulationswellen unwirksam und daher insgesamt untauglich zur Stabilisierung der Finanzmärkte sei. Diese Schlussfolgerung ist jedoch falsch. Die Tobinsteuer greift immer dann, wenn Spekulation nicht fundamental bedingt ist, sondern sich erst langsam aufbaut. Dieser langsame und tastende Aufbau einer Spekulationswelle, bei der erst ab einem bestimmten Punkt der Damm bricht, wird durch die Tobinsteuer massiv behindert. Insofern wirkt die Steuer auch hier präventiv.

Ein weiterer Einwand behauptet, die Tobinsteuer belaste den internationalen Handel und die Direktinvestitionen in relevanter Weise. Auch dies ist unrichtig. Zum einen ist die Belastung um die Hälfte geringer, weil es sich ja nur um einen einmaligen Umtausch und nicht um ein Tausch und Rücktausch handelt. Zum anderen kann die Belastung ohne bürokratischen Aufwand einfach und vollständig neutralisiert werden: beim Handel dadurch, dass die Einfuhrumsatzsteuer, die jeder Importeur zu zahlen hat, um den Satz der Tobinsteuer verringert wird. Die – faktisch allerdings ohnehin nicht ins Gewicht fallende – Belastung von Direktinvestitionen kann durch die Verrechnung der Tobinsteuer mit fälligen Gewinnsteuern neutralisiert werden (bei Verlusten durch Steuergutschriften).

Schließlich wird die Tobinsteuer mit dem Argument abgelehnt, sie funktioniere wegen der Gefahr von Kapitalflucht nur, wenn sie global eingeführt werde und dies sei nicht zu erwarten. Auch dieses Argument steht auf tönernen Füßen: Erstens ist Kapitalflucht immer mit Kosten verbunden, die möglicherweise höher als die Steuer sind. Zweitens entsteht zur Zeit erheblicher politischer Druck gegen Offshore-Zentren, die immer wieder als Fluchtziele genannt werden. Drittens kann nicht alles Kapital in die USA als alternatives Fluchtziel fliehen, weil deren Aufnahmefähigkeit zunehmend begrenzt und deren Finanzmarktboom zu Ende ist. Viertens gibt es in Europa keine Kapitalknappheit, und eine Investitionslücke infolge von tobinsteuerbedingter Kapitalflucht ist – selbst wenn eine solche in bestimmtem Umfang stattfände – nicht zu erwarten. Fünftens wird es natürlich, wie bei allen Steuer- und den meisten sonstigen Gesetzen, in gewissem Maße Umgehungen und Zuwiderhandlungen geben, die diese Gesetze aber weder sinnlos noch unwirksam werden lassen, sondern politische Maßnahmen zur Steigerung der Gesetzeskonformität nach sich ziehen sollten.

2.2 Stabilisierung der Währungsbeziehungen: Globale Zielzonen und regionale Währungssysteme

Die PDS-Arbeitsgruppe fordert die Bundesregierung auf, sich auf internationaler Ebene für die Einführung von Zielzonen für die drei großen Währungen einzusetzen und den Aufbau regionaler Währungskooperationen nachdrücklich zu unterstützen.

Gegenüber der Währungsspekulation ist weder die völlige Freigabe der Wechselkurse noch die vollständige Bindung an eine Leitwährung angebracht. Sinnvoll ist vielmehr eine Reform der internationalen Währungsbeziehungen auf zwei Ebenen. Auf der ersten sollen regionale Währungssysteme entwickelt werden, in denen nicht nur feste Wechselkurszielzonen mit flexiblen Anpassungsmöglichkeiten für die Leitkurse festgelegt sind, sondern – nach dem Muster des früheren Europäischen Währungssystems – auch intensive wirtschaftspolitische Zusammenarbeit erfolgt. Auf der zweiten Ebene sollte ein Management der Wechselkurse zwischen den Leitwährungen eingeführt werden, das mit fallweisen koordinierten Interventionen beginnt und mittelfristig zur Einrichtung von Zielzonen führt.

Zur Vermeidung spekulativer Attacken müssen starke kurzfristige Schwankungen der Wechselkurse ebenso wie ihre starre Fixierung ohne Rücksicht auf die Entwicklung ökonomischer Grundlagen vermieden werden. Besonders geeignet hierfür ist die Vereinbarung von Leitkursen mit tolerierten Abweichungen (sog. Zielzonen oder target zones). Wenn die Marktkurse den Zielkorridor zu verlassen drohen, greifen die Notenbanken und Regierungen der betroffenen Länder und der IWF durch gegensteuernde Interventionen auf den Devisenmärkten ein. Ein solches System kann allerdings nur mit politischer Flexibilität funktionieren. Sie lässt sich herstellen, indem die Zielzonen für unterschiedliche Währungen (je nach dem Grad der bestehenden wirtschaftspolitischen Kooperation zwischen den beteiligten Ländern) unterschiedlich definiert werden, indem regelmäßige Überprüfungen und andramatische Anpassungen der Leitkurse vorgenommen werden und indem die Interventionspflicht abgestuft oder begrenzt wird. Diese Flexibilität vermindert den Anreiz zur Spekulation und erhöht zugleich den Anreiz zur wirtschaftlichen Kooperation.

2.3 Demokratisierung des IWF

Die PDS-Arbeitsgruppe fordert die Bundesregierung auf, sich nachdrücklich für die Demokratisierung des IWF, und hier insbesondere für eine Neuverteilung der Stimmrechte, einzusetzen.

Gegenwärtig ist der IWF eine Einrichtung die von den Industrieländern dominiert wird. Das Stimmrecht der 183 Mitgliedsländer richtet sich allein nach ihrer ökonomischen Stärke. Mit 17,3 % der Stimmen können die USA angesichts einer notwendigen Stimmenmehrheit von 85 % für wesentliche Entscheidungen jede grundlegende Reform blockieren. Eine solche Verteilung der Stimmrechte ist für eine Institution, die als Sonderorganisation der Vereinten Nationen globale Verantwortung trägt, völlig unverträglich.

Eine demokratische Neuordnung der Stimmrechte im IWF sollte die ökonomische Potenz eines Landes nicht ignorieren, aber nicht zum alleinigen Maßstab machen. Daneben sollte auch die Zahl der Menschen eine Rolle spielen, die in einem Land leben. Darüber hinaus wird hier vorgeschlagen, zusätzlich zu diesen beiden Kriterien die Fortschritte bei der qualitativen Entwicklung zu berücksichtigen. Sie lässt sich ansatzweise mit Hilfe des Index der menschlichen Entwicklung darstellen, in dem neben dem Prokopfeinkommen auch qualitative Kriterien wie Gesundheit und Bildung zu Buche schlagen. Wenn die relative Position der Mitgliedsländer bei diesen drei Bezugsgrößen jeweils zu einem Drittel gewich-

tet wird, ergibt sich folgende Neuverteilung der Stimmrechte:

Tabelle A1.1

Reform der Stimmrechte im IWF

	Land ²⁾	Stimmrecht ¹⁾		Unterschied	
		bisher	Reform	In PP	In %
1	USA	17,8	11,2	-6,6	-37,2
2	China	2,3	8,7	+6,5	+281,6
3	Indien	2,1	6,4	+4,3	+209,7
4	Japan	5,5	6,0	+0,5	+8,2
5	Deutschland	5,5	3,2	-2,3	-41,5
6	Frankreich	5,0	2,2	-2,8	-54,3
7	Brasilien	1,5	2,2	+0,7	+47,8
8	Großbritannien	5,0	2,2	-2,8	-56,8
9	Italien	3,1	2,0	-1,1	-36,2
10	Indonesien	1,0	1,7	+0,7	+64,2
	G7	44,8	28,0	-16,8	-37,5
	G10 (inkl. Schweiz)	52,0	30,7	-19,3	-41,1
	EU	28,8	15,9	-12,9	-44,7
	OECD	63,4	41,5	-21,9	-34,6
	G24 (ohne Iran)	12,1	19,0	+6,9	+56,8
	G77 ³⁾	28,4	52,0	+23,6	+83,0

¹⁾ auf der Grundlage der Zahlen von 1997

²⁾ in der Reihenfolge des reformierten Stimmrechtes

³⁾ ohne 19 kleinere Länder, für die keine vollständigen Daten vorliegen

Quelle: UNDP, Bericht über die menschliche Entwicklung 1999, Bonn 1999, S.168 ff., 214 ff., 231 ff. eigene Berechnungen

Durch eine solche Stimmrechtsreform würden die vier bevölkerungsreichsten Entwicklungsländer in die Gruppe der 10 Länder mit dem größten Stimmrecht aufrücken. Insgesamt würde die Neugewichtung zu einer erheblich gleichmäßigeren Verteilung von Stimmen und Einfluss führen und die gegenwärtige drastische Dominanz der Industrieländer (allein 45 % der Stimmen für die G7 Länder!) beenden. In Verbindung mit einer Senkung des Mindestmehrheit bei wesentlichen Entscheidungen von 85 % auf 75 % ergibt sich eine Struktur, die Majorisierungen oder Blockierungen erschwert und zum Versuch zwingt, Verständigung und Ausgleich herbeizuführen.

2.4 Einbindung der Finanzmärkte in eine Strategie für nachhaltige Entwicklung

Die PDS-Arbeitsgruppe fordert das Parlament und die Bundesregierung auf, den Vorrang parlamentarischer Entscheidungen und der Politik gegenüber der Verselbständigung und dem Druck der Finanzmärkte wiederherzustellen und diese in eine demokratische Strategie wirtschaftlicher Entwicklung einzubinden.

Wie jeder andere Sektor hat auch der Bereich der Finanzdienstleistungen und der Finanzmärkte eine volkswirtschaftliche Funktion. Diese besteht im wesentlichen darin, investive (private oder öffentliche) Ausgaben zu finanzieren und eine langfristige Vermögensbildung zu gewährleisten. Die Reform der Finanzmärkte sollte dahin gehen, die Finanzierung nachhaltiger wirtschaftlicher Entwicklung zu sichern und eine breite Streuung von Vermögen zu bewirken. Im Einzelnen heißt dies für deutsche und europäische Politik:

- Beendigung der Privatisierung und der Auslieferung der Systeme der sozialen Sicherheit an die Finanzmärkte und Rückkehr zur vollständigen Finanzierung lebensstandardsichernder gesetzlicher Sozialsysteme durch paritätisch aufgebrauchte Beiträge und/oder Haushaltsmittel.
- Finanzierung der Daseinsvorsorge als öffentliche Aufgabe. Der Sparkassen- und Genossenschaftssektor sollte als wesentliches Element der öffentlichen Daseinsvorsorge (öffentliches Gut) gestärkt und Privatisierungs- und Deregulierungstendenzen in diesem Bereich gestoppt werden. Insbesondere die Versorgung von abgelegenen Regionen und Kommunen mit Finanzdienstleistungen sowie die Finanzierung privaten Wohnungseigentums ist eine wesentliche öffentliche Aufgabe und sollte in öffentlicher Regie erfolgen. Zentrale öffentliche Institute (Landesentwicklungsbanken, KfW) sollten verstärkt zur Entwicklungssteuerung im Sinne ökologischer und sozialer Ziele eingesetzt werden.
- Konsolidierung der Steuerbasis. Wesentliche Bedingung für eine wirksame wirtschaftspolitische Entwicklungsstrategie ist ein vernünftiges und verlässliches Steuersystem. Dieses wird aber durch Steuerflucht und Steuerkonkurrenz untergraben, die nicht nur durch die Existenz von Offshorezentren, sondern auch von Industrieländern gefördert werden. Hier ist verstärkte europäische Kooperation erforderlich. Der Beschluss zur gegenseitigen Information über Zinseinkommen von Ausländern sollte daher schnell umgesetzt werden. Für Gewinneinkommen kommt es darauf an, das Welteinkommensprinzip, das formal bereits in vielen Ländern gilt, durch verstärkte steuerpolitische Kooperation durchzusetzen. Das Welteinkommensprinzip könnte allerdings nicht verhindern, dass Konzerne ihren Hauptsitz in ein Niedrigsteuerland verlegen. Hierzu ist langfristig eine Harmonisierung der Steuersätze erforderlich, die gegenwärtig weder realistisch noch sinnvoll ist. Überdies ist eine weitgehende steuerliche Abschöpfung nicht reinvestierter Gewinne erforderlich.
- Ausweitung der Mitbestimmung und Demokratisierung der Unternehmensverfassung. Damit Unternehmen nicht einseitig dem Druck des shareholder-value Interesses von Seiten der Finanzanleger ausgesetzt sind, sollten die Rechte der Belegschaften und der Öffentlichkeit durch Ausweitung der Mitbestimmung in den Betrieben und den Unternehmen gestärkt werden, in besonderem Maße bei Großunternehmen.
- Erweiterte Regulierung der Institutionellen Investoren. Da institutionelle Investoren und Rating-Agenturen durch ihre Anlagepolitik und Bewertung großen Einfluss nicht nur auf einzelne Unternehmen, sondern auch auf

Branchen und – insbesondere kleinere – Länder ausüben, sollten sie gesellschaftlicher Kontrolle unterliegen. Diese betrifft einerseits die Aufsichtsgremien über die institutionellen Anleger, in denen Gewerkschaften sowie Umweltverbände und entwicklungspolitische Organisationen vertreten sein sollten. – sowie andererseits die inhaltliche Kontrolle und Beschränkung der Anlagetätigkeit nach sozialen, ökologischen und entwicklungspolitischen Kriterien. Die bisherige Beschränkung der Anlagetätigkeit im Gesetz über Kapitalanlagegesellschaften zielt ausschließlich auf den ökonomischen Schutz der Anleger. Die internationale Koordination bezüglich Rating beschränkt sich bislang auf ökonomische Bonitätsforderungen. Ihnen sollten soziale und ökologische Bonitätsanforderungen zur Seite gestellt werden. Die Berichtspflicht der Unternehmen und institutionellen Anleger sollte um ökologische, soziale und entwicklungspolitische Aspekte erweitert werden, wie sie z. B. auch von der „Global Supporting Initiative“ entwickelt wurden.

Es ist auch sinnvoll, Anlagen in ökologisch/sozial fortschrittlichen Unternehmen steuerlich zu fördern, Anlagen in Unternehmen dagegen steuerlich zu diskriminieren, deren Aktivität hohe gesellschaftliche Kosten oder Risiken mit sich bringt.

- Verankerung sozialer Sicherungen in ein Übernahmegesetz. Zur Sicherung der Interessen von Öffentlichkeit und Belegschaften in großen Unternehmen oder Konzernen gegenüber den Finanzmarktinteressen sollten Regelungen für Übernahmen vorsehen, dass sie nur nach intensiver Information mit Belegschafts- und GewerkschaftsvertreterInnen und in besonderen Fällen nur mit Zustimmung der Belegschaften/Gewerkschaften erfolgen dürfen. Gesetzliche und tarifvertragliche Regelungen sollten ein Verbot von Massenentlassungen und Betriebsschließungen als Folge von Fusionen enthalten oder vorsehen, dass die sozialen Kosten von derartiger Maßnahmen durch die Unternehmen zu tragen sind. In diese Richtung sollten der von der Bundesregierung beschlossene Gesetzentwurf und der Richtlinienentwurf der EU gründlich überarbeitet werden.

Votum der PDS-Fraktion zu Kapitel 2: Güter- und Dienstleistungsmärkte, insb. zu 2.4: Konzentration und Wettbewerb in der Globalisierung

Verantwortliche Mitglieder der PDS-Arbeitsgruppe:

Ulla Lötzer, MdB

Prof. Dr. Jörg Huffschmid

Wir nehmen zur Kenntnis, dass die Konzentration im Unternehmenssektor für alle Parteien ein Problem darstellt. Zugestimmt wird der vorliegenden Präsentation der jüngsten Fusionswelle anhand empirischer Fakten und einiger zentraler negativer Folgen. Unserer Ansicht nach greifen aber sowohl die Problembeschreibung als auch die politischen Antworten zu kurz. Einerseits ist dies durch die Fokussierung auf das Problem der mangelnden Ordnungspolitik, hier speziell der Wettbewerbspolitik, bedingt. Andererseits wird versäumt, die zu beobachtenden sozialen Wirkungen der Fusionswellen zu betrachten. Richtig wird im Bericht festge-

stellt, dass die meisten Fusionen nicht von Erfolg gekrönt sind und scheitern, wenn die vom jeweiligen Management versprochene Gewinnsteigerung, die Absatzchancen etc. als Maßstab genommen werden. Gleichzeitig kommt es vor, während und nach Fusionen zu Massenentlassungen, Einschränkungen der Mitbestimmung und Druck auf Sozialstandards. Wir halten es deshalb für zentral, diese direkten und indirekten sozialen Wirkungen für die Beschäftigten und die Veränderung der innerbetrieblichen Demokratie als Problem der Globalisierung zu thematisieren, aus denen sich Forderungen hinsichtlich der Stärkung der Rechte für Beschäftigte ergeben.

1. Ökonomische Grundlagen

Der Anstieg der ausländischen Direktinvestitionen (ADI) ist auf den hohen Anteil an Investitionen für Fusionen und Beteiligungen (Mergers-and-Acquisitions; M&As) zurückzuführen, die ca. 80 % aller weltweiten Direktinvestitionen ausmachen.¹⁶⁵⁾ Auf die Gruppe der Industrieländer bzw. den dort beheimateten Konzerne entfallen regelmäßig ca. 90 % der globalen Fusions- und Beteiligungsinvestitionen. Der höchste Anteil an M&A-Investitionen halten die USA, England, Frankreich und Deutschland. Die verstärkte regionale Vernetzung vollzieht sich besonders über den Dienstleistungssektor. Hier konzentriert sich in den 90er Jahren der höchste Vermögensbestand im Ausland, gefolgt vom Handel (8 bis 25 %). Auf den tertiären Sektor entfallen zwischen 55 bis 60 % der gesamten jährlichen (ADI). Dominiert wird dieser Bereich von Finanzdienstleistungen und Versicherungen. Im Zwischenbericht fehlt die Benennung eines der zentralen Gründe der jüngste Fusionswelle, die ein Produkt der Wachstumskrisen auf den Binnenmärkten ist. Trotz gestiegener Gewinne ist es nicht rentabel, in neue Produktionskapazitäten zu investieren. Stattdessen ist Wachstum primär über eine Stärkung der eigenen Position auf dem Weltmarkt und die massive Kostenreduktion zu erzielen. Das setzt zum einen den Kauf bestehender Unternehmen auf dem Weltmarkt in Gang. Zum anderen wird mit Übernahmen/Fusionen die Ausgangsbasis für die Abwehr gegen Übernahmen durch andere Unternehmen verstärkt. Ausschlaggebend für alle ADI ist das Wachstum des Binnenmarktes (Zielland der Investition) bzw. die Absatzmöglichkeiten auf den angestammten Märkten. Die Kontraktion auf dem heimischen Markt verstärkt immer die Tendenz zur Erschließung neuer Märkte. Was u. a. als Unterkonsumption bezeichnet wird und betriebswirtschaftlich als Absatzproblem im Unternehmen auftaucht, soll so grenzüberschreitend gelöst werden. Die Lohnhöhe spielt als Investitionsmotiv dabei nur eine untergeordnete Bedeutung.¹⁶⁶⁾ Jedoch übersetzt sich die Kostenkonkurrenz zwischen den einzelnen Standorten in Lohn- und Sozialdumping.

¹⁶⁵⁾ Vgl. World Investment Report (WIR) 1998/1999/2000 der UNCTAD.

¹⁶⁶⁾ Vgl. OECD (1995: 21): Recent Trends in Foreign Direct Investment; in: Financial Market Trends, Juni 1995. Wortmann, Michael: Zur Logik von Wachstum und Restrukturierung multinationaler Unternehmen – ein kritischer Beitrag zum Globalisierungsdiskurs, in: Dörrenbacher, Christoph/Plewe, Dieter (Hg.): Grenzenlose Kontrolle? Organisatorischer Wandel und politische Macht multinationaler Unternehmen, Berlin, 200, S. 165 ff.

Trotz der Investition im Ausland und der steigenden Bedeutung transnationaler Konzerne sind klare Einschränkungen hinsichtlich des Internationalisierungsgrades und ihrer weltweiten Mobilität zu treffen: Obwohl sich Unternehmen internationalisieren liegt ihr Hauptaktionsrahmen in den OECD Staaten, mit einem deutlichen Bezug zum angestammten nationalen Standort. Hier werden die zentralen Entscheidungen für sämtliche Aktivitäten getroffen. Dies betrifft sowohl die Produktionsstruktur, den Handel mit Waren und Dienstleistungen, die Investitionstätigkeit und den Rückfluss der Gewinne sowie die getätigten Forschungs- und Entwicklungsausgaben.¹⁶⁷⁾ Folglich ergänzen die ADI den Trend, der auf den Waren-, Güter- und Dienstleistungsmärkten zu verzeichnen ist. Sie sind regional konzentriert und in die Mehrheit der Länder auf der Welt fließen fast keine relevanten Investitionen. Auf der anderen Seite bedeutet dies eine massive Konzentration in den Industrienationen über alle Branchen hinweg. Mit diesen Strukturveränderung bilden sich Unternehmensnetzwerke heraus, in denen Unternehmen unterschiedlicher Größenordnung mit klaren Abhängigkeiten und Hierarchien verbunden werden. Gerade der KMU-Bereich spielt hier eine zentrale Rolle, sowohl durch die dorthin ausgelagerte Produktions- und Dienstleistungstätigkeit ehemals in einem Unternehmen befindlichen Abteilungen, als auch als Zulieferer von Bestandteilen und Forschungsinput.

Den im Bericht angemahnten wettbewerbsrechtlichen Entscheidungen zur Minimierung der „Vermachtung der Märkte“ kann zugestimmt werden. Aber eine allein auf die Herstellung besserer Rahmenbedingungen für den Wettbewerb abzielende Kontrolle von Fusionen und sich abzeichnenden Kartellen und ihre Zerschlagung wird das Problem im Kern nicht lösen. Das dem Zwischenbericht unterliegende Bild des vollkommenen Wettbewerbs als normale Marktform widerspricht der Realität, da kein Unternehmen eine Konkurrenzsituation als wünschenswert betrachtet. Auch die Einschätzung, dass der Trend zur „Vermachtung“ der Märkte zwar zu beobachten ist, aber die Probleme noch nicht gänzlich sichtbar sind und erst in der Zukunft eine Gefahr darstellen, ist unser Ansicht nach nicht haltbar. Es wird abstrahiert von den realen Marktgrößen und Aufteilung, da im Zeitalter der „Globalisierung“ die gesamte Welt oder große Regionen als Wettbewerbsfeld gelten. In Anbetracht des Gewichts von Unternehmen aus den OECD Staaten, die unter sich bereits die heimischen als auch die anderen Märkte aufgeteilt haben, wäre zu fragen, ob der Zeitpunkt des Handelns nicht schon längst überschritten ist. Auch die Abhängigkeit in Netzwerkstrukturen, die KMU an einen oder wenige große Unternehmen binden, wird hierbei nicht berücksichtigt.

Die Problemfelder sind zwar richtig beschrieben, aber die unterstellte Beeinträchtigung des technischen Fortschritts durch wettbewerbsbeschränkende Wirkungen sind zu hinterfragen. Gerade die steigenden Kosten des technischen Fortschritts bei der hohen Kapitalintensität sind ein zentraler Grund von Fusionen, weshalb zu Fragen wäre, welcher Art von technischem Fortschritt verhindert wird und wel-

¹⁶⁷⁾ Vgl. Hirst, Paul/Thompson, Graham: Globalization in Question, Cambridge, 1996, S. 76 ff. Doremus, Paul u. a.: The Myth of the Global Corporation, New Jersey, 1999. Wolf, Winfried: Fusionsfieber – Oder: Das große Fressen, Köln, 2000.

cher auch in „vermachteten“ Strukturen befördert wird. Welcher gesellschaftliche Bedarf wird nicht befriedigt, weil Mittel gebunden werden und für Übernahmen und Rationalisierung eingesetzt werden? Gesellschaftspolitische Risiken wachsen mit der zunehmenden Macht der Unternehmen hinsichtlich der demokratische und soziale Teilhabe und die Entscheidungskompetenz wird nicht nur für die Politik eingeschränkt, sondern im konkreten Betrieb.

2. Politische Handlungsfelder

In der Beschreibung der Folgen von „Megafusionen“ fehlt ein wesentlicher Aspekt: die direkten und indirekten sozialen Wirkungen. Nicht nur die Effekte auf den technischen Fortschritt, die Abhängigkeiten des Mittelstandes und „allgemeine“ gesellschaftspolitische Probleme durch die wachsenden Einflussmöglichkeiten ergeben einen politischen Handlungsdruck, vielmehr stellt die Veränderung innerbetrieblicher Prozesse und der realen Einflussnahme der Beschäftigten ein gleichwertiges Problem dar. Dabei lassen sich diesbezügliche negative Effekte nicht nur bei den „Megafusionen“ beobachten.

2.1 Soziale Wirkungen für Beschäftigung und innerbetriebliche Demokratie

Folgen und Begleitumstände von Fusionen sind Entlassungen, dauerhafte Arbeitsplatzvernichtung und Arbeitsverdichtung durch massive Rationalisierungen und der Abbau sozialer und tariflicher Leistungen und Schutzrechte. Verstärkt wird dieser Prozess noch durch Ausgliederungen und Verkäufe, da die Durchsetzung des „Shareholder Values“ im Rahmen von Fusionen/Übernahmen eine Konzentration auf das Kerngeschäft verlangt. Folglich gibt es eine Entflechtung von Unternehmen und/oder das Aufbrechen korporatistischer Strukturen zwischen Finanzinstitutionen und Unternehmen, die sich von Beteiligungen trennen nur insofern, als dass die Diversifizierung durch die Konzentration auf Kerngeschäfte abgelöst wird. Wirtschaftliche und damit politische Macht organisiert sich also neu und verschwindet nicht durch den Wettbewerb in der Globalisierung oder durch „neue Unternehmen“. Die unternehmerische Macht führt somit nicht nur zu gesellschaftspolitischen Risiken wie im Bericht aufgeführt, sondern die Mitbestimmung in den Betrieben wird zunehmend entwertet. Damit stellt sich die Frage nach innerbetrieblicher Demokratie und sozialer Gestaltung vor einem veränderten Hintergrund. In dieser Hinsicht sind die Instrumente auf nationaler und europäischer Ebene zu stärken, die den Beschäftigten ihre sozialen Rechte sichern und im Zeitalter von „Megafusionen“ auf die neuen Bedingungen reagieren können. Informationsrechte alleine helfen dabei nur wenig, sondern hier Bedarf es neuer, effektiver Einflussmöglichkeiten auf nationaler und europäischer Ebene.

Die PDS-Arbeitsgruppe fordert die Bundesregierung daher auf, im Übernahmegesetz und dem Richtlinienentwurf der EU soziale Sicherungen zu verankern. Zur Sicherung der Interessen von Öffentlichkeit und Belegschaften sollen Regelungen für Übernahmen vorsehen, dass sie nur nach intensiver Information mit Belegschafts- und GewerkschaftsvertreterInnen und in besonderen Fällen nur mit Zustimmung der Belegschaften/Gewerkschaften erfolgen dürfen. Gesetzliche und tarifvertragliche Regelungen sollten

ein Verbot von Massenentlassungen und Betriebsschließungen als Folge von Fusionen enthalten oder vorsehen, dass die sozialen Kosten von derartigen Maßnahmen durch die Unternehmen zu tragen sind.

2.2 Plurinationale Wettbewerbsordnung

Die im Bericht vorgeschlagene Struktur einer plurinationalen Wettbewerbsordnung erscheint uns als problematisch. Sie entspricht dem Vorschlag der EU Kommission für einen plurinationalen Ansatz im Rahmen der WTO-Runde.

Demgegenüber vertreten wir die Auffassung, dass eine multilaterale Vereinbarung notwendig ist, aber die WTO nicht der geeignete Ort ist, um Investitionen und Wettbewerb zu regeln.

Multi- und plurinationale Regelungen müssen an die Einhaltung international gültiger Sozial- und Umweltstandards, menschenrechtliche und demokratische Normen gebunden werden. Darüber hinaus müssen sie mit entwicklungspolitischen und strukturpolitischen Zielsetzungen verbunden werden. Das Regelwerk der WTO umfasst diese Regelwerke nicht und hat darüber hinaus gerade die Öffnung und Liberalisierung der Märkte als prioritäres Ziel.

Die PDS-Arbeitsgruppe fordert die Bundesregierung und die EU-Kommission daher auf, von der Zielsetzung einer Verhandlung im Rahmen der WTO abzurücken. Stattdessen soll eine Konferenz auf UN-Ebene mit allen relevanten Institutionen UNCTAD, UNDP, ILO das Thema behandeln. Hierbei muss eine Partizipation der betroffenen Länder, sozialen Gruppen und Parlamenten gewährt werden.

Im Kern sind die wettbewerbsrechtlichen Probleme, trotz aller fehlenden Regelungen in den Entwicklungs- und Schwellenländern sowie den dortigen personellen und finanziellen Unzulänglichkeiten, ein Problem der OECD Nationen. Denn hier sind die „Global Player“ im wesentlichen beheimatet, werden hofiert und für die gute Aufstellung des heimischen Standortes im „globalen Wettbewerb“ für notwendig erachtet. Aus den daraus verfolgten wirtschafts- und sozialpolitischen Strategien ergeben sich demzufolge auch die Probleme mit der Oligopolisierung und Monopolisierung auf den internationalen Märkten, die häufig den Entwicklungsanstrengungen im Rest der Welt zuwiderlaufen und auch bei uns zu sozialen Problemen führen.¹⁶⁸⁾

Unabhängig davon sehen auch wir die Notwendigkeit, über die bisherigen bilateralen Abkommen und internationalen Vereinbarungen hinauszukommen, um das Problem der Konzentration zu minimieren. Internationale Vereinbarungen über Mindeststandards des internationalen Wettbewerbsrechts, die parallel zum Ausbau der bilateralen Zusammenarbeit geschlossen werden könnten, können deshalb ein weiteren Beitrag zur Vermeidung von Durchsetzungs-Konflikten leisten, ohne dass eine Verwässerung des bereits erreichten Schutzniveaus – vor allem bei der Fusionskontrolle – zu befürchten wäre.

Daher befürworten wir als einen Schritt in diese Richtung einen plurinationalen Ansatz.

¹⁶⁸⁾ Vgl. UNCTAD: World Investment Report 2000 – Cross-border Merger and Acquisitions and Developments, New York/Genf.

Wir fordern die Bundesregierung auf, für einen plurinationalen Ansatz einzutreten. Dieser Schritt darf zunächst nur jene Länder einschließen, die bereits eine entwickelte Wettbewerbsordnung einschließlich einer effizienten Fusionskontrolle besitzen und entsprechende Institutionen aufgebaut haben. In Anbetracht dessen, dass die überwiegende Zahl der transnationalen Konzerne aus diesen Staaten stammt und die überwiegende Zahl von Übernahmen/Fusionen sich in diesen Staaten abspielt, könnte damit ein Schritt gegen die weitere „Vermachtung der Märkte“ ermöglicht werden.

Die in diesem Zusammenhang im Zwischenbericht erörterte beibriffsoffenen Gestaltung des plurilateralen Forums, den auch die EU Kommission für diese Verhandlungen fordert, lehnen wir hingegen ab. Er widerspricht dem Konsensprinzip in der WTO und ist zutiefst undemokratisch. Das Abkommen würde ohne substantielle Mitwirkung der Entwicklungs- und Schwellenländer erarbeitet und deren Bedürfnisse nicht berücksichtigen. Die auch im Bericht zitierte Freiwilligkeit des Beitritts ist bekanntermaßen eine Chimäre, da es Druck auf die Staaten geben wird, die nicht unterzeichnet haben. Auch die EU hat eingeräumt, dass die nichtunterzeichnenden Staaten sonst negative Signale an Investoren aussenden würden. Der „Sachzwang Globalisierung“ würde damit politisch erzeugt.

Der plurilaterale Ansatz kann höchstens die Aufgabe übernehmen, so lange kein multilaterales Regelwerk unter UN-Hoheit existiert, die bereits bestehenden Probleme zu minimieren.

Angesichts der ökonomischen Unterschiede, der speziellen Bedürfnisse und der Unzahl bilateraler Abkommen, in denen heute diese Fragen geregelt werden, fordern wir die Bundesregierung auf, für Entwicklungs- und Schwellenländer auf regionaler Ebene z. B. im Rahmen der UNCTAD ähnliche plurinationalen Ansätze zu fördern, die sich auf die spezielle Situation der nachholenden Entwicklung beziehen und kooperative Lösung von Problemen finden und im Sinne einer gemeinsamen Interessenvertretung (capacity building) gegenüber den transnationalen Konzernen und den OECD Staaten agieren. Diese müssen in Handelsverträgen auf jeder Ebene akzeptiert werden.

Zusatzvotum der PDS-Fraktion zu Kapitel 2: Güter- und Dienstleistungsmärkte, insb. zu 2.6: Sozialstandards und globale Entwicklung

Verantwortliche Mitglieder der PDS-Arbeitsgruppe:
Ulla Lötzer, MdB
Prof. Dr. Jörg Huffschnid

Die Arbeitsgruppe der PDS stimmt vielen Aussagen des Zwischenberichts zu. Sie bewertet es positiv, dass die VerfasserInnen versucht haben die widersprüchlichen und sehr unterschiedlichen Facetten und Entwicklungen der internationalen Austauschprozesse zu benennen. Die Darstellung der Zusammenhänge zwischen Globalisierung und Liberalisierung auf der einen und sozialer Entwicklung auf der anderen Seite, sowie der Rolle der internationalen Organisationen und transnationalen Konzerne fehlen im Zwischenbericht jedoch. Letztlich wäre aber genau dies ein Ansatzpunkt, aus denen sich politische Antworten zur Verminderung der wachsenden globalen Ungleichheit ergeben

würden. Insofern sind auch die Empfehlungen unvollständig.

Ein zentrales Problem ist die zu beobachtende Erosion sozialer Rechte der Beschäftigten sowie die Informalisierung und Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse, aus denen sich die Notwendigkeit ergibt, diesen konkreten Problemen auf internationaler Ebene entgegenzutreten. Dies gilt nicht nur für die Entwicklungs- und Schwellenländer, sondern auch die Industrieländer. Die Auseinandersetzung um das 5 000 × 5 000 Programm bei VW war ein deutliches Beispiel dafür, wie durch interne Standortkonkurrenz innerhalb und zwischen transnationalen Konzernen soziale Standards und Rechte abgebaut werden.

Wir widmen uns im Folgenden der Frage von Sozialstandards und deren Verankerung vor allem im Verhältnis zwischen den Entwicklungs- und Schwellenländern, da diese Frage auch im Zwischenbericht ausführlich diskutiert wird und Empfehlungen erarbeitet wurden. Wir meinen jedoch, dass in der weiteren Arbeit der Enquete Kommission und im Abschlußbericht die Fragen von Sozialstandards und deren Weiterentwicklung in und zwischen den Industrieländern und in ihrem Verhältnis zu Entwicklungs- und Schwellenländern dringend behandelt werden müssen. Die Hinweise auf die Sozialcharta in der EU im Zwischenbericht werden diesem Problem nicht gerecht.

1. Ökonomische Grundlagen

Die im Zwischenbericht festgestellten negativen Effekte der Globalisierung zeigen sich nicht nur in einer stärkeren Polarisation der Einkommen und der zunehmenden ungleichen Entwicklung weltweit, vielmehr verschärft die Kopplung von Handelsliberalisierung und Exportorientierung das Problem erodierender sozialer Standards und ArbeitnehmerInnenrechte. Trotz der in den letzten Jahrzehnten zu beobachtenden deutlichen Liberalisierung des Welthandels auf breiter Basis, konnte die herkömmliche These, Liberalisierung führe grundsätzlich zu Exporterfolgen und darüber implizit zur Verbesserung der sozialen Bedingungen und Stärkung der Rechte von Beschäftigten, nicht verifiziert werden. Ganz im Gegenteil vermelden die Jahresberichte von Amnesty International und des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften eine Zunahme der Verstöße gegen fundamentale Arbeitsrechte.¹⁶⁹⁾ Auch die Feststellung der im Zwischenbericht zitierten OECD Studie, dass es keine Evidenz dafür gebe, dass Länder mit niedrigeren Kernarbeitsnormen eine bessere Handelsleistung haben, wird inzwischen von vielen Untersuchungen in Frage gestellt. So stellt Jessup nach einer Untersuchung der US Importe aus Entwicklungsländern fest, dass der Anteil der demokratischen Länder an den gesamten US Importen zwischen 1989 und 1998 von 56,1 % auf 35,1 % gefallen sei.

Dies gilt um so mehr, wenn nicht nur Kernarbeitsnormen, sondern weitergehende Sozialstandards in die Untersuchung einbezogen werden.

Obwohl im Zwischenbericht festgestellt wird, dass es „volkswirtschaftlich (...) keinen Grund zur Verschlechterung

¹⁶⁹⁾ Vgl. Amnesty International: Annual Report, London, 2000. International Confederation of Free Trade Unions: Annual Survey of Trade Union Rights 1999, Brüssel, 2000.

rung der Arbeitsbedingungen gibt“, findet diese in der Realität der gegenwärtigen Globalisierung gerade statt und verursacht die an anderen Stellen skizzierten Polarisierung und Marginalisierung.

1.1 Liberalisierung und Exportorientierung als Grundlage der Erosion der sozialen Standards

Eine der grundlegenden Bestandteile der Globalisierung ist eine Wirtschaftspolitik der Handelsliberalisierung in Verbindung mit Weltmarktorientierung. Die Liberalisierung durch die Welthandelsverträge und regionalen und bilateralen Freihandelsabkommen, der damit verbundene Abbau jeglicher Import- und Niederlassungsschranken vor allem in den Entwicklungs- und Schwellenländern haben zu einer fortschreitenden Orientierung an Exportproduktion als wirtschaftspolitische Leitlinie geführt und nach und nach alle Länder in die Öffnung des Weltmarktes eingebunden. Verstärkt wurde diese Entwicklung durch die Verschuldungsfälle, die zur Beschaffung von Devisen um jeden Preis zwang.

Dies hat zu einem Verdrängungswettbewerb geführt, der die zunehmende Erosion der sozialen Standards bewirkt.

In seiner ersten Phase in den 70ern wurden vor allem arbeitsintensive Produktionsschritte aus den Industrienationen in benachbarte Billiglohnländer verlagert. Der Anteil halbfertiger und fertiger Produkte am Welthandel stieg. Dies galt insbesondere für die Textil- und Bekleidungsbranche, Spielzeuge, Schuhe und Chips. Der Aufstieg der asiatischen Tigerstaaten hing eng damit zusammen. Der Beschäftigungsanteil von Frauen in den Exportfabriken lag bei 70 bis 80 %.

Inzwischen ist die Konkurrenz dort am schärfsten, wo mit ähnlichen Produktionstechniken vergleichbare Produkte für den Weltmarkt angeboten werden.

Am Beispiel der asiatischen Länder kann die Wirkungskette verdeutlicht werden: „In den letzten zwei Jahrzehnten nahm der Wettbewerb unter den aufstrebenden Volkswirtschaften erheblich zu. Die Hälfte der Weltbevölkerung lebt in fünf asiatischen Ländern mit geringem Durchschnittseinkommen: China, Indien, Indonesien, Pakistan und Bangladesch. Diese Volkswirtschaften waren in den 60er und 70er Jahren weitgehend geschlossen, so dass deren Arbeitskräfte nicht untereinander in der internationalen Konkurrenz standen. Ab Mitte der 80er Jahre öffneten sich Indonesien und China gegenüber dem Weltmarkt, die anderen folgten in den 90er Jahren. Eine Analyse der Exporte asiatischer Länder in die USA, EU und nach Japan ergab, dass sich deren Exportstruktur sehr ähnlich ist (BIZ 1999:114) Im Laufe der 90er Jahre hatte China seinen Marktanteil in den USA auf Kosten seiner asiatischen Wettbewerber ausdehnen können (Palley 2000, Rosen 1999, BIZ 1999, Noland 1998).“¹⁷⁰⁾

Wie diese Entwicklung mit zunehmender Erosion der sozialen Standards einher geht verdeutlichen folgende Entwicklungen.

Die Verlagerung der Produktion aus Industrieländern in Billiglohnländer wird ergänzt durch Verlagerungen zwischen

Entwicklungs- und Schwellenländern. Der Trumpf der weltbilligsten Arbeitskräfte ist nur von kurzfristiger Wirkung. In der Bekleidungs- und Sportschuhindustrie lassen sich Entwicklungen in Asien deutlich machen. In den 70ern Verlagerung vor allem nach Südkorea, Taiwan und Hongkong. Dann auf die Philippinen, nach Thailand und Indonesien, Bangladesch. Die dritte Phase der Verlagerung geht nach China, Vietnam und Kambodscha. Mit Gesetzen zur weiteren Deregulierung konkurrieren die Länder um Produktionsstätten und Direktinvestitionen. Das südkoreanische Arbeitsgesetz von 1996 mit Aufweichung des Kündigungsschutzes, Maßnahmen zur Förderung ungeschützter, flexibler Arbeitsformen, längeren Arbeitszeiten und Einsatz von Streikbrechern. Die Anpassung an die Globalisierung sei notwendig, nachdem sich das jährliche Wachstum verlangsamt habe und die Exportquoten rückläufig waren.

1.2 Die Rolle der Sonderwirtschaftszonen

Die Stärkung der Stellung in der Konkurrenz um Weltmarktanteile wird mit massivem Ausbau von Sonderwirtschaftszonen betrieben. Sie haben in dieser Phase nahezu explosionsartig zugenommen.

Bereits Mitte der 60er Jahre wurden die ersten Maquilas in Mexiko grenznah zu den USA aufgebaut, weitere in Guatemala und El Salvador.

Inzwischen sind außerhalb Chinas nach OECD Schätzungen ca. 27 Millionen Menschen in ihnen beschäftigt, in China kommen noch einmal 18 Millionen dazu. Nach China ist Mexiko das Land mit der zweitgrößten Beschäftigtenanzahl in Sonderwirtschaftszonen. Auch hier sind zunächst 70 % der Beschäftigten Frauen. In der Konkurrenz um Ausnahmeregelungen von Zöllen und Steuern, Bereitstellung von Infrastruktur und insbesondere der Freiheit von Arbeitsschutzgesetzen, Gewerkschaften und Umweltauflagen werben die Entwicklungs- und Schwellenländer damit um Direktinvestitionen. Diese Entwicklung trägt entscheidend zur weiteren Erosion sozialer Standards bei.

1.3 Die Auswirkungen auf die Binnenmärkte

Sonderwirtschaftszonen und Exportorientierung sollten den Anschluss an die Globalisierung sichern und als Entwicklungsmotor dienen. Das Gegenteil hat sich herausgestellt. Die einheimische Produktion der lokalen handwerklichen Bekleidungsindustrie wird ebenfalls von den Billigprodukten verdrängt. Lokale HandwerkerInnen werden, wenn überhaupt, zu Zulieferern der Maquilas oder MigrantInnen für die Niedriglohnproduktion in den benachbarten Industrieländern, wie die Entwicklung in Mexiko deutlich gemacht hat.

Nach Angaben der UNCTAD im Weltentwicklungsbericht hat diese wirtschaftspolitische Orientierung zu steigenden Importraten und sinkenden Wachstumsraten in den Entwicklungsländern geführt.

Ansätze zur Produktion höherwertiger Produkte wurden vielfach zurückgenommen. Auch dies am Beispiel Bangladesch. Nachdem britische Kolonialisten die einheimische Tuchherstellung zerstört hatten, verhängte die Regierung nach der Unabhängigkeitserklärung Einfuhrbeschränkungen. Auf Druck von Weltbank und IWF wurden diese in den 80ern gelockert. Jetzt kaufen sie die Stoffe zur Weiterverar-

¹⁷⁰⁾ Scherrer, Christoph/Greven, Thomas: Sozialstandards im internationalen Handel, Kurzgutachten für die Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“ des Deutschen Bundestages, Berlin, 2001.

beitung im Ausland, dafür sind sie im Welttextilabkommen von Quotenbeschränkungen ausgenommen. Auf den Druck, der aus dem Auslaufen des Abkommens spätestens 2005 entsteht, reagierte Bangladesch mit der Einrichtung zweier weiterer Freihandelszonen als Angebot an ausländische Investoren, in denen die nationalen Arbeitsschutzgesetze nicht gelten, gewerkschaftliche Organisation und Streiks verboten sind.

1.4 Die besondere Rolle der Liberalisierung der Landwirtschaft

Diese Entwicklung wurde durch die Liberalisierung der Landwirtschaft im Rahmen der Uruguay-Runde weiter forciert. In den Entwicklungs- und Schwellenländern folgt die Umstellung auf Exportproduktion und devisaorientierte Landwirtschaft. Einfuhrzölle werden gesenkt. IWF und Weltbank drängen kontinuierlich zum Abbau von Nahrungsmittelsubventionen. Hochsubventionierte Agrarprodukte aus USA und EU überschwemmen die Binnenmärkte der Entwicklungs- und Schwellenländern. Schnittblumen, Garnelenzucht, Vanille für den Export treten an die Stelle von landwirtschaftlicher Selbstversorgung mit hohen ökologischen und sozialen Folgekosten. Nicola Bullard verweist in ihrem Gutachten auf die Marginalisierung der kleinen Farmer und die Entwicklung der Arbeitslosigkeit als Folgen dieser Entwicklung. Erhöhter Druck auf Sozialstandards sind die Konsequenzen.

1.5 Der informelle Sektor

Dies führt auch zur Zunahme des informellen Sektors. Parallel zu der verschärften Konkurrenz zwischen den Entwicklungs- und Schwellenländern hat der informelle Sektor dramatische Ausmaße angenommen. Zwischen 1990 und 1994 betrug der Anteil der Arbeit im informellen Sektor an der neuen Beschäftigungsentwicklung in Latein Amerika 80 %, mehr als 90 % aller neuen Arbeitsplätze im Afrika waren im informellen Sektor. Nach Angaben des IBFG arbeiteten 1995 bereits weltweit 200 Millionen Menschen in Zulieferbetrieben für die Exportindustrie, dagegen waren 4,5 Mio. in den Sonderwirtschaftszonen in 60 Ländern beschäftigt, 14 bis 40 Mio. in Sonderwirtschaftszonen von China.

In Heimarbeit und Hinterhöfen arbeiten Frauen und zunehmend Kinder unter noch miserableren Bedingungen.

1.6 Transnationale Konzerne als Verursacher und Gewinner dieser Entwicklung

Gewinner und Betreiber dieses Prozesses sind die transnationalen Konzerne. Auf Grund der völligen Freizügigkeit sind sie in der Lage Produktionsstätten zum jeweils billigsten Anbieter zu verlagern und die Wertschöpfungsketten über den Globus zu verteilen.

Tony Tujan, Direktor des Forschungszentrums IBON in Manila charakterisierte die Entwicklung wie folgt: „Es ist gängige Praxis der Konzerne, eine philippinische Firma das Design für ein Kleidungsstück entwerfen zu lassen, bei chinesischen Produzenten die Kosten zu erfragen und damit dann Druck auf den philippinischen Betrieb auszuüben, unter diesem Preis zu arbeiten. Diesen Druck geben die Hersteller an die Subunternehmer und die Beschäftigten weiter.“

Die Gefahr ist um so größer, je mehr es sich um Produkte handelt, die auf dem Einsatz geringqualifizierter Arbeit beruhen und damit leicht verlagerbar sind.

Aber auch in bezug auf die Konkurrenz um Neuansiedlungen und Direktinvestitionen haben sie die Macht, die Länder und Beschäftigten oder Arbeitslosen gegeneinander auszuspielen.

Scheinbar widerspricht dem die Tatsache, dass Konzerne hauptsächlich in OECD Ländern und dynamische Märkte investieren. Zum einen ist hier zumindest festzuhalten, dass sie auch in diesen Ländern in der Auseinandersetzung um Neuansiedlungen, Investitionen und Verlagerungen den Druck auf die sozialen Bedingungen forciert haben. Für die Investitionen, in Entwicklungs- und Schwellenländer muss man festhalten, dass zunehmend Subunternehmen aus dem informellen Sektor beauftragt werden und die Entwicklung des informellen Sektors zielstrebig durch Outsourcing betrieben wird. Ein großer Teil fließt in Sonderwirtschaftszonen.

Auch in regionalen Wirtschaftszonen, wie der NAFTA wird ihre Rolle und die Entwicklung deutlich. Die Wertschöpfungskette wird über die Länder je nach Kosten verteilt und die arbeitsintensiven Bereiche werden zunächst nach Mexiko verlagert. Mexiko wird darüber hinaus zunehmend zum Vorhof für Exportproduktion in die USA. In der zweiten Phase beginnt der Verdrängungswettkampf um die arbeitsintensiven Bereiche in der Region zwischen Mexiko und anderen Entwicklungs- und Schwellenländern.

1.7 Die Liberalisierung und Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge

Die Liberalisierung und Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge und Dienstleistungen, ohne Absicherung sozialer Standards und Leistungen, die sowohl von den Regierungen, wie den internationalen Organisationen betrieben wurden, gehören in den letzten Jahren zusätzlich zu den Prozessen, mit denen die Erosion sozialer Standards vorangetrieben wird. Regionale oder weltweite öffentlichen Ausschreibungen um den jeweils billigsten Preis von Leistungen der Daseinsvorsorge und in der öffentlichen Beschaffung werden die sozialen Standards unterminiert.

1.8 Die Rolle der internationalen Organisationen

IWF und Weltbank haben mit ihrer seit 20 Jahren an Währungsstabilität für die Finanzanleger orientierten Politik maßgeblich zu dieser Erosion beigetragen. Der Abbau sozialer Leistungen, Druck in Richtung weiterer Exportorientierung, umfassende Liberalisierungsmaßnahmen, Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge sind wesentliche Bestandteile ihrer Politik der letzten 20 Jahre, die insbesondere mit den Strukturanpassungsprogrammen durchgesetzt wurden. Argentinien, als „Musterschüler“ dieser Entwicklung macht die Ergebnisse deutlich. Sie senkten die Zölle und Abgaben, den Konzernen wurden Auflagen und Kontrollen erlassen, die Privatisierungswelle überschwemmte Argentinien. Die Geldentwertung wurde gestoppt, die internationalen Finanzmarktakteure investierten wieder in Argentinien, die Arbeitslosigkeit und Armut schnellten hoch, jeder dritte lebt heute im Elend.

Eine besondere Rolle spielt das Streitschlichtungsverfahren und die WTO Schiedsgerichtsbarkeit. Auch sie wird im Zwischenbericht nicht problematisiert. Die zurückliegenden Erfahrungen belegen jedoch deutlich, dass die Gestaltungsspielräume der Regierungen in den Bereichen Gesundheits- und Arbeitsschutz, Umweltschutz, Ernährungssicherheit durch die bisher verhandelten Streitfälle massiv eingeschränkt wurden. Darauf basierend ergaben sich bis heute Eingriffe hinsichtlich der sozialen Gestaltung wirtschaftlicher Prozesse. Allein durch die Androhung, das WTO Schiedsgericht anzurufen, wurden soziale oder ökologische Regulierungen von nationalen und kommunalen Regierungen zurückgenommen. In einer umfangreichen Studie des größten amerikanischen Verbraucherverbandes Public Citizen wird dies anhand einhundert konkreter Fälle anschaulich belegt.¹⁷¹⁾ Ungeklärt ist darüber hinaus bis heute, ob und inwieweit die WTO soziale Gütesiegel und Guidelines als „Handelshindernis“ einstuft, so dass selbst der zu begrüßende aber nicht weit genug gehende Ansatz freiwilliger Selbstverpflichtungen von Unternehmen im Rahmen der „WTO Rechtsauslegung“ nicht eindeutig zulässig ist.

Hingegen sind die Durchsetzungsmechanismen der ILO oder auch des UN-Ausschusses zur Überwachung des Paktes für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung sehr beschränkt.

2. Perspektiven für eine globale Sozialordnung

Der Erosion sozialer Standards wirksam entgegenzutreten erfordert eine radikale Abkehr von der neoliberalen Wirtschaftspolitik und umfassende Maßnahmen im Sinne einer Orientierung an den Leitlinien von sozialer Gerechtigkeit und demokratischer Entwicklung.

Da der verschärfte Konkurrenzkampf zwischen Entwicklungs- und Schwellenländern die Ursache für die Erosion sozialer Verhältnisse ist, kann ihr auf nationaler Ebene allein nicht begegnet werden. Eine internationale Koordination und Anerkennung ist Voraussetzung für die Weiterentwicklung auch auf nationaler Ebene. Nur dann brauchen die Länder nicht zu befürchten, dass sie sich durch die Einhaltung schlechter stellen als ihre Konkurrenten. Allerdings können sie auch andere Länder nicht im Wettbewerb auf Kosten der sozialen Standards verdrängen und ihre Weltmarktposition durch einen „race to the bottom“ stärken.

Der in anderen Teilen des Zwischenberichts angeführte „Souveränitätsverlust der Nationalstaaten“ zeigt sich im Bereich der Sozialstandards konkret. Durch die Handelsliberalisierung ohne international verbindlich anerkannte Sozialstandards werden transnationale Konzerne befähigt, die Länder gegeneinander im Wettbewerb um die niedrigsten Bedingungen auszuspielen. Diese Bedingungen schränken tatsächlich die nationale Souveränität der Staaten und Regierungen in Bezug auf soziale Entwicklung ein.

Erst durch internationale, verbindlich anerkannte soziale Regelungen und wirksame Mechanismen zu ihrer Durchsetzung werden sie auch national befähigt, diese weiterzuent-

wickeln und diese Entwicklung in die internationalen Regelungen einzubringen.

2.1 Stärkung einer binnenmarktorientierten Wirtschaftspolitik

Die auch im Zwischenbericht empfohlenen Maßnahmen zum Abbau von Exportsubventionen in den Industrieländern und zur Öffnung der Märkte für die Entwicklungs- und Schwellenländer reichen nicht aus.

In ihrem Gutachten für die Enquete Kommission hat Nicola Bullard die Diskussion um internationale Sozialstandards aus der Sicht der Entwicklungs- und Schwellenländer aufgrund ihrer unterschiedlichen Ausgangslage, ökonomischen Potenz und der Probleme bei der nachholenden Entwicklung und der Exportorientierung in der Wirtschaftspolitik dargelegt.¹⁷²⁾ Dieses Gutachten konnte noch nicht in vollem Umfang in die Diskussion und Arbeit der Enquete Kommission einbezogen werden. Sie verweist auf die besondere Rolle der Landwirtschaft, der kleinen Farmer und des informellen Sektors für die Entwicklungsperspektive hinsichtlich der Implementation von Sozialstandards. Neben der Öffnung der Märkte in den Industrieländern für die Produkte aus dem „Süden“ sind deshalb insbesondere Strategien für eine binnenmarktorientierte Landwirtschaft und Industrialisierung erforderlich, die auch Zölle und andere Barrieren zum Schutz vor Importen insbesondere in der Landwirtschaft im WTO Abkommen erforderlich machen. Andernfalls ergebe sich kaum eine Chance, eine wirkliche auf die jeweiligen nationalen und regionalen Bedürfnisse abgestimmte Entwicklung zu forcieren.

Der Erhalt der öffentlichen Daseinsvorsorge und die Absicherung sozialer Standards in öffentlichen Ausschreibungen und dem öffentlichen Beschaffungswesen spielt eine weitere wesentliche Rolle in Bezug auf die Entwicklung sozialer Standards.

Die PDS Arbeitsgruppe fordert die Bundesregierung auf, in der EU und den internationalen Verhandlungen, aber auch ihrer Entwicklungspolitik und bilateralen Verträgen, diese Positionen zu unterstützen. Statt eine weitere Liberalisierung zu forcieren, sollte die Bundesregierung sich für Maßnahmen und Projekte zur Stärkung der Binnenmarktorientierung in den Entwicklungs- und Schwellenländern einsetzen, Möglichkeiten der Positiv-Diskriminierung, mittels Zöllen und anderer Barrieren zum Schutz vor ruinösen Importen schaffen und Regulierungen für ausländische Direktinvestitionen im Hinblick auf soziale Standards unterstützen.

2.2 Globales Forum für soziale Entwicklung

Die im Zwischenbericht vertretene Auffassung, das „Globale Forum für Soziale Entwicklung“ sei ein wichtiger erster Schritt für eine globale Sozialordnung, kann in dieser verkürzten und isolierten Form von uns nicht geteilt werden. Natürlich ist es zu begrüßen, dass die soziale Dimension in einem solchen Forum in die Diskussion einbezogen wird. Allerdings steht dieser Vorschlag im Kontext der 1999 vor der 3. Ministerkonferenz in Seattle vorgelegten Strategie der EU, für eine umfassende Liberalisierungsrunde in

¹⁷¹⁾ Vgl. Wallach, Lori/Sforza Michelle: Whose Trade Organization? Corporate Globalization and the Erosion of Democracy – An Assessment of the World Trade Organization, Washington D.C., 1999.

¹⁷²⁾ Vgl. Bullard, Nicola: Social Standards in international Trade, NGO – Focus on Global South, Bangkok, 2001.

der WTO einzutreten. Von dieser bereits damals gescheiterten und nicht zielführenden Strategie sollte endgültig Abstand genommen werden. Vielmehr würden mit diesem Ansatz soziale Fragen in dem favorisierten „Globalen Forum für Soziale Entwicklung“ diskutiert werden, während gleichzeitig die Liberalisierung in zahlreichen Bereichen ohne Einigung auf die Implementierung von Sozialstandards und Kernarbeitsnormen an anderer Stelle forciert wird. Damit würde sich der skizzierte Wettbewerb zu Lasten sozialer Standards und Kernarbeitsrechten weiter durchsetzen und auf bisher „ausgeschlossenen“ Bereiche ausdehnen, wie die laufenden Verhandlungen über den Dienstleistungssektor (GATS) in der WTO belegen. Die immer wieder angemahnten Lösungen der sozialen Probleme und der Rechtlosigkeit der Beschäftigten rückt so in weite Ferne.

Angesichts der zurückliegenden Erfahrungen fordern zahlreiche Entwicklungsländer und zivilgesellschaftliche Organisationen statt dessen zu Recht vor dem Start einer neuen umfassenden Runde von Handelsliberalisierung, ein Moratorium zur Evaluierung der Auswirkungen der bisherigen Liberalisierungspolitik und der Effekte der zurückliegenden Uruguay-Runde für die Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer hinsichtlich der sozialen und ökologischen Situation, insbesondere unter den Aspekten der Lage von Frauen und Kindern, der Menschen- und ArbeitnehmerInnenrechte, der Beschäftigung und Vermögensverteilung und der Entwicklungsperspektiven der Länder des Südens. In diesem Kontext würde ein „Globales Forum für Soziale Entwicklung“ tatsächlich einen Fortschritt bedeuten, wenn es sich diesen Aufgaben widmen würde und die sich daraus ergebende Expertise zur Korrektur der bisherigen, fehlgeschlagenen Konzeptionen beitragen könnte. Dieses würde aber das Abrücken der EU von weiteren Liberalisierungsschritten in einer neuen WTO Runde, im Rahmen der Dienstleistungsverhandlungen, in bilateralen Abkommen und im innereuropäischen Prozess voraussetzen, mit denen täglich neue Fakten hinsichtlich des direkten und indirekten Drucks auf soziale Sicherungssysteme und garantierte soziale Rechte geschaffen werden.

Die PDS Arbeitsgruppe fordert die Bundesregierung auf, ihre Haltung zum Start einer umfassenden WTO-Runde zu revidieren und die WTO und GATS Runde zurück zu stellen. Statt dessen das „Globale Forum für soziale Entwicklung“ dazu genutzt werden, eine Evaluierung der Auswirkungen der bisherigen Liberalisierungspolitik für die Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer hinsichtlich der sozialen und ökologischen Situation vorzunehmen. Insbesondere sollen die Aspekte der Lage von Frauen und Kindern, der Menschen- und ArbeitnehmerInnenrechte, der Beschäftigung und Vermögensverteilung, sowie die Entwicklungsperspektive der Länder des Südens bewertet und Konsequenzen für eine an sozialer Gerechtigkeit, Demokratie und ökologischer Nachhaltigkeit orientierten Entwicklung gezogen werden.

2.3 Die Weiterentwicklung der Auseinandersetzung um Sozialstandards und Kernarbeitsnormen

Um die Diskussion über Sozialstandards voranzutreiben ist es unser Ansicht nach notwendig, verschiedene Aspekte und Ebenen miteinander zu verbinden, um die negativen

Effekte so gering wie möglich zu halten und die positiven Effekte zu verstärken.

In ihrem Gutachten favorisiert Nicola Bullard regionale Abkommen und mahnt eine Reform der ILO an, die Arbeitslose, Beschäftigte aus dem informellen Sektor und der Landwirtschaft stärker in die Diskussion um Sozialstandards mit einbezieht. Für eine strategische Entwicklungsoption, die eine bessere Durchsetzung von internationalen Sozialstandards gewährleistet, werden umfassende Schritte zur Reform der internationalen Organisationen und der Kontrolle transnationaler Konzerne gefordert, mit denen sich die Enquete in der weiteren Arbeit auseinandersetzen sollte.

Die PDS-Arbeitsgruppe fordert die Bundesregierung auf, sich in der EU und internationalen Verhandlungen für die Unterstützung regionaler Abkommen z. B. im Rahmen der UNCTAD einzusetzen und dafür Mittel bereitzustellen.

Die einseitig auf die Interessen des Freihandels zu Lasten sozialer und ökologischer Schranken ausgerichtete Rolle der WTO (einschließlich ihrer Schiedsgerichtsbarkeit) sowie die Rolle von IWF und Weltbank, die Zunahme bilateraler Abkommen und die wachsende Bedeutung transnationaler Konzerne für die soziale Entwicklung – all dies erfordert ein demokratisch legitimiertes, System international als verbindlich anerkannter Normen und verbindliche Strategien zu ihrer Durchsetzung und Überwachung.

Die Stärkung der ILO und der UN-Organisationen, die Einbeziehung des informellen Sektors und der Nichtbeschäftigten sind dabei wesentliche Bestandteile.

Die PDS-Arbeitsgruppe fordert die Bundesregierung auf, sich für den Vorschlag des internationalen Bundes freier Gewerkschaften einzusetzen, Kernarbeitsnormen in Handelsabkommen zu verankern und weitere Schritte zur Stärkung der sozialen Interessen in den internationalen Organisationen, wie auch zur Stärkung der ILO zu gehen.

Wegen der wachsenden Bedeutung des informellen Sektors müssen Wege gefunden werden, den informellen Sektor und die Nicht-Beschäftigten in die ILO einzubinden.

Das Überwachungs- und Beschwerdeverfahren der ILO soll mit dem Streitschlichtungsverfahren der WTO verbunden werden.

Es soll ein Beschwerdemechanismus eingerichtet werden, der, unter Einbeziehung der Gewerkschaften und NGOs der betroffenen Länder, die vermutete Verletzung untersucht.

In Zusammenarbeit mit der Regierung und Organisationen der Zivilgesellschaft soll von der ILO ein Aktionsplan erarbeitet werden, der die Voraussetzungen zur Einhaltung der Normen schafft. Erst wenn keine Anstrengungen zur Verbesserung getroffen werden, soll eine Verwarnung ausgesprochen und nach weiterer Prüfung zum Instrument der Handelssanktionen gegriffen werden. Durch Transparenz, klare Regelungen und Beteiligung der betroffenen Regierung und der zivilgesellschaftlichen Gruppen der Länder muss sichergestellt werden, dass diese Maßnahmen nicht zu protektionistischen Zwecken missbraucht werden können.

Die international und regional vereinbarten Normen, müssen ebenso verbindlich durch Weltbank und IWF anerkannt und unterstützt werden, wie in internationalen, regionalen und bilateralen Verträgen und der Entwicklungspolitik. Auch für die Durchsetzung und Überwachung dieser Ent-

wicklung sollten Mechanismen unter Federführung der ILO entwickelt werden.

In bezug auf weitergehende Standards, müssen auch die Rolle und die Rechte des UN Ausschusses für die Überwachung des Paktes für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte einbezogen werden, denn auch der UN Ausschuss hat außer Berichts- und Veröffentlichungsrechten bisher keinerlei Möglichkeiten der Durchsetzung.

Die PDS-Arbeitsgruppe fordert die Bundesregierung auf, sich für ein internationales Abkommen über Sonderwirtschaftszonen einzusetzen, in dem die sozialen Standards und Rechte der Beschäftigten in vollem Umfang zu wahren sind.

Ohne eine Lösung für die spezielle Problematik der Sonderwirtschaftszonen, kann der Erosion der sozialen Standards ebenfalls nicht begegnet werden. Insofern ist ein internationales Abkommen über die Anerkennung der sozialer und ökologischer Standards, die national oder in internationalen und regionalen Abkommen vereinbart wurden, in Sonder-

wirtschaftszonen mit Maßnahmen der Überwachung, als Mindestgrundlage dringend erforderlich. Auch ihre Vorzugsbehandlung in Bezug auf Steuern sollte ausgeschlossen werden. Mit einem Aktionsplan sollten weitere Maßnahmen zur schrittweise Abschaffung geprüft und festgelegt werden.

Die PDS-Arbeitsgruppe fordert die Bundesregierung auf, sich für verbindliche und wirksame Mechanismen zur Durchsetzung und Überwachung sozialer Normen gegenüber transnationalen Konzernen, insbesondere in Bezug auf Verhaltenskodizes und Gütesiegel einzusetzen.

Flankierend ist die unüberschaubare Anzahl von freiwilligen Verhaltenskodizes und sozialen Gütesiegel zu vereinheitlichen (staatliche Beobachtung, Kontrolle oder Zertifizierung) und die Offenlegung der Wertschöpfungsketten (Produktionsstandorte) einzufordern. Den Nicht-Regierungsorganisationen soll Hilfestellung beim Aufbau von Monitoring-Systemen gegeben werden. Die Anerkennung durch die WTO muss sichergestellt werden.

Anhang 2: Kommissionsunterlagen**Verzeichnis der Kommissionsdrucksachen**

Kommissionsdrucksachen sind im Internet verfügbar unter „<http://www.bundestag.de/globalisierung>“.

KDrs	Thema/Verfasser	Datum
1	Fragen- und Sachverständigenkatalog für eine öffentliche Anhörung der Enquete-Kommission „Globalisierung“ am 23. Oktober 2000 zum Thema „Reform der internationalen Finanzmarktinstitutionen – Reformvorschläge und Verhandlungsstand“	10. 10. 00
1a	Stellungnahmen der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog (KDrs 14/1) für die öffentliche Anhörung am 23. Oktober 2000 Dr. Jürgen Stark, Vizepräsident der Deutschen Bank, Frankfurt am Main Prof. Dr. Mario Giovanoli, Rechtsberater der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Basel	19. 10. 00
1b	Stellungnahmen der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog (KDrs 14/1) für die öffentliche Anhörung am 23. Oktober 2000 Caio K. Koch-Weser, Staatssekretär beim Bundesminister der Finanzen, Berlin	23. 10. 00
1c	Stellungnahmen der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog (KDrs 14/1) für die öffentliche Anhörung am 23. Oktober 2000 Heidemarie Wieczorek-Zeul, Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin	25. 10. 00
2	Fragen- und Sachverständigenkatalog für eine öffentliche Anhörung der Enquete-Kommission „Globalisierung“ am 4. Dezember 2000 zum Thema „Macht oder Ohnmacht der Politik? Global Governance als Antwort auf Globalisierung“ (Teil I)	22. 11. 00
2a	Vortragsbegleitende Unterlagen der Sachverständigen für die öffentliche Anhörung am 4. Dezember 2000 Dr. Dirk Messner, Geschäftsführer des Instituts für Entwicklung und Frieden/Universität Duisburg Dr. Inge Kaul, Direktorin des Office of Development Studies/UNDP, New York Dr. Wolfgang Reinicke, Leiter des UN Project on Global Public Policy Networks, Genf	29. 11. 00
2b	Stellungnahmen der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog (KDrs 14/2) für die öffentliche Anhörung am 4. Dezember 2000 Dr. Inge Kaul, Direktorin des Office of Development Studies/UNDP, New York	04. 12. 00
3	Fragen- und Sachverständigenkatalog für eine öffentliche Anhörung der Enquete-Kommission „Globalisierung“ am 22. Januar 2001 zum Thema „Macht oder Ohnmacht der Politik? Global Governance als Antwort auf Globalisierung“ (Teil II)	09. 01. 01
3a	Vortragsbegleitende Unterlagen der Sachverständigen für die öffentliche Anhörung am 22. Januar 2001 Prof. Dr. Michael Zürn, Institut für Interkulturelle und Internationale Studien, Universität Bremen Peter Wahl, Mitglied des geschäftsführenden Vorstands von WEED – Wirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V., Bonn Prof. Dr. Dr. h.c. Otfried Höffe, Leiter der Forschungsstelle Politische Philosophie, Philosophisches Seminar der Universität Tübingen	17. 01. 01
4	Fragen- und Sachverständigenkatalog für eine öffentliche Anhörung der Enquete-Kommission „Globalisierung“ am 12. Februar 2001 zum Thema „Arbeit ohne Grenzen – Die Auswirkungen und Herausforderungen der Globalisierung auf Arbeit und Qualität der Arbeit“	06. 02. 01

KDRs	Thema/Verfasser	Datum
4a	Vortragsbegleitende Unterlagen der Sachverständigen für die öffentliche Anhörung am 12. Februar 2001 Dr. Werner Sengenberger, Co-ordinator, ILO Decent Work Pilot Programme, Internationales Arbeitsamt (ILO), Genf Kari Tapiola, Exekutivdirektor, Internationales Arbeitsamt (ILO), Genf Hans-Dieter Lorenz, Leiter der Verbindungsstelle International Organization for Migration (IOM), Berlin	05. 02. 01
4b	Vortragsbegleitende Unterlagen der Sachverständigen für die öffentliche Anhörung am 12. Februar 2001 Kari Tapiola, Exekutivdirektor, Internationales Arbeitsamt (ILO), Genf Begleittext zum Vortrag von Dr. Heiner Flassbeck (UNCTAD) Begleittext zum Vortrag von Dr. John P. Martin (OECD)	09. 02. 01
4c	Stellungnahmen der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog (KDRs 14/4) für die öffentliche Anhörung am 12. Februar 2001 John P. Martin, Director, Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs (OECD), Paris	12. 02. 01
4d	Stellungnahmen der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog (KDRs 14/4) für die öffentliche Anhörung am 12. Februar 2001 John P. Martin, Director, Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs (OECD), Paris (deutsche Übersetzung der Stellungnahme, s. KDRs 14/4 c) Werner Sengenberger, ILO Genf (ergänzte und überarbeitete Fassung der Stellungnahme vom 30. Januar 2001, s. KDRs 14/4 a) Dr. Heiner Flassbeck, UNCTAD, Genf (Vortragsbegleitende Unterlage)	26. 02. 01
5	Vortragsbegleitende Unterlagen zum öffentlichen Vortrag (öffentliche Anhörung) von Prof. Saskia Sassen, University of Chicago and Centennial Visiting Professor, London School of Economics am 12. Februar 2001	12. 02. 01
6	Fragen- und Sachverständigenkatalog für eine öffentliche Anhörung der Enquete-Kommission „Globalisierung“ am 5. März 2001 zum Thema „Zukunft der Arbeit – Europa im globalen Wandel“	26. 02. 01
6a	Stellungnahmen der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog (KDRs 14/6) für die öffentliche Anhörung am 5. März 2001 Prof. Dr. Helmut Pütz, Präsident des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB), Bonn Dr. Ulrich Walwei, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg	26. 02. 01
6b	Vortragsbegleitende Unterlagen der Sachverständigen für die öffentliche Anhörung am 5. März 2001 Georg Fischer, Acting Director, Employment and Social Affairs DG, Europäische Kommission, Brüssel	28. 02. 01
6c	Stellungnahmen der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog (KDRs 14/6) für die öffentliche Anhörung am 5. März 2001 Bundesministerium für Familie, Frauen und Jugend, Bonn Manfred Kremer, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bonn Klaus Schmitz, Leiter der Unterabteilung VII a Europäische Union/Europäische Sozialpolitik, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Berlin Georg Fischer, Europäische Kommission, Acting Director, Employment and Social Affairs DG, Brüssel (Übersicht zum Vortrag)	02. 03. 01
7	Vortragsbegleitende Unterlagen zum öffentlichen Vortrag (öffentliche Anhörung) von Christopher Flavin, Präsident des Worldwatch Institute, Washington D.C., am 2. April 2001	28.03. 01
8	Fragen- und Sachverständigenkatalog für eine öffentliche Anhörung der Enquete-Kommission „Globalisierung“ am 7. Mai 2001 zum Thema „Perspektiven und Reformoptionen der internationalen Wettbewerbspolitik“ (Teil I)	25.04. 01
8a	Stellungnahmen der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog (KDRs 14/8) für die öffentliche Anhörung am 7. Mai 2001 Prof. Dr. Klaus Peter Kisker, Institut für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsgeschichte, FU Berlin	03. 05. 01

KDRs	Thema/Verfasser	Datum
9	Fragen- und Sachverständigenkatalog für eine öffentliche Anhörung der Enquete-Kommission „Globalisierung“ am 14. Mai 2001 zum Thema „Perspektiven und Reformoptionen der internationalen Wettbewerbspolitik“ (Teil II)	25. 04. 01
9a	Vortragsbegleitende Unterlagen der Sachverständigen für die öffentliche Anhörung am 14. Mai 2001 „Competition Policy, Development and Developing Countries“, Working Paper, Trade-Related Agenda, Development and Equity, Dr. Ajit Singh, Professor of Economics and Senior Fellow, Queens' College, University of Cambridge „Die Wettbewerbspolitik in Europa und der Bürger“, Allgemeine Informationen der Europäischen Kommission, Europäische Gemeinschaften, 2000	10. 05. 01
9b	Stellungnahmen der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog (KDRs 14/9) für die öffentliche Anhörung am 14. Mai 2001 „Competition Policy, Globalization and Economic Development“, Dr. Ajit Singh, Professor of Economics and Senior Fellow, Queens' College, University of Cambridge	14. 05. 01
10	Fragen- und Sachverständigenkatalog für eine öffentliche Anhörung der Enquete-Kommission „Globalisierung“ am 28. Mai 2001 zum Thema „Chancen und Risiken der Informationsgesellschaft“	16. 05. 01
10a	Stellungnahmen der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog (KDRs 14/10) für die öffentliche Anhörung am 28. Mai 2001 Jean Gurunlian, UNCTAD, Genf	22. 05. 01
10b	Stellungnahmen der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog (KDRs 14/10) für die öffentliche Anhörung am 28. Mai 2001 Dr. Detlef Eckert, EU-Kommission, Brüssel MR Bernd-Wolfgang Weiermann, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi), Berlin Michael Dörnmann, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA), Berlin MR Dr. Wolf-Dieter Lukas, Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Berlin MR Michael Rügner, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin	25. 05. 01
10c	Stellungnahmen der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog (KDRs 14/10) für die öffentliche Anhörung am 28. Mai 2001 „The New Economy: Beyond the Hype“, Executive Summary of the Final Report on the OECD Growth Project; „The New Economy: Beyond the Hype“ Final Report on the OECD Growth Project, Dr. Herwig Schlögl, stellv. Generalsekretär der OECD, Paris	28. 05. 01
11	Fragen- und Sachverständigenkatalog für eine öffentliche Anhörung der Enquete-Kommission „Globalisierung“ am 18. Juni 2001 zum Thema „Wasser – Ein weltweit immer knapper werdendes Gut“	06. 06. 01
11a	Stellungnahmen der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog (KDRs 14/11) für die öffentliche Anhörung am 18. Juni 2001 Dr. Joachim Richter, Managing Director, AquaMundo GmbH, Mannheim Bruno Wenn, Leiter des Bereiches Auslandssekretariat, Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt Dr. Uschi Eid, Parl. Staatssekretärin, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) Dr. Hazim El-Naser, Staatssekretär, Ministry of Water and Irrigation, Jordanien Dr. Susanne Neubert, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn	11. 06. 01
11b	Stellungnahmen der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog (KDRs 14/11) für die öffentliche Anhörung am 18. Juni 2001 Achim Steiner, Generalsekretär, The World Conservation Union (IUCN), Genf Dipl.-Ing. Agr. António Pires, Senior Advisor, Anja Thust, Junior Professional Officer, Sekretariat der Konvention der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung (UNCCD), Bonn WBGU-Geschäftsstelle, Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, Berlin	14.06. 01

KDrs	Thema/Verfasser	Datum
11c	Stellungnahmen der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog (KDrs 14/11) für die öffentliche Anhörung am 18. Juni 2001 Vortrag Dipl.-Ing. Agr. António Pires, Senior Advisor, Sekretariat der Konvention der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung (UNCCD), Bonn Statement (Translation) by Mr. António Pires, Senior Advisor of the United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD), Bonn Statement (s. auch KDrs. 14/11 a) by Dr. Hazim El-Naser, Ministry of Water and Irrigation, Jordanien Achim Steiner, Generalsekretär, The World Conservation Union (IUCN), Genf, Bericht „Ausweg aus dem Wasserdilemma: Natürliche Gewässer sichern und menschlichen Bedarf decken“ Prof. Dr. Joseph Alcamo, Wissenschaftliches Zentrum für Umweltsystemforschung, Gesamthochschule Kassel, Bericht „Die Weltwasser-Situation: Ergebnisse einer Studie für die World Water Commission“	05. 07. 01
11d	Stellungnahme der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog (KDrs 14/11) für die öffentliche Anhörung am 18. Juni 2001 Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bonn	09. 07. 01

Verzeichnis der von der Enquete-Kommission vergebenen Gutachten

- Aberle, Gerd (2001). Globalisierung, Verkehrsentwicklung und Verkehrskosten. Gießen.
- Bullard, Nicola (2001). Social Standards in International Trade. Bangkok.
- Diehl, Markus und Nunnenkamp, Peter (2001). Regulative Folgen der Asienkrise. Kiel.
- Dieter, Heribert (2000). Regulative Folgen der Asienkrise. Berlin.
- Gerke, Wolfgang (2001). Strukturen und Regulierung von Investment- und Pensionsfonds in ausgewählten Ländern. Nürnberg.
- Heinrich, Ralph P. (2000). Wohlstandsmehrung durch Freiheit des internationalen Kapitalverkehrs. Kiel.
- Katzenberger, Paul (2000). Geistiges Eigentum und Urheberrecht im Zeichen der Globalisierung. München.
- Liebig, Klaus (2000). Der Schutz geistiger Eigentumsrechte in Entwicklungsländern: Verpflichtungen, Probleme, Kontroversen. Bonn.
- Pfeiffer, Hermannus (2000). Regulierung von Investment- und Pensionsfonds im internationalen Vergleich. Hamburg.
- Sautter, Hermann (2001). Sozialstandards im Globalisierungsprozess – Inhalt und Durchsetzungsmöglichkeiten. Göttingen.
- Scherrer, Christoph (2001). Sozialstandards im internationalen Handel. Kassel.
- Wolf, Frieder Otto (2000). Bedingungen und Folgen des Einflusses von Bewegungen der Zivilgesellschaft auf die internationalen Finanzinstitutionen. Berlin.

Anhörungen der Enquete-Kommission

Die Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ hat seit ihrer Konstituierung am 13. März 2000 bis zum 2. Juli 2001 insgesamt 24 Sitzungen durchgeführt. Darunter 10 öffentliche Anhörungen und 9 nichtöffentliche Anhörungen:

Unterlagen zu den Kommissionssitzungen sind ebenfalls im Internet verfügbar unter „<http://www.bundestag.de/globalisierung>“.

3. April 2000	<p>Nichtöffentliche Anhörung Referate über „Rolle und Funktion von Weltbank und UNCTAD“ von Vertretern des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi)</p>
15. Mai 2000	<p>Nichtöffentliche Anhörung Referate über „Rolle und Funktion von IWF und WTO“ durch Vertreter des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi)</p>
5. Juni 2000	<p>Nichtöffentliche Anhörung Themenkomplex „Finanzielle Globalisierung“ Geladene Sachverständige: Dr. Yilmaz Akyüz, UNCTAD, Genf Dr. Heiner Flassbeck, Staatssekretär a. D., Berlin Dr. Martin Hüfner, Bayerische Hypobank, München Dr. Thomas Mayer, Goldman, Sachs & Co., Frankfurt</p>
26. Juni 2000	<p>Nichtöffentliche Anhörung Themenkomplex „Finanzielle Globalisierung“ Geladene Sachverständige: Alfred Apholte, Dresdner Bank AG, Frankfurt a. M. Dr. Norbert Irsch, Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt a. M. Dr. Axel Smend, Deutsche Genossenschaftsbank AG, Berlin</p>
25. September 2000	<p>Nichtöffentliche Anhörung Themenkomplex „Waren und Dienstleistungen“ Geladene Sachverständige: Dr. Rolf Jungnickel, Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA), Hamburg Dr. Ronald Köpke, Hochschule für Wirtschaft und Politik (HWP), Hamburg Dr. Markus Nüttgens, Institut für Wirtschaftsinformatik (IWu) an der Universität des Saarlandes, Saarbrücken Dr. Peter Nunnenkamp, Institut für Weltwirtschaft, Kiel Christian Weise, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin Michael Wortmann, Forschungsgemeinschaft für Außenwirtschaft, Struktur- und Technologiepolitik (FAST) e. V., Berlin</p>
9. Oktober 2000	<p>Nichtöffentliche Anhörung Themenkomplex „Waren und Dienstleistungen“ Geladene Sachverständige: Jürgen Husmann, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), Berlin Vertreter des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und des Bundesministeriums für Wirtschaft (BMWi)</p>
23. Oktober 2000	<p>Nichtöffentliche Anhörung Themenkomplex „Waren und Dienstleistungen“ Geladener Sachverständiger: Dr. Ronald Köpke, Hochschule für Wirtschaft und Politik (HWP), Hamburg</p>

23. Oktober 2000	<p>Öffentliche Anhörung</p> <p>Thema: „Reform der internationalen Finanzmarktinstitutionen – Reformvorschläge und Verhandlungsstand“</p> <p>Geladene Sachverständige: Prof. Dr. Mario Giovanoli, Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Basel Caio K. Koch-Weser, Staatssekretär beim Bundesminister der Finanzen, Berlin Dr. Jürgen Stark, Deutsche Bank, Frankfurt a. M. Heidemarie Wieczorek-Zeul, Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin</p>
6. November 2000	<p>Nichtöffentliche Anhörung</p> <p>Themenkomplex „Ressourcen“</p> <p>Geladene Sachverständige: Prof. Dr. Hans-Joachim Schellnhuber, Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats globale Umweltveränderungen (WBGU), Bremerhaven, Direktor des Potsdam-Instituts für Klimafolgenforschung, Potsdam Prof. Dr. Michael Rauscher, Institut für Volkswirtschaftslehre, Universität Rostock</p> <p>Berichte der Bundesregierung zum Thema „Globale Ressourcen“: Referenten des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sowie des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) Korreferenten des Auswärtigen Amtes, des Umweltbundesamtes (UBA), des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) sowie des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BML)</p>
13. November 2000	<p>Nichtöffentliche Anhörung</p> <p>Themenkomplex „Ressourcen“</p> <p>Geladene Sachverständige: Prof. Dr. Udo Ernst Simonis, Wissenschaftszentrum Berlin (WZB)</p> <p>Bericht der Bundesregierung: Referent des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)</p>
4. Dezember 2000	<p>Öffentliche Anhörung</p> <p>Thema: „Macht oder Ohnmacht der Politik? Global Governance als Antwort auf Globalisierung“ (Teil I)</p> <p>Geladene Sachverständige: Dr. Inge Kaul, Office of Development Studies/UNDP, New York Dr. Dirk Messner, Institut für Entwicklung und Frieden/Universität Duisburg Dr. Wolfgang Reinicke, UN Project on Global Public Policy Networks, Genf</p>
22. Januar 2001	<p>Öffentliche Anhörung</p> <p>Thema: „Macht oder Ohnmacht der Politik? Global Governance als Antwort auf Globalisierung“ (Teil II)</p> <p>Geladene Sachverständige: Prof. Dr. Dr. h.c. Otfried Höffe, Forschungsstelle Politische Philosophie, Philosophisches Seminar der Universität Tübingen Peter Wahl, WEED – Wirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V., Bonn Prof. Dr. Michael Zürn, Institut für Interkulturelle und Internationale Studien, Universität Bremen</p>

12. Februar 2001	<p>Öffentliche Anhörung</p> <p>Thema: „Arbeit ohne Grenzen – Die Auswirkungen und Herausforderungen der Globalisierung auf Arbeit und Qualität der Arbeit“</p> <p>Geladene Sachverständige: Dr. Heiner Flassbeck, UNCTAD, Genf Hans-Dieter Lorenz, Leiter der Verbindungsstelle International Organization for Migration (IOM), Berlin John P. Martin, Director of the Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs at the OECD, Paris Dr. Werner Sengenberger, International Labour Office, (ILO), Genf Kari Tapiola, Executive Director, International Labour Office (ILO), Genf</p> <p>Öffentlicher Vortrag</p> <p>„The Power of Soft Law – Rules and Ethics for a Globalised Economy“</p> <p>Saskia Sassen, Professor of Sociology, University of Chicago</p>
5. März 2001	<p>Öffentliche Anhörung</p> <p>Thema: „Zukunft der Arbeit – Europa im globalen Wandel“</p> <p>Geladene Sachverständige: Georg Fischer, Acting Director, Employment and Social Affairs DG, Europäische Kommission, Brüssel Prof. Dr. Helmut Pütz, Präsident des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB), Bonn Dr. Ulrich Walwei, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg</p> <p>Kommentare der Bundesregierung: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA), Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)</p>
2. April 2001	<p>Öffentliche Diskussionsveranstaltung</p> <p>Thema: „Rich Planet, Poor Planet“</p> <p>Christopher Flavin, Präsident des Worldwatch Institute, Washington, DC</p>
7. Mai 2001	<p>Öffentliche Anhörung</p> <p>Thema: „Perspektiven und Reformationen der internationalen Wettbewerbspolitik“ (Teil I)</p> <p>Eingeladene Sachverständige: Prof. Dr. Martin Hellwig, Vorsitzender Monopolkommission, Lehrstuhl für Volkswirtschaft und Wirtschaftstheorie, Universität Mannheim Prof. Dr. Klaus Peter Kisker, Institut für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsgeschichte, Berlin</p>
14. Mai 2001	<p>Öffentliche Anhörung</p> <p>Thema: „Perspektiven und Reformationen der internationalen Wettbewerbspolitik“ (Teil II)</p> <p>Geladene Sachverständige: Prof. Ajit Singh, Faculty of Economics and Politics, University of Cambridge, England Prof. Dr. Karel van Miert, Präsident der Universität Nyenrode, Breukelen, Niederlande</p>

28. Mai 2001	<p>Öffentliche Anhörung</p> <p>Thema: „Chancen und Risiken der Informationsgesellschaft“</p> <p>Geladene Sachverständige: Duncan Campbell, Hauptautor des Weltbeschäftigungsberichts 2001 der ILO, Genf Dr. Detlef Eckert, Leiter der Grundsatzabteilung der Generaldirektion „Informationsgesellschaft“ der Europäischen Kommission, Brüssel Jean Gurunlian, Director of Division for Services Infrastructure for Development and Trade Efficiency, UNCTAD, Genf Dr. Herwig Schlögl, Stellv. Generalsekretär der OECD; Paris</p> <p>Kommentare der Bundesregierung: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA)</p>
18. Juni 2001	<p>Öffentliche Anhörung</p> <p>Thema: „Wasser – Ein weltweit immer knapper werdendes Gut“</p> <p>Geladene Sachverständige: Prof. Dr. Joseph Alcamo, Wissenschaftl. Zentrum für Umweltsystemforschung, Gesamthochschule Kassel Dr. Uschi Eid, Parl. Staatssekretärin im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Berlin Dr. Susanne Neubert, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn Prof. Dr. Riccardo Petrella, European Commission, Joint Research Center, Brüssel Antonio Pires, Sekretariat der United Nations Convention to Combat Desertifikation (UNCCD), Bonn Dr. Joachim Richter, AquaMundo GmbH, Mannheim Achim Steiner, Generalsekretär von IUCN – The World Conservation Union, Schweiz Bruno Wenn, Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Frankfurt/a. M.</p>

Übersicht der Arbeitsgruppen

Informationen und Materialien zu den Arbeitsgruppen der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ sind ebenfalls im Internet verfügbar unter „http://www.bundestag.de/gremien/welt/welt_arg.html“.

Finanzmärkte	Waren und Dienstleistungen	Ressourcen	Global Governance	Arbeitsmärkte	Wissens- und Informationsgesellschaft
Moderator: Prof. Elmar Altvater	Moderator: Dr. Wolfgang Brühl	Moderator: Prof. Rudolf Dolzer	Moderator: Prof. Franz Nuscheler	Moderator: Abg. Ottmar Schreiner	Moderatorin: Abg. Ursula Lötzer
Sachverständige Mitglieder Prof. Elmar Altvater Prof. Rudolf Dolzer Otmar Haas Prof. Jörg Huffschnid Prof. Karl-Heinz Paqué Prof. Brigitte Young	Sachverständige Mitglieder Dr. Wolfgang Brühl Otmar Haas Dr. Dieter Wolf Prof. Brigitte Young	Sachverständige Mitglieder Dr. Michael Baumann Dr. Wolfgang Brühl Prof. Rudolf Dolzer Prof. Robert Tschiedel	Sachverständige Mitglieder Dr. Michael Baumann Prof. Rudolf Dolzer Prof. Jörg Huffschnid Prof. Franz Nuscheler Heinz Putzhammer Dr. Dieter Wolf	Sachverständige Mitglieder Dr. Werner Gries Heinz Putzhammer Prof. Brigitte Young	Sachverständige Mitglieder Prof. Elmar Altvater Dr. Michael Baumann Dr. Werner Gries Prof. Karl-Heinz Paqué Prof. Brigitte Young
Abgeordnete: Annelie Buntenbach Josef Hollerith Dr. Edelbert Richter Hartmut Schauerte Dr. Sigrid Skarpelis-Sperk	Abgeordnete: Annelie Buntenbach Gudrun Kopp Ursula Lötzer Dr. Edelbert Richter Gudrun Roos Dr. Sigrid Skarpelis-Sperk	Abgeordnete: Annelie Buntenbach Reinhold Hemker Uwe Hiksich Gudrun Kopp Hartmut Schauerte Dagmar Schmidt Dr. E. U. v. Weizsäcker	Abgeordnete: Detlef Dzembritzki Josef Hollerith Gudrun Kopp Dr. E. U. v. Weizsäcker	Abgeordnete: Annelie Buntenbach Gudrun Kopp Ursula Lötzer Thomas Rachel Gudrun Roos Hartmut Schauerte Ottmar Schreiner Wolfgang Weiermann	Abgeordnete: Annelie Buntenbach Ursula Lötzer Thomas Rachel Dr. Sigrid Skarpelis-Sperk Jörg Tauss Dr. E. U. v. Weizsäcker
Betreuer im Sekretariat: Jochen Boekhoff	Betreuer im Sekretariat: Dr. Otto Singer	Betreuerin im Sekretariat: Dörte Bernhardt	Betreuerin im Sekretariat: Marianne Beisheim	Betreuerin im Sekretariat: Hella Hoppe	Betreuerin im Sekretariat: Dr. Sabine Vogel

Tabelle A2.1: Übersicht der Arbeitsgruppen (Stand: 5. September 2001).

Internet-Angebot der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“

<http://www.bundestag.de/globalisierung>

Abbildung A2.1: Internet-Angebot der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“