

Zukunftsforum Politik

Broschürenreihe
herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Nr. 54

Ulrich von Wilamowitz-Moellendorff (Hrsg.)

Globalisierungsdebatte II:

Positionen und Gegenpositionen

Sankt Augustin, Mai 2003

ISBN 3-933714-65-6

Redaktionelle Betreuung: Anita Schreiner

Einleitung und Themenstellung Ulrich von Wilamowitz-Moellendorff	7
Mehr Stabilität internationaler Finanzmärkte durch die Tobin-Steuer? Jennifer Seith	14
Ausbeutung der Entwicklungsländer durch multinationale Unternehmen? Ralf Krüger	25
Die globale personelle Ungleichverteilung: Eine wachsende Kluft zwischen Arm und Reich? Andreas Lorenz	32
Internationaler Währungsfonds und Weltbank in der Globalisierungskritik Peter Molt	47
Freihandel und dessen Wirkungen für Entwicklungsländer Welche Rolle spielt die WTO? Philipp von Carlowitz	62
Zerstört die Globalisierung unsere sozialen Sicherungssysteme? Detlef Grieswelle	77
Die Autorinnen/Die Autoren	91

Download-Publikation

Der Text dieser Datei ist identisch mit der Druckversion der Veröffentlichung. Die Titelei der Printausgabe beträgt 4 Seiten und wurde in der digitalen Version auf einer Seite zusammengefasst.

Einleitung und Themenstellung

Ulrich von Wilamowitz-Moellendorff

Der Aufschwung der Globalisierungskritik

Seit dem Weltwirtschaftsgipfel von Seattle am 1. Dezember 1999 ist kaum ein Treffen internationaler Finanz- und Wirtschaftsorganisationen zu Ende gegangen, bei dem es nicht zu Protesten von so genannten Globalisierungsgegnern¹ gekommen wäre. Anlässlich der „Millenniumsrunde“ der WTO hatten in den Straßen von Seattle 50.000 Menschen demonstriert. Sie blockierten die Straßenkreuzungen und den Platz vor dem Kongresspalast. Vier Tage später wurden die Verhandlungen der WTO-Außenminister ergebnislos abgebrochen. Dies konnte zwar nicht alleine auf die Demonstranten zurückgeführt werden, aber immerhin schlossen sich später 1.500 NGOs aus aller Welt einer Erklärung an, in der „ein Moratorium in Bezug auf alle Verhandlungen, die die Reichweite und die Macht der WTO vergrößern“ gefordert wurde. Weiter hieß es in der Erklärung: „Während dieses Moratoriums muss es eine ausführliche und grundlegende Überprüfung der bestehenden Abkommen geben ... (um den Gesellschaften) ... die Gelegenheit zu bieten, den Kurs zu ändern und ein alternatives, humanes und nachhaltiges System der Handels- und Investitionsbeziehungen zu entwickeln“.²

Durch diese Demonstration erreichte der Widerstand gegen die Globalisierung erstmals weltweite Aufmerksamkeit. In diesem Widerstand haben sich äußerst heterogene Gruppen zusammengefunden. Gemeinsam scheint den Gegnern in erster Linie das Stichwort „Globalisierung“ zu sein. In ihren politischen, sozialen und ökonomischen Forderungen präsentiert sich die Bewegung überaus vielschichtig.

¹ Unter „Globalisierungsgegner“ werden im Folgenden die Personen zusammengefasst, die grundsätzlich gegen Globalisierung sind und einige internationale Organisationen wie Weltbank oder IWF abschaffen wollen. Globalisierungskritiker wollen den Prozess der Globalisierung durch Reformen gerechter gestalten.

² Zit. nach Christiane Grefe/Mathias Greffrath/Harald Schumann: *attac – Was wollen die Globalisierungskritiker?*, Berlin 2002, S. 13.

Der Widerstand gegen internationale Finanzorganisationen ist nicht neu. Er steht, wie man den älteren Verfassungsschutzberichten entnehmen kann, in Westdeutschland in der Tradition linksextremer Gruppen. In früheren Jahren hatte dieses Thema allerdings in der öffentlichen Berichterstattung keinen großen Stellenwert. Die Forderungen, die heute von den Globalisierungskritikern vertreten werden, wurden fast wortgleich früher von Linksextremisten vertreten. „Revolutionär-marxistische Gruppen der Neuen Linken forderten neben DKP und SEW, die Schulden der Dritten Welt sofort zu streichen und die Kompetenzen des IWF grundlegend zu ändern“.³

Wer sind die Globalisierungskritiker?

Der Aufschwung der Globalisierungskritiker ist ohne das Netzwerk von ATTAC nicht denkbar. ATTAC ist in Frankreich entstanden. Aufgrund der Turbulenzen an den Finanzmärkten Mitte der neunziger Jahre (Asienkrise) rief der Chef der französischen Monatszeitung *Le Monde Diplomatique*,⁴ Ignacio Ramonet, im Dezember 1997 zu einer Initiative auf, „um den ungehemmten Finanzspekulationen ein Ende zu setzen“. Die Redaktion der Zeitschrift *Le Monde Diplomatique* besteht vor allem aus sozialistischen und exkommunistischen Journalisten.⁵ Die überwältigende Resonanz auf den Aufruf führte innerhalb weniger Monate 1998 zur Gründung von ATTAC (*Association pour une Taxation des Transactions Financières pour l'Aide aux Citoyens*) in Frankreich.⁶ Die häufig kolportierte

³ Verfassungsschutzbericht 1988, S. 73.

⁴ *Le Monde Diplomatique* erscheint mittlerweile in italienischer, spanischer, englischer, portugiesischer, russischer, deutscher, griechischer, japanischer und türkischer Übersetzung. Das intellektuelle Leitorgan der *gauche rouge*, der französischen Linken jenseits der kompromissorientierten Sozialdemokratie und der erstarrten Kommunistischen Partei, hat in Frankreich eine Auflage von 400.000 Exemplaren, weltweit von etwa einer Million.

⁵ Christiane Grefe/Mathias Greffrath/Harald Schumann: *attac – Was wollen die Globalisierungskritiker?*, Berlin 2002, S. 103.

⁶ Die Gründung erfolgte am 3. Juni 1998 in Paris. Zu diesem Zeitpunkt umfasste ATTAC rund 5.000 Mitglieder, heute sind es in Frankreich mehr als 30.000 in 220 Orten. ATTAC bedeutet wörtlich übersetzt: Vereinigung für eine Besteuerung von Finanztransaktionen zum Wohle der Bürger. In englischer Übersetzung: *Association for the Taxation of Financial Transactions for the Aid of Citizens*.

Behauptung, ATTAC habe sich nach der Tobin-Steuer benannt (*Action for a Tobin Tax to Assist to Citizen*), ist dagegen falsch.

Die Organisation wuchs schnell. Bei ihrer Gründung umfasste ATTAC 5.000 Mitglieder, zu Beginn des Jahres 2002 waren es allein in Frankreich 30.000. Zunehmend beteiligten sich Linksintellektuelle, an der Spitze der international renommierte, inzwischen verstorbene Soziologe Pierre Bourdieu. Schon bald wurde das Ziel der Bändigung der Finanzmärkte um die Verteidigung des Sozialstaats erweitert, wodurch es zu einem Schulterschluss mit den Gewerkschaften kam.

Die Bewegung verbreitete sich bald über Frankreich hinaus und wurde auch in Deutschland schnell zur größten Organisation der Globalisierungsgegner und -kritiker. Derzeit (Stand Ende 2002) hat ATTAC nach eigenen Angaben über 80.000 Mitglieder in 45 Ländern.⁷ In Deutschland ist die Bewegung seit dem Jahr 2000 aktiv. Nach Angaben von ATTAC haben hier über 10.000 Organisationen oder Einzelpersonen die ATTAC Erklärung „Die Welt ist keine Ware. Eine andere Welt ist möglich“ unterzeichnet oder sind Mitglied (Stand Ende 2002).

ATTAC will ein breites gesellschaftliches Bündnis als Gegenmacht zu den Kräften des Marktes bilden. Die Organisation versteht sich als Bildungsbewegung mit Aktionscharakter und Expertise. Durch Vorträge, Publikationen, Podiumsdiskussionen und eine intensive Pressearbeit sollen die komplexen Zusammenhänge der Globalisierungsthematik einer breiten Öffentlichkeit vermittelt und Alternativen zum so genannten „neoliberalen Dogma“ aufgezeigt werden. Yves Karléns, ein französischer Aktivist, fasst Ziel und Selbstverständnis der Organisation in die Worte: „Attac – das ist eine große ökonomische Alphabetisierungskampagne“.

Der Kurs von ATTAC wird in Deutschland maßgeblich durch den Einfluss radikaler linker Gruppen geprägt. Im Koordinierungskreis – dem Leitungsgremium von ATTAC – sind die PDS,⁸ die DKP sowie trotzkistische und andere linksextreme Gruppierungen oder deren Nachfolgeorganisationen vertreten. Mit der PDS und PDS-nahen Organisationen besteht eine zumindest partielle Zusammenarbeit. Die Rosa-Luxemburg-Stiftung hat z. B. 2001 die Kosten für einen Flug eines ATTAC-Mitglieds nach Porto Alegre übernommen.⁹ Außerdem ver-

⁷ www.attac-netzwerk.de.

⁸ Auch die PDS bezeichnet der Verfassungsschutzbericht 2000 als zumindest teilweise linksextrem.

⁹ Protokoll Koordinierungskreis vom 31. Oktober 2001, www.attac-netzwerk.de.

suchen weitere extreme linke Gruppen und Grüppchen die Veranstaltungen von ATTAC für ihre Ziele zu missbrauchen. Die trotzkistische Gruppe „Linksruck“, selbst auch Mitglied bei ATTAC, fordert ihre Mitglieder sogar explizit dazu auf, ATTAC für ihre Zwecke zu instrumentalisieren. Andere linksextreme Gruppen werden mit Sicherheit ähnlich verfahren. Zudem gehören einige Mitgliedsorganisationen von ATTAC zu linksextremen Netzwerken, so dass der tatsächliche Einfluss linksextremer Gruppen schwer einzuschätzen ist. Ungeklärt ist das Verhältnis von ATTAC zu gewaltbereiten Gruppen. Auf ihrer Homepage lehnt ATTAC Gewalt ab. Andererseits gibt man sich offen für die Zusammenarbeit mit allen Gruppen, also auch mit solchen, die Gewalt nicht ablehnen. Bei gemeinsamen Aktionen besteht ATTAC angeblich darauf, dass Absprachen eingehalten werden. Da die eigene Haltung zur Gewaltfrage aber nicht geklärt ist, hat die Verletzung von Absprachen keine Folgen.

Allerdings gehören zu dem Netzwerk von ATTAC auch gemäßigte Gruppen, vor allem aus der ökumenischen Dritte-Welt-Bewegung. Auch bestehen enge Verbindungen zu den Gewerkschaften. So ist derzeit die weitere Entwicklung und inhaltliche Ausrichtung von ATTAC nur schwer abzuschätzen.

Bei allen Unklarheiten über die weitere Entwicklung stellt sich ATTAC derzeit als diffuse Protestbewegung mit politischem Schwerpunkt im linken Spektrum dar. Diese Protestbewegung stößt in die Lücke, die der Eintritt der Grünen in die Bundesregierung und der damit verbundene Abschied vom Status einer Protestbewegung hinterlassen hat. ATTAC greift aber auch sozialdemokratische Forderungen auf, z. B. in der Renten- und Gesundheitspolitik. Hier hat die SPD, seit sie Regierungspartei ist und ihre Politik der Realität anpassen musste, eine Lücke hinterlassen, die ATTAC füllt.

Was wollen die Globalisierungskritiker?

Schwerpunkte der Arbeit von ATTAC waren z. B. Kampagnen zur Einführung der Tobin-Steuer,¹⁰ die Schließung von Steueroasen und die Liberalisierungspolitik der Welthandelsorganisation. So demonstrierten in

¹⁰ Der Ökonom und Nobelpreisträger James Tobin hatte 1971 eine Steuer auf Umsätze an den Devisenmärkten vorgeschlagen. Die Diskussion über die Einführung der Tobin-Steuer begann aber erst 1994. Im Umfeld der UNDP (United Nations Development Program) wurde über eine unabhängige Finanzierung der UNO nachgedacht. Im Vorfeld des UNO-Sozialgipfels 1995 forderten 620 NGOs aus aller Welt die Einführung der Steuer. Francois Mitterand machte sich die Forderung auf dem Gipfel zu

litik der Welthandelsorganisation. So demonstrierten in Lüttich 2001 anlässlich des Treffens der europäischen Wirtschafts- und Finanzminister nach Angaben von ATTAC 20.000 Anhänger und Gewerkschafter für die Einführung der so genannten Tobin-Steuer. In Luxemburg protestierten ATTAC-Anhänger aus Frankreich, Belgien, Luxemburg und Deutschland für die Schließung von Steueroasen. Bundesweit fanden in rund 30 Städten Aktionen der ATTAC-Gruppen gegen eine neue Welthandelsrunde statt. 2002 wurde unter dem Motto „Gesundheit ist keine Ware“ gegen die Privatisierung des Gesundheitswesens gestritten.

Auf dem Weltsozialgipfel in Porto Alegre, der in diesem Jahr zum dritten Mal stattgefunden hat und auf dem Delegierte von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) aus aller Welt eine Alternative zur Globalisierung des Finanzkapitals suchten, gehörte ATTAC zu den wichtigsten europäischen Stimmen.

Auch aktuelle Fragen werden von ATTAC aufgegriffen, wenn etwa gegen die Militärschläge der USA in Afghanistan oder gegen ein militärisches Vorgehen gegen den Irak Stellung bezogen und soziale und wirtschaftliche Ungleichheit als Ursache für das Entstehen von Terrorismus angeprangert wird. Nach Auffassung von Christoph Bautz, Mitglied des ATTAC-Bundesbüros, haben „die Versäumnisse und Fehlentwicklungen im Zuge der neoliberalen Globalisierung und die zunehmende Unterordnung der Politik unter das Diktat der Märkte ... die Bedingungen geschaffen, die zum Nährboden für Terrorismus werden“.¹¹ Aus Sicht der Globalisierungskritiker ist das neoliberale Wirtschaftsmodell, das angeblich der heutigen Weltwirtschaft zugrunde liegt, der Hauptschuldige an allen Fehlentwicklungen.

Zur Zeit liegt der Schwerpunkt der Aktivitäten bei der Mobilisierung gegen den Irak-Krieg. Die pazifistischen Forderungen überdecken derzeit die übrigen Ziele der Globalisierungskritiker. Die Frage danach, was die Gegner und Kritiker der Globalisierung eigentlich wollen, ist indes nicht leicht zu beantworten. Die Demonstranten bei Großereignissen eint im Grunde nur das Stichwort „Antiglobalisierung“. Unter diesem Oberbegriff sammeln sich so unterschiedliche Gruppen

Eigen. Am 19. November 2001 hat die französische Nationalversammlung als zweites Parlament der Welt nach dem kanadischen die Einführung der Tobin-Steuer unter der Voraussetzung, dass die anderen europäischen Länder mitziehen, beschlossen.

¹¹ Christoph Bautz: Attac 2001 – eine Bewegung im Aufbruch, in: attac – eine andere Welt ist möglich. Beilage zur taz, 7. Dezember 2001, S. 2.

wie Linksextremisten, ökologische Organisationen, Feministinnen, Vertreter religiöser Hilfswerke, Mitglieder des anarchistisch-linksradikalen Lagers, radikal-pazifistische Gruppen oder Menschenrechtsaktivisten, wobei diese Liste keinesfalls vollständig ist. Dazu kommt, dass einige Organisationen ihre Forderungen, die schon lange vor dem Beginn der Antiglobalisierungswelle erhoben wurden, jetzt mit dem Etikett „Antiglobalisierung“ versehen und unter dem derzeit populären Oberbegriff quasi alten Wein in neuen Schläuchen verkaufen.

So vielschichtig wie die Organisationen, die sich gegen die Globalisierung wenden, sind ihre Forderungen. Da mischen sich berechtigte Kritik mit antikapitalistischen oder sozialromantischen Vorstellungen und entwicklungspolitischen Forderungen, die sich zum Teil widersprechen. Sie scheinen sich teilweise aus einem allgemeinen Unbehagen mit der Schnelligkeit wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Veränderungen zu speisen und der subjektiv empfundenen Unfähigkeit, auf diese Veränderungen Einfluss zu nehmen.

Ausgangspunkt und kleinster gemeinsamer Nenner der Globalisierungskritiker war und ist die Forderung nach der Einführung der Tobin-Steuer auf Devisengeschäfte. Diese Idee wurde von den Globalisierungskritikern als Mittel gegen die Auswüchse von Spekulationsgeschäften aufgegriffen. ATTAC will eine Steuer auf Devisengeschäfte von mindestens 0,1 Prozent durchsetzen, deren Erlöse Entwicklungshilfeprojekten zufließen sollen. Tobin selbst distanzierte sich in einem Spiegel-Interview allerdings deutlich von den Globalisierungskritikern.¹²

Die Ein-Punkt Orientierung auf die Tobin-Steuer wurde von ATTAC inzwischen offiziell aufgegeben und damit das Aktionsfeld deutlich erweitert. Die Kritik der Globalisierungsgegner auf sich gezogen haben vor allem der Internationale Währungsfonds, die Weltbank und die Welthandelsorganisation. Man wirft diesen supranationalen Organisationen vor, ohne jegliche demokratische Legitimation Entscheidungen von globaler Tragweite zu treffen. In die Kritik mischen sich häufig antiamerikanische Töne, weil man den USA unterstellt, die global tätigen Finanz- und Handelsorganisationen zur Durchsetzung eigener Handelsinteressen zu missbrauchen. Insgesamt betrachtet man die internationalen Finanzorganisationen als Instrumente der Industrieländer zur Unterdrückung oder Ausbeutung der Entwicklungsländer. Um die Dominanz der Industrieländer zu brechen, wird die Demokratisierung von WTO, IWF und der Weltbank gefordert.

¹² Artikel „Die missbrauchen meinen Namen“, Der Spiegel, 3. September 2001.

Ansatzpunkt für eine Reform soll eine Umverteilung der Mehrheitsverhältnisse in den Organisationen sein. „Unverzichtbar ist aber eine Umverteilung der Anteile und Stimmengewichte in diesen Institutionen zugunsten der Schwellen- und Entwicklungsländer, und zwar in einer Form, die keiner der beiden Seiten die Möglichkeit gibt, allein die Bedingungen zu diktieren, nach denen die Finanzmärkte reguliert und Ungleichgewichte ausgeglichen werden“.¹³ Man will also die Einflussmöglichkeiten der Entwicklungsländer auf die Entscheidungen der internationalen Finanzorganisationen stärken. Außerdem wird die Stilllegung von Steuerfluchtplätzen der Reichen, angeblich wie Liechtenstein oder die Cayman-Inseln in der Karibik, gefordert.

Aber auch gegen die Privatisierung der sozialen Sicherungssysteme stellen sich die Globalisierungskritiker. Hier zeigt sich der immer enger werdende Schulterschluss mit den Gewerkschaften. Zumindest der deutsche Ableger von ATTAC hat sich ehemalige sozialdemokratische Positionen zu Eigen gemacht. In die gleiche Richtung deutet auch das Schwerpunktthema des Jahres 2002, die Gesundheitspolitik. Damit entwickelt sich eine ursprünglich gegen die Auswüchse der Globalisierung gerichtete Gruppe zu einer diffusen nationalen Protestbewegung.

Im Folgenden sollen die Argumente der Globalisierungskritiker analysiert und auf ihre Stichhaltigkeit hin untersucht werden, wobei die Forderungen von ATTAC gewissermaßen den Leitfaden bilden. Im Einzelnen werden folgende Themen behandelt:

- Werden die Finanzmärkte durch die Tobin-Steuer stabiler?
- Werden die Entwicklungsländer durch multinationale Unternehmen ausgebeutet?
- Wächst die Kluft zwischen armen und reichen Ländern durch die Globalisierung?
- Müssen der Internationale Währungsfonds und die Weltbank reformiert werden?
- Welche Rolle spielt die WTO in der Globalisierung?
- Zerstört die Globalisierung unsere sozialen Sicherungssysteme?

¹³ Christiane Grefe/Mathias Greffrath/Harald Schumann: attac – Was wollen die Globalisierungskritiker?, Berlin 2002, S. 64.

Mehr Stabilität internationaler Finanzmärkte durch die Tobin-Steuer?

Jennifer Seith

Einleitung

Internationale Finanzmärkte sind sowohl Kernstück als auch Katalysator der Globalisierung. Sie beeinflussen neben der wirtschaftlichen auch die soziale, politische und kulturelle Entwicklung in allen Teilen der Welt. Freier Kapitalverkehr auf integrierten Finanzmärkten bewirkt einen internationalen Ausgleich von Ersparnissen und Investitionen. Sparer sehen sich dadurch einer größeren internationalen Auswahl an Anlagemöglichkeiten und Investoren an Finanzierungsalternativen gegenüber und das Kapital kann weltweit in seine produktivste Verwendungsmöglichkeit fließen. Auch die Finanzierung des weltweiten Handels und dessen Absicherung sind Aufgabe der internationalen Finanzmärkte, ebenso wie eine bessere Risikoverteilung zwischen den Marktteilnehmern. Die deutlich höheren Wachstumsraten der Entwicklungsländer mit offenem Kapitalmarkt im Vergleich zu denjenigen mit Kapitalverkehrskontrollen belegen, dass internationale Finanzmärkte und damit verbunden ein freier internationaler Kapitalverkehr zu Wohlfahrtsteigerungen führt.

Die Globalisierungskritiker sehen jedoch einen zunehmend negativen Einfluss des freien Kapitalverkehrs auf die Entwicklung vor allem der Entwicklungs- und Schwellenländer. Dieser wird dadurch begründet, dass der Globalisierungsprozess strukturelle Veränderungen auf den internationalen Finanzmärkten bewirkte, die zu einer inhärenten Instabilität und damit einer Funktionsstörung führten. Nach Ansicht der Globalisierungskritiker zeigt sich dies durch das in den letzten Jahren verstärkte Auftreten von Finanz- und Währungskrisen. Zur Stabilisierung der internationalen Finanzmärkte wird deshalb die Einführung einer Devisentransaktionssteuer, der sog. Tobin-Steuer, gefordert.

Dieses Arbeitspapier soll die Position der Globalisierungskritiker kritisch hinterfragen. Dazu wird zunächst die Struktur der internationalen Finanzmärkte näher beleuchtet, um darauf aufbauend die Erfolgsaussichten einer Devisentransaktionssteuer zu prüfen.

(In)Stabilität internationaler Finanzmärkte

Bestandsaufnahme

Auf den internationalen Finanzmärkten haben in den letzten 20 Jahren tiefgreifende Veränderungen sowohl bezüglich des Volumens als auch der Ausgestaltung stattgefunden. Die Ausweitung der internationalen Finanzmärkte zeigt sich am deutlichsten auf den Devisenmärkten, auf denen das tägliche Handelsvolumen von 600 Mrd. US-Dollar Ende der 1980er auf 1,5 Billionen US-Dollar Ende der 1990er angestiegen ist [BIS (2001), S. 40]. Davon sind mehr als 80 Prozent kurzfristige Transaktionen mit einem Anlagehorizont von weniger als einer Woche. Zur Finanzierung des weltweiten Handels, der ursprünglichen Hauptaufgabe von Devisenmärkten, würden heute nur 3 Prozent bis 5 Prozent der vorhandenen Liquidität ausreichen [BIS (2001), S. 40]. Während früher vorwiegend Ex- und Importeure auf den Devisenmärkten aktiv waren, sind heute institutionelle Anleger, wie Pensionsfonds, Versicherungen und Investmentfonds, die Hauptakteure. Schon 1996 verwalteten sie ein Vermögen von 21 Billionen US-Dollar [Deutscher Bundestag (2002), S. 66]. Zudem dominiert heute der Derivatehandel das Geschehen auf den Devisenmärkten. Dabei handelt es sich um Finanzinstrumente, deren Entwicklung sich aus der eines zugrunde liegenden Basisinstrumentes, wie beispielsweise einer Aktie, ergibt. Derivate haben vorwiegend einen kurzfristigen Anlagehorizont und ermöglichen, mit relativ geringem Kapitaleinsatz eine maximale Rendite bei ebenfalls hohem Risiko zu erzielen. Sie wurden ursprünglich als Absicherungsinstrumente für grenzüberschreitende Transaktionen konzipiert. Heute werden Derivate jedoch auch für Arbitrage, d. h. eine risikolose Ausnutzung von Preisdifferenzen aus örtlich oder zeitlich voneinander getrennten Märkten, und vor allem für Spekulation verwendet. Darunter wird der Kauf (Verkauf) eines Finanztitels verstanden, der erfolgt, um bei einem erwarteten zukünftigen Preisanstieg (Preisverfall) durch Wiederverkauf (Rückkauf) einen Gewinn zu erzielen.

Position der Globalisierungskritiker

Aus diesen Veränderungen der Finanzmärkte schließen die Globalisierungskritiker, dass sich die Finanzmärkte von der Realwirtschaft abgekoppelt haben. Überschüssiges Kapital aus den Industrieländern dient kaum mehr der Finanzierung realwirtschaftlicher Transaktionen, sondern wandert in den finanzwirtschaftlichen Bereich. Aus der Dominanz kurzfristiger Anlageformen wird auf ein spekulatives Verhalten vorwiegend institutioneller Anleger geschlossen, das durch

Herdenverhalten privater Anleger verstärkt wird. Spekulation wird als Ursache für die immer häufiger auftretenden Finanz- und Währungskrisen angesehen, so dass den kurzfristigen Transaktionen eine destabilisierende Wirkung unterstellt wird. Die Anfälligkeit eines Landes für Währungs- und Finanzkrisen soll zudem dadurch erhöht werden, dass die nationale Politik einem „Diktat der Finanzmärkte“ unterworfen sei und somit ihrer Aufgabe zur Konjunktursteuerung nicht mehr gerecht werden kann. Als Folge sehen die Globalisierungskritiker ein verlangsamtes Wachstum und ansteigende Arbeitslosigkeit [Huffs Schmid (2000), S. 2].

Kritik an der Kritik

Die Währungs- und Finanzkrisen sind nicht zwangsläufig, wie von Globalisierungskritikern unterstellt, eine Folge vorwiegend kurzfristiger Finanzanlagen. Nur weil Instrumente einen kurzfristigen Anlagehorizont aufweisen, sind sie noch lange nicht spekulativ. Viele kurzfristige Transaktionen gerade auf Devisenmärkten werden nämlich zur Absicherung realwirtschaftlicher Transaktionen getätigt oder zielen darauf, Preisdifferenzen auf unterschiedlichen Handelsplätzen auszugleichen. Zudem führt spekulatives Verhalten nicht zwangsläufig zu einer Destabilisierung. Um die Wirkung der Spekulation genauer zu analysieren, muss zwischen flexiblen und fixen Wechselkurssystemen unterschieden werden.

Bei flexiblen Wechselkursen bietet die Volatilität des Wechselkurses, d. h. Schwankungen um den fundamental gerechtfertigten Kurs innerhalb kurzer Zeit, Anlass zur Spekulation. Gewinnbringend ist eine Spekulation dann, wenn die zukünftige Entwicklung des Wechselkurses richtig antizipiert wurde. Gewinnbringende Spekulationen nehmen somit die zukünftige Marktentwicklung vorweg und sorgen dafür, dass die relevanten Informationen schneller und über einen gewissen Zeitraum verteilt in die Wechselkursentwicklung einfließen. Dies wiederum impliziert eine Beschleunigung der Wechselkursanpassung und eine Dämpfung der Wechselkursausschläge, was die aus der Spekulation resultierende Stabilisierung zeigt. Da jede gewinnbringende Spekulation demnach stabilisierend wirkt, muss im Umkehrschluss jede destabilisierende Spekulation mit Verlusten verbunden sein.

Flexible Wechselkurse sind jedoch nicht nur in der kurzen Frist volatil, sondern können auch durch längerfristige Abweichungen vom fundamental gerechtfertigten Kurs gekennzeichnet sein. Solche Abweichungen zeigen sich u. a. in der Bildung von Spekulationsblasen und werden von Globalisierungskritikern als Hinweis auf eine Abkopplung der Finanzmärkte von der Realwirtschaft gesehen. Wie die Erfahrung jedoch zeigt, können solche Blasen nicht langfristig bestehen.

Eine Abschwächung der Spekulationswelle, die ursächlich für das Entstehen der Spekulationsblase ist, kann ausreichen, um diese zum Platzen zu bringen, so dass sich der Wechselkurs in Richtung seines fundamental gerechtfertigten Kurs¹ zurückbewegt. Es bleibt somit festzuhalten, dass langfristig die These einer Abkopplung der Finanzmärkte von der Realwirtschaft nicht gerechtfertigt ist.

Während in flexiblen Wechselkurssystemen Spekulation mit Verlusten verbunden sein kann, bieten fixierte Wechselkurssysteme eine risikolose Angriffsfläche für Spekulanten, da im Fall einer nicht erfolgreichen Transaktion der eingesetzte Betrag zum ursprünglichen, fixierten Wechselkurs zurückgetauscht werden kann.² In der Literatur wird dafür der Begriff „Einbahnspekulation“ verwendet. Der Erfolg einer Spekulation ist in diesem Fall alleine davon abhängig, inwieweit das Land in der Lage und willens ist, den Wechselkurs zu verteidigen. Bei Betrachtung der aufgetretenen Finanz- und Währungskrisen zeigt sich, dass vorwiegend in solchen Ländern spekulative Attacken einsetzten, die gesamtwirtschaftliche Ungleichgewichte oder strukturelle Schwächen im inländischen Finanzsektor aufwiesen, da diese zu Abweichungen des Wechselkurses von seinem fundamental gerechtfertigten Kurs führen. Eine erfolgreiche Spekulation gegen einen solchen fehlbewerteten Wechselkurs bewirkt den Zusammenbruch des fixierten Wechselkurssystems. Wird der Wechselkurs daraufhin freigegeben, bewegt er sich in Richtung seines fundamental gerechtfertigten Niveaus, was mit schmerzlichen Anpassungsprozessen in der Realwirtschaft verbunden sein kann. Diese Betrachtung widerspricht insgesamt der These der Globalisierungskritiker, dass Spekulation hauptverantwortlich für das verstärkte Auftreten von Finanz- und Währungskrisen sei. In dem betrachteten Fall führt die Spekulation lediglich zu einer Korrektur der Fehlbewertung und ist somit eher Auslöser als Ursache einer Krise.

Aber auch Länder, die eine konsistente Wirtschaftspolitik und ein effizientes Finanzsystem aufweisen, können Opfer einer Währungskrise werden, wenn Investoren nicht in der Lage sind, ausreichend Informationen zu erhalten und so nicht

¹ Als fundamental gerechtfertigt wird der Wechselkurs dann angesehen, wenn er sich kurzfristig an den Zinsdifferenzen und langfristig an den Inflationsratendifferenzen und am unterschiedlichen Produktivitätswachstum zwischen dem sich bindenden und dem Ankerwährungsland orientiert.

² Der Verlust der Spekulanten besteht in fixierten Wechselkurses dann nur, in den Transaktionskosten und den entgangenen Zinsen, und kann als gering eingestuft werden.

zwischen verschiedenen Ländern differenzieren können. Bricht in einem Land eine Währungskrise aus, werden die Investoren ihr Kapital auch aus solchen Ländern abziehen, die ursprünglich nicht von der Krise betroffen waren und deren Fundamentaldaten dies auch nicht erwarten ließen. Dies kann dadurch verstärkt werden, dass es diesen Ländern häufig nicht möglich ist, mit Hilfe geeigneter geldpolitischer Maßnahmen gegenzusteuern. Nach Ansicht der Globalisierungskritiker liegt der Grund dafür in der Unterwerfung der nationalen Regierungen unter ein „Diktat der Finanzmärkte“. Ohne jeden Zweifel führt die Liberalisierung des Kapitalverkehrs zu einer Abschwächung der Entscheidungsautonomie auf geldpolitischer Ebene in Ländern mit fixierten Wechselkurssystemen. Dies liegt jedoch nicht in der Macht der Anleger, sondern vielmehr in der Bindung des Wechselkurses begründet. Nach dem Trilemma offener Volkswirtschaften können nämlich nur zwei der drei wirtschaftspolitischen Ziele, Wechselkursstabilität, geldpolitische Unabhängigkeit und freier Kapitalverkehr, erreicht werden. Es handelt sich somit weniger um ein machtpolitisches Problem als vielmehr um ein konzeptionelles [Obstfeld, M./Taylor, A.M. (2002), S. 7ff].

Wie diese Ausführungen zeigen, sind Devisenmärkte heute weit davon entfernt, „perfekt“ zu funktionieren. Die Problematik liegt dabei darin, dass Wechselkurse stark durch Erwartungen determiniert sind. Eine Erhöhung der Transparenz, durch die den Devisenmarktteilnehmern eine ausreichende Informationsbasis über das Land zur Verfügung steht, kann zu einer differenzierten Erwartungsbildung führen. Phänomene, wie die Entstehung von spekulativen Blasen oder die Ansteckungseffekte von Krisen, die vorwiegend auf undifferenzierten Informationen und daraus resultierendem Herdenverhalten beruhen, könnten dadurch vermindert werden. Dieser und andere Vorschläge werden im Rahmen der Diskussion um die „neue internationale Finanzarchitektur“ diskutiert. All diese Ansätze zielen dabei auf eine Verbesserung des ordnungspolitischen Rahmens internationaler Finanzmärkte, innerhalb dessen die Transaktionen ihre positiven Effekte so ungehindert wie möglich entfalten können. Die Globalisierungskritiker erachten neben diesen ordnungspolitischen Veränderungen direkte Eingriffe in den Marktmechanismus auf Devisenmärkten für erforderlich.³ So fordern sie neben der Neutralisierung von Off-Shore-Zentren⁴ und Steuerparadiesen, der Haftung

³ Die Forderungen werden hier stellvertretend für alle Globalisierungskritiker entnommen aus [Osterhaus/Waldow (2002)].

⁴ Off-Shore-Zentren sind internationale Finanzmärkte, an denen Einlagen- und Kreditgeschäfte in einer Fremdwährung getätigt werden.

der Finanzanleger im Fall von Finanzkrisen, der Regulierung und Beschränkung des Derivatehandels und dem selektiven Einsatz von Kapitalverkehrskontrollen vorwiegend die Einführung einer Devisentransaktionssteuer, wie sie James Tobin im Jahre 1978 nach dem Zusammenbruch des Bretton Woods Systems vorgeschlagen hat [Tobin (1978)].

Die Tobin-Steuer

Grundgedanke der Tobin-Steuer ist es, „ein wenig Sand ins Getriebe“ der internationalen Finanzmärkte zu streuen, um kurzfristige, spekulative Kapitalflüsse zu begrenzen und somit eine Stabilisierung der Wechselkurse zu erreichen. Dazu sollen alle grenzüberschreitenden Devisentransaktionen mit einer proportionalen Umsatzsteuer mit einem Steuersatz von 1 Prozent⁵ belegt werden. Da die Steuer bei jedem Währungstausch fällig wird, verteuert sie häufiges kurzfristiges Wechseln von Währungspositionen stärker als langfristige Anlagen in fremder Währung. Bisher scheitert die Einführung der Tobin-Steuer vor allem daran, dass sowohl die Möglichkeit der Umsetzung als auch die Zielerreichung fragwürdig ist.⁶

Umsetzbarkeit

Das Ziel der Wechselkursstabilisierung kann nur dann durch die Implementierung der Tobin-Steuer erreicht werden, sofern eine Steuerumgehung nicht möglich ist. Dies erfordert die Einführung der Tobin-Steuer weltweit, was jedoch aufgrund von Koordinationsproblemen und Trittbrettfahrerverhalten einzelner Finanzplätze nicht realisierbar ist.

Die Effektivität einer solchen Steuer hängt außerdem davon ab, inwieweit die Marktteilnehmer auf andere, von der Steuer ausgenommene Anlageformen ausweichen können. Aufgrund der Möglichkeit, besteuerte Finanzinstrumente mit Hilfe von Derivaten, die nicht der Steuer unterliegen, nachzubilden, dürfte es für die internationalen Finanzakteure kein Problem darstellen, die Steuer zu umgehen. Um dies zu verhindern, müsste die Steuer bei allen existierenden Instrumen-

⁵ Die Höhe des Steuersatzes von 1 Prozent stammt aus den älteren Quellen Tobins. Heute spricht er sich für einen Steuersatz zwischen 0,1 Prozent und 0,25 Prozent aus.

⁶ Die folgenden Ausführungen zur mangelnden Umsetzbarkeit und Zielerreichung der Tobin-Steuer sind entnommen aus Buch et al. (2001), S. 18 ff. und Willms (1995), S. 194.

ten greifen. Eine derartige Gestaltung wäre jedoch mit hohen Kosten und technischen Schwierigkeiten verbunden und zudem politisch nicht durchsetzbar.

Zielerreichung

Die Stabilisierung der Wechselkurse soll dadurch erreicht werden, dass diejenigen kurzfristigen und spekulativen Kapitalbewegungen beschränkt werden, die destabilisierend wirken. Das grundsätzliche Problem der Tobin-Steuer ist jedoch, dass sie nicht in der Lage ist, destabilisierende Spekulationen entscheidend zu reduzieren, ohne stabilisierende Transaktionen ebenfalls vom Markt zu drängen. Die Steuer würde somit neben den unerwünschten destabilisierenden Spekulationen auch Handelsgeschäfte und den langfristigen Kapitalverkehr verteuern und damit den Außenhandel und internationale Direktinvestitionen behindern, was zu Wohlfahrtsverlusten führt. Selbst wenn vorwiegend unerwünschte Kapitalbewegungen eingedämmt werden könnten, wäre eine Verringerung der Liquidität der besteuerten Märkte die Folge. Störungen führen in weniger liquiden Märkten zu stärkeren und abrupteren Preisschwankungen als in liquiden Märkten, so dass die Steuer ihre stabilisierende Wirkung möglicherweise sogar verfehlt. Auch ist zu erwarten, dass eine Steuer mit einem geringen Steuersatz Finanzmarktteilnehmer, die sehr hohe Spekulationsgewinne erwarten, nicht von der Transaktion abhalten wird. Vor allem die spekulativen Attacken auf fehlbewertete Währungen werden auf diese Weise nicht verhindert werden können.

In ihrer ursprünglichen Form ist die Tobin-Steuer aus Sicht der überwiegenden Mehrheit von Ökonomen somit nicht realisierbar. Trotzdem entflammte die Diskussion immer wieder. Mittlerweile hat hierbei das Motiv der Einnahmeerzielung fast den gleichen Stellenwert wie das Ziel der Wechselkursstabilisierung. Nicht zuletzt deshalb wird die Diskussion um die Tobin-Steuer zunehmend auch in der internationalen Politik geführt. Die französische Regierung hat bereits im September 2001 ein Gesetz über die Implementierung der Tobin-Steuer beschlossen unter der Bedingung, dass diese auch von den anderen europäischen Staaten eingeführt wird. Im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit erstellte Prof. Paul Bernd Spahn ein Gutachten zur Prüfung der Umsetzbarkeit einer Devisentransaktionssteuer [Spahn (2002)].

Die Tobin-Spahn-Steuer

Aus dem Wissen um die mangelnde Realisierbarkeit der ursprünglichen Tobin-Steuer schlägt Prof. Spahn die Einführung einer doppelstöckigen Steuer vor, die aus der ursprünglichen Tobin-Steuer abgeleitet wurde. Diese soll aus einer poli-

tisch machbaren Tobin-Steuer („PFTT“ für „politically feasible Tobin tax“) und einer Zusatzsteuer („ERND“ für „Exchange Rate Normalization Duty“) bestehen.

Die PFTT dient dabei ausschließlich der Einnahmenerzielung. Sie soll mit einem geringen Steuersatz von 0,01 Prozent auf alle Kassageschäfte sowie Termingeschäfte und Swaps bis zu einer Laufzeit von einem Monat innerhalb der EU einschließlich der Schweiz eingeführt werden.

Der Grundgedanke der Tobin-Steuer, die Wechselkursstabilisierung, findet sich in der Spekulationsabgabe ERND wieder. Diese soll vorwiegend von Ländern mit einem liberalisierten Kapitalmarkt, die ihre Währung fest an die eines Ankerwährungslandes gebunden haben, eingeführt werden. Die ERND wird nur dann aktiviert, wenn der Wechselkurs einen vorab festgelegten, aber zeitvariablen Korridor verlässt.

Aus Sicht der Globalisierungskritiker lassen sich die wichtigsten Aussagen des Gutachtens folgendermaßen zusammenfassen [Wahl (2002), S. 1]:

- Die Devisenumsatzsteuer ist ökonomisch sinnvoll, um zu einer Stabilisierung der Wechselkurse beizutragen.
- Eine Stabilisierung der Wechselkurse ist wünschenswert, insbesondere im Interesse der Entwicklungsländer.
- Die Devisenumsatzsteuer ist technisch machbar.
- Die Steuer könnte innerhalb nur einer Zeitzone verwirklicht werden, d. h. von der EU gemeinsam mit der Schweiz. Eine Einbeziehung von Dollar und Yen ist nicht erforderlich.
- Für Entwicklungs- und Schwellenländer sowie Industrieländer, die zu keinem der großen Währungsblöcke gehören, sollte die Devisenumsatzsteuer durch eine Zusatzsteuer ergänzt werden, die nicht nur die alltägliche Volatilität reduziert, sondern auch größere Wechselkursschwankungen und spekulative Attacken verhindert.
- Viele Einwände gegen die Devisenumsatzsteuer sind nicht triftig, z. B. der Einwand, die Steuer sei leicht zu umgehen.

Diesen Schlussfolgerungen kann nicht zugestimmt werden. Unbestritten ist, dass eine Stabilisierung der Wechselkurse als sinnvoll angesehen wird, soweit diese nicht zu negativen entwicklungsökonomischen Effekten führt. Die Umsetzbarkeit

und Zielerreichung wird jedoch auch bei einer doppelstöckigen Devisentransaktionssteuer als problematisch angesehen.⁷

Umsetzbarkeit

Da die PFTT nur innerhalb einer Zeitzone, nämlich EU inklusive Schweiz, eingeführt werden soll, liegt die Vermutung nahe, dass es zur Verlagerung von Devisentransaktionen in Zeitzonen kommt, die nicht der Besteuerung unterliegen. Dieses Argument wird von Prof. Spahn mit dem Hinweis abgelehnt, dass aufgrund des geringen Steuersatzes von 0,01 Prozent eine Verlagerung des Devisengeschäftes, d. h. Aufbau einer Filiale, Anstellung von Personal etc., für Banken nicht rentabel wäre. Demgegenüber ist anzumerken, dass bei Devisentransaktionen zur Steuervermeidung eine Verlegung der reinen Buchungsvorgänge ausreicht, die nur geringe Kosten verursacht und somit eine Steuervermeidung nicht auszuschließen ist. Auch eine Ausweichung auf nicht besteuerte Finanzinstrumente ist nach wie vor möglich. Obwohl die Steuerbasis der PFTT im Vergleich zur ursprünglichen Tobin-Steuer erweitert wird, ist eine Umgehung mit Hilfe derivativer Finanzinstrumente möglich, mit denen steuerfreie Instrumente generiert werden können.

Die ERND ist eine Steuer, die mit einem hohen Aufwand und entsprechend hohen Kosten verbunden ist. Zu nennen ist vor allem der hohe Personalaufwand zur ständigen Steueranpassung und -überwachung. Da im Idealfall, d. h. der Stabilisierung des Wechselkurses, keine Einnahmen anfallen, stellt sich die Frage, wie diese Kosten finanziert werden sollen. Die Umsetzbarkeit der ERND steht und fällt mit der Möglichkeit der Steuervermeidung. Wenn die ERND lediglich für Devisentransaktionen zwischen zwei Währungen greift, so kann diese durch Einbeziehung eines Drittlandes leicht umgangen werden [BMZ (2002), S. 12]. Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass die ERND, ebenso wie die traditionelle Tobin-Steuer, nur dann zu einer Stabilisierung der Wechselkurse führt, wenn sie global erhoben wird, was aufgrund mangelnder Koordinationsfähigkeit und Trittbrettfahrerverhaltens scheitern muss. Es bleibt zudem unklar, wie die ERND bei Devisentransaktionen, die in einem Land stattfanden, in dem das steuernde Land keine Steuerhoheit besitzt, erhoben werden soll.

⁷ Der Darstellung der Kritik an der doppelstufigen Devisentransaktionssteuer liegen zugrunde die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats für das BMZ [BMZ (2002)] und Stotzky (1996).

Zielerreichung

Das Ziel der PFTT besteht in der Einnahmenerzielung. Der Steuersatz soll dabei so gering gewählt werden, dass er den Devisenhandel nicht behindert [Spahn (2002), S. 21]. Gerade auf Devisenmärkten sind oftmals realökonomische Transaktionen jedoch mit einer Kette von Finanztransaktionen verbunden, die der PFTT unterliegen. Der effektive Steuersatz kann so auf das 7,5fache der nominalen Steuerbelastung ansteigen [Spahn (2002), S. 43] und somit doch zu einer Behinderung des Devisenhandels führen.

Die Erreichung des Lenkungsziels, d. h. der Stabilisierung des Wechselkurses, durch die ERND ist fraglich. Zum einen ist zu vermuten, dass die Wechselkursschwankungen zwar weniger abrupt ausfallen, die Höhe jedoch trotzdem erheblich sein kann. Außerdem besteht die Gefahr, dass in fixierten Wechselkurssystemen sich ändernde Fundamentalfaktoren nicht zu einer Wechselkursänderung führen können, da diese durch die ERND aufgehalten werden.

Zusammenfassung

Nach Ansicht der Globalisierungskritiker haben internationale Finanzmärkte immer stärkere negative Effekte auf die Entwicklung. Die inhärente Instabilität bietet Anlass zur Spekulation, die ursächlich für Währungs- und Finanzkrisen ist. Um dies zu verhindern, wird die Einführung einer Devisentransaktionssteuer gefordert.

Eine Stabilisierung des Wechselkurses ist auch aus Sicht der Theorie wünschenswert, solange keine negativen entwicklungsökonomischen Effekte daraus entstehen. Sowohl die Tobin-Steuer als auch die Tobin-Spahn-Steuer sind jedoch nicht die geeigneten Instrumente, um dieses Ziel zu erreichen. Zum einen sind beide Formen relativ leicht zu umgehen, zum anderen kann auch die stabilisierende Wirkung auf den Wechselkurs nicht mit Sicherheit angenommen werden. Da freie und effiziente Finanzmärkte eine unverzichtbare Funktion bei der Kapital- und Risikoallokation inne haben, sollte die Wirtschaftspolitik diese nicht im Sinne einer Symptombekämpfung behindern. Vielversprechender ist es, direkt an den Ursachen der hohen Volatilität anzusetzen. Im Rahmen der Diskussion um die Reform der internationalen Finanzarchitektur wurden dabei bereits vielfältige Vorschläge unterbreitet, die vorwiegend darauf abzielen, ordnungspolitische Rahmenbedingungen für die internationalen Finanzmärkte zu schaffen.

Literatur

- BIS (2001) Quaterly Review, International Banking and Financial Market Developments, Dezember 2001, Basel.
- BMZ (2002) „Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim BMZ“ zur Studie von Paul Bernd Spahn „Zur Durchführbarkeit einer Devisentransaktionssteuer“, BMZ Spezial Nr. 068, Juni 2002.
- Buch, C./Heinrich, R./Pierdzioch, C. (2001) „Globalisierung der Finanzmärkte: Freier Kapitalverkehr oder Tobin-Steuer?“, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 381, Oktober 2001.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2002), Schlussbericht der Enquête-Kommission – Globalisierung der Weltwirtschaft, Opladen.
- Huffschmid, J. (2002) Vortrag bei der Österreichischen Nationalbank über die Regulierung von Finanzmärkten, Internetfundstelle: www.attac-austria.org/infos/huffschmid.php, Download am 03.01.03.
- Osterhaus, A. und Waldow, P. (2002) „Regulierung der internationalen Finanzmärkte für eine sozial gerechte und ökologisch tragfähige Entwicklung“, www.attac-netzwerk.de/archiv/0001finanzmaerkte.php, Download am 30.12.02.
- Spahn, P. B. (2002) „Zur Durchführung einer Devisentransaktionssteuer“, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit, Internetfundstelle: <http://www.wiwi.uni-frankfurt.de/professoren/spahn/tobintax/Kapitel0.pdf>, Download am 03.01.03.
- Stotsky, J. G. (1996) „Warum eine zweistufige Tobin-Steuer nicht funktioniert“, in: Finanzierung und Entwicklung, 33. Jahrgang, Nr. 2, Juni 1996.
- Tobin, J. (1978), A Proposal for International Monetary Reform, in: The Eastern Economic Journal, No. 4, S. 153-159.
- Wahl, P. und Waldow, P. (2002) „Kommentar zur vom BMZ in Auftrag gegebenen Studie „Zur Durchführbarkeit einer Devisentransaktionssteuer“ von Paul B. Spahn“ Internetfundstelle: www.weedbonn.org/doc/spahn-kommentar.doc, Download am 30.12.02.

Ausbeutung der Entwicklungsländer durch multinationale Unternehmen?

Ralf Krüger

Multinational agierende Unternehmen sind einer der Hauptträger und -gestalter der Globalisierung. Daher werden sie von den Globalisierungskritikern grundsätzlich für die der Globalisierung zugeschriebenen Übel verantwortlich gemacht. Zusätzlich wird ihnen noch konkretes Fehlverhalten vorgeworfen. Sowohl grundsätzlich als auch im Einzelnen bezieht sich die Kritik vor allem auf die Bereiche Umwelt und Soziales. Beispielhaft seien hier einige Auszüge aus dem „Porto Alegre Aufruf zur Mobilisierung“ aus dem Jahr 2001 angeführt:

„Wir kämpfen gegen ... die Beeinträchtigung der Natur und die Vernichtung von Lebensqualität durch die multinationalen Konzerne und anti-demokratische Politik. ... Multinationale Vereinigungen organisieren eine globale Produktion mit massiver Arbeitslosigkeit, niederen Löhnen, unqualifizierten Arbeitskräften und Missachtung der fundamentalen Rechte der Beschäftigten“.¹

Die wirtschaftswissenschaftliche Forschung versucht hingegen, die Auswirkungen der Tätigkeit Multinationaler Unternehmen (MNU) auf das Wirtschaftswachstum und die Ungleichheit in Ländern zu ermitteln. Als Maßeinheit für die Tätigkeit der MNU gilt dabei meist die Höhe der von ihnen getätigten Investitionen, den sog. ausländischen Direktinvestitionen. Nur ein kleiner Teil der Forschung geht auch auf die Vorwürfe ein, die von den Globalisierungskritikern geäußert werden. Auf der anderen Seite ignorieren die Globalisierungskritiker viele der vorliegenden Forschungsergebnisse, die für die ihnen wichtigen Punkte relevant sind. So kommt es, dass Globalisierungskritiker und Wissenschaftler zu einem großen Teil aneinander vorbeireden und nicht auf die Argumente der anderen Seite eingehen. Zu der Kritik an der Tätigkeit von MNU durch die Globalisierungskritiker werden von akademischer Seite nur einige wichtige Überlegungen hinzugefügt, die hier aufgegriffen werden sollen.

¹ Porto Alegre Aufruf zur Mobilisierung,

URL: http://www.attac.de/archiv/porto_alegre_call.php, 23.01.2003. Seit dem Jahr 2001 (25.-30. Januar) treffen sich im brasilianischen Porto Alegre Globalisierungskritiker und -gegner aus aller Welt, um Möglichkeiten und Ansätze einer „anderen Welt“ zu diskutieren.

Die These vom *race to the bottom*

Grundsätzlich wird den Multinationalen Unternehmen vorgeworfen, sie würden durch ihr einseitig am Gewinnstreben ausgerichtetes Handeln in einem *race to the bottom* das Niveau von Umwelt- und Sozialstandards weltweit absenken. Die Wirkungskette verläuft dabei folgendermaßen: Gewinne lassen sich durch niedrigere Kosten steigern. Somit sind für MNU Standorte attraktiv, an denen die geringsten Produktionskosten herrschen. Kostenunterschiede zwischen Standorten in verschiedenen Ländern können dabei auch auf unterschiedliche Umweltauflagen und Sozialstandards (wie z. B. Mindestlöhne oder Arbeitsschutzauflagen) zurückzuführen sein. Im globalen Wettbewerb um ausländische Investitionen, die Wirtschaftswachstum versprechen, bestehen somit Anreize für einzelne Entwicklungsländer Umwelt- und Sozialstandards zu senken. Im Umweltbereich wird von *pollution havens* gesprochen, also Ländern, die stark umweltbelastende Betriebe gewähren lassen. Andere Länder folgen diesem Beispiel und senken ihre Umweltstandards ebenfalls und u. U. sogar weiter, denn sonst würden sie im Wettbewerb um ausländisches Kapital zurückfallen. Ähnliches gilt für die Sozialstandards: Ausländische Konzerne lagern Produktionsstufen, in denen viele ungelernete Arbeitskräfte benötigt werden, in Entwicklungsländer aus. Je geringer der Mindestlohn, die Arbeitnehmerrechte und die Auflagen zu den Arbeitsbedingungen, desto geringer sind auch die Produktionskosten. Die Entwicklungsländer unterbieten sich daher auch in diesem Bereich.

Diese grundsätzlich schlüssige These wird von den Globalisierungskritikern mit Hilfe von einer Vielzahl von Beispielen konkreten Fehlverhaltens zu belegen versucht. Sie verweisen auf vielfache Fälle, in denen sich MNU schwerste Umweltverschmutzungen haben zu Schulden kommen lassen. Weitere Beispiele werden für den sozialen Bereich angeführt: MNU missachteten die Menschenrechte und beuteten ihre in Entwicklungsländern beschäftigten Arbeitnehmer – vielfach auch Kinder – in Formen aus, die bis hin zu moderner Sklaverei reichten.

Kritik der These vom *race to the bottom*

Die These vom *race to the bottom* wird allerdings von wissenschaftlicher Seite theoretisch und empirisch kritisiert: Die These lässt einige Aspekte außer acht, die beachtet werden müssen. Im Umweltbereich lassen sich folgende Argumente anführen:

Kosten von Umweltauflagen sind ein Kostenfaktor, der im Durchschnitt einen geringen Anteil der Gesamtkosten ausmacht. Andere Faktoren sind sehr viel bedeutsamer, wie z. B. eine gut ausgebildete Arbeitnehmerschaft.

In ihren Heimatländern produzieren viele Firmen mit fortschrittlicher und damit meist umweltfreundlicherer Technologie, als dies Konkurrenten in Entwicklungsländern tun. Wenn die moderne Technologie in die Entwicklungsländer

übertragen wird, wirkt es sogar positiv auf die Umwelt. Teilweise ergibt sich dies schon, da es für MNU oft kostengünstiger ist in beiden Ländern mit der gleichen Technik zu fertigen, als zwei verschiedene Technologien gleichzeitig anzuwenden.

Es hat sich gezeigt, dass Menschen mit steigendem Einkommen höhere Umweltstandards wünschen. Wenn ausländische Investitionen nun das Wirtschaftswachstum fördern, fördern sie damit auch den Wunsch nach höheren Umweltstandards.

Viele in Entwicklungsländern tätige Unternehmen stehen unter – mittlerweile durchaus intensiver – Beobachtung von Nicht-Regierungsorganisationen aus ihren Heimatländern, so dass sie dort mit Reaktionen ihrer Kunden rechnen müssen, wenn sie sich in anderen Ländern „danebennehmen“.

Die These sinkender Umweltstandards konnte bisher empirisch nicht bestätigt werden.²

Auch in Bezug auf den Bereich Soziales lassen sich die Argumente der Globalisierungskritiker relativieren:

Auch hier gilt, dass die Löhne nur ein Kostenfaktor sind und andere Faktoren, wie beispielsweise Infrastruktur oder wirtschaftliche und politische Stabilität, mindestens ebenso wichtig sind.

Die Bedeutung von Arbeitskräften ohne Ausbildung geht auch in Entwicklungsländern zurück, so dass das Ausbildungsniveau der Bevölkerung schon bald sehr viel wichtiger sein wird als die Höhe des Mindestlohnes.

In Bezug auf Sozialstandards stehen MNU mittlerweile genauso unter der Beobachtung von Nicht-Regierungsorganisationen wie im Umweltbereich.

Selbst wenn es zu Arbeitsbedingungen kommt, die wir als unzumutbar betrachten, muss man sich die Frage stellen, was für die dort arbeitenden Menschen die

² Vgl. UNCTAD (1999): World Investment Report 1999: Foreign Direct Investment and the Challenge of Development, New York, S. 298.

relevante Alternative ist. Geht ein Kind beispielsweise arbeiten, um seine Familie zu ernähren, ist es naiv anzunehmen, es würde zur Schule gehen, wenn es die „ausbeuterische“ Fabrik nicht gäbe.

Sowohl im Umwelt- als auch im Sozialbereich fordern viele Globalisierungskritiker den Schutz der Menschen in den Entwicklungsländern durch weltweit gültige Mindeststandards.³ Durchgesetzt werden sollen sie mit Hilfe von Handels-sanktionen. Die Regierungen der Entwicklungsländer lehnen dies allerdings entschieden ab. Sie fürchten die Ausnutzung der Mindeststandards als Alibi für protektionistische Maßnahmen der Industrieländer. Der gut gemeinte „Schutz“ vor schlechten Arbeits- und Lebensbedingungen kann sich dann schnell als Irrweg erweisen und zu noch größerem Elend führen, wenn den Entwicklungsländern nämlich Chancen genommen werden, aus eigener Kraft Wohlstand zu erlangen.

Die Frage nach der Alternative für die Menschen vor Ort, zu dem vielfach eingeschlagenen Weg der Entwicklung durch ausländische Investitionen, wird von den Kritikern allenfalls mit Forderungen nach mehr Hilfe aus den Industrieländern beantwortet. Dies wird jedoch abgewiesen, da es unrealistisch ist, dies durchzusetzen und eine erfolgreiche Durchführung wahrscheinlich chancenlos sein dürfte, da die Entwicklungsländer nur begrenzt ausländische Hilfe aufnehmen können (Absorptionsfähigkeit).

Wissenschaftliche Studien zu den Umweltwirkungen ausländischer Investitionen

Wenn auch in vielen Fällen die Sünden ausländischer Unternehmen offenkundig sind, versucht die Wissenschaft zusätzlich zu ergründen, wie es grundsätzlich um die Beziehung zwischen MNU und der natürlichen Umwelt steht. Dabei wird versucht, das Auftreten von MNU mit der Veränderung einzelner Indikatoren für Umweltverschmutzung in Beziehung zu setzen. Exemplarisch sei hier eine Studie angeführt, in der für die 1990er Jahre der Verschmutzungsgrad der Luft in städtischen Gebieten Chinas, Brasiliens und Mexikos mit den Direktinvestitionen in diese Länder verglichen werden. Während die Direktinvestitionen in diesem Zeitraum stark zunahmen, ging die Luftverschmutzung stark zurück. Auch diese Studien haben ihre Schwächen, aber einen positiven Zusammenhang zwischen

³ Vgl. ATTAC (2002): ATTAC-Erklärung,

URL: http://www.attac.de/ratschlag02ffm/rs_ausgabe.php?id=7; 23.01.2003.

Direktinvestitionen und Umweltverschmutzung kann man daraus wahrhaftig nicht ablesen.⁴

Es lassen sich somit Argumente für und wider die These finden, dass Direktinvestitionen umweltgefährdend sind. Die einseitige Darstellung vieler Globalisierungskritiker der Tätigkeit von MNU als Ausbeutung von Mensch und Natur ist jedenfalls zu kurz gegriffen.

Ausländische Investitionen und Wirtschaftswachstum

In der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung herrschen Fragen vor, die sich mit den Auswirkungen von Direktinvestitionen auf das Wirtschaftswachstum, die Ungleichheit und die Armut in einem Land auseinandersetzen.

Für die Wachstumswirkungen sind die neueren theoretischen und empirischen Arbeiten auf diesem Gebiet zu einem sehr positiven Schluss gekommen:⁵ Ausländische Investitionen helfen einem Entwicklungsland, höheres Wirtschaftswachstum zu erzielen. Folgende Effekte werden betont:

⁴ Vgl. Wheeler, D. (2001): Racing to the Bottom? Foreign Investment and Air Pollution in Developing Countries, World Bank Development Research Group Infrastructure and Environment, Policy Research Working Paper 2524, Washington, DC.

⁵ Für eine Zusammenfassung verschiedener theoretische und empirischer Studien zu den Wachstumswirkungen ausländischer Investitionen vgl. Blomström, M./Kokko, A./Zejan, M. (2000): Foreign Direct Investment: Firm and Host Country Strategies, London oder Hemmer, H.-R./Krüger, R. (2002): Wachstumswirkungen ausländischer Direktinvestitionen in Entwicklungsländern, in: Lang, F. P./Ohr, R. (Hrsg.): Integration, Währung und Wachstum – Dimensionen internationaler Wirtschaftsbeziehungen – Festschrift für Dieter Bender zum 60. Geburtstag, Schriften zu internationalen Wirtschaftsfragen Band 33, Berlin. Einflussreiche Studien sind Borensztein, E./de Gregorio, J./Lee, J.-W. (1998): How Does Foreign Direct Investment Affect Economic Growth?, in: Journal of International Economics, Vol. 45, S. 115-135, Blomström, M./Lipsey, R. E./Zejan, M. (1994): What Explains the Growth of Developing Countries?, in: Baumol, W. J./Nelson, R. R./Wolff, E. N. (Hrsg.): Convergence of Productivity, Oxford u. a., S. 243-259 und Balasubramanyam, V. N./Salisu, M./Sapsford, D. (1999): Foreign Direct Investment as an Engine of Growth, in: The Journal of International Trade & Economic Development, Vol. 8, No. 1, S. 27-40.

Es ist grundsätzlich hilfreich, dass auf diese Weise Kapital in das Land fließt, wichtiger sind aber andere Faktoren: MNU transferieren in ihre Auslandsniederlassungen das Wissen um moderne Technologien, die eine effizientere Produktion zulassen. Da sich Wissen nicht „einsperren“ lässt, profitieren indirekt auch weitere Betriebe im Entwicklungsland, die sich die Neuerungen „abgucken“ können.

Um die modernen Technologien einsetzen zu können, ist es notwendig, auch entsprechend qualifizierte Arbeitnehmer zu beschäftigen. In Entwicklungsländern ist das Ausbildungsniveau i. d. R. jedoch deutlich geringer als in den Heimatländern der MNU, so dass ein wesentlicher Beitrag der ausländischen Unternehmen in der Ausbildung der örtlichen Arbeitnehmerschaft besteht.

Weitere Effekte ergeben sich auf die Wirtschaftsstruktur eines Landes, in das investiert wird. MNU sorgen beispielsweise vielfach für mehr Wettbewerb in den Entwicklungsländern und zwingen lokale Konkurrenten zu mehr Effizienz.

Da der Technologietransfer für die Wachstumswirkungen der ausländischen Investitionen am wichtigsten ist, wird jedoch auch immer wieder betont, dass es eines kritischen Mindestniveaus der Bildung erfordert, um diese Effekte zu nutzen. Lässt ein Land den technologischen Abstand zu den Industrieländern zu groß werden, ist die positive Wirkung ausländischer Investitionen stark eingeschränkt.

Auch zu den anderen Argumenten gibt es Einschränkungen; der grundsätzliche Zusammenhang wird allerdings positiv bewertet.

Ausländische Investitionen, Ungleichheit und Armut

Einen zweiten Schwerpunkt der empirischen Wirtschaftsforschung, wenn auch bei weitem nicht so stark ergründet wie die Wachstumswirkungen, bilden die sog. Verteilungswirkungen ausländischer Investitionen, d. h. die Auswirkungen auf Ungleichheit und Armut in einem Land, in dem investiert wird. Da wirtschaftliches Wachstum die wesentliche Ursache für Armutsreduktion ist,⁶ ergibt sich aus den positiven Wachstumswirkungen auch die Schlussfolgerung, dass Direktinvestitionen zur Armutsreduktion beitragen. Umstritten ist dagegen, wie

⁶ Vgl. Dollar, D./Kraay, A. (2000): Growth Is Good for the Poor, Development Research Group, World Bank, Washington, DC,
URL: www.worldbank.org/research/growth, vom 31.05.2001.

die Auswirkungen auf die Ungleichheit in den betroffenen Ländern ist. Wegen des hohen Technologiegehaltes dieser Investitionen wird argumentiert, dass nur gut ausgebildete Arbeitnehmer profitieren werden, während ungelernete Arbeitskräfte evtl. überflüssig werden und sich damit im betroffenen Land die Schere zwischen gut ausgebildeten und ungelerten Arbeitnehmern weiter öffnen wird. Die bisher in diesem Bereich durchgeführten empirischen Studien lassen keinen Schluss über positive oder negative Auswirkungen ausländischer Investitionen zu. Ob es keine Auswirkungen auf die Ungleichheit gibt, ist aber noch stark umstritten.⁷

Fazit

Die Argumente von Globalisierungskritikern und Wissenschaft sind für die jeweils anderen durchaus relevant. Da sie jedoch bei der Betrachtung der Tätigkeit Multinationaler Unternehmen unterschiedliche Ansätze verfolgen, wird oftmals aneinander vorbeigeredet. Insbesondere die Globalisierungskritiker müssen sich den Vorwurf gefallen lassen, dass viele wichtige Punkte in ihrer bisherigen Argumentation vernachlässigt werden. Mittlerweile ist hier allerdings in Ansätzen eine Entwicklung zu einer differenzierteren Betrachtungsweise zu beobachten.

⁷ Für einige grundsätzliche Zusammenhänge zwischen Direktinvestitionen, Wirtschaftswachstum, Armut und Einkommensverteilung vgl. Aaron, C. (2001): The Contribution of FDI to Poverty Alleviation,
URL: <http://www.ifc.org/fias/calendar/seminars/> am 19.06.2001. Zwei empirische Studien zu den Auswirkungen von Direktinvestitionen auf Ungleichheit sind Tsai, P.-L. (1995): Foreign Direct Investment and Income Inequality: Further Evidence, in: World Development, Vol. 23, No. 3, S. 469-483 und Jalilian, H./Weiss, J. (2001-I): Foreign Direct Investment and Poverty in the ASEAN Region,
URL: http://www.gapresearch.org/finance/ASEAN_G&P.pdf, vom 19.07.2002.

Die globale personelle Ungleichverteilung: Eine wachsende Kluft zwischen Arm und Reich?

Andreas Lorenz

Zusammenfassung

Die im Rahmen der Globalisierungsdebatte oft postulierte „wachsende Kluft zwischen Arm und Reich“ wird in der vorliegenden Arbeit¹ zum Anlass genommen, diese und ähnliche allgemeine Aussagen zur Entwicklung der globalen personellen Ungleichverteilung näher zu konkretisieren und hinsichtlich ihres empirischen Gehalts zu überprüfen. Hierfür wird die Entwicklung geeigneter Verteilungsmaße im Zeitraum 1960 bis 2000 untersucht. Einerseits ist das Verhältnis der durchschnittlichen Einkommen der reichsten 20 Prozent und der ärmsten 20 Prozent der Weltbevölkerung im untersuchten Zeitraum angestiegen. Andererseits hat die globale personelle Ungleichverteilung – gemessen am globalen Gini-Koeffizient – abgenommen. Die Berücksichtigung dieser und weiterer Aspekte der globalen personellen Ungleichverteilung ermöglicht – im Gegensatz zur oftmals ideologisch geprägten öffentlichen Debatte – eine differenzierte Wahrnehmung der empirischen Fakten im Zeitalter der Globalisierung. Der vorgelegte Befund ist mit den Ergebnissen von einschlägigen Studien zur Ungleichverteilung auf Länderebene vereinbar.

1 Einführung

Das Pro-Kopf-Einkommen (PKE) des reichsten Landes der Welt beträgt mehr als das 130fache des PKE des ärmsten Landes. Die 20 Prozent Reichsten der Weltbevölkerung haben ein durchschnittliches PKE, welches jenes der 20 Prozent Ärmsten um den Faktor 15 übersteigt. Ein Fünftel der Weltbevölkerung lebt im Zustand absoluter Armut.² Aussagen wie die vorangegangenen werden durch die

¹ Stellungnahme zu aktuellen wirtschaftspolitischen Themen im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung.

² Die aufgeführten Einkommensvergleiche basieren auf Zahlen für das Jahr 2000 und berücksichtigen Unterschiede in den Kaufkraftparitäten. Die Zahl der in absoluter

Medien oftmals im Zusammenhang mit der Berichterstattung über die regelmäßig stattfindenden Welthandels- und -sozialgipfel propagiert und lösen bei den meisten Menschen Unbehagen und nicht selten offenen Protest aus. Gibt es tatsächlich eine wachsende Kluft zwischen Arm und Reich? Wenn ja – wie ist diese Entwicklung zu erklären? Ist nicht gar das Phänomen der weltumspannenden Liberalisierung und Deregulierung der Güter- und Finanzmärkte für solch „perverse“ Zunahmen der Einkommensdisparitäten verantwortlich? Jene „neoliberale Globalisierung“, welche unter dem Deckmantel ihrer Programmatik der Öffnung der Entwicklungsländer und Integration in den globalen Markt unzählige Menschen der ungehemmten Macht profitmaximierender multinationaler Konzerne ausliefert?

Bevor Antworten auf solche Fragen gewagt werden, ist die Rückbesinnung auf die Ausgangsfrage sinnvoll, wie sich die Ungleichverteilung im relevanten Beobachtungszeitraum tatsächlich entwickelt hat. Denn ohne Kenntnis der zentralen Fakten ist weder im lokalen noch im globalen Rahmen eine realitätskonforme Auseinandersetzung über die bestmögliche Umsetzung wirtschafts- und entwicklungspolitischer Ziele möglich. Gerade im Interesse der 1,2 Milliarden absolut Armen dieser Welt – als deren Anwalt sich unzählige gutwillige Menschen der westlichen Industrieländer verstehen – sollte die Debatte um Globalisierung, Ungleichverteilung und Armut mit einer korrekten Wahrnehmung der empirischen Fakten beginnen. Hierzu soll die vorliegende Arbeit einen Beitrag leisten.

2 Was ist unter globaler personeller Ungleichverteilung zu verstehen?

Darunter wird die Verteilung des monetär erfassbaren Wohlstands auf die 6,2 Milliarden Menschen unseres Globus verstanden – unabhängig vom Land oder Kontinent, in dem diese Menschen leben. Als Wohlstandskonzept wird auf das Einkommen zurückgegriffen. Da weder für die Grundgesamtheit noch für eine repräsentative Stichprobe dieser 6,2 Milliarden Menschen exakte Informationen über Alter und verfügbares Einkommen vorliegen, wird zwecks *Ermittlung* der globalen personellen Ungleichverteilung (GPU) meist ein zweistufiger Ansatz gewählt. Dabei machen sich Ökonomen die Tatsache zu Eigen, dass die GPU als

Armut lebenden Menschen wird in den aktuellen Weltentwicklungsberichten der Weltbank veröffentlicht.

Kombination zweier Komponenten betrachtet werden kann: (i) der internationalen Ungleichverteilung *zwischen* den Ländern der Welt und (ii) der Ungleichverteilung *innerhalb* dieser Länder. Anders ausgedrückt: Wird der Wohlstand der Welt als Kuchen betrachtet, so hängt die GPU von der Aufteilung des Kuchens auf die einzelnen Länder und von der Aufteilung der einzelnen Kuchenstücke auf die Einwohner eines jeden Landes ab. Durch die zunächst getrennte Analyse ihrer beiden Komponenten ist eine approximative Ermittlung der GPU auch dann möglich, wenn zur Grundgesamtheit oder zu einzelnen Ländern nur unvollständige Informationen vorliegen.

Bei der Berechnung der internationalen Ungleichverteilung *zwischen* den Ländern der Welt wird zunächst angenommen, dass jeder Weltbürger das PKE seines Landes bezieht; bevölkerungsreiche Länder wie China gehen dabei mit einem entsprechend größeren Gewicht in die Berechnung der GPU ein als ein bevölkerungsarmes Land wie Luxemburg. In einem zweiten Schritt wird die Ungleichverteilung des Einkommens *innerhalb* der Länder berechnet. Anschließend werden die Ergebnisse des ersten und zweiten Schrittes anhand geeigneter Methoden konsolidiert, so dass eine bestmögliche Approximation der globalen personellen Ungleichverteilung resultiert.

Doch wie werden Einkommen oder Ausgaben, die in unterschiedlichen Ländern in unterschiedlichen Währungen getätigt werden, *international* und *intertemporal* verglichen? Hierfür bedarf es (i) einer Umrechnung in eine einheitliche Währung und (ii) eine angemessene Bereinigung nomineller Preissteigerungen. Aufgrund unterschiedlicher Preisniveaus in Entwicklungs- und Industrieländern liefert die Umrechnung anhand nomineller Wechselkurse ein stark verzerrtes Bild internationaler Einkommensunterschiede. Deshalb empfiehlt sich die Umrechnung anhand von realen Wechselkursen unter Berücksichtigung von Kaufkraftparitäten (KKP) – d. h. der tatsächlichen inflationsbereinigten Preise vergleichbarer Warenkörbe in den unterschiedlichen Ländern der Welt. Solch eine Berechnung von realen KKP-PKE's ist Gegenstand einer nunmehr fünf Jahrzehnte andauernden Anstrengung, welche durch das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen im Rahmen des International Comparison Program (ICP) initiiert wurde und deren Ergebnis in ihrer aktuellsten Fassung in Form der *Penn World Tables 6.1* vorliegen (Heston, Summers und Aten, 2002).

3 Internationale personelle Ungleichverteilung

3.1 Entwicklung des Gini-Koeffizienten

Ein Hauptproblem der in den Medien gern zitierten Vergleiche der Einkommen der reichsten und ärmsten 5 Prozent oder 10 Prozent der Weltbevölkerung ist, dass nur die oberen und unteren Extreme der Einkommensverteilung miteinander verglichen werden. Extreme sind jedoch nicht repräsentativ für die Mehrheit der Weltbevölkerung. Im Folgenden werden deshalb einige Maße der Ungleichverteilung verwendet, welche die Einkommensempfänger über den gesamten Bereich der Einkommensverteilung berücksichtigen. Ein leicht zu interpretierendes und weit verbreitetes Maß ist der so genannte Gini-Koeffizient. Er beträgt bei einer extremen Ungleichverteilung eins, während er sich bei einer völligen Gleichverteilung auf null beläuft. Zwischen diesen beiden Extremen gilt: Je größer der Gini-Koeffizient, desto ungleicher ist das Einkommen auf die einzelnen Empfängergruppen verteilt. Ein weiterer Vorteil des Gini-Koeffizienten ist die Möglichkeit der grafischen Veranschaulichung anhand der Lorenz-Kurve, wie weiter unten gezeigt wird.³

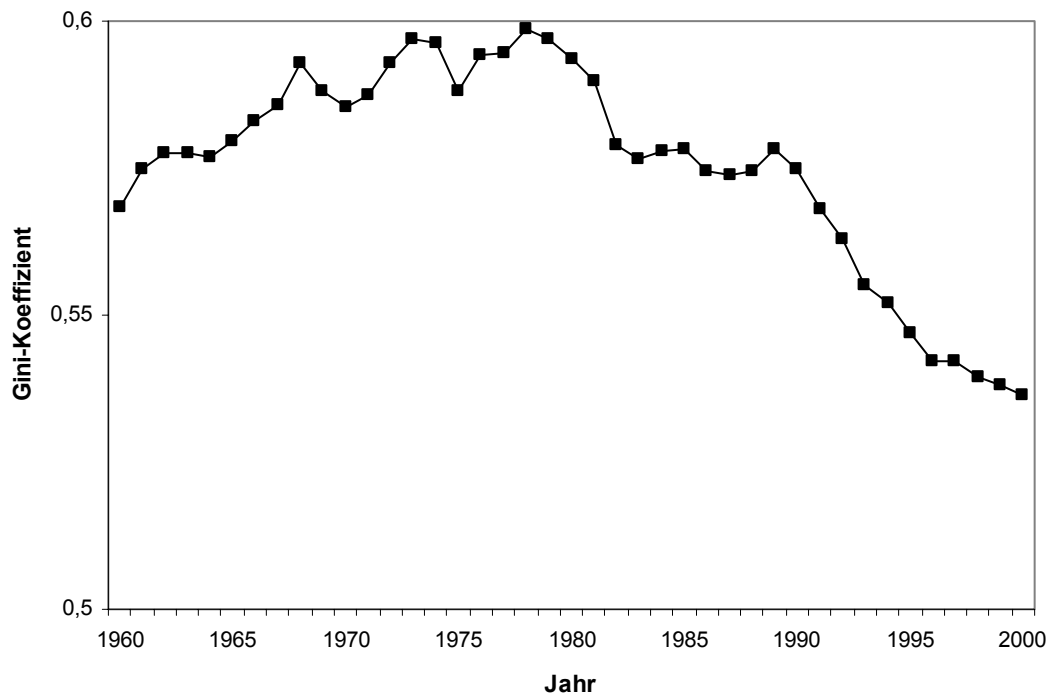
Abbildung 1 veranschaulicht die Entwicklung des Gini-Koeffizienten, berechnet auf Basis der mit den jeweiligen Bevölkerungsanteilen gewogenen KKP-PKE von 111 Ländern mit verfügbaren Daten im Zeitraum 1960 bis 2000.⁴ Wie aus Abbildung 1 hervorgeht, hat die internationale Ungleichverteilung in der zweiten Hälfte des Beobachtungszeitraums stetig abgenommen: Während die 1960er Jahre noch einen Anstieg von 0,57 (1960) auf knapp 0,60 (1973) aufweisen, ist in der letzten Dekade des vergangenen Jahrhunderts ein markanter Rückgang des

³ Eine ausführlichere Darstellung zum Gini-Koeffizienten bieten Hemmer (2002) und Cowell (2000).

⁴ Die Daten basieren auf der jüngsten Version der Penn World Tables (Heston, Summers und Aten, 2002). Die Bundesrepublik Deutschland und die ehemalige Sowjetunion sind darin aufgrund des Strukturbruchs im Jahre 1990 nicht enthalten; die wesentlichen Schlussfolgerungen der vorliegenden Arbeit werden durch die Vernachlässigung Deutschlands nicht beeinträchtigt, wie in der Arbeit zitierten Studien auf Basis der älteren Version der Penn World Tables dokumentieren. Auf die Problematik der unvollständigen Berücksichtigung osteuropäischer Transformationsländer wird im Text näher eingegangen. Weitere Details zum Datensatz sind auf Anfrage beim Verfasser erhältlich.

Gini-Koeffizienten von 0,58 (1989) auf 0,54 (2000) zu verzeichnen. Dieses Faktum einer abnehmenden internationalen Ungleichverteilung steht im Einklang mit Studien anderer Autoren (Bourguignon und Morrisson, 2002; Schultz, 1998; Milanovic, 2002b; Sala-i-Martin, 2002b).

Abbildung 1: Gini-Koeffizienten der gewogenen KKP-PKE von 111 Länder, 1960-2000.



Quelle: Berechnungen auf Grundlage der Penn World Tables 6.1.

In Anbetracht der enttäuschenden Entwicklung der armen Länder Sub-Sahara-Afrikas (z. B. reale Schrumpfung des PKE der Demokratischen Republik Kongo, ehem. Zaire) erscheint ein solcher Befund ebenso befremdlich wie vor dem Hintergrund des „verlorenen Jahrzehnts“ Lateinamerikas im Zuge der Schuldenkrise von 1982 oder der Asienkrise gegen Ende der 1990er Jahre. Wie ist also dieser Befund zu erklären? Ein Hauptgrund ist die Tatsache, dass anfänglich arme bevölkerungsreiche Länder Asiens einen relativ starken Einkommens- und Bevölkerungsanstieg verzeichnet haben. Dies trifft besonders auf China und Indien zu, welche zusammen über 2,2 Milliarden Menschen und somit knapp ein Drittel der Weltbevölkerung vereinigen. Flankiert wird dieser Effekt durch abnehmende Bevölkerungsanteile und geringere PKE-Wachstumsraten westlicher Industrieländer am oberen Ende der Einkommensskala: etwa der USA, Italiens oder Großbritanniens. Und die ärmeren Ländern Sub-Sahara-Afrikas? Aufgrund des hohen Be-

völkerungsanteils der asiatischen Länder dominiert der Einfluss der „Wachstumswunder“ gegenüber den – wiederum relativ betrachtet – bevölkerungsarmen „Wachstumskatastrophen“ Sub-Sahara-Afrikas. Im Endeffekt resultiert daraus die beobachtete stetige Abnahme des globalen Gini-Koeffizienten.

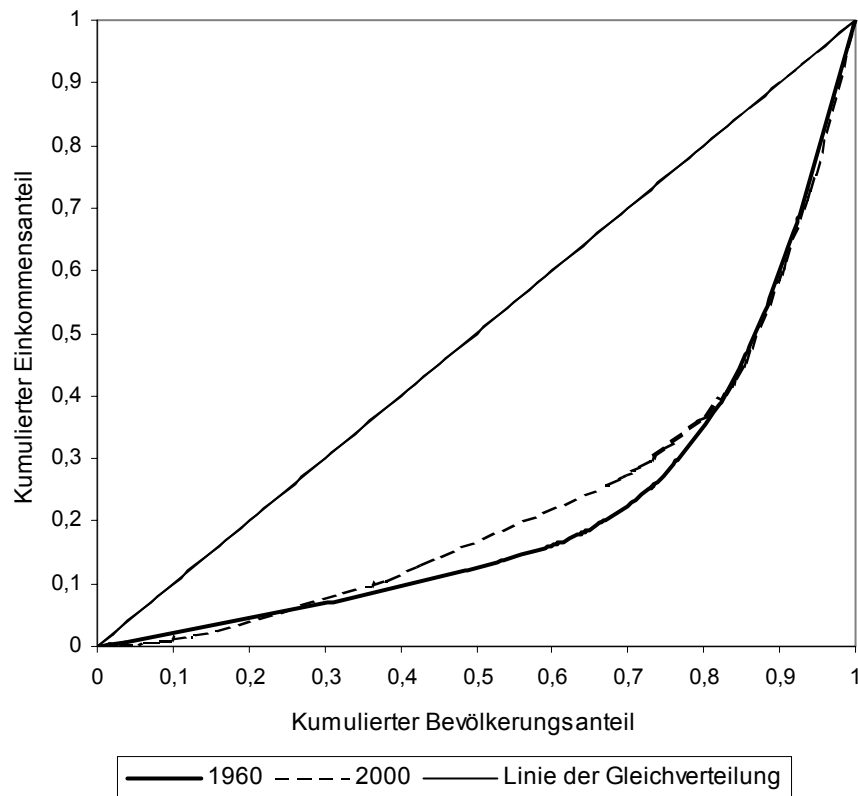
3.2 Vergleich der Lorenzkurven (1960 vs. 2000)

Nun vermag ein solch stark verdichteter Einzelindikator noch keine umfassende Beschreibung der Entwicklung der Einkommensverteilung zu liefern. Aufschlussreiche Zusatzinformationen liefert der komparativ-statische Vergleich der Lorenz-Kurven am Anfang und Ende des Beobachtungszeitraums (Abbildung 2). Für die Erstellung solch einer Lorenzkurve werden zunächst sämtliche 111 Länder nach Maßgabe ihrer KKP-PKE in eine Rangordnung gebracht. An der horizontalen Achse wird sodann der kumulierte Weltbevölkerungsanteil dieser Länder abgetragen – an der vertikalen Achse ihr korrespondierender kumulierter Anteil am Welteinkommen.⁵ Würde jeder Weltbürger ein KKP-PKE in gleicher Höhe aufweisen, so würde die Lorenzkurve mit der 45°-Ursprungsgeraden (= Gleichverteilungsgeraden) übereinstimmen. Aufgrund des Phänomens der Ungleichverteilung verlaufen Lorenzkurven jedoch typischerweise mit zunächst geringerer, sodann höherer Steigung als die Gleichverteilungsgerade. Da im vorliegenden Fall die Lorenzkurve für das Jahr 2000 überwiegend oberhalb derjenigen für das Jahr 1960 verläuft, ist im relevanten Beobachtungszeitraum insgesamt eine Abnahme des Gini-Koeffizienten zu beobachten. Darüber hinaus fällt jedoch auf, dass sich die beiden Lorenz-Kurven an der Stelle des kumulierten Bevölkerungsanteils von 23,5 Prozent schneiden: Der Anteil der ärmsten 23,5 Prozent der Weltbevölkerung am Welteinkommen war demnach in den Jahren 1960 und 2000 identisch. Unterhalb der 23,5 Prozent ärmsten Einkommensempfänger verläuft die Lorenzkurve des Jahres 1960 oberhalb derjenigen des Jahres 2000. Relativ betrachtet hat sich somit im relevanten Beobachtungszeitraum die Situation etwa der ärmsten 20 Prozent verschlechtert, während sich die Situation bei Betrachtung der ärmsten 25 Prozent des kumulierten Bevölkerungsanteils (oder jedes anderen Anteils über 23,5 Prozent und unter 82,8 Prozent, dem zweiten Schnittpunkt) verbessert hat. Dieser Sachverhalt verdeutlicht, dass es durchaus von entscheidender Bedeutung für das Ergebnis ist, ob etwa die Situation der

⁵ Der Einfachheit halber wird die Gesamtheit der betrachteten 111 Länder als „Welt“ bezeichnet.

ärmsten oder reichsten 10 Prozent oder 25 Prozent der Weltbürger miteinander verglichen wird.

Abbildung 2: Lorenzkurven der Verteilung der gewogenen KKP-PKE, 111 Länder, 1960 vs. 2000.



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Penn World Tables 6.1.

3.3 Eine wachsende Kluft?

Während sowohl die Entwicklung der Gini-Koeffizienten als auch ein Vergleich der oberen und unteren Quartile (25 Prozent) *abnehmende* Ungleichverteilung dokumentieren, deutet der Vergleich der oberen und unteren Quintile (20 Prozent) oder Dezile (10 Prozent) darauf hin, dass die Ungleichverteilung gegen Ende des Untersuchungszeitraums *zugenommen* hat. Um diesen Sachverhalt noch detaillierter beleuchten zu können, werden nun die durchschnittlichen Einkommen weiterer Perzentile⁶ der Verteilung miteinander verglichen.⁷ Die durch-

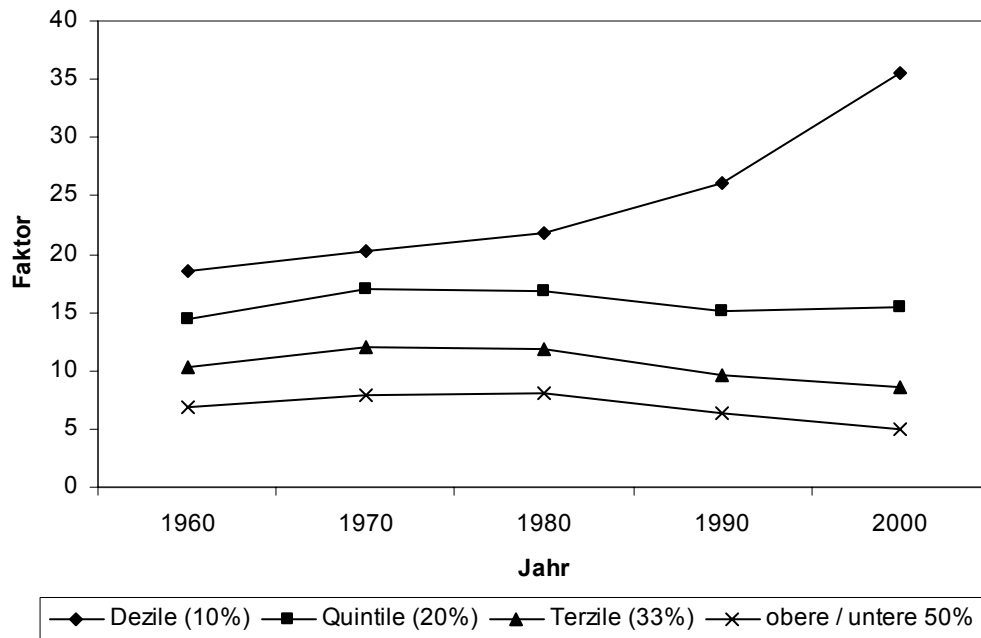
⁶ „Perzentile“ sind nicht näher spezifizierte Anteile einer Grundgesamtheit. In der Literatur oft verwendete Perzentile sind beispielsweise die oberen und unteren Dezile (10 Prozent), Quintile (20 Prozent), Quartile (25 Prozent) oder Terzile (33 Prozent).

schnittlichen KKP-PKE der interessierenden oberen und unteren Perzentile werden sodann ins Verhältnis zueinander gesetzt. Resultat ist derjenige Faktor, um den das durchschnittliche Einkommen des oberen Perzentils jenes des unteren Perzentils übersteigt.

Abbildung 3 zeigt das Ergebnis der Entwicklung solcher Faktoren beim Vergleich der durchschnittlichen KKP-PKE der reichsten und ärmsten 10 Prozent, 20 Prozent, 33 Prozent und 50 Prozent der Weltbürger für einzelne Jahrzehnte im Zeitraum 1960 bis 2000. Besonders markant ist die wachsende Kluft zwischen dem oberen und untere Dezil: Während das durchschnittliche KKP-PKE der reichsten 10 Prozent der Weltbevölkerung im Jahre 1960 noch das 18,5fache des durchschnittlichen KKP-PKE der ärmsten 10 Prozent beträgt, ist dieser Faktor im Jahr 2000 bereits auf das 35,5fache angestiegen. Ein geringfügiger Anstieg ist beim Vergleich des oberen und unteren Quintils (20 Prozent) zu verzeichnen (Anstieg vom 14,4fachen auf das 15,4fache). Eine *Abnahme* der Ungleichverteilung ist hingegen etwa beim Vergleich der reichsten und ärmsten 25 Prozent, 33 Prozent, und 50 Prozent der Weltbevölkerung zu konstatieren (Ersteres geht bereits aus dem Verlauf der beiden Lorenzkurven in Abbildung 2 hervor).

⁷ Da die Bevölkerungsanteile der Rangordnung der Länder nach ihrem KKP-PKE üblicherweise nicht exakt mit der gewünschten Perzentilgrenze (Dezile, Quartile, Quintile, Terzile) übereinstimmen, werden diejenigen Länder, durch deren Bevölkerung eine Perzentilsgrenze überschritten wird, anteilig berücksichtigt. Weisen z. B. die ersten x Länder des unteren Quintils einen kumulierten Bevölkerungsanteil von 18 Prozent auf, während das nächste Land in der Rangordnung ($x + 1$) einen Anteil von 4 Prozent an der Weltbevölkerung aufweist, so geht dieses letzte Land mit einem Bevölkerungsanteil von 2 Prozent in die Berechnung des gewogenen Durchschnitts der KKP-PKE des unteren Quintils ein.

Abbildung 3: Quotienten zwischen den durchschnittlichen KKP-PKE der jeweils reichsten und ärmsten Weltbürger für unterschiedliche Perzentile und ausgewählte Jahre.



Quelle: Berechnungen auf Basis der Penn World Tables 6.1.

Die Beantwortung der Frage nach der Existenz einer wachsenden Kluft zwischen Arm und Reich hängt also davon ab, welche oberen und unteren Anteile der Weltbevölkerung miteinander verglichen werden. Dies ist wichtig, weil Extreme nicht repräsentativ für die gesamte Weltbevölkerung sind. Darüber hinaus ist die Zusammensetzung der Perzentile im Zeitablauf nicht konstant: So gehörte ein Großteil der Bevölkerung Chinas im Jahre 1960 noch zum untersten Dezil – ein Einkommensbereich, den die chinesische Bevölkerung aufgrund ihres PKE-Wachstums in den 1970ern und 1980er Jahren bereits verlassen hat. Andererseits ist beispielsweise die ehemals zum obersten Quintil gehörende Bevölkerung Burundis im selben Zeitraum in das unterste Dezil gefallen. Man kann also nicht verallgemeinernd von der Existenz einer „Armutsfalle“ im unteren Einkommensbereich sprechen.

3.4 Polarisierung in Arm und Reich?

Bei Betrachtung der GPU wird i. d. R. nur die relative Position der Einkommensempfänger innerhalb der Verteilung im Zeitablauf berücksichtigt – die Tatsache, dass sich die absolute Position im Zuge des Wirtschaftswachstums für den Großteil der Einkommensbezieher verbessert, ist dabei meist nicht Gegenstand der

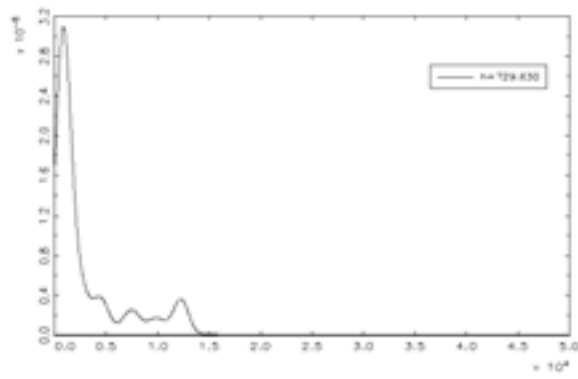
Untersuchung. Aus wohlfahrtsökonomischer Sicht mag es dennoch wünschenswert sein, neben der *relativen* auch die *absolute* Entwicklung der möglichen Einkommenspositionen zu berücksichtigen. Hierzu soll die Einkommensverteilung nun im Rahmen einer Gesamtschau und unter Berücksichtigung absoluter Veränderungen analysiert werden. Eine methodisch sinnvolle Vorgehensweise ist die grafische Darstellung durch Schätzung der sog. Kerndichte. Dabei handelt es sich um ein nicht-parametrisches Glättungsverfahren: „Nicht-parametrisch“, weil die Schätzung der wesentlichen Parameter etwa einer Normalverteilung (Mittelwert und Standardabweichung) nicht erforderlich ist; „Glättungsverfahren“, weil (anders als bei Erstellung eines Histogramms oder Balkendiagramms) keine diskrete Einteilung der Einkommensempfänger in willkürlich definierte Einkommensklassen erfolgt.⁸

Abbildung 5 dokumentiert die Entwicklung der Einkommensverteilung der gewogenen KKP-PKE für einzelne Jahrzehnte im Zeitraum Jahre 1960 bis 2000. Um den direkten Vergleich zu ermöglichen, weisen alle fünf Koordinatenkreuze eine identische Skalierung der horizontalen Achse auf.⁹ Auf der vertikalen Achse wird die Masse der Bevölkerung abgetragen, die ein bestimmtes – auf der horizontalen Achse eingetragenes – Einkommen bezieht. Folgende Aspekte werden deutlich: Aufgrund von Wachstumsprozessen hat sich die gesamte Verteilung – und somit auch ihr Mittelwert – stetig nach rechts verlagert. Während im Jahr 1960 der erste ausgeprägte Gipfel im Niedrigeinkommensbereich und der zweite ausgeprägte Gipfel im oberen Einkommensextrem vorliegt, ist im Jahr 2000 ein ausgeprägter Niedrigeinkommensgipfel von zwei schwächer ausgeprägten Gipfeln im oberen Einkommensbereich zu unterscheiden: Die im oberen Bereich befindlichen OECD-Länder bilden sozusagen eine recht homogene Masse, welche sich ab der oberen Mittelschicht bis zur Hocheinkommensschicht erstreckt. Zwischen diesen beiden „Gipfeln“ scheint es zu einer Polarisierung gekommen zu sein, welche mit einer Aushöhlung der Mittelschicht einhergeht.

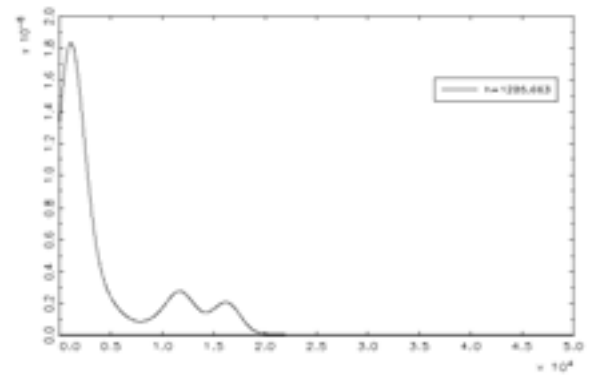
⁸ Anstelle der Definition von Einkommensklassen ist bei diesem Verfahren die Wahl der so genannten *Bandbreite* (h) erforderlich. Hierfür wird jedoch ein bewährtes datenabhängiges Verfahren nach Silvermann angewendet, die Festlegung nicht dem Subjektivitätsspielraum des Verfassers der vorliegenden Arbeit unterliegt. Die Glättung erfolgt anhand einer Gauss-Kerndichtefunktion.

⁹ Aufgrund der Gewichtung der KKP-PKE mit den Bevölkerungsanteilen sind die entlang der horizontalen Achse gemessenen Einkommen nicht unmittelbar als PKE interpretierbar.

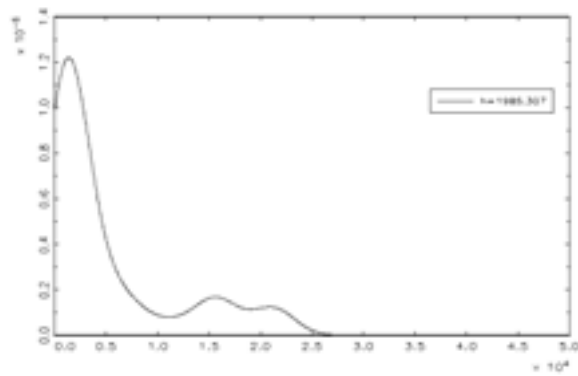
Abbildung 5: Einkommensverteilung auf Basis der gewogenen KKP-PKE von 111 Ländern, 1960-2000.



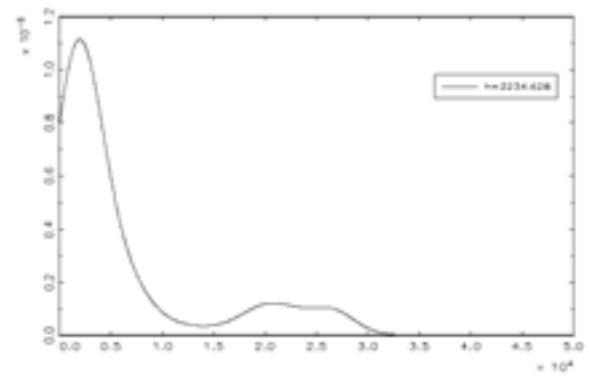
(a) 1960



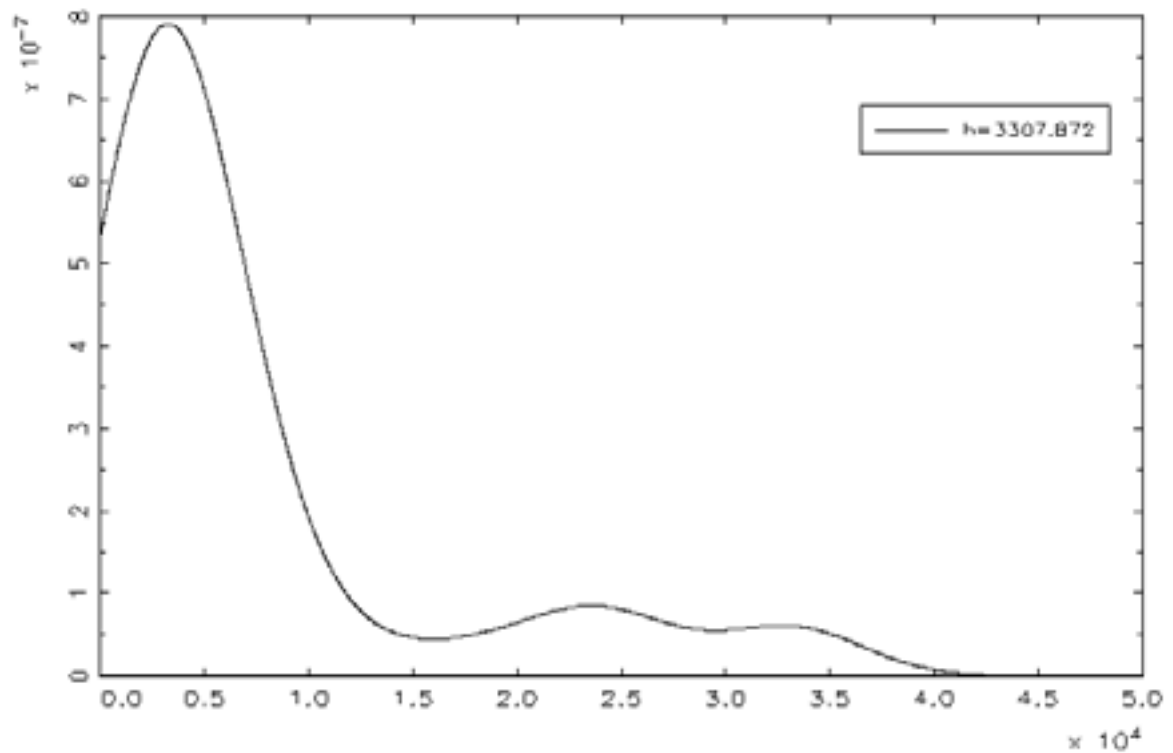
(b) 1970



(c) 1980



(d) 1990



(e) 2000

4 Globale personelle Ungleichverteilung

4.1 Globaler Gini-Koeffizient

Einschlägige Studien auf Basis internationaler Ungleichverteilung (berechnet anhand der gewogenen PKE) zeigen typischerweise einen Gini-Koeffizienten zwischen 0,53 und 0,59. Welche weiteren Erkenntnisse liefert die zusätzliche Berücksichtigung der Ungleichverteilung *innerhalb* der Länder der Welt? Entsprechende Studien dokumentieren durchweg einen globalen Gini-Koeffizienten zwischen 0,63 und 0,66. Unter Verwendung einer Standardzerlegung des Gini-Koeffizienten rühren 80 Prozent bis 90 Prozent der GPU aus Unterschieden in den durchschnittlichen KKP-Einkommen *zwischen* den Ländern her. Die Entwicklung der GPU im Zeitablauf wird demnach maßgeblich durch Einkommensdisparität zwischen Ländern geprägt, während die Einkommensdisparität *innerhalb* der Länder eine zwar gewichtige, aber zweitrangige und abnehmende Rolle einnimmt (Bourguignon und Morrisson, 2002; Melchior et al., 2000; Milanovic, 2002a,b; Schultz, 2002; Sala-i-Martin, 2002).

Milanovic (2002a) berechnet für die Jahre 1988 und 1993 einen globalen Gini-Koeffizienten von 0,63 bzw. 0,66. Kann unter Berücksichtigung der isoliert für zwei Jahre vorliegende Evidenz von einem steigenden Trend der GPU, gemessen am globalen Gini-Koeffizienten, die Rede sein? Milanovic (2002a) suggeriert dies. Tatsache ist, dass die Ungleichverteilung innerhalb der Transformationsländer in den 1990er Jahren stark zugenommen hat; dieser Effekt tritt auch besonders beim Vergleich der von Milanovic untersuchten Jahre 1993 vs. 1988 hervor. Aufgrund der quantitativen Dominanz der internationalen Komponente der GPU – für die in Abschnitt 3 ein schwacher, aber immerhin durch mehr Beobachtungen abgesicherter negativer Trend zu verzeichnen ist – geht die überwiegende Mehrzahl der zitierten Autoren davon aus, dass die steigende Ungleichverteilung innerhalb der osteuropäischen Transformationsländer nicht ausreicht, um den auf globaler Ebene abnehmenden Trend in einen ansteigenden Trend umzukehren.

Änderungen der globalen Ungleichverteilung des Einkommens spielen jedoch aus einem anderen Grund eine wichtige Rolle, wie eine prägnante Vergleichsrechnung von Bourguignon und Morrisson (2002) belegt: Das seit 1820 beobachtete globale PKE-Wachstum hätte einen dramatischen Rückgang der absoluten Armut herbeiführen können – trotz des relativ hohen Bevölkerungswachstums armer Länder – wenn die Einkommensverteilung sich seitdem nicht verändert hätte – d. h., wenn die Ungleichverteilung innerhalb und zwischen den Ländern der Welt konstant geblieben wäre. In solch einem Idealfall läge die Anzahl der

absolut armen Bevölkerung (mit weniger als ein US\$ pro Tag) im Jahre 1992 bei 150 Millionen statt bei 1,3 Milliarden.

5 Fazit

Bei kritischer Betrachtung des empirischen Befunds ist das generelle Postulat einer „wachsenden Kluft zwischen Arm und Reich“ auf globaler Ebene bei Vergleich des durchschnittlichen Einkommens der oberen und unteren 10 Prozent und 5 Prozent der Einkommensverteilung begründet. Hauptgrund für diese Spreizung ist vor allem die enttäuschende Entwicklung Sub-Sahara-Afrikas im betreffenden Zeitraum – eine Region, die kaum an der Globalisierung partizipiert. Sofern die stagnierende und zum Teil schrumpfende Entwicklung der Volkswirtschaften Afrikas südlich der Sahara anhält, ist bei moderatem Wachstum der 10 Prozent reichsten Volkswirtschaften mit einer weiterhin wachsenden Kluft zu rechnen. Ein solcher Vergleich der oberen und unteren 10 Prozent ist jedoch nicht repräsentativ für die Gesamtheit der Weltbevölkerung: Die Hypothese einer steigenden globalen personellen Ungleichverteilung ist für die überwiegende Mehrzahl der 6,2 Milliarden Erdenbewohner nicht zu belegen – stattdessen ist ein leichter Rückgang der anhand des Gini-Koeffizienten gemessenen globalen Ungleichverteilung zu verzeichnen. Maßgebliche Ursache für diesen Rückgang ist das relativ hohe Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens der Volkswirtschaften Chinas und Indiens, welche zusammen knapp ein Drittel der Weltbevölkerung vereinen.

Auch eine Verschärfung des Problems der Massenarmut durch die Globalisierung, wie einige Kritiker behaupten, lässt sich aufgrund des vorgelegten Befunds nicht belegen. Während die nicht an der Globalisierung partizipierenden Volkswirtschaften Sub-Sahara-Afrikas einen Anstieg der absoluten Armut verzeichnen, nimmt die Zahl der in absoluter Armut lebenden Menschen in den bevölkerungsreichen Regionen Chinas und Ostasiens seit Mitte der 1980er Jahre kontinuierlich ab. Insgesamt bekräftigt der empirische Befund vielmehr die Sichtweise, wonach diejenigen Länder von der Globalisierung am meisten profitiert haben, welche durch Offenheit nach außen und Schaffung notwendiger Rahmenbedingungen nach innen die Chancen der weltwirtschaftlichen Integration am besten genutzt haben (Agénor, 2002; Dollar und Kraay, 2001).

Ungeachtet der Abnahme der internationalen personellen Ungleichverteilung bleibt festzustellen, dass die Unterschiede im Lebensstandard armer und reicher Länder immer noch ein sehr hohes Ausmaß aufweisen. Insbesondere die hohe Zahl der in absoluter Armut lebenden Menschen ist aus entwicklungspolitischer

Sicht völlig inakzeptabel. Um absolute Armut erfolgreich bekämpfen zu können, ist jedoch eine korrekte Wahrnehmung und zuverlässige Einschätzung der tatsächlichen Entwicklungen der Phänomene Globalisierung, Ungleichverteilung und Armut erforderlich.

Literatur

- Agénor, P.-R. (2002). Does Globalization Hurt the Poor?, mimeo.
- Bourguignon, F./Morrisson, C. (2002). Inequality Among World Citizens: 1820-1992, *American Economic Review*, September 2002, 727-744.
- Cowell, F. A. (2000). *Measuring Inequality*, 3rd Edition, Oxford University Press, Cambridge: Mass.
- Dollar, D./Kraay, A. (2001). Trade, Growth, and Poverty, Development Research Group, The World Bank, mimeo.
- Hemmer, H.-R. (2002). *Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer*, 3. Auflage, Vahlen: München.
- Heston, A./Summers, R./Aten, B. (2002). Penn World Table Version 6.1, Center for International Comparisons at the University of Pennsylvania (CICUP), October 2002.
- Melchior, A./Telle, K./Wiig (2000): Globalisation and Inequality. World Income Distribution and Living Standards, 1960-1998. Study commissioned by the Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs Studies on Foreign Policy Issues Report 6B: 2000. Norwegian Institute of International Affairs (NUPI).
- Milanovic (2002a). True World Income Distribution, 1988 and 1993: First Calculation Based on Household Surveys Alone, *Economic Journal* 112(476), 51-92.
- Milanovic, B. (2002b). Worlds Apart: Inter-National And World Inequality 1950-2000, mimeo.
- Sala-i-Martin, X. (2002). The Disturbing „Rise“ of Global Income Inequality, NBER Working Paper 8904, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Schultz, T. P. (1998). Inequality in the Distribution of Personal Income in the World: How it is Changing and Why, *Journal of Population Economics* 11, 307-344.
- Silverman, B. W. (1986). *Density Estimation for Statistics and Data Analysis*, Monographs on Statistics and Applied Probability 26, Chapman and Hall, London.

Internationaler Währungsfonds und Weltbank in der Globalisierungskritik

Peter Molt

Für die sich häufenden internationalen Währungs- und Wirtschaftskrisen und die angeblich wachsende Ungleichheit zwischen Arm und Reich wird weltweit von vielen Menschen die Globalisierung der Weltwirtschaft verantwortlich gemacht. Ihre Gegner und Kritiker haben sich im Weltsozialforum eine weltweite Plattform geschaffen. Unter seinem Dach versammelt sich zwar eine bunte Vielfalt von Protestbewegungen, von den radikalen Pazifisten, den Kämpfern gegen den US-amerikanischen Imperialismus, den Umweltschützern bis zu den Anarchisten. Im Kern der Bewegung steht aber immer noch der Kampf gegen die „Herrschaft des internationalen Finanzkapitalismus“ und seine „Instrumente“, den Internationalen Währungsfonds (IWF), die Weltbank und die Welthandelsorganisation (WTO).

Die Kampagne findet in der Politik zunehmend Aufmerksamkeit. In Deutschland hat die Mehrheit der vom letzten Bundestag eingesetzten Enquêtekommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ sich die Kritik zu Eigen gemacht. Auf der internationalen Ebene begrüßte der „Bericht über die menschliche Entwicklung 2002“ des Entwicklungsprogrammes der Vereinten Nationen die transnationalen Kampagnen der Nichtregierungsorganisationen und forderte in ihrem Sinne die Brechung des Einflusses der G7 in der Weltbank, im IWF und in der Welthandelsorganisation (WTO).

Der Notwendigkeit der Reform von IWF und Weltbank wird allerdings schon seit einigen Jahren in den zuständigen Gremien erörtert. Erste Reformschritte wurden eingeleitet. Strittig ist ihr Umfang und ihre Richtung.

Die Hintergründe der Reformdiskussion

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden zum Wiederaufbau der Weltwirtschaft die Bretton-Woods-Institutionen, IWF, Weltbank und die Vorläuferorganisation der WTO, das GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) gegründet. Der IWF sollte ein funktionierendes Weltwährungssystem ermöglichen, das GATT sollte Handelsstreitigkeiten schlichten und durch internationale Verhandlungsrunden Zollsenkungen und den Abbau von Handelsbeschränkungen den Welthandel fördern, die Weltbank sollte den Wiederaufbau finanzieren.

Der IWF wurde auf amerikanische Initiative, im Wesentlichen nach den Vorstellungen des englischen Nationalökonomen John Maynard Keynes, gegründet. Dieser hielt nach den Erfahrungen der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre ein System fester Wechselkurse für erforderlich. Bei Zahlungsbilanzkrisen, welche die internationale Konjunktur oder das System insgesamt gefährdeten, sollte der IWF mit kurzfristigen Stützungskrediten eingreifen. Dieser Aufgabe wurde er in den ersten fünfundzwanzig Jahren nach seiner Gründung auch einigermaßen gerecht. IWF und GATT ermöglichten den Wiederaufbau der europäischen Industrieländer, vor allem auch das deutsche Wirtschaftswunder und das wirtschaftliche Erstarken Japans. Das System fester Wechselkurse konnte jedoch schließlich gegen die durch die Überforderung des US\$ als Leitwährung und die hohe fiskalische Belastung der USA im Gefolge des Vietnamkrieges ausgelösten Währungsspekulationen gegen den US\$ nichts mehr ausrichten und musste Ende der 60er Jahre aufgegeben werden. Damit erledigte sich die damalige Hauptaufgabe des IWF.

In der Suche nach einem neuen Tätigkeitsfeld wandte sich die Organisation Mitte der 70er Jahre, wie schon zuvor die zum Wiederaufbau der vom Krieg zerstörten Länder gegründete Weltbank, den finanziellen und wirtschaftspolitischen Problemen der Entwicklungsländer zu. Diese Umorientierung hätte schon damals Zielvorgaben und möglicherweise auch neue Leitungs- und Entscheidungsstrukturen nahe gelegt. Dazu kam es jedoch nicht, weil zu Beginn der 1980er Jahre die US-Regierung unter Reagan die Nützlichkeit des IWF für ihre Interessen entdeckte. Sie wollte den IWF einerseits, wie parallel dazu die Weltbank, im Zeichen des Ost-West-Konfliktes zur wirtschaftlichen und politischen Stabilisierung der Entwicklungsländer einsetzen, andererseits schien er ihr auch geeignet zur wirtschaftlichen Gesundung der US-Wirtschaft beizutragen, indem er dieser durch seine Auflagen zu besseren Chancen auf den Weltmärkten verhalf. Der sogenannte „Washington-Consensus“, der die Kreditvergabe von IWF und Weltbank an die Liberalisierung des Warenmarktes für Auslandsimporte, Privatisierung der Staatsunternehmen und Deregulierung der Kapitalmärkte band, beschleunigte die Globalisierung der Märkte und die Vorherrschaft des amerikanischen Modells wirtschaftlichen Managements, wovon die amerikanische Wirtschaft, wie heute in den USA offen zugegeben wird, besonders großen Nutzen hatte.

Die neue Rolle entsprach aber auch den eigenen Interessen des IWF. Er entwickelte sich, wie zuvor schon die Weltbank, von einer relativ kleinen Behörde zu einer Organisation mit Tausenden von Mitarbeitern. Erst jetzt erlangten die beiden Organisationen durch ihre enge Zusammenarbeit weltweit eine führende Rol-

le bei der Bestimmung der Ziele und Methoden der internationalen Wirtschafts- und Entwicklungspolitik.

Die Entwicklungsländer hatten anfänglich nichts gegen die Ausweitung der IWF-Tätigkeiten einzuwenden, denn sie öffnete ihnen den Zugang zu dringend benötigten neuen Finanzierungsquellen. Sie mussten sich allerdings dafür dem „Washington consensus“ unterwerfen, was der IWF damit rechtfertigte, dass die Krise vieler Entwicklungsländer nicht nur finanzielle, wie bisher angenommen, sondern vor allem strukturelle Ursachen habe. Das war der Beginn der „Strukturanpassungsprogramme“, mit denen IWF und Weltbank den von ihrer Hilfe abhängigen Entwicklungsländern tiefgreifende wirtschaftliche Reformen verordneten. Sie wurden allerdings damit zu politisch intervenierenden internationalen Akteuren. Da ihr Mandat sie jedoch auf die Wirtschaftspolitik beschränkte, mussten sie bei den Vorbedingungen für neue Kreditzusagen die Forderung nach politischen und institutionellen Reformen aussparen. Es wird inzwischen weithin anerkannt, dass die Strukturanpassungsprogramme nicht wegen einer falschen ökonomischen Konzeption ihre Ziele verfehlten, sondern wegen des Versagens der Regierungen und der staatlichen Verwaltung in den Schuldnerländern. Die Beschränkung der Konditionen auf die Wirtschafts- und Finanzpolitik war verhängnisvoll. Die Übernahme des „Washington consensus“ verschärfte in vielen Ländern die politischen und sozialen Verwerfungen. Henry Kissinger brachte diese Einseitigkeit auf den Punkt: Die extreme Version des neoliberalen Globalismus vernachlässigte die Diskrepanz der politischen und ökonomischen Strukturen der Welt. Der IWF sei nicht dazu geschaffen und nicht geeignet, die politischen Konsequenzen seiner ökonomisch abstrakten Programme zu sehen und sie in den Griff zu bekommen.¹

Den negativen Resultaten der Strukturanpassungsprogramme begegneten IWF und Weltbank zunächst nur mit oberflächlichen Modifikationen und Ergänzungen um soziale Begleitmaßnahmen. Sie konnten sich dies erlauben, weil der IWF im Management der sich seit zwei Jahrzehnten wiederholenden „Schuldenkrisen“ eine wichtige Rolle spielte. Die 1982 die lateinamerikanischen Länder erfassende Finanzkrise barg, weil internationale, vor allem aber nordamerikanische Banken beim „Recycling der Petrodollar“ nach der Ölkrise 1972 hohe und riskante Kredite an lateinamerikanische Regierungen gegeben hatten, die Gefahr eines weltweiten Bankenkrachs. Die daraufhin vereinbarten Umschuldungsprogramme bewirkten zwar nicht, wie beabsichtigt, den Abbau der überhöhten Verschuldung

¹ Kissinger, Henry: Does America need a foreign policy. New York 2001 p. 217.

der Entwicklungsländer, aber sie verhinderten eine drohende Weltwirtschaftskrise. Die von den Empfängerländern garantierten privaten internationalen Bankkredite wurden mit Hilfe des IWF in öffentliche Schulden umgewandelt. Der IWF geriet durch dieses „bail out“ bis zum heutigen Tage in den Ruf, vor allem die Interessen der privaten internationalen Banken zu verfolgen.

Erst die problematischen Folgen der Ratschläge und der Auflagen, welche der IWF den ehemals kommunistischen Staaten für ihre marktwirtschaftliche Transformation und Mexiko, Brasilien, Argentinien, Thailand und Indonesien zur Überwindung der Währungskrisen der 90er Jahre verordnete, ließen schließlich die Front der Verteidiger der extrem neoliberalen Politik des IWF bröckeln. In die Kritik geriet aber auch die Schwesterinstitution des IWF, die Weltbank. Sie hatte an den gescheiterten Strukturanpassungsprogrammen maßgeblichen Anteil. Zudem hatte sie vielfach sozial und ökologisch bedenkliche Vorhaben finanziert und oft in arroganter Weise ihre Bedingungen gegenüber den Empfängerländern durchgesetzt, weil von ihrem credit rating auch der Zugang der Entwicklungsländer zu privaten Krediten abhing. Aber auch unter rein ökonomischen Aspekten lag die Misserfolgsrate der Weltbank bei rund 60 Prozent. Durch die Ausweitung des internationalen Kapitalverkehrs sank in den 90er Jahren zudem ihr Anteil an der Kreditvergabe auf 2 Prozent der Kapitalströme in die Entwicklungsländer; als Kreditgeber verlor sie immer mehr an Gewicht. Schließlich war die Schuldenlast der ärmsten agrarischen Entwicklungsländer so hoch, dass sie dadurch wirtschaftlich völlig stranguliert wurden und neue Umschuldungen kaum mehr möglich waren. Die Weltbank musste daher um ihre Kredite fürchten. Angesichts dieser Entwicklungen waren Reformen unvermeidlich.

Reformvorschläge für die internationalen Finanzinstitutionen

Ein erster Schritt auf diesem Wege war die seit 1996 auf den Weg gebrachte koordinierte Schuldenerlassstrategie für die hoch verschuldeten armen Länder (HIPC1-Initiative). Sie führte auf dem G7-Gipfel in Köln im Juni 1999 zu einem umfassenden Schuldenerlass für diese Länder (HIPC2-Initiative). Dabei handelte es sich zunächst um 36 Länder, deren Schulden bei IWF und Weltbank und den Industrieländern auf ein erträgliches Maß zurückgeführt werden sollten. Dafür müssen sie sich zur verantwortlichen Regierungsführung, Demokratie und Menschenrechte, zur Vermeidung unproduktiver Staatsausgaben und zu einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftspolitik verpflichten. Die durch die Entschuldung ein-

gesparten Zinsen sollen sie für direkt armutsbezogene Programme einsetzen,² vor allem für die Gesundheitsversorgung und Grunderziehung. Sie sollen damit mehr materielle Möglichkeiten für die Armen schaffen, die gravierende Ungleichheit zwischen Armen und Reichen reduzieren, den armen Bevölkerungsschichten mehr Mitsprache ermöglichen und ihnen mehr Sicherheit vor wirtschaftlichen Krisen, Naturkatastrophen, Bedrohung ihrer Gesundheit und Gewalt gegen Personen geben. Die Programme werden in einzelnen zwischen IWF, Weltbank und den Schuldnerländern so genannten Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) vereinbart; die letzte Verantwortung für die Umsetzung haben die Regierungen der Schuldnerländer. Auch für ihre bilaterale Hilfe hat die Mehrzahl aller Geberländer die PRSP als gemeinsame Grundlage akzeptiert. Inzwischen werden PRSP für die Weltbank in mehr als 60 Staaten erarbeitet. Bis Anfang April 2002 hatten 15 Staaten Armutsbekämpfungsstrategien vorgelegt, 35 weitere Länder bereiten dies vor.

Allerdings handelt es sich dabei um Absichtserklärungen. Die Verwirklichung der PRSP kann erst in einigen Jahren beurteilt werden. Die Anwendung dieser Grundsätze ist allerdings auf Seiten der Weltbank bisher zögerlich: Nur 7 Prozent der Weltbankmittel werden zur Zeit für Erziehung ausgegeben. Von den auf den Kapitalmärkten aufgenommenen Weltbankdarlehen profitieren auch immer noch überwiegend Transformations- und Schwellenländer, wie Argentinien, Brasilien, China, Indien, Indonesien, Südkorea, Mexiko, Thailand, Philippinen, Russland und die Türkei. Nach dem derzeitigen Stand machen die Darlehen für diese elf Länder immer noch 70 Prozent der auf den Kapitalmärkten aufgenommenen Weltbankdarlehen aus. Die Behauptung der Weltbank, sie habe die privaten Kapitalströme zugunsten der ärmsten Entwicklungsländer korrigiert, wird durch diese Zahlen widerlegt. Das durch die Garantie der Anteilseigner gegebene Subventionselement ist jedoch für die meisten dieser Länder kaum nötig, denn sie könnten rentable Investitionen, bei einer entsprechenden Wirtschafts- und Finanzpolitik, auch direkt durch Anleihen auf den Kapitalmärkten finanzieren. Entwicklungspolitisch wäre es eher angebracht, auch die am Markt aufgenommenen Gelder in Zukunft der Entwicklung der armen Entwicklungsländer zuzuführen. Kritiker befürchten, dass die Armutsstrategie der Weltbank so lange blo-

² Dazu im Einzelnen BMZ: Verschuldungsprobleme armer Entwicklungsländer. Stellungnahme des wissenschaftlichen Beirats beim BMZ. BMZ-spezial Nr. 25 Januar 2001.

Be Rhetorik bleibt, wie sie nicht gezwungen wird, ihre Arbeit ganz auf dieses Ziel zu konzentrieren.

Vor allem die USA wollen die Entschuldungsinitiative als Hebel zu weitreichenden Reformen der internationalen Finanzinstitutionen nutzen. Ihr Reformkonzept geht zurück auf eine im November 1998 vom amerikanischen Congress eingesetzten „International Financial Institutions Advisory Commission“ unter dem Vorsitz des Wirtschaftswissenschaftlers Alan Meltzer, deren Abschlussbericht im März 2000 dem Congress vorgelegt wurde.³ Kern des Vorschlags ist, den IWF zu seinen ursprünglichen Aufgaben zurückzuführen, diese allerdings den Veränderungen, die sich aus der Zunahme der internationalen Kapitaltransfers und der Erweiterung der Kreditgeber über die Geschäftsbanken hinaus ergeben, anzupassen. Das bedeutet, dass der IWF sich auf die finanzielle Hilfe für Mitgliedsstaaten mit Zahlungsbilanzproblemen konzentrieren und entsprechend seiner Kompetenz seine Konditionen auf geld-, haushalts- und währungspolitische Fragen und den Finanzsektor beschränken soll. Die dadurch freigesetzten personellen Ressourcen sollen für die weitere Ausgestaltung des internationalen Finanz- und Währungssystems eingesetzt werden. Dazu gehört eine bessere und unabhängige Beobachtung und Evaluierung des internationalen Finanzsystems, mittels der Fehlentwicklungen rechtzeitig erkannt und vorbeugende Maßnahmen zur Vermeidung finanzieller Krisen eingeleitet werden können. Darüber hinaus soll der IWF zur Fortentwicklung des internationalen Regelwerkes Standards und Codes für den Finanzsektor erarbeiten. In Diskussion ist auch die weitere Prüfung der Vor- und Nachteile angemessener Kapitalverkehrskontrollen, die Verhinderung illegaler Finanzgeschäfte, der Geldwäsche und der Finanzierung krimineller und terroristischer Netzwerke, die Begrenzung der Off-Shore-Finanzzentren und die Ausgestaltung der von der neuen Chefökonomin des IWF Ann Krüger vorgeschlagenen Modalität der Insolvenz für Staaten. Die Reformen sehen auch die Einführung einer neuen Kreditlinie für die Länder vor, die zu Reformen ihrer Finanzpolitik bereit sind. Dabei soll der IWF in Zukunft den Fehler vermeiden,

³ United States Senate Foreign Relations Committee. Hearing on the Future of the International Monetary Fund and International Financial Institutions, Februar 29, 2000 und Meltzer, Alan Reforming the International Financial Institutions: A Plan for Financial Stability and Economic Development in: Economic Perspectives, February 2001 und Hausknecht, Andreas: Zur Reform der Bretton-Woods-Institutionen. Anmerkungen zu einem Report des US-Congress: E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit 41. Jg. 2000: 5 S. 136.

den kreditsuchenden Ländern Auflagen zu machen, zu denen sie, aus welchen Gründen auch immer, nicht fähig oder bereit sind.

Nur noch für eine Übergangszeit soll der IWF die Hilfe für die Entschuldung der ärmsten Entwicklungsländer (HIPC) und die mit ihr verbundene Poverty and Growth Facility (PRGF) fortführen. Zwar ist der Anteil der Verschuldung der Entwicklungsländer gegenüber IWF und Weltbank nicht, wie oft behauptet, weltwirtschaftlich von großem Gewicht. Insgesamt dürfte der Anteil der Weltbank- und IWF-Kredite an der Gesamtauslandsverschuldung der Entwicklungsländer unter 10 Prozent liegen, nur in Problemländern, wie Bangladesch, Ghana, Jemen, Kenia, Pakistan, Sambia und Uganda erreicht er zwischen 20 und 60 Prozent. Die Hilfe des IWF gegenüber diesen Ländern stellt jedoch quasi eine „moralische“ Verpflichtung dar, da er durch seine verfehlte Politik in der Vergangenheit eine Mitverantwortung an ihrer Überschuldung trägt. Der mittelfristige Rückzug des IWF aus der Entwicklungsfinanzierung hat jedoch begonnen, bereits jetzt ist sein Anteil daran nur noch gering, Ende 2001 betrug er noch ca. 8 Mrd. US\$.

Die Hilfe der Weltbank für die ärmsten Entwicklungsländer soll nach diesen Vorstellungen zunehmend über Zuschüsse über die Weltbanktochter IDA erfolgen, d. h. über Beiträge der Anteilseigner und somit aus deren nationalen Entwicklungshaushalten. Die IDA soll ihre Mittel nicht mehr nur zu Vorzugskonditionen als konzessionäre Kredite vergeben, sondern auch als nicht-rückzahlbare Zuschüsse. Damit soll eine neue Verschuldung der armen Entwicklungsländer vermieden werden. Bei der im Juli 2002 verhandelten Auffüllung des IDA-Fonds mussten die europäischen Geber dem amerikanischen Drängen nachgeben, das Volumen des 13. IDA-Fonds gegenüber dem 12. IDA-Fonds wesentlich zu erhöhen. Für ihren Vorschlag, einen Anteil von 50 Prozent in Form nicht-rückzahlbarer Darlehen zu gewähren, konnten die USA immerhin die Unterstützung von 20 armen afrikanischen Ländern mobilisieren. Das reichte zwar nur für einen Teilerfolg aus, die USA mussten sich mit einem Zuschussanteil von nur 20 Prozent zufrieden geben, dagegen setzten sie allerdings durch, dass ein Teil ihres Beitrags nach Erfolgskriterien vergeben wurde, wofür sie eine Erhöhung ihrer Beiträge um 18 Prozent in Aussicht stellten.

Neben der Änderung der IDA-Finanzierung sollen auch die mit Kapitalmarktanleihen finanzierten Programme der Weltbank vorzugsweise den ärmeren Entwicklungsländer zu gute kommen, denn 70 Prozent ihrer Kredite gingen bisher in Länder mit mittlerem Einkommen, die auch Zugang zu den internationalen Finanzmärkten haben. Dies dürfte allerdings, zusammen mit der vorgeschlagenen

Modalität der Insolvenz für Staaten, die Möglichkeiten der Weltbank auf den Kapitalmärkten begrenzen. Wenn größere Kredite der Weltbank abgeschrieben werden müssten, weil die armen Länder sicher schlechtere Schuldner als die Schwellen- und Transformationsländer sind, müssten letztlich ihre Anteilseigner mit ihren gezeichneten Kapitaleinlagen dafür eintreten. Diese Risikohaftung dürfte sie veranlassen – das ist die Absicht des Vorschlags – bei der Genehmigung neuer Darlehen strengere Maßstäbe anzulegen. Nur Vorhaben, die während ihrer Laufzeit konkrete, in Zahlen zu messende Gewinne versprechen, sollten mit Krediten finanziert werden. Die Hilfe für Bildung, Gesundheitswesen, Sozialarbeit und öffentliche Infrastruktur, ganz zu schweigen von den offenen oder verdeckten Zuschüssen zu den Staatshaushalten, gehören nicht dazu. Die Berechnung der angeblichen Rentabilität solcher Vorhaben war immer schon hypothetisch und eine der Ursachen für die massive Verschuldung. Es ist deshalb richtig, die Finanzierung dieser Aufgaben auf die öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) umzustellen. Die Weltbank würde so von der unrealistischen Bedingung, den Erfolg ihrer Finanzierungen durch an die Projektlaufzeit gebundene wirtschaftliche Rentabilität nachzuweisen, befreit. Die Bewertung der unterstützten Programme kann dann nach ihren politischen und sozialen Wirkungen erfolgen, vor allem im Hinblick auf die bessere Beachtung der Menschenrechte und die Förderung einer Partizipation der Bevölkerung.

Auch beim IWF zeitigt das Drängen der USA auf Reformen erste Wirkungen. Der IWF konzentriert sich mehr und mehr auf diejenigen Schwellenländer und Transformationsländer, die das Potential haben, wirtschaftlich den Anschluss an die Industrieländer zu schaffen. Bei einem Bestand von 75 Mrd. \$ (Ende 2001) ausstehender stand-by Kredite entfielen bereits 83 Prozent auf nur noch acht Länder (Argentinien, Brasilien, Indonesien, Philippinen, Russland, Thailand, Türkei und Ukraine).

Die Glaubwürdigkeit der neuen Politik des IWF hängt davon ab, ob der IWF in Zukunft konsequenter die Kreditbedingungen aushandelt und vermeidet, durch seine Kredite privaten Anlegern erneut eine Quasi-Garantie, ein „bail out“ zu gewähren. In der politischen Praxis lässt sich dieses Prinzip schwer durchhalten, wie der neue im August 2002 gewährte 30 Milliarden US\$-Kredit an Brasilien zeigt, der größte Kredit, den der IWF je an ein Land vergeben hat. Die Zahlungsschwierigkeiten Brasiliens hingen zwar mit den Unsicherheiten der Präsidentschaftswahlen zusammen, aber zugrunde liegen ihnen jahrzehntelang gewachsene Strukturprobleme. Dass der IWF trotzdem den Kredit gewährte, ist auf das Drängen der USA zurückzuführen, sie wollen die politische Stabilität des Landes nicht gefährden und eine Ausweitung der Krise auf andere lateinamerikanische

Länder verhindern. Der Kredit wird aber wiederum mögliche Verluste der privaten internationalen Banken begrenzen, denn in Brasilien sind amerikanische und europäische Banken in großem Umfang engagiert. Aus ähnlichen Gründen haben die USA und einige europäische Länder auch gegen die Bedenken des IWF durchgesetzt, dass Argentinien einen neuen Überbrückungskredit erhält, obwohl ein Ende seiner chaotischen Wirtschaftssituation nicht abzusehen ist. Das Einwanderungsland für Europäer, das vor hundert Jahren als lateinamerikanische Gegenstück zu den USA angesehen wurde und ein höheres Pro-Kopf-Einkommen hatte als Kanada oder Australien, ist seither von einer politischen Krise in die andere getaumelt und deshalb in seiner wirtschaftlichen Entwicklung immer weiter zurückgeblieben.⁴ Nicht weniger als 18-mal stand ihm in den letzten Jahrzehnten der IWF mit für seine Verhältnisse üppigen Finanzhilfen bei, jedoch ohne Erfolg. Die jeweiligen Regierungen versprachen zwar die geforderten Reformen, waren aber politisch zu schwach, um sie durchzusetzen. Das Land leidet unter einer überdimensionierten öffentlichen Verwaltung und einer kosten-trächtigen, aber ineffizienten Sozialpolitik bei mangelnder Wirtschaftsleistung, obwohl es aufgrund seiner personellen und materiellen Ressourcen und seiner Infrastruktur zu den führenden Wirtschaftsnationen der Welt gehören könnte. Viel spricht für die These, dass tiefgreifende Reformen in Argentinien gerade wegen der mit zu weichen Konditionen verbundenen Hilfen des IWF unterblieben. Die Beispiele Brasilien und Argentinien zeigen erneut die schwierige Gratwanderung des IWF zwischen ökonomischen Kriterien, den Interessen der Finanzmärkte und geostrategischen Erwägungen.

Natürlich müssten die Reform von Weltbank und IWF von einer stärkeren Berücksichtigung der Handelsinteressen der Entwicklungsländer begleitet werden. Obwohl in der WTO das Prinzip der Einstimmigkeit herrscht, ist dies bisher nicht gelungen. Hauptstreitpunkte sind der Handel landwirtschaftlicher Produkte, die Handelsschranken bei Dienstleistungen, der Umweltschutz, die Sozialstandards und Arbeitnehmerrechte. Die Auseinandersetzungen sind geprägt von den gegensätzlichen Interessen der USA und der Europäischen Union, aber auch der Schwellenländer und der armen Entwicklungsländer. Letztere dürften allerdings von weiteren Handelserleichterungen ohnehin nur in geringem Maße Vorteile haben.

⁴ Roja, Mauricio: The sorrows of Caremencita, Argentina's crisis in a historical perspective. Stockholm 2002.

Kritik an den vorgeschlagenen Reformen

Es überrascht nicht, dass diese marktwirtschaftlich orientierten Reformvorschläge für die internationalen Finanzinstitutionen nicht den Vorstellungen der globalisierungskritischen NRO entsprechen. Allerdings ist ein Teil ihrer Forderungen inzwischen kaum mehr aktuell. Ihrer Forderung, der IWF müsse auf seine ursprünglichen Aufgabe, Finanzkrisen zu bekämpfen, zurückgeführt werden, wird bereits entsprochen. Auch ihr Verlangen, zur Kompensation der entfallenden IWF-Finanzierung müsste das Finanzvolumen der Weltbank aufgestockt werden, ist Teil der neuen Strategie. Allerdings lässt sie sich nur mittels nicht-rückzahlbarer Zuschüsse der IDA verwirklichen, also durch eine erhebliche Steigerung der Beiträge aus den nationalen Entwicklungshilfehaushalten. Diese stößt aber bei vielen europäischen Regierungen angesichts ihrer schwierigen Haushaltslage derzeit auf fast unüberwindbare Hindernisse. Es ist mehr als fraglich, ob die von der Europäischen Union auf der UN-Konferenz in Monterrey im April 2002 gegebene Zusage, bis zum Jahre 2006 die durchschnittlichen Entwicklungsleistungen auf 0,39 Prozent des Bruttoinlandproduktes (BIP) zu steigern, erfüllt werden wird. Auch eine dritte Forderung, die Entschuldung der ärmeren Entwicklungsländer, ist auf den Weg gebracht. Hemmend ist auch in dieser Frage, dass die Industrieländer nicht bereit sind, hierzu einen größeren Beitrag aus ihren Entwicklungshaushalten zu leisten.

Schwieriger steht es dagegen um die Entschuldung der hochverschuldeten Länder mit mittleren Einkommen. Hierfür wird, wie erwähnt, eine Insolvenzmodalität für Staaten, welche die privaten Anlieger an der Entschuldung beteiligt, erörtert. Daneben bleiben viele offene Fragen, wie das Risiko riskanter kurzfristiger Finanzierungen, die Garantie für private Kredite durch den Empfängerstaat und die Kontrolle des Fluchtkapitals. Dagegen hat sich in der Frage der Kapitalverkehrskontrollen und der Off-Shore Steuerparadiese wegen der Terrorismusbekämpfung nach dem 11.9.2001 die Bereitschaft der Industrieländer, diese Fragen bilateral oder über den IWF anzugehen, beträchtlich erhöht. Schärfere Kontrollen oder gar eine Renationalisierung der Finanzmärkte könnten allerdings die private Finanzierung des großen Kapitalbedarfs der Schwellen- und Entwicklungsländer erschweren und diese in ihrer Entwicklung hemmen.

Bietet die Besteuerung des internationalen Kapitalverkehrs (Tobin-Steuer), mit der globale Entwicklungshilfe-Fonds gespeist werden könnten, einen Ausweg aus diesem Problem, wie die Globalisierungskritiker – die meisten allerdings wegen der damit verbundenen Begrenzung der Kapitalspekulation – fordern? Die Praktikabilität einer derartigen Steuer ist höchst umstritten. Eine solche Steuer

führt zu einer zusätzlichen Abgabenbelastung. Auch wären dafür neue internationale Institutionen mit einer erfahrungsgemäß schwer zu kontrollierenden Bürokratie erforderlich. Die fast zwangsläufig im Quotensystem getätigte Mittelzuweisung aus den mit der Tobin-Steuer finanzierten Fonds könnte Korruption und unverantwortliche Regierungsführung begünstigen.

Solche Folgen könnte auch eine Änderung der Stimmrechte in IWF und Weltbank haben, mit der das Übergewicht der USA (17,8 Prozent) und der G7 insgesamt (44 Prozent) zugunsten der Schwellenländer verändert werden soll, denn damit würde allenfalls der heute de facto gegebene Zwang zur Einstimmigkeit in Frage gestellt. Es ist auch nicht klar, was damit für die Schwellen- und Entwicklungsländer erreicht werden kann, denn ein vermindertes Stimmrecht der USA würde nur deren Verhältnis zu den europäischen Industrieländern und Japan ändern und das Gewicht der Industrieländer, das auf dem mit 15 Prozent der Stimmen gegebenen Vetorecht beruht, nicht gefährden. Überdies ist das auch für diese Forderung benutzte Schlagwort der Demokratisierung falsch, denn viele der Regierungen sind in den Gremien von IWF und Weltbank demokratisch nicht legitimiert und auch die Vertretungen der demokratischen Staaten sind nur bezüglich der IDA-Beiträge durch die nationalen Parlamente kontrolliert.

Wegen ihrer inneren Widersprüchlichkeit ist es fraglich, ob den Vorschlägen der Globalisierungsgegner eine Zukunft beschieden ist. Sie können allenfalls die notwendigen Reformen der internationalen Finanzinstitutionen verzögern oder in die falsche Richtung lenken. Denn gegen die Reformen gibt es auch von anderer Seite Widerstände. Dazu gehört zunächst die Bürokratie der Weltbank. Sie befürchtet eine Minderung der führenden Rolle der Weltbank für die internationale Entwicklungshilfe durch eine Reduzierung des Portofolios und eine Konzentration ihrer ausufernden und kaum noch zu überschauenden Aktivitäten. Die Reformen würden sie auf eine klar umrissene Aufgabe in den armen Entwicklungsländern konzentrieren. Dies entspricht weder ihrem derzeitigen Selbstverständnis noch den Interessen ihrer Mitarbeiter. Bei ihrem Widerstand kann die Weltbank auch auf die Unterstützung der bisher mit Krediten bedachten Schwellen- und Transformationsländer rechnen. Diese lehnen die Vorschläge ab, weil für sie einerseits die Konditionalität der Weltbank leichter zu erfüllen ist als die Kriterien der internationalen Finanzmärkte, andererseits bei Mischfinanzierungen von risikanten Projekten die Beteiligung der Weltbank risikomindernd wirkt.

Bemerkenswerterweise stießen die amerikanischen Reformpläne auch auf den entschiedenen Widerstand einiger der anderen großen Anteilseigner. Die rot-grüne Bundesregierung Deutschlands erklärte sich, vor allem unterstützt von den

skandinavischen Ländern, zum Sprecher des Widerstands gegen die Pläne der USA, denn sie sah darin die Multilateralität der Entwicklungshilfe gefährdet.⁵ Das BMZ will die Weltbank zu einem Pfeiler der von ihr propagierten globalen Strukturpolitik machen und ihr neue Aufgaben, wie die Bereitstellung der globalen öffentlichen Güter, neue Finanzierungsmöglichkeiten, Umwelt- und Sozialstandards, erneuerbare Energien und gender-Fragen zuweisen. Das Engagement der Bank auf den internationalen Kapitalmärkten müsse gestärkt werden, um mehr Kreditmittel für die Länder mit mittlerem Einkommen zu mobilisieren und gleichzeitig damit die Gewinne zu erwirtschaften, die für die genannten zusätzlichen Aufgaben erforderlich seien. Der IWF solle sich nach wie vor auch in den ärmsten Ländern mit Krediten engagieren. In beiden Organisationen sollten die Entwicklungsländer verstärkt Gelegenheit haben, ihre Belange in die Gremien einzubringen und damit deren Multilateralität zu stärken.

Es ist schwer verständlich, worin diese Opposition der rot-grünen Bundesregierung wirklich begründet ist. Sie hat möglicherweise eher ideologische Motive, wie den Anti-Amerikanismus und den Anti-Liberalismus, als dass sie den realen Interessen der Bundesrepublik entspricht. Sicher spielt für die linke Rhetorik auch das Schielen auf eine linke Klientel eine Rolle, ebenso wie das Bestreben, die Tatsache zu verschleiern, dass die Bundesregierung zur Zeit nicht in der Lage ist, die für die Reformen erforderlichen Mittel aufzubringen. Es gibt auch Anhaltspunkte, dass die Oppositionsrolle innerhalb der Bundesregierung nicht unumstritten ist. Meinungsäußerungen des Bundesfinanzministeriums, des Auswärtigen Amtes, aber auch des Wissenschaftlichen Beirats des BMZ und der Kreditanstalt für Wiederaufbau legen dies nahe.⁶

Allen Widerständen zum Trotz wird jedoch die weitere Reform der internationalen Finanzinstitutionen auf der Tagesordnung der Geberländer bleiben. Es ist zu hoffen, dass das von den USA vorgelegte Reformkonzept weiter verfolgt wird, da es marktwirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Grundsätzen entspricht und Transparenz und Verantwortlichkeit des IWF und der Weltbank stärkt.

⁵ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ): Für ein Geschäft gegen die Armut – unsere Ziele in der Weltbank. Juni 2002.

⁶ Im Internetangebot des BMF findet sich dazu nur eine Stellungnahme vom 25.4.2001 zur Frühjahrestagung von IWF und Weltbank 2001.
<http://www.Bundesfinanzministerium.de/aktuell-444.925/-690.htm>. Vgl. auch Djafari, Nassir: Schuldenerlass genügt nicht. Zwischenbilanz der HIPCII-Initiative. E+Z Jg. 43: 2002:12 S. 351-353 und BMZ Anm. 2.

Globale Ordnungspolitik

Die Wiederherstellung eines freien Weltwirtschaftssystems nach dem zweiten Weltkrieg gründete auf der Erkenntnis, dass Handels- und Währungsbeziehungen geordnet werden müssen und dass es im Interesse aller Mitglieder der internationalen Staatengemeinschaft ist, benachteiligten oder in Not geratenen Ländern zu helfen, ihre Schwierigkeiten zu überwinden und wieder den Anschluss an die Weltwirtschaft zu finden. Dafür wurden der IWF, die Weltbank und das GATT geschaffen. Diese Aufgaben bestehen unverändert fort, jedoch gilt es, sie im Zeichen einer weiteren Verdichtung des Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalaustausches neu zu definieren und die Globalisierung als Chance und Herausforderung zu begreifen. Die Industrieländer, einige Transformationsländer und die aufstrebenden Entwicklungsländer Asiens sowie Südafrika, Mexiko und Brasilien haben im letzten Jahrzehnt von einem zunehmend offenen Welthandel und freien Kapitalverkehr profitiert. Ihre Regierungen, ihre Wirtschaft und ihre Gesellschaften sind auf weiteres wirtschaftliches Wachstum orientiert. Für ihre Zusammenarbeit hat sich die Form von Vereinbarungen der WTO, des IWF und der Bank für internationalen Zahlungsverkehr (BIZ), aber auch der Meinungsaustausch innerhalb der OECD und eine Vielzahl anderer Kooperationen durchaus bewährt. Auf diesem Weg muss weiter geschritten werden, gerade auch im Interesse der Transformations- und Entwicklungsländer.⁷

Die Schwellen- und Transformationsländer jedoch, welche, wie etwa Argentinien, Venezuela oder Weißrussland, ihre strukturellen Probleme nicht gelöst haben, werden so lange auf der Verliererseite stehen, bis ihre politischen und wirtschaftlichen Eliten zu Reformen bereit sind. Diese Reformen müssen auch ihre politische Verfassung und vor allem ihre soziale Struktur berücksichtigen. Einige dieser Länder weisen, wie der Human Development Report 2002 von UNDP in beeindruckender Weise zeigt, so schwerwiegende soziale Disparitäten auf, dass damit ihre weitere politische und wirtschaftliche Entwicklung ernsthaft in Frage gestellt ist. Die massenhafte und tiefgreifende Ungleichheit in diesen Ländern, die auf den jeweiligen politischen und gesellschaftlichen Machtverhältnissen beruht, kann weder durch das Kopieren westlicher Erfahrungen noch durch Projekte und Hilfen der Weltbank, des IWF, neuer globaler Entwicklungsfonds oder protektionistische Sonderregelungen behoben werden.

⁷ Dazu im Einzelnen H.-R. Hemmer et al. Die Entwicklungsländer im Globalisierungsprozess – Opfer oder Nutzniesser, KAS 2001.

Eine ernsthafte und andersartige Herausforderung bleiben jedoch diejenigen Länder der Welt, die praktisch von der Teilnahme an der globalisierten Weltwirtschaft ausgeschlossen sind. Der Anteil der ärmeren Entwicklungsländer an der Weltwirtschaft, die nicht zur Kategorie der Schwellenländer gehören, ist gering. Das lässt sich am besten durch die Zahlen für den Welthandel belegen. Der Anteil Afrikas (ohne Südafrika) an den weltweiten Exporten betrug im Jahr 2001 gerade 1,8 Prozent und an den Importen 2,3 Prozent, der Lateinamerikas (ohne Mexiko und Brasilien) 2,2 Prozent bzw. 2,7 Prozent und der des Nahen Ostens 0,9 bzw. 1 Prozent. Lediglich die Länder Asiens (ohne Japan) erreichten 16,3 bzw. 17 Prozent. Rund 100 Entwicklungsländer haben kaum Chancen, aus eigener Kraft die Konkurrenz auf den freien Weltmärkten zu bestehen und den Anschluss an die Entwicklung der fortgeschrittenen 73 Länder der Welt zu erreichen. In dieser Gruppe finden sich auch die Länder, die wegen Staatsversagen und Staatszerfall Rückzugsräume für den internationalen Terrorismus und die internationale Kriminalität bieten.

Entwicklungshilfe kann dazu beizutragen, die Chance zu positiven Entwicklungsprozessen in den Ländern, die aus eigener Kraft Armut und Hunger nicht überwinden können, zu wahren. Hoffnungslosigkeit ist der Nährboden für gewaltsame Konflikte und Aggressionen. Es liegt im gemeinsamen Interesse der Industrieländer, der Gewinner der wirtschaftlichen Globalisierung, für ihre eigene Sicherheit und die Erhaltung des Friedens ihrer globalen Verantwortung gerecht zu werden, allen Menschen auf der Welt die Chance zu erhalten, in Freiheit nach ihren Werten und ihrem Leistungsvermögen zu leben. Das Prinzip der weltweiten Verantwortungsgemeinschaft stammt aus den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg, es war Kern der Botschaft des amerikanischen Präsidenten Truman im Point Four seiner Rede an die Nation, mit welcher er 1948 die Entwicklungshilfe begründete. Sie ist zum Symbol einer weltumspannenden Solidarität aller Menschen geworden und stellt im Bewusstsein der armen Völker eine notwendige Ergänzung zur Globalisierung der Wirtschaft dar. Entwicklungspolitik in diesem Sinne ist internationale Sozialpolitik, deren Ausgestaltung mit dem Wachstum der Weltwirtschaft Schritt halten muss.

Das Bemühen um eine neue, effizientere, in ihren Zielen realistischere Entwicklungspolitik hat nach den Ereignissen des 11. Septembers 2001 eine neue Dringlichkeit erhalten, sie muss sich aber besser an den realen Gegebenheiten, vorrangigen Aufgaben und vorhandenen Möglichkeiten orientieren. Die Fortentwicklung der Entwicklungspolitik, die auf die jeweils spezifischen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen der zurückgebliebenen Entwicklungsländer zugeschnitten ist und die Entwicklung als einen integrativen, ganzheitlich sozialen und nicht nur ökonomischen Prozess versteht, ist

heitlich sozialen und nicht nur ökonomischen Prozess versteht, ist unabdingbar. Der Ruf nach einer solchen Politik ist nicht neu. Sie findet sich in vielen Dokumenten u. a. des Development Assistance Committee (DAC) der OECD und neuerdings auch der Weltbank. Diese hat mit beachtenswerten Beiträgen, wie das Buch „Voices of the poor. Can anyone hear us?“ dafür wichtige neue Erkenntnisse vermittelt: Nicht die Kopie des europäischen Wohlfahrtsstaats mit seinen unpersönlichen Sicherungsstrukturen, auch nicht bürokratischer Staatsinterventionismus, unterstützt von noch so wohlmeinenden Entwicklungsexperten, staatliche Arbeitsbeschaffungsprogramme oder große Erschließungsvorhaben werden das Armutsgefälle zwischen reichen und armen Ländern, zwischen den Eliten und der Masse der Armen mindern. Nur vermehrte Chancen durch ein besseres Erziehungssystem, besserer Zugang zu Gesundheitsdiensten und zu sauberem Wasser, vor allem mehr Mitsprache bei den Entscheidungen des Gemeinwesens sowie die Verbesserung der öffentlichen Sicherheit auf der lokalen Ebene lassen Fortschritte in der Armutsbekämpfung erhoffen. Die Weltbank könnte in der neuen Struktur der Entwicklungspolitik eine herausragende Rolle spielen, weil die bilaterale Entwicklungspolitik, allen gegenteiligen Beteuerungen zum Trotz, nach den Ereignissen des 11. September 2001 sich wieder stärker an geostrategischen Zielen der Krisenbewältigung und der Bekämpfung des internationalen Terrorismus orientieren wird. Politische und ökonomische Vernunft sprechen deshalb für den bereits eingeschlagenen Weg, der den internationalen Finanzinstitutionen klare Verantwortlichkeiten zuweist und die marktwirtschaftlichen Reformen um politische und soziale Maßnahmen ergänzt.

Freihandel und dessen Wirkungen für Entwicklungsländer

Welche Rolle spielt die WTO?

Philipp von Carlowitz

Einleitung

In den 1990er Jahren erschienen einige populäre Bücher, die sich gegen die Globalisierung richteten. Ein Beispiel ist das Buch von Martin/Schuhmann (1996) mit dem Titel „Die Globalisierungsfalle: Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand“. Globalisierungsgegner sagen dem Freihandel teilweise negative Wirkungen nach, aber vor allem, dass die Vorteile aus Freihandel sich zu Ungunsten der Entwicklungsländer verteilen, was zu einem verschärften Nord-Süd Einkommensgefälle führt (Flugblatt, www.attac.de). Diese These gilt es zu untersuchen (erster Abschnitt), um festzustellen, ob Freihandel tatsächlich negativ auf die Entwicklungsländer wirkt und somit ein erneuter Protektionismus gerechtfertigt ist, oder ob die Globalisierungsgegner verkürzt argumentieren. Die Rolle der Welthandelsorganisation (WTO) wird vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus der Uruguay-Verhandlungsrunde (zweiter Abschnitt) und der laufenden Doha-Verhandlungsrunde, die als Entwicklungsrunde im Vorfeld deklariert wurde, detailliert untersucht (dritter Abschnitt). Diese Diskussion der Runden bezieht sich auf den Vorwurf der Globalisierungsgegner gegen die WTO, sie sei eine reine Interessensvertretung der multinationalen Konzerne (Flugblatt, www.attac.de). Abschließend werden einige Maßnahmen genannt, die zu einer noch besseren Partizipation der Entwicklungsländer an den Handelsgewinnen führen können.

Benachteiligt Freihandel die Entwicklungsländer?

Unter Ökonomen herrschte schon fast immer ein breiter Konsens über die Vorteilhaftigkeit von Freihandel.¹ Statische Wohlfahrtsgewinne aus Freihandel entstehen auf der Produktionsseite aus internationaler Arbeitsteilung, durch die es zu

¹ Ein Großteil der Handelsgewinne entsteht auch bei einer einseitigen Liberalisierung im liberalisierenden Land. Allerdings sind diese Vorteile geringer als bei einer gegenseitigen Liberalisierung.

Effizienzsteigerung in der Produktion kommt. Jedes Land spezialisiert sich auf die Produktion der Güter, die es absolut oder relativ kostengünstiger als andere Länder herstellen kann. Somit werden vorhandene Ressourcen global gesehen produktiv verwendet, so dass bei gegebener Ressourcenausstattung die Weltproduktion steigt. Diese Kostenvorteile können aus relativen Unterschieden der Faktorausstattung oder der Produktivität sowie aufgrund von Verfügbarkeitsvorteilen entstehen. Auf der Konsumentenseite kommt es zu Vorteilen, die sich aus einer gestiegenen Produktvielfalt sowie den niedrigeren Preisen – was gleichbedeutend mit einem höheren verfügbaren Einkommen ist –, die sie aufgrund der gesunkenen Produktionskosten für Güter zahlen müssen, ergeben. Berücksichtigt man die Vorteile auf Konsumentenseite ebenfalls, so sieht die „Bilanz“ des Freihandels noch positiver aus als bei ausschließlicher Betrachtung der Produktionsseite.²

Neben diesen statischen Spezialisierungs- und Tauschgewinnen aus freiem internationalen Handel kommt es zu dynamischen Handelsgewinnen. So ergeben sich vor allem für ökonomisch kleine Länder – wie z. B. Entwicklungsländer, deren inländische Absatzmärkte klein sind – Möglichkeiten, ihre Produktions- und Absatzmenge durch Export zu erhöhen. Bei der Existenz von steigenden Skalenerträgen führt dies zu einer Stückkostenreduktion. Des Weiteren induziert Freihandel vermehrten Wettbewerb, so dass nur effiziente Produzenten auf dem Markt bestehen können, was i. d. R. die Preise reduziert. Dies induziert eine Dynamik in der Volkswirtschaft, die zu mehr Innovation und Fortschritt führt, was ihrerseits wachstumsinduzierend wirkt. Verschiedene empirische Studien in den letzten zwei Jahren haben gezeigt, dass eine positive Korrelation zwischen handelspolitischer Offenheit und Wirtschaftswachstum besteht (Dollar/Kraay, 2001; World Bank, 2002).

Somit kann konstatiert werden, dass Außenhandel den „Kuchen“ größer werden lässt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Entwicklungsländer in vielen Bereichen deutlich stärker von Freihandel profitieren als die Industrieländer. Sie erhalten durch eine Liberalisierung Zugang zu den deutlich größeren Märkten der Industrieländer als diese auf der anderen Seite in den Entwicklungsländern vorfinden. Darüber hinaus ermöglicht Freihandel den Entwicklungsländern, gewisse Defizite zu kompensieren, z. B. den Kauf von Investitionsgütern, die im Inland

² Die potentiellen Vorteile einer Beseitigung des Protektionismus auf Industriegüter und Dienstleistungen sowie die Beseitigung handelshemmender Ineffizienzen und Regelungen werden weltweit auf ca. 500 Milliarden US-\$ geschätzt (Hoekman, 2002: 10).

aufgrund von mangelndem Know-how nicht hergestellt werden können, aber zu Produktivitätssteigerungen führen. Ähnliches gilt für den Technologietransfer, der durch Handel (meistens in Kombination mit Direktinvestitionen) induziert wird und damit die so genannte „Technologielücke“ schließen kann. So kommt es zu einem weitestgehend einseitigen Technologietransfer von Industrie- in Entwicklungsländer. Auch das häufig erhobene Argument des Verlusts von Arbeitsplätzen aufgrund von Wettbewerbsintensivierung durch Freihandel ist eher ein Problem – wenn überhaupt – der Industrieländer. Entwicklungsländer haben aufgrund der Kapitalknappheit einen komparativen Kostenvorteil in der Herstellung arbeitsintensiver Güter. Das heißt, sie sind tendenziell in den arbeitsintensiven Sektoren international wettbewerbsfähig, womit eine Ausdehnung des Exportes hohe Beschäftigungseffekte mit sich bringt. Diese dürften die Beschäftigungsverluste in den importierenden Unternehmen aufgrund des höheren Wettbewerbs durch ausländische Anbieter überkompensieren.

Dennoch wird aufgrund der gerade diskutierten Argumente der Globalisierungsgegner häufig Protektionismus für die Entwicklungsländer gefordert, die sich angeblich ohne internationalen Wettbewerb besser entwickeln können. Dieser Gedanke lag der Entwicklungsstrategie, der so genannten „Importsubstitution“, zugrunde. Protektionismus hat aber unbestrittene negative Nettowirkungen für das protektionistische Land, da die Konsumentenpreise steigen und die konsumierte Menge sinkt. Gleichzeitig kommt es auf der Produktionsseite zu einer Vergeudung von nationalen Ressourcen durch ineffiziente Produktion: Es müssen mehr Ressourcen aufgewandt werden, um das Gut selbst zu produzieren als die Güter zu importieren. Die Unternehmen, die durch den Protektionismus erhalten werden (vermeintlicher Vorteil von Protektionismus), sind verglichen mit der internationalen Konkurrenz durchweg ineffizient.³ Importsubstitution wurde in den 1960er und 1970er Jahren als Entwicklungsstrategie propagiert. Heute besteht weitestgehende Übereinstimmung in Theorie und Empirie, dass protektionistische Länder langsamer wachsen als Länder mit einem offenen Handelsregime (man denke an die südostasiatischen Länder in den 1980er Jahren) (vgl. Krueger, 1997: 3ff).

Weitere negative Wirkungen werden teilweise durch die Beeinflussung der Preise durch die Industrieländer aufgrund ihrer größeren Marktmacht gesehen. Das

³ Zu den eindeutig negativen Wirkungen von Protektionismus siehe Feenstra (1992). Für die Nicht-Haltbarkeit von Argumenten für Protektionismus siehe El-Shagi (1993).

heißt konkret, Industrieländer können höhere Preise für ihre Exporte in Entwicklungsländer und niedrigere Preise für ihre Importe aus Entwicklungsländern erzielen. Dadurch verschiebt sich das internationale Tauschverhältnis (Terms of Trade) zuungunsten der Entwicklungsländer. Allerdings lässt dieses Argument außer Acht, dass kein Wettbewerb unter den Industrieländern und deren Unternehmen herrscht, der auch für die jeweiligen Exportmärkte gilt und dementsprechend die Exportpreise niedrig hält. Ausnahme wäre, dass internationale Unternehmen sich bei ihren Exportaktivitäten abstimmen, was aus praktischen Gründen i. d. R. nicht der Fall sein dürfte. Probleme ergeben sich viel eher aus dem Protektionismus, der noch in diversen Industrieländern, häufig gerade in den Bereichen, in denen die Entwicklungsländer ihre komparativen Kostenvorteile haben, existiert (El-Shagi, 1990: 36f). Es ist aber gerade die Beschränkung des freien Handels auf Seiten der Industrieländer, die hier zu negativen Wirkungen für die Entwicklungsländer führt.

Bei vielen der vermeintlichen negativen Wirkungen von Freihandel ist es fraglich, ob die Probleme ursächlich durch den Freihandel bedingt sind oder ob die potentiellen Handelsvorteile in den Entwicklungsländern aufgrund von binnenwirtschaftlichen Problemen ungenutzt bleiben. Generell beeinflussen nationale Wirtschaftspolitik und Rahmenbedingungen stark die internationale Wettbewerbsfähigkeit nationaler Unternehmen sowie die Anpassungsfähigkeit der Volkswirtschaft auf externe Schocks, z. B. verschärfter Wettbewerb, Anstieg der Weltmarktpreise für Inputs, etc. Damit beeinflussen die politischen, administrativen und ökonomischen Gegebenheiten eines Landes die Wirkung des Handels (z. B. Hoekman, 2002). So können beispielsweise die potentiellen Vorteile eines Exporteurs aus einem Entwicklungsland verringert werden, wenn eine ineffiziente Verwaltung, hohe Transportkosten und ineffiziente Zollabwicklung bei importierten Zwischenprodukten existiert: Die Produktionskosten steigen und der Wettbewerbsvorteil der Exportgüter verringert sich. Dies reduziert die exportierte Menge und damit das Potential zu importieren. Gleichzeitig werden weniger Arbeitsplätze im Exportsektor geschaffen, die den Beschäftigungsrückgang im importkonkurrierenden Sektor relativieren bzw. ausgleichen könnten. Ein weiteres Beispiel für vermeintlich negative Wirkungen des Freihandels, die letztlich auf nationale wirtschaftspolitische Versäumnisse zurückzuführen sind, ergibt sich aus einem Verfall des Weltmarktpreises für ein bestimmtes Gut. Dies führt zu massiven Einnahmeeinbußen, wenn es das Hauptexportgut eines Entwicklungslandes trifft (z. B. Kaffee). So ein exogener Schock verschlechtert das Austauschverhältnis der Entwicklungsländer, was kurzfristig tatsächlich zu negativen Verteilungswirkungen für diese Länder führt. Allerdings liegt in diesem Fall das

Kernproblem nicht beim Freihandel, sondern in einer unzulänglich differenzier-
ten Produktionsstruktur der Entwicklungsländer. Auch übermäßige staatliche
Interventionen, die zu einer Verringerung der Flexibilität der Märkte führen, wie
z. B. Mindestlöhne, Festlegung von Wechselkursen usw., verringern die Anpas-
sungsfähigkeit einer Volkswirtschaft, so dass externe Schocks sich massiv auf
die inländische Volkswirtschaft übertragen.

Aus diesen Gründen sind solche Maßnahmen zur Verbesserung der Rahmenbe-
dingungen notwendig, die schon für sich genommen zu Wohlfahrtssteigerungen
im Land führen, damit Entwicklungsländer vermehrt vom internationalen Handel
profitieren (vgl. Hoekman, 2002: 8 und die dort zitierten Autoren). Somit ist fest-
zuhalten, dass es i. d. R. nicht negative Wirkungen des Freihandels sind, sondern
Versäumnisse der Entwicklungsländer, durch die diese die Vorteile aus Freihan-
del nicht voll nutzen können. Die verkürzte Darstellung, dass Freihandel zu nega-
tiven Wirkungen für die Entwicklungsländer führt, ist faktisch nicht korrekt, da
es zwar vereinzelt negative Wirkungen geben mag, diese aber durch die Han-
delsvorteile überkompensiert werden dürften.

Entwicklungsländer und die WTO: Die Ergebnisse der Uruguay-Runde

Es wurde gezeigt, dass Freihandel besonders für Entwicklungsländer von Vorteil
ist, wenn sie die nationalen Rahmenbedingungen verbessern. Dabei darf aber
nicht vergessen werden, dass der Marktzugang zu Exportmärkten – trotz der Vor-
teile auch einer einseitigen Liberalisierung – für Entwicklungsländer eine wichti-
ge Quelle ihrer Außenhandelsgewinne ist. Das heißt, eine gegenseitige Liberali-
sierung ist im Interesse der Entwicklungsländer. Die WTO ist der Träger dieser
multilateralen Liberalisierung, weshalb die Einbindung der Entwicklungsländer
in die WTO und die Verhandlungsrunden wichtig ist. Im Folgenden wird deshalb
diskutiert, inwieweit die Entwicklungsländer in den weltwirtschaftlichen Libera-
lisierungsprozess und die WTO-Prozesse eingebunden sind.

Die WTO, als Träger der multilateralen Liberalisierungsbemühungen, birgt für
die Entwicklungsländer diverse potentielle Chancen. Sie kann als Plattform für
handelspolitische Beschwerden und Anliegen der Entwicklungsländer dienen.
Darüber hinaus kann sie die Koordinierung und Absprache bez. gemeinsamer
Positionen der Entwicklungsländer vereinfachen, so dass die Entwicklungsländer
geschlossener ihre Interessen vertreten können und damit u. U. an Einfluss ge-
winnen. Wie sieht es in der Realität mit dem Einfluss der Entwicklungsländer in

der WTO und vor allem in den multilateralen Verhandlungsrunden aus? Konnten und können Entwicklungsländer von diesen Verhandlungsrunden profitieren?

Die Uruguay-Runde gilt trotz diverser Kritik als Erfolg. Die geschätzten globalen Gewinne aus der Uruguay-Runde liegen zwischen 109 und 500 Milliarden US-\$ (vgl. Langhammer, 1997).⁴ Tabelle 1 zeigt die von Weltbank und IWF geschätzte Verteilung der Gewinne:

Tabelle 1: Wohlfahrtsgewinne aus der Post-Uruguay-Runde Liberalisierung (in Milliarden US-\$, Basis 1995)

Liberalising Region	Benefiting Region	Type of Goods				
		Agricultural Goods	Other Primary Goods	Textiles & Cothing	Other Manufactures	Total
Industrial Countries						
	Industrial Countries	110.5	0.0	-5.7	-8.1	96.6
	Developing Countries	11.6	0.1	9	22.3	43.1
	All Countries	122.1	0.0	3.3	14.2	139.7
Developing Countries						
	Industrial Countries	11.2	0.2	10.5	27.7	49.6
	Developing Countries	31.4	2.5	3.6	27.6	65.1
	All countries	42.6	2.7	14.1	55.3	114.7
All Countries						
	Industrial Countries	121.7	0.1	4.8	19.6	146.2
	Developing Countries	43.0	2.7	12.6	49.9	108.1
	All Countries	164.7	2.8	17.4	69.5	254.3

Quelle: IMF/World Bank (2001: 46)

Die Entwicklungsländer profitieren massiv von den Liberalisierungsvereinbarungen. Dass sie weniger als die Industrieländer profitieren, liegt an ihrem niedrigeren Handelsvolumen (ca. 20 Prozent des Welthandels). Interessant ist auch, dass die Entwicklungsländer deutlich stärker von einer Liberalisierung der anderen Entwicklungsländer profitieren als von der Liberalisierung der Industrieländer. Das ist u. a. durch den deutlich höheren Protektionismus der Entwicklungsländer verglichen mit den Industrieländern erklärbar (vgl. Hoekman/Mattoo/English, 2002: Anhang).

Einige substantielle Ergebnisse konnten bei der Handelsliberalisierung erzielt werden: Es gelang, die Zölle auf Industriegüter bis zum Jahr 2005 um 38 Prozent zu senken, wodurch der gewogene Durchschnittszoll auf importierte Industriegüter dann bei 3,9 Prozent läge. Im Bereich der sensiblen Sektoren (Textilien und Landwirtschaft) war ebenfalls eine teilweise Liberalisierung zu verzeichnen. Dadurch dürfte es zu einer besseren Integration der Entwicklungsländer in die

⁴ Andere Schätzungen liegen bei Steigerungsraten zwischen 1 Prozent und 3 Prozent des Weltoutputs (vgl. Summers, 1999: 7).

Weltwirtschaft kommen. Bezogen auf die Zolleskalation⁵ wurde festgestellt, dass die Zölle auf Produkte im frühen Produktionsstadium (Inputs oder Zwischenprodukte) niedriger waren und auch noch sind als in späteren Stadien (Fertigprodukte). Diese Zolleskalation wurde um 25 Prozent bis 62 Prozent gesenkt, so dass auch der effektive Protektionismus zurückgegangen ist. Auch das Ausmaß der Nutzung der wichtigsten nicht-tarifären Handelshemmnisse (NTB) ist in Kanada, USA, EU und Japan zwischen 1989 und 1996 deutlich zurückgegangen (Laird, 1998: 2ff, Tabellen von S. 17-20). Die Liberalisierung ist also stark vorangeschritten. In der Uruguay-Verhandlungsrunde (1986-1993) wurden erstmalig neben den traditionellen Liberalisierungsthemen die so genannten „Handel Plus“-Themen diskutiert. Diese Themen umfassen nationale Maßnahmen, die den Handel behindern können (z. B. Wettbewerbsregeln, Investitionsregeln, Copyright Regeln, etc.).

Wie sind die Beschlüsse der Uruguay-Runde aus Sicht der Entwicklungsländer zu bewerten? Finger (2002) bewertet die Ergebnisse der Uruguay-Runde eher pessimistisch: Zwar profitieren die Entwicklungsländer stark von den erreichten Liberalisierungen, obwohl wichtige Sektoren wie Agrar und Textil nur wenig liberalisiert wurden. Die damit verbundenen Liberalisierungszugeständnisse basieren auf gegenseitigen Konzessionen, deren Umsetzung kostenlos ist. Um aber die erwünschten Marktzugänge zu erhalten, waren Konzessionen im „Handel Plus“-Bereich notwendig, weil die Verhandlungsergebnisse nur als Paket verabschiedet wurden (Single Undertaking). So waren keine Teilabkommen möglich. Die Verluste für die Entwicklungsländer aus der Uruguay-Runde liegen in diesen „Handel Plus“-Bereichen, da es sich dabei i. d. R. um internationale Regelungen und Standards handelt. Ein Beispiel ist das „Trade Related Intellectual Property Rights (TRIPS)“ Abkommen, wo die Standards weltweit an die der Industrieländer angeglichen werden sollen. Das verursacht Umsetzungskosten von geschätzten 60 Milliarden US-\$ für die Entwicklungsländer (und ist nicht unbedingt in ihrem Interesse). Somit liegen die Verluste für die Entwicklungsländer bei diesen Kosten, die die Vorteile aus der Liberalisierung überkompensieren können (vgl. Finger, 2002: 18).

⁵ Bei einer Zolleskalation steigt der Zollsatz mit zunehmender Fertigungsstufe des Produktes an. Dies erhöht die protektionistische Gesamtwirkung einer Zollstruktur.

Auf der Agenda der Uruguay-Runde stand auch die Reform diverser Ausnahmeregelungen⁶ und eine Verringerung der damit verbundenen Missbrauchsmöglichkeiten, die GATT-Liberalisierungsvereinbarungen zu unterlaufen. All diese Ausnahmeregelungen, die i. d. R. sehr vage formuliert sind, machen eine Hinwendung zu mehr Protektionismus trotz GATT relativ leicht. Die Reformexpectungen wurden in der Uruguay-Runde nicht erfüllt. Somit bleibt es für die Entwicklungsländer schwer, gegen einen Missbrauch dieser Regelungen vorzugehen. So ein Vorgehen ist zwar im Rahmen des verbesserten WTO-Streitschlichtungsverfahrens prinzipiell möglich, aber um es nutzen zu können, sind relativ hohe finanzielle Mittel und fachliches Know-how nötig. Beides ist in Entwicklungsländern normalerweise relativ knapp. Somit können sie sich nur in beschränktem Maße gegen die Umgehung der Liberalisierungsregelungen wehren, was z. B. an der relativ seltenen Nutzung des WTO-Streitschlichtungsverfahrens durch die Entwicklungsländer zu erkennen ist (Hoekman/Kostecki, 2002: 91).

Die Uruguay-Runde hat einige Vorteile für Entwicklungsländer gebracht, vor allem bei der Liberalisierung, aber auch Kosten im „Handel Plus“-Bereich verursacht. Die Frage ist, inwieweit die Doha-Runde diese Liberalisierung de facto vorantreibt und die Kosten aus den „Handel Plus“-Zugeständnissen für die Entwicklungsländer verringert. Es geht um eine bessere Einbindung der Entwicklungsländer in die WTO und in den globalen Integrationsprozess.

Die Doha-Runde: Tatsächlich eine Entwicklungsrunde?

Schon 1999 in Seattle sollte die WTO-Verhandlungsrunde eine „Entwicklungsrunde“ werden. Sie scheiterte schon im Vorfeld vor allem aufgrund von Differenzen zwischen den USA und der EU sowie der schlechten Vorbereitung im Agrarbereich (vgl. Hauser, 2000: 60ff). Im Rahmen der darauf folgenden Doha-Runde (Beginn November 2001) sollen die Interessen der Entwicklungsländer

⁶ Beispiele für Ausnahmeregelungen finden sich genug: So ist Protektionismus, d. h. die Aussetzung der Liberalisierungsverpflichtung im Rahmen des GATT erlaubt, wenn ein anderes Land Dumping betreibt (Artikel 6), bei Zahlungsbilanzproblemen im Land (Artikel 12), um sich gegen den Schaden durch Exportsubvention eines anderen Landes zu schützen (Artikel 16), wenn es der ökonomischen Entwicklung in Entwicklungsländern dient (Artikel 18) und wenn eine Überflutung des inländischen Marktes durch importierte Güter existiert (Artikel 19). Darüber hinaus listet Artikel 20 noch weitere weiche Kriterien auf, bei denen Protektionismus zugelassen ist.

explizit berücksichtigt werden. So steht in der Doha-Ministererklärung: „Wir verpflichten uns, uns mit der Marginalisierung der ärmsten Länder im internationalen Handel zu befassen und deren effektive Beteiligung am multilateralen System zu verbessern“ (WTO, 2001).

Wichtigster Punkt auf der Doha-Agenda ist die Verbesserung des Marktzugangs besonders für die Entwicklungsländer. Deshalb soll nicht nur die Liberalisierung bei den Industriegütern und Dienstleistungen fortgesetzt werden, sondern besonders im Agrar- und Textilbereich soll die Liberalisierung vorangetrieben werden. Es geht insgesamt um eine weitere Reduzierung oder Abschaffung von Zöllen und nicht-tarifären Handelshemmnissen sowie einer Verringerung der Spitzenzölle (Tariff Peaks) und der Zolleskalation. In diesen Bereichen gibt es trotz niedriger Durchschnittszölle noch großen Handlungsbedarf. So sind die Spitzenzölle noch sehr hoch: In den vier größten Volkswirtschaften der Welt (USA, Japan, EU und Kanada) sind die Spitzenzölle 55-mal so hoch wie der Durchschnittszoll dieser Länder. Diese Spitzenzölle betreffen ca. 15 bis 30 Prozent der Gesamtexporte der Entwicklungsländer in diese Länder. Auch die starke Zolleskalation der Industrieländer, die wie eine Diskriminierung gegen Fertigprodukte wirkt, ist nach wie vor ausgeprägt und ein Entwicklungshemmnis. Bei den Liberalisierungsbestrebungen soll besonderes Augenmerk auf die wichtigen Exportgüter der Entwicklungsländer gelegt werden und keine Güter sollen von vorneherein von den Verhandlungen ausgenommen sein. Darüber hinaus soll es zu einer maßgeblichen Reduzierung aller handelsverzerrenden nationalen Unterstützungsmaßnahmen kommen. Dabei darf nicht vergessen werden, dass es wichtig ist, dass die Entwicklungsländer ihr eigenes Handelsregime liberalisieren, weil sie aus der einseitigen Liberalisierung unmittelbare Handelsgewinne erzielen können, aber auch einen besseren Marktzugang zu den anderen Entwicklungsländern erreichen können, der ebenfalls hohe mögliche Gewinne beinhaltet (vgl. Tabelle 1). Die Erfolgsaussichten der angestrebten Liberalisierungen können aber aufgrund der vergangenen Erfahrungen nicht zu optimistisch eingeschätzt werden.

Wie in der Uruguay-Runde steht das Thema Agrarliberalisierung in der Doha-Runde wieder ganz oben auf der Agenda. Die Exportsubventionen (fast ausschließlich in den Industrieländern) sollen abgeschafft werden bzw. auslaufen. Allerdings ist die EU kürzlich auf Drängen Frankreichs schon im Vorfeld von ihrer Kompromissposition für die Doha-Verhandlungen abgewichen: Das ursprüngliche Angebot zur Beseitigung diverser Exportsubventionen für Agrarprodukte wurde weitestgehend zurückgezogen (FAZ, 28.1.2003). Darüber hinaus besteht auch die Gefahr, dass ein erneuter Agrarstreit zwischen den USA und der

EU, der die Uruguay-Runde 1991 beinahe zum Scheitern gebracht hätte, die Interessen und Themen der Entwicklungsländer erneut in den Hintergrund drängt.

Die Gefahr, dass Entwicklungsländerinteressen wieder in den Hintergrund geraten oder „kostspielig“ erkaufte werden müssen, wird durch die „Handel Plus“-Themen, die sich auch in der Doha-Agenda befinden, erhöht. Dabei handelt es sich konkret um die handelsbezogenen Aspekte des Schutzes geistigen Eigentums (TRIPS), das Verhältnis von Handel und Investitionen, Wettbewerbspolitik, staatliche Beschaffungsverfahren, Handelserleichterung, Umwelt und E-Commerce. Darüber hinaus sollen die bestehenden WTO-Regeln und das Streit-schlichtungsverfahren transparenter und verbessert werden.⁷ Hierbei ergibt sich wie in der Uruguay-Runde die Gefahr, dass Entwicklungsländer Konzessionen in Bereichen machen müssen, die für eine zügige Entwicklung ihres Landes nicht unbedingt die höchste Priorität genießen, nur um die Industrieländer zu Liberalisierungen zu bewegen (Hoekman, 2002: 16). Durch internationale Standardisierungen gehen Entwicklungsländern bestimmte Vorteile verloren, die sich aus den Gegebenheiten in den Entwicklungsländern ergeben (z. B. relativ reichliche Ausstattung mit Arbeitskräften und deshalb niedrige Arbeitskosten). So wehren sich Entwicklungsländer bspw. zu Recht vehement gegen internationale Mindestlöhne, wie von Gewerkschaften und Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) teilweise gefordert (siehe Venro/Attac/DGB, 2002: 6) sowie gegen internationale Arbeitsstandards. Die vorhandenen Standards entsprechen ihrem Entwicklungsstand und eine Angleichung an Industrieländerniveau würde beispielsweise ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit reduzieren und zu höherer Arbeitslosigkeit führen. Viele dieser Aspekte, z. B. die Schaffung einer effizienten Wettbewerbsaufsichtsbehörde, können effizienter durch Entwicklungsorganisationen umgesetzt werden und auf die Bedürfnisse der Entwicklungsländer angepasst werden als es die WTO kann. Des Weiteren wurde schon auf die kostspieligen Angleichungen von Standards und Regeln hingewiesen, die für Entwicklungsländer finanziell kaum tragbar sind (Fingers, 2002: 21ff).

In der Doha-Erklärung wird weiterhin explizit festgelegt, dass es zu verschiedenen entwicklungspolitischen Themen Untersuchungen – keine Verhandlungen – geben soll. Dazu gehören Handelsthemen für kleine Länder (Entwicklungslän-

⁷ Carlowitz (2003: Kapitel 7.3.) zeigt, dass eine Aufnahme von zusätzlichen Verhandlungsthemen in die WTO-Agenda diese als Handelsinstitution gefährden kann. Deshalb sollte sie sich wieder verstärkt auf unmittelbare Handelsthemen konzentrieren und eng mit den anderen internationalen Organisationen zusammenarbeiten.

der), die Finanzierung der Verschuldung in den Entwicklungsländern sowie die Untersuchung möglicher Technologietransfers im Zusammenhang mit Handel. Aus diesen Untersuchungen soll abgeleitet werden, was die WTO im Rahmen ihres internationalen Mandates umsetzen kann, um damit den Entwicklungsländern zu helfen (WTO, 2001). Dabei ist zu berücksichtigen, dass dies in keiner Weise eine Verpflichtung der WTO oder der Industrieländer ist, dies tatsächlich zu tun. Auch haben die Industrieländer den ärmeren Ländern im Vorfeld keine Zugeständnisse signalisiert. Deshalb besteht ein Zweifel an der tatsächlichen Bereitschaft der Industrieländer, die Entwicklungsthemen, die auf der Agenda stehen, in der Runde zu diskutieren (Liebig, 2002: 17ff).

Als Resultat der Feststellung, dass viele Beschlüsse der Uruguay-Runde nicht umgesetzt wurden, soll die Umsetzungsproblematik in der Doha-Runde explizit berücksichtigt werden. So werden bei neuen Beschlüssen unmittelbar deren Umsetzungsaspekte mitbehandelt, und die Umsetzungsprobleme bei schon bestehenden Regelungen sollen prioritär behandelt werden. Finger (2002) zeigt, dass diese stärkere Fokussierung auf Umsetzungsprobleme keine neuen Konzepte beinhaltet und insgesamt die Problematik nicht verringert. Damit die Entwicklungsländer die WTO-Regeln umsetzen können, aber auch um ausreichende Kapazitäten für deren aktive Beteiligung an den multilateralen Verhandlungen zu schaffen, soll die technische Zusammenarbeit und Unterstützung beim Aufbau von Kapazitäten der Entwicklungsländer finanziell unterstützt werden. Dies ist kein unwesentlicher Punkt, da die Entwicklungsländer häufig weder in der finanziellen Lage sind noch das notwendige Know-how besitzen, um WTO-Regeln umzusetzen oder aktiv an den WTO-Verhandlungen teilnehmen zu können. Die Umsetzung dieser Hilfe soll von internationalen Entwicklungsorganisationen oder bilateralen Abkommen unter der Planung der WTO durchgeführt werden (WTO, 2001). Zu begrüßen ist dabei, dass die Entwicklungsländer durch das „Capacity Building“ besser vorbereitet an Verhandlungen teilnehmen können, im Vorfeld vermehrten Einfluss auf die zu diskutierenden Themen nehmen können sowie Absprachen mit anderen Entwicklungsländern und eine gemeinsame Positionsvertretung einfacher wird. Bei effizienter Umsetzung dürften der Einfluss und die Partizipation der Entwicklungsländer in der WTO steigen.

Die Bereitschaft der Industrieländer, „Capacity Building“ Maßnahmen zu fördern, ist nicht uneigennützig, da sie von einer Angleichung der internationalen Standards und Regeln (an ihre eigenen) profitieren. Außerdem ist es zweifelhaft, ob die Kapazitätsausweitung effektiv gestaltet werden kann, da die WTO aufgrund ihres kleinen Budgets nur geringe finanzielle Mittel bereitstellen kann: Für das Jahr 2002 hat die WTO Ausgaben für die technische und finanzielle Unter-

stützung von zwei Millionen US-\$ angesetzt. Einige Mitglieder haben darüber hinaus den so genannten „Doha Entwicklungsfond“ mit einem Zielvolumen von 15 Millionen US-\$ angestoßen. Diese Summen sind im Vergleich zu den Kosten, die die Entwicklungsländer bei der Umsetzung zahlen müssen, vollkommen unzureichend. So liegen beispielsweise die geschätzten Kosten für die Umsetzung des TRIPS-Abkommens, des Sanitär-Abkommens und den Zollbewertungsstandards durchschnittlich bei 150 Millionen US-\$ pro Entwicklungsland jährlich. Das liegt deutlich über den jährlichen Entwicklungshilfegeldern pro Land (Finger, 2002: 11, 134).

Die Liberalisierungsbemühungen, die in der Doha-Agenda aufgeführt werden, sind aus Sicht der Entwicklungsländer zu begrüßen. Ähnliches gilt für die angestrebte Kapazitätsausweitung der Ressourcen von Entwicklungsländern, um sie verstärkt in den multilateralen Prozess und die WTO einzubinden. Die Gefahr der Doha-Runde liegt in der breiten Agenda, die wieder viele „Handel Plus“ Themen beinhaltet. Insgesamt hat die Doha-Runde ein Potential für massive Gewinne für die Entwicklungsländer, wenn diese Probleme berücksichtigt werden.

Was muss getan werden?

Trotz der vorgetragenen Skepsis bez. der Doha-Runde als „Entwicklungsrunde“ ist sie insgesamt zu begrüßen. Sie wird dazu beitragen, weitere Handelsgewinne für alle Länder zu realisieren, auch für die Entwicklungsländer. Damit die Entwicklungsländer stärker am Welthandel beteiligt werden und stärker davon profitieren, sollten sie selbst verstärkt liberalisieren. Dies kann zwar kurzfristig zu Wohlfahrtsverlusten führen, aber mittelfristig dürften sie durch statische und dynamische Handelsgewinne überkompensiert werden. Damit die positiven Wirkungen schnell und voll auf die Entwicklungsländer durchschlagen, sollten sie ihre inländische Wirtschaftspolitik auf makroökonomische Stabilität ausrichten, um ein Umfeld zu schaffen, in dem international wettbewerbsfähige Unternehmen entstehen können. Dann können die Entwicklungsländer aufgrund der komparativen Vorteile bei arbeitsintensiven Produkten ihre Exporte erhöhen und externe ökonomische Schocks besser absorbieren.

Auf internationaler Ebene sollten die Industrieländer eine Liberalisierung der sensiblen Sektoren Agrar und Textil anstreben, wenn die Doha-Runde tatsächlich eine „Entwicklungsrunde“ werden soll. Darüber hinaus sollten die Verpflichtungen, die sich für die Entwicklungsländer aus der Festlegung von internationalen Regeln und Standards ergeben, in Grenzen halten, da diese Regelungen oft nicht in die individuelle Entwicklungsstrategie eines Entwicklungslandes passt und untragbare finanzielle und institutionelle Kosten mit sich bringt. Optimal, aber

auch unrealistisch, wäre eine Verhandlung ohne diese „Handel Plus“-Themen in der Doha-Runde. Wichtig ist auch die geplante und in Grundzügen schon stattfindende Ausweitung der Kapazitäten der Entwicklungsländer, die für eine bessere Teilnahme an internationalen Verhandlungen notwendig sind. Dadurch können sie besser vorbereitet ihre Interessen vor der internationalen Staatengemeinschaft vertreten.

Somit können sowohl die WTO und die Industrieländer wie auch die Entwicklungsländer selbst dazu beitragen, dass letztere mehr vom freien Handel der Güter profitieren. Festzuhalten ist, dass Entwicklungsländer schon jetzt vom Freihandel profitieren, auch wenn noch zusätzliche Gewinne möglich sind. Auch die WTO spielt, trotz diverser Defizite aus Sicht der Entwicklungsländerinteressen, eine wichtige Rolle bei der positiven weltwirtschaftlichen Integration der Entwicklungsländer. Diese Möglichkeiten müssen ausgebaut werden.

Haben Globalisierungsgegner Recht?

Zeigt diese Diskussion nun, dass die Entwicklungsländer durch die Liberalisierungsbemühungen der WTO benachteiligt sind? Nein. Entwicklungsländer werden nicht durch Freihandel benachteiligt. Im Gegenteil, sie profitieren deutlich vom besseren Marktzugang zu den Industrieländern und anderen Entwicklungsländern sowie von ihrer eigenen Liberalisierung – gekoppelt mit nationalen Verbesserungen der Rahmenbedingungen. Die Diskussion hat allerdings auch gezeigt, dass die Entwicklungsländer in der WTO noch keinen ausreichend starken Einfluss haben. Das ist an den für sie teilweise nachteiligen Verhandlungsergebnissen erkennbar. Ziel muss deshalb eine verbesserte weltwirtschaftliche Integration der Entwicklungsländer sein, was zu allererst eine bessere Partizipation in der WTO bedeutet. Die WTO sollte sich (generell) vermehrt auf die Handelsliberalisierung konzentrieren, da diese für die Entwicklungsländer die meisten Vorteile beinhaltet. Entwicklungsspezifische Maßnahmen sollten nicht im Rahmen der WTO durchgeführt werden, sondern durch die dafür besser geeigneten internationalen Entwicklungsorganisationen.

Literatur

- Attac (o. J.): Die Welthandelsorganisation (WTO): Graue Eminenz der Globalisierung. Verden/Aller.
- Carlowitz, Philipp von (2003): Regionalismus in der Weltwirtschaft. Verlag Dr. Kovac, Hamburg, erscheint Sommer 2003.
- Dollar, David; Kraay, Art (2001): Trade, Growth, and Poverty. (Policy Research Working Paper, Nr. 2615). World Bank, Washington (DC).
- El-Shagi, El-Shagi (1990): Verteilen sich die Gewinne durch Freihandel zuungunsten der Entwicklungsländer?, in: Reinhardt, J.; Uhlig, C., 1990. Entwicklung und Strukturwandel – Beiträge zur Entwicklungspolitik. Frankfurt a. M., S. 33-50.
- El-Shagi, El-Shagi (1993): Plädoyer für eine Liberalisierung des Welthandels, in: List-Forum, 19, 3, 1992, S. 183-206.
- Feenstra, Robert (1992): How Costly is Protectionism?, in: Journal of Economic Perspectives, 5, 3, 1992, S. 159-178.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2003): EU-Partner knicken vor Frankreich ein, in: FAZ 28.1.2003.
- Finger, Michael (2002): The Doha Agenda and Development: A View From the Uruguay Round. Internet:
www.adb.org/economis/pdf/doha/j_michael_finger.pdf (Zugang: 20.1.2003).
- Hauser, Heinz (2000): Die WTO auf dem Prüfstand: Zur Notwendigkeit einer Millenium-Runde, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 49, 1, 2000, S. 59-69.
- Hoekman, Bernard (2002): Economic Development and the WTO After Doha. (Policy Research Working Paper, Nr. 2851). World Bank, Washington (DC).
- Hoekman, Bernard; Kostecki, Michel (2001): The Political Economy of the World Trading System. The WTO and Beyond (2nd ed.). Oxford University Press, Oxford.
- Hoekman, Bernard; Mattoo, Aaditya; English, Philip (Eds.), 2002. Development, Trade, and the WTO. A Handbook. World Bank, Washington (DC).
- IMF; World Bank (2001): Market Access for Developing Countries' Exports. Washington (DC).

- Krueger, Anne (1997): Trade Policy and Economic Development: How We Learn, in: American Economic Review, 87, 1, 1997, S. 1-22.
- Laird, Sam (1998): Multilateral Approaches to Market Access Negotiations. (Staff Working Paper, Nr. TPRD-98-002). WTO, Genf.
- Langhammer, Rolf (1997): A Quantative Evaluation of the Effects of GATT, in: Economics, 56, 7, 1997, S. 39-59.
- Liebig, Klaus (2002): Die internationale Handelsordnung zu Beginn der Doha-Runde: Entwicklungsfreundliche Reformen und neue Anforderungen an die Entwicklungspolitik. Vortrag auf der Tagung „Globalisierung und nationale Entwicklungspolitik“ in Schwaig vom 21.-23.11.2002.
- Martin; Hans-Peter; Schumann, Harald (1996): Die Globalisierungsfalle: Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand. Rowohlt Verlag, Reinbek.
- Summers, Lawrence (1999). Reflection on Managing Global Integration: Distinguished Lecture on Economics in Government, in: Journal of Economic Perspectives, 13, 2, 1999, S. 3-18.
- Venro; Attac; DGB (2002): Erklärung: Globalisierung gerecht gestalten. Internet: www.attac.de (Zugang: 26.1.2003).
- World Bank (2002): Globalization, Growth, and Poverty: Building an Inclusive World Economy. World Bank, Washington (DC).
- WTO (2001): Doha Ministerial Declaration. Ministerial Meeting in Doha, November 2001. Internet: www-chil.wto-ministerial.org (Zugang: 20.11.2001).

Zerstört die Globalisierung unsere sozialen Sicherungssysteme?

Detlef Grieswelle

1 Begriff der Globalisierung

Der Begriff der Globalisierung bezeichnet die Entwicklung zunehmender wirtschaftlicher Verflechtungen zwischen den nationalen Volkswirtschaften. Im Bereich der Ökonomie ist Globalisierung das Resultat der weltweit leichteren und schnelleren Verfügbarkeit von Arbeit, Kapital, Information und Wissen, Waren und Technologie, die mit beachtlicher Leichtigkeit Grenzen und Kontinente überschreiten können. Rascherer Transport und sinkende Transportkosten, technologische Innovationen wie die informationstechnologische Revolution, Liberalisierung der Märkte, insbesondere der Finanzmärkte, sind Grundlagen für diesen Prozess der Globalisierung. Eine international arbeitsteilige Produktions- und Vertriebspolitik mit just-in-time-Vernetzungen ist möglich. Eine Internationalisierung der Produktion und die Globalisierung der Märkte, sowohl im Waren- als auch im Dienstleistungsbereich, verändern traditionelle Arbeitsteilungen zwischen nationalen Volkswirtschaften. Während früher mangels Telekommunikation Standortentscheidungen an *dem* Faktor (z. B. Produktqualität) orientiert werden mussten, der für das jeweilige Unternehmen als Ganzes dominant war, macht es der Fortschritt der Telekommunikationstechnik zunehmend möglich, Teilproduktionen und unternehmensbezogene Dienstleistungen dorthin auszulagern, wo sie zu jeweils optimalen Konditionen unter den Aspekten von Qualität, Arbeitskosten, Kapitalkosten, Energiekosten, Steuerbelastung, Lieferantennähe, Kundennähe und Vermeidung von Währungsrisiken erbracht werden können. Beim Begriff der Globalisierung ist also nicht so sehr an die Ausdehnung des internationalen Handels bzw. die Ansiedlung von Vertriebs- und Produktionsstätten in fernen Ländern gedacht – hier spricht man eher von Internationalisierung –, sondern an eine weltweite Verteilung und Vernetzung der Funktionen von Unternehmen wie Produktion, Beschaffung, Vertrieb und Forschung.

2 Herausforderungen durch Globalisierung

Die Herausforderungen der Globalisierung können für Hochindustrieländer wie Deutschland, vor allem für ihre Volkswirtschaft und ihren Sozialstaat, und für

vieles andere mehr, erhebliche Probleme und Anpassungsnotwendigkeiten mit sich bringen. Der Terminus der Globalisierung wird häufig zur Chiffre für Standortkonkurrenz, Arbeitslosigkeit, Untergraben der Steuerbasis und wachsendes Unvermögen in Staat und Gesellschaft, soziale Risiken wie bisher abzusichern. Globalisierung wird oft als Attacke auf unseren Wohlstand und auf soziale Errungenschaften begriffen, vielfach auch als grundlegende Infragestellung politischer Strukturen wie die der Nation, der Macht staatlicher Politik, des Einflusses der Gewerkschaften. Vielfach wird betont, dass die nationale Politik an Handlungsmacht beträchtlich einbüßen würde und kaum noch Lösungsmöglichkeiten hätte für Folgeprobleme wie z. B. die Arbeitslosigkeit. Große Unternehmen, die mit den globalen Fusionswellen immer mehr zunehmen, gewannen an Macht und handelten in Zeiten des globalen Share-Holder-Value ohne große politische und soziale Rücksichtnahme als Investor, Arbeitgeber und Steuerzahler. Gedacht wird häufig auch an zahlreiche transnationale Risiken durch Technologie- und Umweltentwicklungen bzw. Massenarmut, Bevölkerungszunahme und Bevölkerungswanderungen.

Der Begriff der Globalisierung ist nun nicht nur ein deskriptiver und analytischer Begriff zur Kennzeichnung von Entwicklungen, sondern er ist gleichzeitig - insbesondere was die wirtschaftlichen Herausforderungen angeht - ein Kampfbegriff, um am Standort Bundesrepublik Deutschland Interessen durchzusetzen. Entsprechend werden globale Entwicklungen entweder zu extremen Bedrohungen erhoben bzw. als *quantité négligeable* gesehen, um radikale Veränderungen zu begründen bzw. alles beim Alten zu belassen. Der Diskurs über Globalisierungstendenzen gerät dann in eine „Globalisierungsfalle“, indem rationale Erörterung zu kurz kommt und praktische Lösungen behindert werden. Vor allem im Bereich der Wirtschaft und der sozialen Ordnung werden oft negative Zukunftsperspektiven entwickelt, die nur sehr begrenzt empirische Grundlagen haben.

3 Internationale Wettbewerbsfähigkeit

Zu Pessimismus und Untergangsszenarien infolge internationaler Entwicklungen gibt es aber bei uns in Deutschland gegenwärtig überhaupt keinen Anlass; wenn nämlich in der Wirtschaft positive Daten zu vermelden sind, dann bezieht sich dies vor allem auf den erfolgreichen internationalen Wettbewerb der deutschen Wirtschaft. Die Chancen der deutschen Wirtschaft lagen und liegen weiterhin im Ausland. Weltweiter Handel sowie Auslandsinvestitionen deutscher Unternehmen und ausländische Investitionen in Deutschland sind eine wesentliche Basis für Wachstum, Beschäftigung und Wohlstand bei uns. Mittlerweile hängt jeder

dritte deutsche Arbeitsplatz vom Außenhandel ab. Seit Mitte der 90er Jahre hat die deutsche Wirtschaft nach Berechnungen der Deutschen Bundesbank zuvor verlorene reale Welthandelsanteile dank einer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit zurückgewonnen. Der Export war Konjunkturmotor, oft lieferte er die Initialzündung für die Binnenwirtschaft. Deutschland belegt den zweiten Rang hinter dem Exportweltmeister USA; je Einwohner war und ist Deutschland mit seinen Exporten an der Spitze. Im Jahr 2000 stiegen die Exporte real um 13,7 Prozent, 2001 um 5 Prozent, 2002 um 2,9 Prozent. Laut Bundesagentur für Außenwirtschaft hat Deutschland im letzten Jahr mit 130 Mrd. € Exportüberschuss einen Rekordwert erzielt, der Wert der deutschen Ausfuhren könnte 2003 um 4,5 Prozent steigen. Der Außenhandelsüberschuss Deutschlands stieg seit Beginn der 90er Jahre kontinuierlich an, selbst in Zeiten weltwirtschaftlicher Schwäche blieb er erhalten, so 2001. Die Unternehmen sind international also durchaus wettbewerbsfähig. Dies zeigt sich weiterhin an den gestiegenen realen Weltmarktanteilen deutscher Exporte seit Mitte der 90er Jahre auf jetzt 10 Prozent. Wenn es etwas zu verbessern gilt, dann ist es bestenfalls die Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit mittelständischer Unternehmen auf den Weltmärkten.

Weiterhin ist zu konstatieren, dass die Attraktivität Deutschlands für Auslandsinvestitionen in den letzten Jahren zunahm und hier insbesondere die Ansiedlung wichtiger Zukunftstechnologien den Standort stärkten. Qualifizierte Arbeitskräfte, die politische und wirtschaftliche Stabilität, der große Markt in der Mittellage Europas haben Deutschland für viele Unternehmen als Standort attraktiv gemacht. Im Jahr 2000 lagen die Auslandsinvestitionen bei uns mit nahezu 200 Mrd. € um fast das Zehnfache über dem Wert von 1998, und selbst beim Herausrechnen einer großen Firmenübernahme ergibt sich für 1999 und für 2000 ein regelrechter Niveausprung gegenüber den Vorjahren. Und zweitens stiegen die deutschen Kapitalanlagen im Ausland seit Ende der 90er Jahre beträchtlich an; sie erschließen nicht nur Auslandsmärkte, sondern sichern auch Arbeitsplätze in Deutschland. Den deutschen Direktinvestitionen folgen häufig Exporte von Waren, die hierzulande von qualifizierten Spezialisten hergestellt werden. Und die hohen deutschen Auslandsinvestitionen sind keineswegs ein Beweis dafür, dass vor allem Niedriglohnländer die Arbeit von Hochlohnländern übernehmen, fließen doch rund 90 Prozent der deutschen Direktinvestitionen nicht in Billiglohnländer.

Auch wenn in einer Bewertung der Direktinvestitionen statistische Erfassungsmethoden, statistische und rechtliche Änderungen sowie die in letzter Zeit hierzulande überdurchschnittlich gesunkenen Aktienkurse das Bild etwas trüben (siehe iwd vom 13.02.2003), so ist jedoch keineswegs von einer Verschlechterung

rung der Standortqualität Deutschlands und seines internationalen Engagements auszugehen, wiewohl die internationale Konjunkturschwäche in den beiden letzten Jahren negative Auswirkungen hatte.

Wichtig für eine positive Entwicklung im internationalen Geschäft war insbesondere, dass die Entwicklung der Lohnstückkosten in den letzten Jahren gegenüber anderen Ländern der EU günstig war. Dadurch verbesserte sich die preisliche Konkurrenzfähigkeit deutscher Unternehmen im internationalen Bereich. Die Arbeitskosten sind zwar im internationalen Vergleich recht ungünstig, aber mit hoher Produktivität und niedrigen Lohnstückkosten wurden Wettbewerbsnachteile ausgeglichen.

Deutschland ist also im globalen Wettbewerb durchaus wettbewerbsfähig, und dies trotz hoher Lohnnebenkosten und hoher, durch Steuern und Abgaben finanzierter sozialstaatlicher Leistungen. Dies zeigt sich an den verschiedenen Parametern der Staats-, Steuer- und Abgabenquote, der Sozialleistungsquote und der Sozialabgaben, die ja keineswegs von Sozialstaatsabbau zeugen, sondern eher von Expansion über Jahre und Jahrzehnte. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung formulierte mit Recht, dass ein direkter Zusammenhang zwischen der Globalisierung und dem Niveau der Arbeitslosigkeit in den Industrieländern, so auch in Deutschland, sich nicht begründen lässt.

4 Sozialer Wandel und Reform des Sozialstaats

Nichtsdestotrotz bedarf der Sozialstaat zahlreicher struktureller Reformen, wobei Grundorientierungen wie Freiheit, Subsidiarität, Leistungsgerechtigkeit und Eigenverantwortung gegenüber Prinzipien wie Gleichheit, Verteilungs- und Bedarfsgerechtigkeit sowie kollektiver Solidarität an Einfluss gewinnen müssen. Die Reformnotwendigkeiten erwachsen aber heute weniger aus internationalen Herausforderungen infolge der Globalisierung für die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und den Standort Deutschland sowie die Bewahrung unserer sozialen Sicherungssysteme und ihrer Sicherungsniveaus, sondern aus einem ganzen Bündel von Faktoren sozialen Wandels. Unter den Herausforderungen und Ursachen für politischen Handlungs- und Anpassungsbedarf, so auch bei den sozialen Sicherungssystemen auf der Ausgaben- wie der Einnahmenseite, seien stichwortartig folgende Entwicklungen genannt:

- beträchtliche Zunahme der Staats-, Steuer- und Abgabenquote, der Sozialleistungsquote sowie der Beiträge in der gesetzlichen Sozialversicherung, Prob-

leme der Finanzierbarkeit der sozialen Sicherungssysteme und Belastungen für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung;

- Vereinigung beider Teile Deutschlands und insbesondere die Gestaltungsaufgabe der inneren Einheit, große finanzielle Transfers aus dem Staatshaushalt und den Sozialversicherungen;
- Defizite im Bereich von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, Folgen für Einnahmen und Ausgaben in der sozialen Sicherung;
- beachtliche Zunahme der Verschuldung öffentlicher Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen;
- Tendenzen zu mangelhafter Beweglichkeit unserer gesellschaftlichen Ordnung und geringer Nutzung von Flexibilitätschancen bei der Gestaltung unseres Gemeinwesens;
- veränderte Wertvorstellungen in unserer Gesellschaft, z. B. zu Geschlechterbeziehungen, Lebensformen wie Ehe und Familie, Bedeutung von Arbeit und anderen Lebensbereichen, Bindungsbereitschaft an Gemeinschaften und Institutionen, Selbstverwirklichungswünschen; wachsendes Bewusstsein sozialer Ungleichheit, z. B. zwischen den Geschlechtern und den Generationen;
- Wandel sozialer Strukturen, z. B. von Lebensformen, Haushaltsgrößen, Einkommens- und Vermögensverteilung, Berufsgruppen und Bildungsabschlüssen, Wirtschaftssektoren und Erwerbsbiografien; veränderte Erwerbsverläufe, Zunahme von sog. atypischer Beschäftigung;
- zunehmende soziale Ausgrenzung und Randständigkeit von Gruppen der Bevölkerung, vor allem unter Familien, allein Erziehenden und Kindern;
- demographischer Wandel: Rückgang der Geburten, steigende Lebenserwartung, Verschiebungen im Altersaufbau der Bevölkerung mit Auswirkungen z. B. auf Erwerbspersonenpotential, Konsum und kapitalbildende Investitionen, Innovationsfähigkeit von Gesellschaften und Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme.

Um Lohnnebenkosten zu senken und so wirtschaftliche Aktivitäten wachstums- und beschäftigungsförderlich zu entwickeln und die sozialen Sicherungssysteme generationengerecht und nachhaltig zu gewährleisten, sind in der sozialen Sicherung grundlegende Reformen vonnöten. Das System der sozialen Sicherung kann nur zukunftsfest gemacht werden, wenn es gelingt, steigende Lebenserwartung und zunehmende Alterung der Bevölkerung mit tragfähigen Belastungen der Beitrags- und Steuerzahler dauerhaft in Einklang zu bringen. Dem Staat sind Gren-

zen gesetzt, aus finanziellen ebenso wie aus ökonomischen Gründen. Es gilt daher, eine neue Balance zwischen Eigenverantwortung, Kreativität und Risikobereitschaft einerseits und kollektiver Sicherheit andererseits zu finden.

Ohne die solidarischen Versicherungen in ihren Fundamenten in Frage zu stellen, werden doch vor dem Hintergrund der Herausforderungen, insbesondere durch gravierende Finanzierungsprobleme und langfristige demographische Veränderungen, einzelne Bauelemente kritisch betrachtet und strukturelle Reformen gefordert. Solche Reformvorschläge sehen vor allem vor, die Vorsorge in staatlich regulierten solidarischen Sicherungssystemen zurückzuführen und stärker auf Selbstvorsorge zu setzen, häufig allerdings in Form staatlicher Unterstützung der Selbsthilfefähigkeit der Menschen. Eigenvorsorge meint dabei nicht nur im engeren Sinne die Finanzierung von Leistungen zur sozialen Sicherung, sondern ein breites Spektrum von Eigeninitiativen der Menschen und Gruppen in unserer Gesellschaft. Die Sozialpolitik hat das richtige Maß zu finden für die Zuordnung sozialstaatlicher Aufgaben und der Verantwortung der Individuen und Gruppen. Eine stärkere Betonung der Bürgergesellschaft und der Eigenverantwortung wird vor allem mit folgenden Argumenten begründet:

- Durch zu viel staatliche Intervention werde die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft beeinträchtigt und der sozialen Sicherung die Basis entzogen; die Parallelität von Wirtschafts- und Sozialpolitik sei Voraussetzung einer wirtschaftlich erfolgreichen und sozial gerechten gesellschaftlichen Ordnung; ausufernde staatliche Intervention in Gesellschaft und Wirtschaft störe deren Fähigkeit, sich selbst zu regulieren und ihre Potentiale effizient auszubilden und zu nutzen;
- wesentliche menschliche Werte und Kräfte wie Freiheit und persönliche Initiative verlören an Bedeutung; diese Entwicklung sei Ursache wie Folge staatlicher Intervention, für die wirtschaftliche und soziale Leistungsfähigkeit einer Gesellschaft kontraproduktiv, aber ganz grundsätzlich bedenklich, weil wichtige Inhalte unseres freiheitlichen Menschenbildes an Geltung einbüßen;
- der Staat übernehme zu viele Aufgaben, werde immer mehr zuständig und verantwortlich, stärke den Glauben der Bürger an die staatliche Machbarkeit, erwecke zunehmend Erwartungen und Ansprüche, was letztlich zur Überbeanspruchung, Funktionsuntüchtigkeit und Legitimationskrise führen müsse;
- gefördert werde gesetzlich und moralisch abweichendes Verhalten in Form von Sozialleistungsmissbrauch, Schwarzarbeit, Steuerhinterziehung, Korruption und Subventionsmissbrauch;

- vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung müssten staatliche Aktivitäten zurückgeführt werden, sie seien in Zukunft nicht mehr finanzierbar;
- es fehlten schon heute die Mittel für andere zentrale Aufgaben, vor allem für solche im Interesse nachfolgender Generationen.

Weniger Staat und staatliche Regulierung, Abbau von Schulden, Verbesserung öffentlicher Investitionen, Privatisierung, Deregulierung, Entbürokratisierung und Flexibilisierung gesellschaftlicher Ordnung heißen die ordnungspolitischen Leitbilder. Das Postulat der größeren Beweglichkeit zielt vor allem auf mehr Gestaltungsspielräume bei der Arbeitszeit, eine differenzierte Lohnpolitik, eine stärkere Beweglichkeit im Arbeitsrecht, mehr Mobilität und Flexibilität in der beruflichen Aus- und Weiterbildung, die Nutzung sog. alternativer Entlohnungsarten wie der Beteiligung der arbeitenden Menschen am Produktivvermögen und am Ertrag der Unternehmen, Formen differenzierter Arbeitsorganisation, insbesondere Maßnahmen für eine menschengerechte und effiziente Arbeit, und nicht zuletzt und besonders umstritten auf die Ablösung flächendeckender Regelungen in Tarifverträgen durch dezentrale betriebliche Entscheidungen.

Die vor allem in langfristiger Perspektive notwendige Stärkung der Eigenverantwortung ist nur zu realisieren, wenn der Staat nicht ausschließlich auf die soziale Versorgung der Bürger in unseren Sozialsystemen abstellt, sondern sich vielmehr vom Leitbild des aktivierenden Staates leiten lässt und gesellschaftliche Ressourcen aktiviert. Die sozialen Komponenten der sozialen Marktwirtschaft bestehen hiernach insbesondere darin, dass individuelle Leistung belohnt, Eigenvorsorge, z. B. für das Alter, gefördert, Gesundheitsvorsorge und Weiterbildung honoriert und die Integration in Erwerbsarbeit unterstützt werden. Überall ist das Element der Eigenverantwortung zu stärken, der Staat muss zum befähigenden, aktivierenden Staat werden.

5 Umbau des Sozialstaats aus Gründen der Globalisierung

Der Umbau des Sozialstaats und der sozialen Sicherungssysteme aus Gründen der Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit darf natürlich keineswegs obsolet sein, eine weitere Verbesserung in der internationalen Konkurrenz erleichtert ja durchaus die Bewältigung wirtschaftlicher und sozialer Probleme. Vor allem ist jedoch eine solche Reform eine wesentliche Aufgabe für die Zukunft. Eine ganz wichtige Frage ist hier nämlich, ob langfristig die in unserer

Arbeits- und Sozialordnung verankerten Beteiligungs- und Schutzrechte sowie sozialen Sicherungen eine große Belastung im Wettbewerb mit anderen Ländern darstellen. Solche Bedenken sind vor allem von Unternehmerrepräsentanten, auch von vielen Politikern, formuliert worden, zumeist im Kontext einer Diskussion über Nachteile des Standortes Bundesrepublik Deutschland. Wenn hier die internationale Konkurrenzfähigkeit deutscher Produkte für die Zukunft bestritten wird, so sind solche Behauptungen sicherlich nicht besonders plausibel, angesichts der in Vergangenheit und Gegenwart beträchtlichen außenwirtschaftlichen Erfolge und der großen Furcht vieler Länder vor der deutschen Wirtschaftskraft. Augenscheinlich ist es so, dass die mit unserer Arbeits- und Sozialordnung verbundenen Kosten - die ja fraglos sehr hoch sind - bis heute kompensiert werden durch ein ganzes Bündel von Produktionsvorteilen, in Wissenschaft, Bildung, Technologie, Infrastruktur, Organisationsfähigkeit, Motivation und Qualifikation von Management und Arbeitnehmern. Die sozialen Errungenschaften stellen nicht einfach nur Belastungen dar, sondern haben auch positive Wirkungen auf die wirtschaftlichen Ergebnisse: Unternehmens- und betriebliche Mitbestimmung fördern unter Umständen Engagement und Motivation der Mitarbeiter, sozialer Schutz der Arbeitnehmer sorgt für eine Kontinuität von Belegschaften und gute Zusammenarbeit sowie für eine die Produktivität fördernde Arbeitszufriedenheit und Bildungsbereitschaft. Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz haben Einfluss auf Absenzen und Arbeitsqualität. Die These von der Bedrohung deutscher Wettbewerbsfähigkeit durch internationale Märkte ist wenig glaubwürdig, sie sollte mehr als politische Strategie im Kampf der Interessenverbände verstanden werden.

Von anderer Seite – vor allem von Gewerkschaften und sonstigen Arbeitnehmerrepräsentanten – werden die Gefahren insbesondere darin gesehen, dass Beteiligungs-, Schutz- und Sicherungsrechte der Arbeitnehmer auf dem jetzigen hohen Niveau der Bundesrepublik Deutschland nicht Bestand hätten. Teilweise spricht man hier geradezu von einem Sozialdumping. Für solche Tendenzen gibt es aber keinerlei Anzeichen. Die Befürchtung, es werde für die entwickelten Länder ein Sozialdumping geben, ist wenig begründet. Allerdings ist andererseits nicht zu leugnen, dass die Globalisierung natürlich jene Arbeits- und Sozialordnungen mit ausgebauten Schutz- und Sicherungssystemen, so auch der Bundesrepublik Deutschland, unter verstärkten Wettbewerbsdruck setzen wird. Einige Repräsentanten der Wirtschaft bei uns in Deutschland meinen bzw. hoffen, die Globalisierung werde mit ihrem Anpassungsdruck zu einer weitgehenden Deregulierung auf den Arbeitsmärkten und beträchtlichen Einschnitten im sozialen Netz führen; nur so sei der Standort Bundesrepublik für ausländische Investoren interessant,

würden die eigenen Firmen weiterhin im Land bleiben und seien Immigrationen ausländischer Arbeitnehmer in großem Umfang zu vermeiden. Wenn solche Überlegungen eher als Mittel im politischen Tageskampf und kaum als überzeugende Diagnosen über die langfristige Konkurrenzfähigkeit unserer sozialen Marktwirtschaft verstanden werden dürfen, so ist doch andererseits richtig, dass bei Betrachtung der zukünftigen Wettbewerbschancen der Bundesrepublik Deutschland auch Korrekturen an unserer Arbeits- und Sozialordnung nicht einfach ausgeschlossen werden dürfen. Der Wettbewerb der Länder beinhaltet ja ebenfalls einen Wettbewerb der Systeme der Erwerbsarbeit und sozialen Sicherung; wenn unsere sozialen Errungenschaften sich im Gesamtpaket von nationalen Vor- und Nachteilen allzu negativ auswirken auf mögliche Wachstums- und Beschäftigungszahlen und die Bewältigung der großen Zukunftsaufgaben, dann sind Reformen geboten. Die Handlungsalternative lautet nicht einerseits Abbau der Arbeitnehmerrechte und andererseits volle Wahrung des jetzigen Zustandes, sondern das Ziel muss heißen, überzogene Schutzrechte, ungerechtfertigte Vorteile, allzu starke kollektive Regelungen und erstarrte Ordnungen auf das rechte Maß zurückzuführen. Die Gründe für eine bessere Balance von Wirtschafts- und Sozialpolitik, die schon wegen der nationalen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland Akzeptanz verdienen, gewinnen an Plausibilität durch die internationale Einbindung. Dies schafft Chancen, die Herausforderungen in unserem Land erfolgreich zu beantworten: in der sozialen Sicherung, bei der Bewältigung der Massenarbeitslosigkeit und der öffentlichen Finanzkrise. Von großer Wichtigkeit ist, dass wohlfahrtsstaatliche Ziele der sozialen Sicherung sich besser und leichter bei hohem und steigendem Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsgrad erreichen lassen. Ansteigende intergenerationeller Umverteilungsbedarf kann am ehesten begrenzt werden, je höher wirtschaftliches Wachstum und Beschäftigung sind.

Neben vielen anderen Faktoren wie beispielsweise Erweiterung der Selbständigkeit und Erhöhung von Existenzgründungen, Stärkung des Dienstleistungsreichs, Innovationen in Bildung und Forschung sowie Entfaltung moderner Technik muss zur Sicherung des Standortes Deutschland auch die Senkung der gesetzlichen Sozialkosten ein Eckpfeiler der Politik sein. Damit wird ein entscheidender Beitrag zur Senkung der Arbeitskosten geleistet und indirekt zur Förderung von Beschäftigung. Ziel sollte es sein, Sozialversicherungsbeiträge sobald wie möglich auf unter 40 Prozent zu senken.

Im Zeitalter der Globalisierung muss insbesondere auch die Sozialpolitik stärker im Zusammenhang mit der Entwicklung der Wirtschaft gesehen werden und sich nicht auf Umverteilungsmaßnahmen konzentrieren. Es gilt vielmehr, in die Fä-

higkeiten der Menschen zu investieren und im höheren Maße als bisher Chancengerechtigkeit herzustellen. Die Förderung von Ressourcen wie Eigeninitiative und Selbstverantwortung, Wagnisbereitschaft und Erfindungsreichtum, die Ausbildung einer Kultur der Selbstständigkeit, Initiative und des Bürgerengagements sind die richtigen Ansatzpunkte, um auf die globalen Herausforderungen in der Wirtschaft erfolgreich antworten zu können und langfristig tragfähige Bedingungen für nachfolgende Generationen zu schaffen. Die Einbuße des Staates an Handlungsfähigkeit ist vor allem mit der Gestaltung einer offenen, leistungsstarken und verantwortungsbereiten Bürgergesellschaft zu kompensieren. Diese bietet auch die Chance, dem liberalen Individualismus, der Zerstörung von Bindungen und der Auflösung wichtiger Gemeinschaften und Institutionen zu begegnen.

Freilich darf in einer Gesamtbetrachtung nicht einfach ausgeblendet werden, dass die Globalisierung auch in Deutschland mannigfache Probleme bringt. Im Strukturwandel gibt es immer auch Verlierer. Das sind vor allem Branchen, die im internationalen Wettbewerb ihre Wettbewerbsfähigkeit verlieren, wie beispielsweise Textilindustrie und Werften und die hier Beschäftigten. Bei dem hohen Lohnniveau in Deutschland sind ihre Leistungen nicht wettbewerbsfähig. Verlierer sind dann vor allem die Geringqualifizierten. Obwohl in so manchen Bereichen mit bescheidenen, aber im internationalen Vergleich hohen Löhnen und geringer Qualifikation der Mitarbeiter häufig nicht mit anderen Ländern konkurriert werden kann, bestehen doch vielerlei Möglichkeiten der Hilfe für solche Arbeitnehmer in Gestalt arbeitsmarktpolitischer Qualifizierung, Weiterbildung, Eingliederung, Ausbau eines Niedriglohnsektors, besonders im Dienstleistungsbereich, mit staatlicher Förderung. Ein Gleichschritt von fördernden und fordernden Elementen bietet die beste Gewähr für arbeitsmarktpolitischen Erfolg.

6 Kultur des Sozialstaats

Abschließend sei ganz grundlegend argumentiert. In vielen Staaten gibt es angesichts der Herausforderungen durch die Globalisierung der Märkte verstärkt die Tendenz, die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaftsstandorte in hoch industrialisierten Ländern durch ein radikales Zurückdrängen des Sozialstaates verbessern zu wollen. Dies ist der falsche Weg, da unsere sozialstaatliche Verfassung für unsere Gesellschaftsordnung und vor allem für unsere Wirtschaft einen wichtigen positiven Faktor darstellt. Die Wichtigkeit der sozialstaatlichen Gestaltung erweist sich schon deshalb, weil der Sozialstaat nach unserer Verfassung nicht ein untergeordneter, zweitrangiger Teil der marktwirtschaftlichen Ordnung, sondern von gleicher Bedeutung ist. So hat es übrigens schon einer der geistigen Väter

der sozialen Marktwirtschaft, Alfred Müller-Armack, gesehen: Wettbewerb und sozialer Ausgleich seien die beiden Seiten einer Medaille, und es habe keinen Zweck, wenn einmal die ökonomische Seite und einmal die soziale in den Vordergrund gestellt werde. Beide seien Teile eines Ganzen, die wir als Einheit begreifen müssten. Diese Konzeption der Einheit trifft vor allem zu, weil der Sozialstaat wesentlich zum Erhalt unserer freien Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung und zum Erfolg der Wirtschaft beiträgt:

- Sozialpolitik stabilisiert die Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung, was selbst bei großer Arbeitslosigkeit in einem hohen Grad von Akzeptanz und Legitimation durch die Bevölkerung sichtbar wird;
- Sozialpolitik trägt zu mehr wirtschaftlichem und sozialem Ausgleich sowie zur Verbesserung von Chancengleichheit bei und damit zur Fundierung des demokratischen Selbstverständnisses der Gesellschaft;
- Sozialpolitik sichert gegen Lebensrisiken ab und erweitert so die wirtschaftliche Freiheit und Fähigkeit zu selbstverantwortlichem Handeln;
- Sozialpolitik als von der Gesellschaft aufgespanntes Netz für weite Teile der Bevölkerung ermöglicht diesen überhaupt erst die Entfaltung sog. marktwirtschaftlicher Tugenden: Bildungs-, Mobilitäts-, Anpassungs- und Wagnisbereitschaft;
- Sozialpolitik unterstützt allgemeine und berufliche Qualifikation sowie die Rehabilitation und fördert damit den für die deutsche Volkswirtschaft wichtigen Produktionsfaktor, das Humankapital;
- Sozialpolitik verstanden als System der betrieblichen und überbetrieblichen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeziehungen hat positive Auswirkungen auf die Produktivität und den sozialen Frieden;
- Sozialpolitik stabilisiert gerade in konjunkturellen Abschwüngen die Binnen- nachfrage;
- Sozialpolitik gestaltet Strukturveränderungen sozial verträglich und macht diese damit überhaupt erst möglich (Beispiel: Ostdeutschland).

Der Sozialstaat ist also ein wichtiger Faktor unserer gesellschaftlich-politischen und wirtschaftlichen Ordnung, und entsprechend ist bei Umgestaltungen besonders mit den Fundamenten und wesentlichen Bauelementen umzugehen. Der Sozialstaat ist ein wesentlicher Bestandteil der Kultur unseres Gemeinwesens, und solche Kulturgüter sind pfleglich zu behandeln. Die Form des sozialen Rechtsstaates, das Grundbedürfnis nach sozialer Sicherheit und die Grundwerte Solidä-

rität, Freiheit und Gerechtigkeit sind wichtige Merkmale der Ordnung unseres Gemeinwesens. Allerdings hat der Sozialstaat auch auf Wandlungstendenzen und damit verbundene Herausforderungen zu antworten, und die Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes eröffnet bei aller verbindlichen Festlegung der Staatsgewalten auf soziales Handeln beachtliche Freiräume für die Gestaltung.

Es gilt in Deutschland durchaus eigene Antworten auf die Herausforderungen zu geben, wie Lothar Späth richtig formuliert: „Natürlich wollen wir auch künftig unseren europäisch geprägten Weg gehen, den man als sozial vermittelten Kapitalismus den beiden anderen Spielarten gegenüberstellen kann: dem asiatischen Konkordanzkapitalismus, der gegenwärtig mit der Unbeweglichkeit und Korruptionsanfälligkeit seiner Gruppenverflechtungen zu kämpfen hat, und dem angelsächsischen Konkurrenzkapitalismus, der zwar ungeheuer dynamisch ist, aber dafür große soziale Unterschiede in Kauf nimmt. Ich bin jedenfalls der Meinung, dass wir Europäer aus der Verbindung von kultureller Vielfalt und sozialem Miteinander unsere spezifische Stärke und Kreativität schöpfen. Das setzt in besonderer Weise einen handlungsfähigen Staat voraus, der sich von keiner Seite Vereinnahmen lässt. Der Staat muss in seinen Zuständigkeiten neu abgegrenzt werden. Dabei müssen auch seine sozialen Funktionen neu überdacht und auf ihren Kern zurückgeführt werden - schon allein weil wir feststellen, dass die finanzielle Verfügungsmasse, die durch öffentliche Hände läuft und verteilt wird, nicht mehr in gewohntem Umfang vorhanden ist“. Der sogenannte rheinische Kapitalismus hat also auch in Zukunft gute Chancen, die internationalen Herausforderungen zu bestehen, allerdings nur unter der Voraussetzung der Durchführung wichtiger Strukturreformen.

Literatur

- Aufderheide, Detlef (Hrsg.): Internationaler Wettbewerb – nationale Sozialpolitik? Berlin 2000.
- Berthold, Norbert: Der Sozialstaat im Zeitalter der Globalisierung, Tübingen 1997.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.): Wirtschaftsbericht 2002 - Globalisierung, Bonn 2002 (siehe insbes. für Daten!).
- Deutscher Bundestag (Hrsg.): Schlussbericht der Enquete-Kommission: Globalisierung der Weltwirtschaft, Opladen 2002 (auch für Zahlen vergleichen!).
- Döring, Dieter (Hrsg.): Sozialstaat in der Globalisierung, Frankfurt/Main 1999.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Globalisierung und nationale Sozialpolitik, Bonn 1998.
- Jahresberichte der Bundesregierung zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, Bonn 1998-2003 (siehe insbesondere für Daten!).
- Meyer, Thomas: Soziale Demokratie und Globalisierung, Bonn 2002.
- Rieger, Elmar/Leibfried, Stephan (Hrsg.): Grundlagen der Globalisierung: Perspektiven des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt/Main 2001.
- Schmidt, Gert (Hrsg.): Globalisierung: Ökonomische und soziale Herausforderungen am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, Baden-Baden 1999.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Pressemitteilung vom 16.01.2003, S. 5, und Fachserie 18, Reihe 1.3., 2001, S. 94.

Die Autorinnen/Die Autoren

Dr. Philipp von Carlowitz, wissenschaftlicher Mitarbeiter, FB IV, Ökonomie, Universität Trier.

Dr. Detlef Grieswelle, Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Bonn.

Ralf Krüger, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl VWL, Justus-Liebig-Universität Giessen.

Andreas Lorenz, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl VWL, Justus-Liebig-Universität Giessen.

Prof. Dr. Peter Molt, Honorarprofessor für Vergleichende Regierungslehre der Entwicklungsländer und Entwicklungspolitik, Universität Trier.

Jennifer Seith, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl VWL, Justus-Liebig-Universität Giessen.

Dr. Ulrich von Wilamowitz-Moellendorff, wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Hauptabteilung Politik und Beratung, Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin.