

Zukunftsforum Politik

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

Nr. 41

Die Gestaltung der neuen globalen Rahmenbedingungen Chancen und Risiken der Globalisierung und Anforderungen an die Politik

Sankt Augustin, Februar 2002

ISBN 3-933714-29-X

Redaktionelle Betreuung: Andreas Jacobs

Inhalt

1	Einleitung	7
	Andreas Jacobs	
2	Das Globalisierungsphänomen	10
	Andreas Jacobs/Charlotte Kreuter-Kirchhof	
3	Die politischen Akteure im Globalisierungsprozess	12
4	Chancen und Risiken der Globalisierung	18
	Sven Rothe	
4.1	Der Einfluss neuer Kommunikationstechnologien	18
	Holger Marienburg	
4.2	Die Zunahme des internationalen Handels	23
	Holger Marienburg	
4.3	Der Anstieg ausländischer Direktinvestitionen	28

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.

4.4	Thomas Apolte Die zunehmende Vernetzung von Finanzmärkten	30
4.5	Thomas Apolte Die Besteuerung international mobilen Kapitals	36
4.6	Thomas Apolte Die Veränderung des wettbewerbspolitischen Umfeldes	41
4.7	Hans Jürgen Rösner Die Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme	43
4.8	Charlotte Kreuter-Kirchhof Die Brisanz der globalen Umweltproblematik	50
4.9	Andreas Jacobs Die Verbreitung von Normen und Werten	54
4.10	Peter Birle Die globale Vernetzung von Zivilgesellschaften	56
5	Andreas Jacobs Fazit	62
	Die Autorinnen/Die Autoren	67

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.

1 Einleitung

Die Chancen und Risiken der Globalisierung für Wirtschaft und Gesellschaft und die Herausforderungen, die sich daraus für die Politik auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene ergeben, stellen einen der drängendsten Problemkomplexe unserer Zeit dar. Obwohl grundsätzliche Einigkeit besteht, dass globale Herausforderungen auch globale Handlungsansätze und Lösungsstrategien notwendig machen, ist nach wie vor umstritten, welche konkreten Herausforderungen von der Globalisierung in einzelnen Handlungsbereichen ausgehen und wie die Politik ihnen wirksam begegnen kann. Wenn Globalisierungstendenzen als Herausforderung für eine zukunftsweisende Ordnungspolitik gesehen werden, dann müssen sie auch in ihrer Gesamtheit begriffen werden. Phänomene wie die Entwicklung neuer Kommunikationstechnologien, die Zunahme des internationalen Handels und Kapitalverkehrs, die Herausforderungen an die sozialen Sicherungssysteme, die globale Umweltproblematik, die Verbreitung von Normen und Werten und die grenzüberschreitende Vernetzung von Zivilgesellschaften verbinden sich dann zu einem übergeordneten Problemkomplex, der die Forderung nach einem globalen Ordnungsrahmen aufwirft.

Eine umfassende Herangehensweise an die Herausforderungen der Globalisierung ist vor allem dann notwendig, wenn die im Zusammenhang mit Globalisierungstendenzen immer akuter werdenden Marginalisierungsprobleme gelöst werden sollen. Gerade in jüngerer Zeit hat die Diskussion um das Problem der Nicht-Teilnahme an Globalisierungsprozessen, um die Aufspaltung der Weltgesellschaft in Globalisierungsgewinner und Globalisierungsverlierer neue Aktualität erlangt. Dieses Problem, das mittlerweile als die zentrale Herausforderung der Globalisierung angesehen werden muss, findet sich zwar auch innerhalb der Gesellschaften in den grundsätzlich zu den Globalisierungsgewinnern gehörenden westli-

chen Industriestaaten, vor allem aber betrifft es die Entwicklungsländer.

Der Blick auf die regionale Verteilung des Welthandels zeigt, dass die Wohlfahrtsgewinne sehr ungleich verteilt sind und sich im Zuge von Globalisierungstendenzen der Reichtum vieler gemehrt und der Abstand zu den Ärmsten dennoch vergrößert hat. Den Großteil des Welthandels wickeln die drei großen Wirtschaftsblöcke Westeuropa, Nordamerika und Japan unter sich ab. Gleichzeitig findet heute rund 97 Prozent des Wachstums der Weltbevölkerung in den Entwicklungsländern statt, die ohnehin immer mehr unter einer Verknappung der Ressourcen und unter begrenzten Möglichkeiten zur Sicherung der Grundbedürfnisse leiden. Etwa 1,2 Milliarde Menschen leben gegenwärtig von weniger als einem US-Dollar pro Tag, weniger als zwei US-Dollar pro Tag zur Verfügung haben circa 2,8 Milliarde Menschen. Die globale Armutsbekämpfung und damit zusammenhängend die Einbeziehung der Entwicklungsländer in den Prozess der Globalisierung bleibt somit eine der größten ungelösten Zukunftsaufgaben.

Die Zielsetzung der vorliegenden Studie besteht darin, unabhängig von tagespolitischen Entwicklungen, die grundlegenden Fragestellungen der gegenwärtigen Globalisierungsdiskussion aufzugreifen und zu bündeln, um daraus konkrete Anforderungen an die Politik abzuleiten. Ausgehend von einem einheitlichen Grundverständnis des Phänomens der Globalisierung werden hierzu Wissenschaftler aus verschiedenen Forschungsbereichen und –disziplinen die einzelnen wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und politischen Ausprägungen der Globalisierung darstellen und analysieren, um auf dieser Grundlage sachbereichsspezifische Handlungsempfehlungen zu formulieren. Indem das Problem der Marginalisierung als zentrale Herausforderung der Globalisierung begriffen wird, soll der Schwerpunkt der Überlegungen auf wirtschaftlichen, entwicklungspolitischen und sozialen Überlegungen liegen. Die zentrale Frage lautet dabei, wie die internationalen Rahmenbedingungen so gestaltet

werden können, dass ein möglichst breiter Teil der Weltbevölkerung auf der Gewinnerseite der Globalisierung steht.

Das vorliegende Papier wurde von der Arbeitsgruppe „Globalisierung“ der Konrad-Adenauer-Stiftung erstellt. Die Arbeitsgruppe „Globalisierung“ versammelt jüngere Vertreter der Politik-, Rechts und Wirtschaftswissenschaften, um über aktuelle Fragen der Globalisierung zu diskutieren und Standortbestimmungen sowie Handlungsempfehlungen zu globalisierungsrelevanten Fragen zu erarbeiten.

2 Das Globalisierungsphänomen

Andreas Jacobs

Je nach Blickwinkel des Betrachters gibt es sehr unterschiedliche Auffassungen darüber, was als Hauptmerkmal des Globalisierungsphänomens angesehen werden muss. Folglich werden unter dem Globalisierungsschlagwort in der aktuellen Debatte eine Vielzahl von zwischen- und überstaatlichen Prozessen zusammengefasst, wobei zum Teil auch globalisierungsfremde Aspekte thematisiert werden. Insgesamt ist jedoch offensichtlich, dass Globalisierung keineswegs als ausschließlich ökonomisches Phänomen begriffen werden kann, sondern hierzu zugleich technologische, gesellschaftliche, ökologische, entwicklungspolitische, kulturelle und nicht zuletzt politische Aspekte gehören.

In ökonomischer Hinsicht bezeichnet Globalisierung zunächst das Zusammenwachsen von Inlands- und Auslandsmärkten zu einem Weltgesamtmarkt, beschreibt also einen Prozess weltwirtschaftlichen Zusammenwachsens, der sich vor allem im erheblichen Ansteigen des weltweiten Handels und in der zunehmenden Mobilität von Kapital äußert. Hauptmerkmal des wirtschaftlichen Verständnisses von Globalisierung ist deshalb der Anstieg der weltwirtschaftlichen Integration. Diese Prozesse des weltwirtschaftlichen Zusammenwachsens sind nicht neu, sie sind in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten aber durch neue Informationstechnologien und den damit verbundenen Übergang vom Industrie- zum Informationszeitalter erheblich beschleunigt worden. Die weltwirtschaftlichen Veränderungen und technologischen Innovationen führen gleichzeitig zu einem zunehmenden Austausch von Informationen einschließlich der dahinterstehenden Werte und Weltbilder. Dies fördert einerseits die Chancen für eine Verbreitung der Prinzipien von Demokratie und Rechtsstaat, andererseits aber auch das Empfinden kultureller Assi-

milierung. Die politischen Ursachen der Globalisierung beruhen schließlich auf dem Wegfall des Ost-West-Konflikts bzw. der diesem Konflikt zugrundeliegenden Konkurrenz politischer Ordnungsvorstellungen. Erst nach Auflösung der weltpolitischen Bipolarität und nach der Öffnung der Grenzen Osteuropas, konnten die bislang auf die OECD-Welt beschränkten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Prozesse global werden.

Der Begriff der Globalisierung beschreibt somit eine Vielzahl von Entwicklungstendenzen, denen ungeachtet aller Diversität ein kleinster gemeinsamer Nenner, eine Kernbedeutung, zugrunde liegt. Dieser kleinste gemeinsame Nenner besteht in dem Grundverständnis, dass Globalisierung Prozesse grenzüberschreitender Verflechtung und Vernetzung beschreibt. Auf dieser eher breit angelegten Vorstellung des Globalisierungsphänomens sollen die nachfolgenden Überlegungen beruhen.

3 Die politischen Akteure im Globalisierungsprozess

Andreas Jacobs/Charlotte Kreuter-Kirchhof

Ein Großteil der gegenwärtigen Auseinandersetzung und Debatte über die Globalisierung dreht sich um die Frage, wie und durch wen der Globalisierungsprozess bestmöglich gesteuert werden kann. Es herrscht Unwissenheit darüber, wie die Politik angemessen auf eine Welt reagieren soll, die sich immer mehr der nationalstaatlichen Regulierung zu entziehen scheint. Die breite Aufmerksamkeit für die unter dem Etikett „Globalisierungsgegner“ agierenden, zum Teil gewaltbereiten Gruppierungen verbirgt oft, dass auch in breiten Bevölkerungskreisen die Sorge um sich greift, die Gestaltungsmöglichkeiten der eigenen Zukunft auf dem Wege demokratischer Entscheidungsstrukturen zu verlieren. Deshalb stellt sich grundlegend die Frage, wer die Akteure im Rahmen des Globalisierungsprozesses sind und welche Einflussmöglichkeiten ihnen zugeschrieben werden können.

Die Nationalstaaten

Als die gegenwärtige Globalisierungsdebatte in den neunziger Jahren aufkam, war für viele Beobachter ausgemacht, dass die Zeit nationalstaatlicher Politik mittelfristig vorüber sein werde. Es erschien nur allzu plausibel, dass die Globalisierung den Nationalstaat seiner Fähigkeit zur eigenverantwortlichen Gestaltung seiner inneren und äußeren Beziehungen beraube und die Instrumente seiner Politik stumpf werden lasse. Viele Entwicklungstendenzen schienen diese These zu belegen: Moderne technische Entwicklungen wie das Internet haben neue Kommunikationsmöglichkeiten geschaffen, die vor nationalstaatlichen Grenzen nicht halt machen. Ein globaler Kommunikationsraum ist entstanden, der

sich rein einzelstaatlichen Regelungen mehr und mehr entzieht. Im Zuge der internationalen Handelsliberalisierung haben sich weltweit neue Märkte eröffnet. Internationale Finanztransaktionen und Direktinvestitionen gewinnen in verstärktem Maße an Bedeutung. Immer mehr transnationale Unternehmen machen sich als „global player“ diese Internationalisierung zu Nutze. Nicht zuletzt stellen globale Umweltprobleme die Staaten vor Aufgaben, die durch rein nationalstaatliche Umwelt-schutzmaßnahmen nicht zu bewältigen sind.

In der Tat ging mit diesen Entwicklungstendenzen in vielen Bereichen ein Bedeutungsrückgang rein nationalstaatlicher Politik einher. Ungeachtet dessen blieb aber aus, was von vielen als unabwendbar prognostiziert wurde: Von einem allgemeinen Bedeutungsrückgang oder gar einem „Absterben“ des Nationalstaates kann bislang keine Rede sein. Vielmehr sind vielfältige Prozesse der aktiven Anpassung der Nationalstaaten an die neuen globalen Rahmenbedingungen zu beobachten, die letztendlich auch einen Rückgewinn an Steuerungsmöglichkeiten bedeuten. Neue Partnerschaften zwischen Großunternehmen und Regierungen (Transatlantic Business Dialogue, EU-ASEAN Business Conference) und die zunehmende Institutionalisierung regionaler (EU, ASEAN, NAFTA) und interregionaler (ASEM, APEC) Kooperationen sind Indizien dieser Tendenz. Während also sicher ist, dass der Globus zusammenwächst, ist ebenso sicher, dass der klassische Nationalstaat auf absehbare Zeit die zentrale Instanz bleiben wird, die über diese Handlungsspielräume wachen und entscheiden wird.

Die internationalen Organisationen und Kooperationsforen

Die Anpassung der Nationalstaaten an die Bedingungen der Globalisierung vollzieht sich teils durch institutionalisierte Zusammenarbeit im Rahmen internationaler Organisationen (IOs), teils durch informelle internationale Abstimmung und Kooperation. Dementsprechend ist in den neunziger Jahren eine Zunahme der Zahl völkerrechtlicher Verträge zur Inten-

sivierung internationaler Kooperationen zu beobachten. Neue Organisationen und Kooperationsforen sind entstanden, in deren Rahmen zunehmend über die Steuerung von Globalisierungsprozessen verhandelt wird. Sie als eigenständige Akteure im Globalisierungsprozess zu betrachten ist allerdings nur zum Teil zutreffend. Viele der neu entstandenen Organisationen besitzen zwar - ebenso wie die bereits bestehenden IOs - Akteurscharakter, sie unterstehen aber stets der Kontrolle ihrer Mitgliedstaaten. Die Entstehung neuer zwischenstaatlicher Kooperationsforen ist also weniger Indiz für ein Abfließen staatlicher Regelungs- und Kontrollkompetenzen auf eine neue, überstaatliche Ebene, als vielmehr für einen zunehmenden zwischenstaatlichen Koordinierungs- und Kooperationsbedarf. Einige Beispiele sollen diese Entwicklung veranschaulichen.

Im Bereich des internationalen Handels wurde durch die Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) im Jahre 1994 ein institutioneller Rahmen geschaffen, unter dessen Dach sich die Bemühungen zur Liberalisierung des internationalen Handels mit Gütern (GATT) und Dienstleistungen (GATS) und zum Schutz des geistigen Eigentums (TRIPS) vereinigen. Eine richtungsweisende Innovation war das neu eingeführte System zur Schlichtung von Handelsstreitigkeiten. Diese Mechanismen haben zu einem erheblichen Bedeutungszuwachs der WTO für den internationalen Handel geführt, der sich durch einen Beitritt Chinas und Russlands weiter verstärken wird. Demgegenüber werden die ständig wachsenden Auslandsinvestitionen durch eine Fülle von bilateralen Verträgen geregelt. Bisher konnten sich die Staaten nicht auf die Verabschiedung eines multilateralen Investitionsabkommens einigen. Angesichts der zunehmenden Auslandsinvestitionen aber erhöht sich auch hier der Druck zur Schaffung eines einheitlichen internationalen Regelwerkes. Ein wichtiges bestehendes multilaterales Abkommen zur Versicherung nichtkommerzieller Investitionsrisiken bei Investitionen in Entwicklungsländern ist das Abkommen über die Errichtung der Multilateralen Investitions-

Garantie-Agentur (MIGA). Versicherungsfähig sind hierbei das Transferisiko (Behinderungen beim Umtausch/Transfer einer Währung), das Enteignungsrisiko sowie das Risiko einer Vertragsverletzung und einer militärischen Auseinandersetzung. Daneben eröffnet das ICSID-Abkommen (International Center for Settlement of Investment Disputes) im Streitfall die Möglichkeit, ein Schiedsverfahren zwischen dem Gaststaat und dem Unternehmen durchzuführen. Voraussetzung ist, dass sich die Parteien auf die Anwendung des ICSID-Abkommens geeinigt haben.

Während also der Bereich des internationalen Handels zunehmend verrechtlicht worden ist, besteht für die internationalen Kapitalmärkte bisher kein vergleichbares verbindliches Regelwerk. Den oftmals unverbindlichen Absprachen stehen rasant wachsende internationale Kapitalmärkte gegenüber. Gleichwohl gibt es eine Reihe von Institutionen. So wacht der Internationale Währungsfonds (IWF) über die Währungsstabilität. Er unterstützt die Mitgliedstaaten bei Zahlungsbilanzdefiziten durch die Vergabe von Krediten, die an die Erfüllung von Auflagen geknüpft werden. Die Einlageverpflichtung der Mitgliedstaaten des IWF richtet sich nach einer Quote, die auch für die Gewichtung der Stimmen in den IWF-Organen und das Ziehungsrecht maßgeblich ist. Die Weltbank (Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung) vergibt projektgebundene, fest verzinsliche, längerfristige Kredite und organisiert Darlehen oder Kreditbeteiligungen zugunsten von Entwicklungsländern. Zur Weltbankgruppe gehören neben der MIGA die Internationale Entwicklungsorganisation (IDA), die an die am wenigsten entwickelten Staaten sogenannte „weiche Kredite“ vergibt, und die Internationale Finanz-Korporation (IFC), die Privatinvestitionen in Entwicklungsländer fördern soll. Der IWF und die Weltbank spielen im Bereich der Entwicklungshilfe eine bedeutende Rolle; ihre Zuständigkeiten insbesondere bei der Armutsbekämpfung sind dabei bisher nicht klar voneinander abgegrenzt. Als Reaktion auf die Finanzkrisen in Asien, Russland und Lateinamerika am Ende der 90er Jahre grün-

deten die G-7- bzw. G-8-Staaten zur Vorbeugung von Krisen auf den internationalen Finanzmärkten Anfang 1999 das sog. „Stabilitäts-Forum“. Dieses Forum soll Krisen frühzeitig erkennen und ihnen entgegenwirken. Es ist Ausdruck der Notwendigkeit internationaler Koordination und Kooperation in diesem Bereich.

Sofern diese und andere internationale Organisationen die ihnen im Gründungsvertrag übertragenen Aufgaben durch ihre Organe effektiv wahrnehmen, können sie dauerhaft eine internationale Zusammenarbeit erleichtern. Wichtig ist, dass diese Institutionen an die sich wandelnden Herausforderungen der Globalisierung angepasst werden. Gleichzeitig zeigt sich zunehmend die Notwendigkeit, die Mandate bestehender internationaler Organisationen klar voneinander abzugrenzen, um Doppelzuständigkeiten und unnötige Duplizierungen zu vermeiden. Angesichts der Verflechtungen und Interdependenzen der Sachbereiche, mit denen internationale Organisationen befasst sind, stellt sich insbesondere die Frage einer verbesserten Koordination ihrer Tätigkeitsbereiche. Dies erfordert eine verstärkte Kooperation zwischen den bestehenden internationalen Institutionen und ihren Mitgliedern. Aber nicht nur institutionelle Reformen und Abgrenzungen von Zuständigkeiten stehen auf der Agenda. Die Entwicklungsländer fordern immer deutlicher eine stärkere Berücksichtigung ihrer Belange innerhalb der internationalen Zusammenarbeit. Vor diesem Hintergrund forderte etwa der französische Staatspräsident Chirac auf dem G-8-Treffen im Juli 2001 in Genua, ein neues Forum zu schaffen, auf dem auch die Entwicklungsländer repräsentiert seien.

Nichtstaatliche Akteure

Neben den zwischenstaatlichen Organisationen haben sich vor allem in den neunziger Jahren eine Fülle von transnational agierenden Akteuren etabliert. Hinsichtlich der genauen Einordnung dieser nichtstaatlichen Akteure herrscht keine begriffliche Einigkeit. Grundsätzlich ist eine Unter-

scheidung zwischen profitorientierten internationalen Unternehmen bzw. unternehmernahen Interessengruppen auf der einen und nicht-profitorientierten Nichtregierungsorganisationen als Teile einer internationalen Zivilgesellschaft auf der anderen Seite sinnvoll. Beide Gruppierungen von nichtstaatlichen Akteuren, die unternehmerischen und die zivilgesellschaftlichen, haben in den vergangenen Jahren erheblich an politischer Bedeutung gewonnen. Entscheidend für die Bewertung ihrer Einflussfähigkeit auf die internationale Politik ist dabei die Tatsache, dass sie – anders als etwa Entscheidungsträger in Regierungen – nicht zu Abwägung gegenläufiger Interessen gezwungen sind, sondern sich für ein spezielles und oft eng abgegrenztes Anliegen engagieren. Ihre Rolle im internationalen System ist daher zwiespältig. Einerseits verfügen sie über besondere Sachkenntnisse sowie über eine Fülle an materiellen und immateriellen Ressourcen, die sich die Politik zunutze machen sollte. Andererseits sind sie an Partikularinteressen gebunden und verfügen in der Regel über keinerlei demokratische Legitimation. Ihre internationalen Aktivitäten sind daher mit einem strukturellen Legitimationsdefizit behaftet.

4 Chancen und Risiken der Globalisierung

4.1 Der Einfluss neuer Kommunikationstechnologien

Sven Rothe

Die Vorstellung von Globalisierung als Gesamtheit von Prozessen grenzüberschreitender Verflechtung und Vernetzung beschreibt kein neues Phänomen. Neu ist allerdings das Tempo und der Grad dieser grenzüberschreitenden Vernetzungen, die in erster Linie von der Entwicklung neuer Kommunikationstechnologien und insbesondere des Internets vorangetrieben wurden. Das Internet wird dadurch häufig als der „Schrittmacher der Globalisierung“ zumindest auf Unternehmensebene angesehen. Unabhängig von der tatsächlichen Rolle des Internets und allgemein der Kommunikationstechnologien für die Globalisierung, steht fest, dass das Internet die gesamten Kommunikationsbeziehungen von Unternehmen und Konsumenten grundlegend verändert.

Die elektronische Vernetzung von Unternehmen

„The death of distance and time“ ist derzeit eine der gebräuchlichsten Umschreibungen für eine vernetzte Gesellschaft, innerhalb derer Menschen und Unternehmen mit Hilfe digitaler Technologien grenzüberschreitend miteinander nahezu unbegrenzt kommunizieren können. Die zunehmende elektronische Vernetzung von Unternehmen bedeutet zugleich die Transformation alter, physikalisch geprägter Wirtschaftsstrukturen zu neuen virtuell geprägten Formen des Wirtschaftens. Kennzeichnend für den Erfolg des Internets ist seine rasante Verbreitung und Akzeptanz. Brauchte das Medium Fernsehen in den USA noch über 30 Jahre um einen Verbreitungsgrad von fünfzig Prozent innerhalb der Bevölkerung zu erreichen, schaffte das Internet die Fünfzig Prozent-Marke bereits nach wenigen Jahren. Weltweit verfügten im Jahr 2000 ca. 333

Millionen Menschen über einen Internet-Anschluss. Dies entspricht etwa 5,5 Prozent der Weltbevölkerung. Bis zum Jahr 2005 soll die Zahl auf ca. 765 Millionen Online Nutzer gestiegen sein. Würde diese Prognose zutreffen, würden sich in den nächsten fünf Jahren jede Minute 165 neue Nutzer in das Internet einwählen. Die schnelle Verbreitung des Internets innerhalb des kommerziellen und privaten Bereichs wird heute auch durch weltweit über 33 Millionen eingetragene „Domain Names“, mit einem wöchentlich Zuwachs von ca. 430.000 deutlich. Bereits heute verfügen nahezu alle wichtigen Großunternehmen über eine Präsenz im Internet. Doch nicht nur für multinationale Großkonzerne ist das Internet zu einem unverzichtbaren Bestandteil der Unternehmensstrategie geworden. Auch mittlere und kleinere Unternehmen sehen immer stärker die Notwendigkeit, das Internet und die damit verbundenen Möglichkeiten zu einem zentralen Bestandteil ihrer Unternehmensstrategie zu machen. Die elektronische Vernetzung von Unternehmen ermöglicht vor allem Kosteneinsparungen und Effizienzsteigerungen. Das Einsparungspotenzial für Unternehmen durch das Internet wird für das Jahr 2002 weltweit auf über 1 Billion US-Dollar, gegenüber gut 18 Mrd. US-Dollar im Jahr 1998 geschätzt.

Der Anstieg des „E-Commerce“

Eng verbunden mit der elektronischen Vernetzung von Unternehmen sind die sogenannten „E-Commerce Handelsvolumen“ zwischen Unternehmen („Business-to-Business“) beziehungsweise zwischen Unternehmen und Konsumenten („Business-to-Consumer“). Das weltweite Transaktionsvolumen im Bereich „Business-to-Business“ liegt heute bei ca. einer Milliarde US-Dollar und soll laut Datamonitor im Jahr 2005 auf ca. sechs Billionen US-Dollar steigen. Dies würde bedeuten, dass weltweit Transaktionen im Gegenwert von ca. 65 Prozent des heutigen Bruttosozialproduktes der USA über elektronisch vernetzte Handelssysteme abgewickelt würden. Die Gravitationszentren dieser Entwicklung liegen auch in den

nächsten Jahren zweifelsohne in den heutigen Triademärkten Nordamerika, Asien-Pazifik und Europa. Märkte wie Afrika, Teile von Asien und Süd-Amerika werden bis zum Jahr 2004 aufgrund hoher Infrastrukturkosten und zugleich schlechter Infrastrukturversorgung ihren Anteil an den weltweiten „E-Commerce“-Umsätzen nur von sechs auf sieben Prozent steigern können.

Der Trend einer zunehmenden elektronischen Vernetzung von Unternehmen wird zusätzlich durch einen rasanten Preisverfall der Übertragungspreise für Daten begünstigt. Betrug die Kosten für den Transport eines Terabytes (2^{40}) im Jahr 1998 noch über 80.000 US-Dollar, werden dafür im Jahr 2003 nur noch 300 US-Dollar in Rechnung gestellt werden. Einhergehend mit dem starken Preisverfall steigen die zu transportierenden Datenvolumen explosiv an, da die ausgetauschten Inhalte und Applikationen zwischen den Unternehmen immer komplexer und umfangreicher werden. Nach Prognosen wird das tägliche Datenvolumen (ohne Sprachtelefonie) von heute 19 Petabits (2^{60}) im Jahr 2002 auf über 260 Petabits (2^{60}) ansteigen. Dies impliziert einen massiven Ausbau der globalen Infrastruktur zur Übertragung dieser gewaltigen Datenmengen. Entsprechend der prognostizierten Nachfrage nach Datenübertragungsleistungen werden die Hauptstrecken des globalen „Information Highways“ zwischen den klassischen Triademärkten derzeit massiv ausgebaut. So soll auf der Verbindung zwischen Nordamerika und Europa die zur Verfügung stehende Kapazität von heute 1.132 Gigabit/s um über 400 Prozent auf 4.972 Gigabit/s im Jahr 2005 ansteigen. Auf der ebenfalls sehr wichtigen Transportroute zwischen Nordamerika und Asien sollen die Transportkapazitäten von heute 265 Gigabit/s sogar um über 1.200 Prozent auf 3.305 Gigabit/s erweitert werden. Die Hauptinvestitionen in die globale Netzinfrastruktur fließen derzeit jedoch in die klassischen Triademärkte und in die Verbindungsrouten zwischen diesen Märkten. Die Anbindung von wirtschaftlich unterentwickelten Regionen wie beispielsweise Afrika, Süd-Asien und Teile Lateinamerikas erfolgt bislang lediglich auf Basis

kleinerer Projekte regionaler Investoren und nicht durch die global agierenden Wettbewerber der Telekommunikationsindustrie.

Konsequenzen technologischer Innovationen

Die Entwicklung des Internets wird im hohen Maße von rasch aufeinanderfolgenden technologischen Innovationen getrieben. So wurde beispielsweise die Übertragungskapazität einer einzelnen Glasfaser über die Entwicklung einer neuen Technologie um den Faktor 14 bis 20 auf einen Schlag erhöht. Bereits heute werden Pilotversuche durchgeführt, die eine weitere Erhöhung der Übertragungskapazität um annähernd den Faktor 1000 realisieren. Die Penetrationsraten im Unternehmens- oder Konsumentenbereich sind abhängig von der Verfügbarkeit und Bepreisung von Zugangstechnologien. Dies gilt insbesondere für Länder mit einer schlechten Infrastrukturausstattung. Die technologische Dynamik und die Ungewissheit, wann technologische Entwicklungen einen marktreifen nächsten Entwicklungsschub bringen, machen Vorhersagen bezüglich des Internet und bezüglich von mit dem Internet verbundenen Geschäftsmodellen extrem schwierig. Diese Problematik spiegelt sich in allen Vorhersagen bzgl. Nutzerzahlen oder auch „E-Commerce“-Umsätzen wieder. Je nach gewähltem statistischen Ansatz der verschiedenen Marktforschungsinstitute variieren die prognostizierten Werte erheblich. Nicht selten finden sich im Vergleich der unterschiedlichen Prognosen Abweichungen von über 100 Prozent. Die extrem schwierige Vorhersagefähigkeit der Entwicklung des Internets und der damit verbundenen wirtschaftlichen Chancen, erschwert die Erstellung valider Business-Pläne, wie die gerade zurückliegende Pleitewelle von jungen Internetunternehmen zeigt. Nicht selten basieren die Geschäftsmodelle auf Annahmen und Abschätzungen, die sich nicht als reell erweisen. So zeigen auch die stark zurückgegangenen Erlöse aus den europäischen UMTS-Lizenzen, dass unter den Marktteilnehmern, bei der Gegenüberstellung heutiger realer Investitionen (nicht selten in Milliardenhöhe) mit höchst virtuellen und

damit unsicheren Refinanzierungsmöglichkeiten Ernüchterung eingetreten ist. Vor diesem Hintergrund besteht die Notwendigkeit der Schaffung einheitlicher und valider Analysen zu den verschiedenen Dimensionen des Internets (Userzahlen, „E-Commerce“-Umsätze, etc.), um bestehende Unsicherheitspotenziale in den „Business Cases“ der Unternehmen so weit wie möglich zu reduzieren.

Die Möglichkeiten von Unternehmen und Konsumenten an den Chancen des Internets und der elektronischen Vernetzung zu partizipieren ist im hohen Maße von der Verfügbarkeit der entsprechenden Infrastruktur (PCs, Datenleitungen, etc.) abhängig. Ist davon auszugehen, dass diese in den Industrieländern ausreichend und zunehmend kostengünstiger zur Verfügung stehen wird, besteht für die Entwicklungsländer zunehmend das Problem, aufgrund fehlender und zudem vergleichsweise sehr teuren Infrastruktur von der vernetzten Gesellschaft abgeschnitten zu werden. Bereits heute finden sich allein in der Stadt New York annähernd soviel Internetnutzer, wie auf dem gesamten afrikanischen Kontinent zusammen. Die unter dem Stichwort *Digital divide* diskutierte Problematik muss dazu führen, dass Lösungsansätze gefunden werden, die es den weniger entwickelten Ländern erlauben, von der vernetzten Gesellschaft in den Bereichen Wirtschaft und Kultur zu partizipieren.

Handlungsempfehlungen

- Zur Bewertung der unternehmerischen Potenziale, die sich aus den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien ergeben ist es notwendig, zu einer einheitlichen statistischen Erfassung und Zuordnung relevanter Größen (Nutzerzahlen, zurechenbare Umsätze zum „E-Commerce“, etc.) zu gelangen. Hierzu bedarf es der Schaffung und Harmonisierung einheitlicher nationaler, europäischer und globaler statistischer Standards.
- Die drohende Zweiteilung der globalen Gesellschaft in eine vernetzte Minderheit und eine Mehrheit ohne Zugang zu elektronischen Informa-

tionsmedien muss auch als politische Herausforderung begriffen werden und bedarf der stärkeren Berücksichtigung innerhalb der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit.

- Hinsichtlich der Risiken und Folgen des „digital divide“ sind noch viele Fragen offen. Gefordert ist daher eine verstärkte wissenschaftliche Beschäftigung mit diesem Phänomen, wobei in erster Linie folgende Fragen berücksichtigt werden müssten: welche Länder laufen Gefahr, vom „digital divide“ betroffen zu werden, was sind die ökonomischen Folgen, die dieser Effekt bzw. seine Vermeidung verursachen und welche Maßnahmen zu seiner Überwindung können getroffen werden (z.B. Qualifizierungsprogramme, Bereitstellung kostengünstiger Infrastruktur, etc.).

4.2 Die Zunahme des internationalen Handels

Holger Marienburg

Ein Hauptmerkmal des Globalisierungsphänomens ist der rapide Anstieg der weltwirtschaftlichen Integration. Dieser äußert sich neben der gestiegenen Mobilität des Kapitals v.a. in einer starken Ausweitung der internationalen Handelsströme. Die weltweiten Exporte von Waren und Dienstleistungen sind zwischen den Jahren 1980 und 2000 von ca. 2,3 Billionen US-Dollar bis auf einen Wert von 7,6 Billionen US-Dollar angestiegen. Damit ist der Welthandel während dieses Zeitraums mit durchschnittlich ca. 6 Prozent pro Jahr wesentlich stärker angewachsen als die Weltproduktion (ca. 2,5 Prozent pro Jahr). Gründe für diese enorme Ausweitung der Handelsströme sind sowohl der kontinuierlich vorangetriebene Abbau von Handelsbarrieren als auch der mit Kostensenkungen verbundene

Fortschritt in den Transport- und Kommunikationstechnologien.

Warum betreiben Länder Außenhandel?

Internationale Kosten- und Qualitätsunterschiede sind – neben der geographisch begrenzten Verfügbarkeit über natürliche Rohstoffe – die grundlegenden Ursachen für Außenhandel. In den Industrieländern ist der Produktionsfaktor Kapital im Vergleich zu den Entwicklungsländern relativ günstig und Arbeit relativ teuer. Demnach besitzen Industrieländer zu meist einen Wettbewerbsvorteil bei der Produktion kapital- sowie technologieintensiver Güter; die Entwicklungsländer bei standardisierten und arbeitsintensiven Produkten. Der Handel zwischen Industrie- und Entwicklungsländern resultiert also i.d.R. aus Kostenunterschieden. Dagegen basiert der Handel zwischen den Industrienationen v.a. auf Qualitätsunterschieden sowie unterschiedlichen Präferenzen der Verbraucher.

Als Folge des Außenhandels steht den Menschen in den beteiligten Ländern eine größere Vielfalt und Menge an Gütern zu günstigeren Preisen zur Verfügung. Langfristig entfaltet der steigende Außenhandel zudem starke wirtschaftliche Wachstumseffekte. Er verbessert u.a. über die Vergrößerung der Absatzmärkte das Investitionsklima, steigert die gesamtwirtschaftliche Effizienz und fördert die internationale Verbreitung technologischer und organisatorischer Innovationen.

Lange Zeit war es zumindest in den Industrieländern unbestritten, dass die fortschreitende weltwirtschaftliche Integration eine zentrale Ursache für die Wohlstandszuwächse der Nachkriegszeit ist. Infolge steigender Arbeitslosenzahlen und zunehmender nationaler wie internationaler Einkommensdisparitäten stehen dieser Auffassung aber mittlerweile viele Beobachter skeptisch gegenüber.

Die internationale Verteilung der Globalisierungsgewinne

Globalisierungsskeptiker erheben oftmals den Einwand, dass primär die Industrieländer von der Globalisierung profitieren und der Entwicklungs-

rückstand der ärmsten Länder durch den Prozess der Globalisierung generell eher verschärft wird. Empirische Analysen zeigen aber eine Stagnation bzw. einen Rückgang der Einkommen vornehmlich in solchen Ländern, die nicht am Prozess der Globalisierung teilnehmen. Dagegen konnten die in den Globalisierungsprozess integrierten Entwicklungsländer ihre Einkommensposition in der Mehrzahl steigern und in den letzten Jahren den Abstand zu den Industrieländern verringern. Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration der Entwicklungsländer in den Globalisierungsprozess ist neben einer exportorientierten nationalen Wirtschaftspolitik die Offenheit der Industrieländermärkte. Zahlreiche Industrieländer betreiben gegenüber Entwicklungsländerexporten allerdings noch immer einen direkten (z.B. Textilhandel und der EU-Agrarmarkt) oder versteckten (Missbrauch von Sozial- und Umweltstandards sowie Anti-Dumping Maßnahmen) Protektionismus und beeinträchtigen damit die Entwicklungschancen der ärmeren Länder.

Nationale Verteilungseffekte

Wenn eine Volkswirtschaft als Ganze infolge der Globalisierung Wachstumsgewinne erzielt, lässt sich daraus nicht ableiten, dass alle gesellschaftlichen Gruppen gleichermaßen davon profitieren. Um die Wohlstandswirkungen der zunehmenden weltwirtschaftlichen Integration zu beurteilen, müssen deshalb neben den Wachstumseffekten auch die internen Verteilungseffekte berücksichtigt werden. In den letzten Jahren wurde in den USA eine moderat steigende Ungleichmäßigkeit der Einkommensverteilung beobachtet. Zeitgleich stieg in vielen EU-Ländern die Arbeitslosigkeit insbesondere bei geringqualifizierten Arbeitskräften an. Im Zusammenhang mit der Globalisierung wird immer wieder der Eintritt von Niedriglohnländern in das System der internationalen Arbeitsteilung als Ursache für diese Entwicklung gesehen.

In Industrieländern ist tatsächlich ein Ausbau kapitalintensiver Produkti-

onsbereiche zu beobachten, während arbeitsintensive schrumpfen. Dies führt neben einer verstärkten Nachfrage nach Sachkapital und qualifizierter Arbeit (Humankapital) zu einem Nachfragerückgang nach einfacher Arbeit. Allerdings erscheint der Anteil des Handels mit Entwicklungsländern als zu gering (nur ca. 22 Prozent der Industrieländerimporte stammen aus Entwicklungsländern), um die zu beobachtenden Veränderungen der Einkommensverteilung in den Industrieländern erklären zu können. Für viele Ökonomen ist deshalb nicht der internationale Handel, sondern vielmehr der arbeitssparende technische Fortschritt die Hauptursache für den Anstieg der Einkommensunterschiede. Technologische Neuerungen sorgen für ein kontinuierliches Sinken der produktiven Bedeutung einfacher Arbeit. Im Gegenzug steigt die Bedeutung qualifizierter und hochwertig ausgebildeter Arbeitskräfte, die dadurch ihre Einkommensposition im Wachstumsprozess kontinuierlich verbessern können.

In den arbeitsreichen Entwicklungsländern führt der Außenhandel zu einer Spezialisierung auf arbeitsintensive Güter und somit theoretisch zu einer Erhöhung des Lohnsatzes für einfachere Arbeit. In vielen sich öffnenden Entwicklungsländern ist allerdings trotzdem eine zunehmende Ungleichverteilung der Einkommen zu beobachten. Das liegt zum einen daran, dass dort häufig andere institutionelle und politische Einflussfaktoren eine gleichmäßigere Einkommensverteilung verhindern. Zum anderen kommt es mittels der außenwirtschaftlichen Verflechtung zu einer verbesserten Verbreitung des in den Industrieländern produzierten arbeitssparenden technischen Fortschritts inklusive der beschriebenen Verteilungseffekte.

Bei alledem darf aber nicht übersehen werden, dass auch die in Armut lebenden Menschen von den positiven Wachstumseffekten des Außenhandels profitieren. Bei der Armutsbekämpfung können daher mit Hilfe der weltwirtschaftlichen Integration große Fortschritte erzielt werden.

Handlungsempfehlungen

- Die Industriestaaten müssen sich stärker als bisher auf die Produktion technologie- und humankapitalintensiver Güter spezialisieren, da sie dort über internationale Wettbewerbsvorteile verfügen. Um beim Vollzug des dazu notwendigen Strukturwandels in Deutschland einen Anstieg der Arbeitslosigkeit zu vermeiden, bedarf es neben des Abbaus von Barrieren auf dem Arbeitsmarkt umfangreicher Investitionen in den Bildungssektor.
- Die Entwicklungsländer sollten zunächst ihre internationalen Wettbewerbsvorteile bei arbeitsintensiven Gütern nutzen und im Zuge des Wachstumsprozesses ihre Fähigkeiten zur Herstellung kapitalintensiverer Güter erweitern. Für einen anhaltenden positiven Entwicklungsprozess ist deshalb gerade in den Entwicklungsländern ein umfassender Ausbau der Bildungssysteme von Bedeutung. Nur so kann ein Großteil der Gesellschaft an der Entwicklung partizipieren und längerfristig die internationale Wettbewerbsfähigkeit auch bei Gütern mit einem höheren Technologiegehalt erlangt werden.
- Im WTO-Rahmen gilt es, die „Öffnung der Märkte“ konsequent fortzuführen. Insbesondere müssen in Industrieländern die Handelsbarrieren für solche Gütergruppen beseitigt werden, bei deren Produktion Entwicklungsländer über internationale Wettbewerbsvorteile verfügen (Agrargüter, Textilien). Die Gefahr des versteckten Protektionismus spricht außerdem gegen die Einbindung von Sozial- und Umweltstandards in das Regelwerk der WTO (siehe hierzu auch den Abschnitt zu den sozialen Sicherungssystemen).

4.3 Der Anstieg ausländischer Direktinvestitionen

Holger Marienburg

Den zweiten Motor der wirtschaftlichen Globalisierung stellen die internationalen Kapitalströme dar. Eine besondere Bedeutung haben in diesem Zusammenhang langfristige ausländische Direktinvestitionen, die nicht nur Kapital, sondern insbesondere auch unternehmerisches Engagement und Know-how in andere Länder transferieren. In den letzten zwei Jahrzehnten stiegen die weltweiten Direktinvestitionsströme mit durchschnittlich ca. 18 Prozent pro Jahr. Infolgedessen expandierte der Bestand an Direktinvestitionen zwischen 1980 und 2000 von ca. 600 Milliarden US-Dollar auf 6,3 Milliarden US-Dollar.

Die Wachstums- und Verteilungseffekte ausländischer Direktinvestitionen ähneln denen des Außenhandels. Auf der Produktionsebene verbessern ausländische Direktinvestitionen die Kapitalverfügbarkeit eines Landes, erhöhen den Wissenstransfer und steigern die Humankapitalbildung im Zielland. Von ihnen gehen deshalb wie vom Freihandel entscheidende positive Wachstumseffekte aus. Außerdem treiben Direktinvestitionen die internationale Aufspaltung der Produktionsprozesse voran, bewirken einen Anstieg des firmeninternen Handels und tragen somit zu einer Intensivierung der internationalen Arbeitsteilung bei. Nur die Minderheit der Direktinvestitionen dient allerdings primär kostenorientierten Produktionsverlagerungen. Ihr Hauptziel ist oftmals die Erschließung bzw. Sicherung ausländischer Märkte. Des Weiteren werden Direktinvestitionen zum Großteil im Dienstleistungssektor getätigt. Dort liegen die Wettbewerbsvorteile oftmals auf Seiten der Industrieländer. Da zudem politische und wirtschaftliche Stabilität sowie ein Mindestbestand an Infrastruktureinrichtungen Grundvoraussetzungen für eine erfolgreiche Anziehung ausländischer Direktinvestitionen sind, fließt deren Mehrheit folglich auch

nicht in Niedrigstlohnländer, sondern in Industrie- und Schwellenländer. Die Standortkonkurrenten eines Industrielandes sind also vorwiegend die anderen industrialisierten Staaten. Die Behauptung, dass durch Direktinvestitionen verursachte Produktionsverlagerungen in sogenannte Niedrigstlohnländer die entscheidende Ursache für den Anstieg der Arbeitslosigkeit – etwa in Deutschland – sind, ist nicht haltbar. Ökonomen verweisen hier wieder auf den technischen Fortschritt, dessen internationale Verbreitung durch Direktinvestitionen allerdings beschleunigt wird.

Auf internationaler Ebene gibt es zur Zeit kein umfassendes multilaterales Investitionsabkommen. Ein solches Abkommen könnte die zahlreichen bilateralen Investitionsabkommen ablösen, die Rechtssicherheit und Transparenz für Investitionen erhöhen und damit das Umfeld für Direktinvestitionen verbessern. Insbesondere für Entwicklungsländer besteht die Chance, mit Hilfe eines solchen Abkommens ihre Attraktivität für Direktinvestitionen zu steigern.

Die Ausführungen zu Handel und Direktinvestitionen machen deutlich, dass die Globalisierung grundsätzlich sowohl den Industrie- als auch den Entwicklungsländern eine Verbesserung ihrer jeweiligen Wohlstandspositionen ermöglichen kann. Voraussetzung hierfür sind adäquate nationale und internationale Rahmenbedingungen und die Spezialisierung auf die Produktion jener Güter, für die ein Land eine potenzielle internationale Wettbewerbsfähigkeit besitzt. In vielen Ländern ist deshalb ein Strukturwandel erforderlich.

Handlungsempfehlungen

- In Deutschland ist neben der Verringerung der Regulierungsdichte insbesondere eine Reform zur Vereinfachung des Steuerrechts erforderlich, um die Attraktivität Deutschlands für ausländische Direktinvestitionen zu erhöhen.
- Für die Entwicklungsländer stellt der Aufbau stabiler politischer, recht-

licher und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen sowie der Infrastruktur eine Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Anziehung ausländischer Direktinvestitionen dar. Das Leitbild sollte hier das Konzept von „good governance“ sein.

- Die Bemühungen um ein multilaterales Investitionsabkommen sind weiter voranzutreiben. Ein umfassendes Investitionsabkommen sollte auch verbindliche Verhaltensregeln für ausländische Investoren einschließen. Um zu einem angemessenen Ausgleich aller Interessen zu kommen, müssen daher an künftigen Verhandlungen (im Gegensatz zur Vergangenheit) alle betroffenen Staaten teilnehmen können.

4.4 Die zunehmende Vernetzung von Finanzmärkten

Thomas Apolte

Häufig ist zu hören und zu lesen, dass sich kurzfristige (internationale) Finanzkapitalströme von den realwirtschaftlichen Notwendigkeiten losgelöst hätten, als solche quasi entwurzelt die internationalen Kapital- und Devisenmärkte destabilisierten. Tatsächlich ist aber jede Unterscheidung kurzfristiger und damit realwirtschaftlich (scheinbar) unbegründeter Kapitalströme von langfristigen und damit realwirtschaftlich sinnvollen Kapitalströmen zumindest problematisch. Jede Erklärung von Finanzmarktkrisen und erst recht die Entwicklung von wirtschaftspolitischen Empfehlungen auf dieser Basis greift insofern zu kurz. Letztendlich erfüllen Kapitalmärkte eine Funktion: Sie vermitteln Kapital zwischen Sparern und Investoren. Da zwischen diesen beiden aber unterschiedliche Vorstellungen und Wünsche über die jeweilige Höhe des Kapitals, über die Dauer der Überlassung und nicht zuletzt auch über das Risiko im Zusammenhang mit den damit getätigten Investitionen bestehen, bedarf es soge-

nannter Finanzintermediäre – also etwa Banken oder Lebensversicherungen –, welche die verschiedenen Angebote und Nachfragen der Kapitalgeber und -nehmer zu Paketen schnüren. Die Finanzintermediäre können damit auch und gerade solche Anbieter und Nachfrager von Kapital zusammenführen, die unterschiedliche Vorstellungen und Wünsche über die Höhe und die Fristigkeit des eingesetzten Kapitals sowie über das damit verbundene Risiko haben. Sie übernehmen dennoch wichtige Funktionen, indem sie etwa die mit allen Anlagen verbundenen Risiken von risikoscheuen auf risikofreudigere Anleger verlagern oder ganz allgemein Risiken streuen und damit absorbieren.

Selbstverständlich können diese verschiedenen Finanzierungsinstrumente von jeder einzelnen Person oder Institution grundsätzlich seriös oder auch weniger seriös gehandhabt werden. Das Ziel der Akteure, mit ihren Aktivitäten an den Finanzmärkten möglichst hohe Erträge zu erwirtschaften, kann für sich genommen aber keineswegs als unseriös bezeichnet werden. Dies gilt auch für solche Anleger, die bereit sind hohe Risiken in Kauf zu nehmen in dem Bestreben, überdurchschnittliche Renditen zu erzielen. Im allgemeinen sind Anleger eher risikoscheu; dies erkennt man daran, dass sie bei gleicher durchschnittlicher Rendite die weniger schwankungsanfälligen Anlagen bevorzugen. Deshalb müssen die schwankungsanfälligeren und damit riskanteren Anlagen eine höhere durchschnittliche Rendite abwerfen, damit sich hierfür auch Anleger finden lassen. Ohne diesen Risikoaufschlag wären risikobehaftete Investitionen letztendlich nicht zu finanzieren, obwohl gerade sie die treibende Kraft einer innovativen und dynamischen Wirtschaftsentwicklung sind. Deshalb übernehmen risikofreudige Anleger grundsätzlich wichtige volkswirtschaftliche Funktionen.

Ursachen von Finanzmarktkrisen

Aus den gleichen Gründen ist auch ein weltweit möglichst ungehinderter

Kapitalverkehr insgesamt wünschenswert und zwar gerade auch mit Blick auf Schwellen- und Entwicklungsländer. Hierdurch erweitern sich die Möglichkeiten, Kapital von Regionen zu verlagern, in denen es relativ reichlich vorhanden ist, hin zu solchen Regionen, in denen es relativ knapp ist. Eine Unterscheidung zwischen „guten“ Anlagen mit dem Ziel der Realkapitalbildung und „schlechten“ Anlagen mit dem Ziel reiner Spekulation ist dabei aus den genannten Gründen nicht zielführend. Es wäre andererseits aber auch naiv, Probleme internationaler Finanzmärkte bis hin zu den verschiedenen Finanzmarktkrisen übersehen zu wollen. Letztendlich liegt die Ursache für krisenhafte Zuspitzungen auf Finanzmärkten darin begründet, dass die internationalen Anleger nur über begrenzte Informationen über die Kreditwürdigkeit der jeweiligen Nachfrager nach Kapital, die wirtschaftliche Situation der Länder, in denen die jeweiligen Kapitalnachfrager sitzen und nicht zuletzt über die Wechselkursentwicklung zwischen dem eigenen Heimatland und dem Anlageland besitzen.

Diese Informationsmängel führen dazu, dass laufend Unsicherheit erstens über die Rendite der jeweiligen Anlagen, gemessen in Inlandswährung, und zweitens über die Kreditwürdigkeit der Kapitalnachfrager besteht. Das letztere Problem ist insbesondere deshalb von Bedeutung, weil die Kapitalnachfrager durchaus über die relevanten Informationen verfügen und die Informationen über die Kreditwürdigkeit insofern asymmetrisch verteilt sind. Dies macht nach allgemeiner Auffassung unter den Kapitalmarktexperten eine wirkungsvolle Regulierung von Banken und sonstigen Akteuren an den Kapitalmärkten erforderlich. So müssen insbesondere bestimmte Rechnungslegungs- und Publizitätsstandards staatlicherseits eingefordert werden, und es muss der Einsatz moderner Instrumente des „Controlling“ und des Risikomanagements durchgesetzt werden.

Sofern Fehleinschätzungen der Kreditwürdigkeit bestimmter Kreditnachfrager offenbar werden, kommt es zu entsprechenden Korrekturen der Preise der betroffenen Finanzmarkttitel. Dies ist für sich genommen aller-

dings noch unproblematisch, gehört es doch zu den wichtigsten Aufgaben von (Finanz-)Märkten, über flexible Preise ständige Neubewertungen aller gehandelten Titel vorzunehmen und so laufend den neuesten Informationsstand einzupreisen. Probleme tauchen erst dann auf, wenn sich über längere Zeiten nachhaltige Fehlbewertungen, verbunden mit einem größeren Korrekturbedarf, aufgestaut haben. Aber selbst das wäre noch vergleichsweise unproblematisch, wenn es nicht auf Grund der auch im Prozess der Neubewertung fortbestehenden Unsicherheit über die künftigen Erträge zu Selbstverstärkungsprozessen käme. Diese Selbstverstärkungsprozesse werden beispielsweise dadurch ausgelöst, dass anfängliche und möglicherweise noch moderate Kursrückgänge zu der Erwartung weiterer Kursrückgänge führen. Wenn dann niemand genau weiß, wie weit die Kurse kurz- bis mittelfristig noch fallen werden und ob es in diesem Zusammenhang möglicherweise auch zu einem Totalverlust des angelegten Kapitals kommen wird, können panikartige Verkäufe von Finanztiteln und ein sich kumulierender Rückzug des Kapitals die Folge sein. Im Prinzip lösen die Anleger damit genau das aus, was sie befürchtet hatten. Eben dies war während der Finanzmarktkrise in Asien im Jahre 1997 der Fall.

Grundsätzlich verschärfen sich diese Informations- und Selbstverstärkungseffekte, wenn die Kapitalmarktinstitutionen der betreffenden Länder (noch) schwach entwickelt sind, so dass die Bankenaufsicht nur unzureichend funktioniert, keine hinreichenden Einlagesicherungssysteme vorhanden sind und die Informationspflichten von Banken und sonstigen Finanzintermediären lückenhaft sind. Allein die mangelnde Kenntnis der Anleger über die Sicherheit ihrer Anlagen führt bereits zu einer tendenziell höheren Schwankungsanfälligkeit von Finanzmarktpreisen. Denn die Anleger sind gerade wegen der schlechten Informationslage oft nicht bereit, ihr Kapital längerfristig anzulegen und verlagern sich insoweit tendenziell auf kurzfristigeren Anlagen. Sobald sich dann eine Reihe von

Anzeichen einer möglichen Zahlungsunfähigkeit kumulieren, neigen die Anleger zu einem fluchtartigen Abzug ihres Kapitals. Solche plötzlichen Kapitalrückzüge führen in der Folge zu einer Verknappung von Kapital und Liquidität in den betroffenen Ländern. Wenn dann keine wirkungsvollen Sicherungsmechanismen zur Verfügung stehen, kann es leicht zu Bankenzusammenbrüchen kommen.

Spätestens hier springt die Finanzmarktkrise auf die reale Wirtschaft über, mit allen Konsequenzen für die inländische Produktion und den Arbeitsmarkt. Ähnlich strukturierte Länder oder solche in der geographischen Nachbarschaft können durch „Ansteckungseffekte“ in solche Krisen hineingezogen werden. Ein Grund ist, dass internationale Anleger - wiederum auf Grund von Informationsmängeln - oft nicht exakt genug beurteilen können, inwiefern die zu Grunde liegenden wirtschaftlichen Probleme des einen Landes auch auf andere Länder zutreffen. Ein zweiter Grund ist, dass panikartige Kapitalrückzüge auch Kapitalnachfrager und Banken in solchen Ländern in Liquiditätsprobleme treiben können, deren wirtschaftliche Rahmendaten grundsätzlich gesund sind. Ein dritter und nicht unbedeutender Grund ist schließlich, dass Nachbarländer mit hoher Handelsverflechtung mit dem Ursprungsland der Krise unter einem Ausfall an Exportnachfrage aus diesem Land leiden und zudem durch die Abwertung der Währung des krisenauslösenden Nachbarlandes unter plötzlichen und scharfen Konkurrenzdruck geraten.

Handlungsempfehlungen

- Es sollten geeignete Kapitalmarktinstitutionen entwickelt und die institutionellen Voraussetzungen für eine stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik geschaffen werden. Hierzu gehören internationalen Standards entsprechende Publizitätspflichten von Banken und Kreditnehmern sowie geeignete und nachvollziehbare Standards des Controlling und des Risikomanagements. Weiterhin gehören zuverlässige Einlagen-

sicherungssysteme ebenso dazu wie entsprechende Aufsichtsgremien für die Kapitalmarkttakteure.

- Es muss aber umgekehrt auch ein praktikables Konkursrecht sowie die dazugehörige Glaubwürdigkeit der Konkursdrohung für zahlungsunfähige Kreditnehmer und Banken geschaffen werden. Denn auch die Unsicherheit darüber, ob und unter welchen Umständen es zu einer Zahlungsunfähigkeit von Schuldnern kommt, kann zu übertriebenen Kapitalzuflüssen und -abflüssen führen.
- Außerdem sollte generell eine möglichst inflationsfreie Geldpolitik sowie eine nachhaltige staatliche Finanzpolitik betrieben werden. Insgesamt wird hierdurch die Informationsbasis der internationalen Anleger verbessert, und es werden ihnen die nötigen Daten für eine fundamentale Einschätzung individueller Ertragsaussichten und Risiken geliefert. Auf diesem Wege wird die Wahrscheinlichkeit sich selbst verstärkender Kapitalrückzüge verringert. Durch eine stabilitätsorientierte und nachhaltige Geld- und Fiskalpolitik wird überdies das Vertrauen der internationalen Anleger in die makroökonomische Stabilität des Anlagelandes gestärkt, so dass auch die Wechselkurse weniger anfällig für spekulative Attacken werden.
- Ein Handlungsbedarf auf internationaler Ebene ergibt sich in erster Linie aus der Gefahr von internationalen Ansteckungseffekten bei Finanzmarktkrisen. Die Regierungen möglichst vieler Staaten sollten sich deshalb auf die verbindliche Einhaltung bestimmter grundlegender Regeln verpflichten. Hierzu gehören wiederum angemessene Standards der Publizität, der Rechnungslegung, des Controlling sowie des Risikomanagements. Darüber hinaus gehören hierzu auch Standards für eine stabilitätsorientierte Geld- und Fiskalpolitik.
- Schließlich sollte der IWF stärker in die Durchsetzung internationaler Standards eingebunden werden. Angesichts der explosiven Entwick-

lung der Kreditvergabe in der zweiten Hälfte der 90er Jahre ist die Rolle des IWF als „Feuerwehr“ bei internationalen Finanzmarktkrisen neu zu bedenken.

4.5 Die Besteuerung international mobilen Kapitals

Thomas Apolte

Wenn finanzielle und reale Kapitalien weltweit mobil werden, dann steht es grundsätzlich jedem Investor oder Anleger frei, sein Kapital dorthin zu transferieren, wo es die höchsten Erträge erwirtschaftet. Bei gleicher Nettorendite werden die Investoren daher ihr Kapital dort anlegen, wo die Steuersätze am niedrigsten sind. Dies gilt aber nur für jene Steuern, die nach dem „Quellenlandprinzip“ erhoben werden. Dies bedeutet, dass Steuern da entrichtet werden, wo das Kapital investiert oder angelegt ist und wo Erträge oder Zinsen gezahlt werden. Natürliche Personen werden dagegen fast überall nach dem „Wohnsitzlandprinzip“ besteuert, wonach alle Kapitaleinkünfte in dem Land zu versteuern sind, in dem die betreffende Person ihren Wohnsitz hat. Da dies unabhängig davon gilt, wo in der Welt diese Personen ihr Kapital investiert oder angelegt haben, lohnt sich eine Verlagerung des Kapitals aus steuerlichen Gründen insofern nicht. Damit kann nur ein Teil der Steuerzahlungen aus Kapitaleinkommen durch eine gezielte internationale Verlagerung des Kapitals vermindert oder umgangen werden. Im einzelnen sind dies nicht ausgeschüttete Gewinne von Unternehmen, jene Gewinne inländischer Unternehmen, die an Personen ausgeschüttet werden, welche ihren Wohnsitz im Ausland haben und schließlich Kapitaleinkommen, die im Ausland erzielt werden aber (illegalerweise) nicht in der Einkommensteuererklärung angegeben werden.

Internationaler Steuerwettbewerb

Im Zusammenhang mit diesen Kapitaleinkommen geraten die Finanzminister der Staaten schließlich unter Steuerwettbewerb. Mit Blick auf die Standortwahl von Unternehmen bedeutet dies, dass tendenziell um so mehr Unternehmen im eigenen Land investieren, je niedriger der jeweilige Steuersatz auf Unternehmensgewinne ist. Man spricht in diesem Zusammenhang auch vom Standortwettbewerb. Grundsätzlich werden Unternehmen bereit sein, in gewissen Maßen höhere Steuersätze in einem Land zu akzeptieren, welches über eine überdurchschnittlich gut ausgebaute Infrastruktur verfügt. Problematisch wird es dann, wenn Regierungen versuchen, mobile Unternehmen über Steuern an der Finanzierung des Sozialstaates zu beteiligen. Denn international mobiles Kapital wird eine Steuerbelastung nur dann ohne Abwanderung akzeptieren, wenn mit dieser Steuerlast eine bestimmte Gegenleistung verbunden ist. Nach dem so genannten Non-Affektationsprinzip sind mit Steuern zwar „de jure“ keine Ansprüche auf Gegenleistungen verbunden. Doch wie immer man grundsätzlich zum Sinn dieses Prinzips steht, lässt sich es sich bei zunehmender Mobilität der besteuerten Faktoren immer schlechter durchsetzen.

Im Grenzfall vollständiger Kapitalmobilität können Unternehmen ökonomisch nicht mehr zur Finanzierung staatlicher Umverteilungsaktivitäten herangezogen werden, weil sich die Steuertraglast in diesem Falle immer auf die im Lande verbleibenden immobilen Faktoren verschiebt. Hinzu kommt, dass diese Verschiebung mit einer Kapitalabwanderung verbunden ist. Daher lautet die Empfehlung der Ökonomen für diesen Fall, auf die Finanzierung staatlicher Umverteilungsaktivitäten durch Steuern auf mobile Faktoren grundsätzlich zu verzichten. Letzteres mag politisch schwer durchzusetzen sein. Darüber hinaus würde dies nicht zuletzt komplizierte technische und juristische Fragen aufwerfen, wobei insbesondere der steuerjuristische Grundsatz der Non-Affektation zu Gunsten einer

stärker äquivalenzorientierten Besteuerung in Frage gestellt würde. Man sollte für diesen Fall aber im Auge behalten, dass sich durch den Verzicht einer verteilungspolitisch motivierten Besteuerung vollständig mobiler Faktoren gerade diejenigen besser stellen, die immobil sind und insofern im Lande verbleiben. Dies alles mag auf den ersten Blick schwer nachvollziehbar sein, hängt aber direkt damit zusammen, dass sich die Steuerlast bei echten Steuern - also solche ohne direkte Gegenleistung - unabwendbar von den mobilen hin zu den immobilen Faktoren verschiebt, so dass letztere diese Steuer ganz unabhängig vom formalen Steuersatz ohnehin direkt oder indirekt zu tragen haben. Doch gilt dies in dieser extremen Form immer nur bei „vollständiger“ Realkapitalmobilität und markiert damit auch nur einen theoretisch denkbaren Grenzfall, der der Realität nicht entspricht. Insofern wird eine gewisse - mit zunehmender Mobilität aber tendenziell abnehmende - Steuerbelastung des Realkapitals auch künftig durchaus möglich sein. Hinzu kommt, dass immer nur ein Teil des Steueraufkommens für Umverteilungszwecke verwendet wird, während ein anderer unter anderem der Finanzierung öffentlicher Infrastruktur dient und damit den im Lande verbleibenden Unternehmen Vorteile bringt. Daher wird es in der Realität zur Vermeidung von Abwanderungen ausreichen, die Kapitalsteuersätze moderat abzusenken (was ja in der Tat weltweit beobachtbar ist).

Die Besteuerung von Finanzkapital

Etwas zwiespältig stellen sich die Dinge im Falle finanziellen Kapitals dar. Denn einerseits ist gerade finanzielles Kapital ausgesprochen mobil, während die Mobilität des Realkapitals begrenzt ist. Andererseits fließen Erträge aus finanziellem Kapital zum größten Teil an Personen und unterliegen damit grundsätzlich der Besteuerung nach dem Wohnsitzlandprinzip. Wäre es den Regierungen möglich, alle Erträge aus finanziellem Kapital zu ermitteln, so ergäben sich aus seiner Besteuerung keine Probleme. Allerdings ist dies bekanntlich nicht der Fall. Grundsätzlich könn-

ten sich die Regierungen darauf einigen, gegenseitige Amtshilfe zu leisten und Einkünfte aus Finanzkapital an die Steuerbehörden im Wohnsitzland des jeweiligen Einkommensbeziehers zu melden. Dies hat sich allerdings bisher nicht durchsetzen lassen, weil alle Regierungen einen Anreiz haben, (auch illegale) Kapitaleinkünfte ausländischer Anleger zu verschweigen, um die Anleger nicht zur Verlagerung ihrer Anlagen zu veranlassen.

Auf EU-Ebene hat sich der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN) im November 2000 nach langen Verhandlungen darauf geeinigt, ab dem Jahre 2010 eine Meldepflicht von Zinseinkünften in allen EU-Ländern einzuführen. Schließlich soll bereits ab dem Jahre 2003 eine harmonisierte Quellensteuer auf Zinseinkünfte für diejenigen Länder eingeführt werden, die sich nicht dazu durchringen können, bereits vor 2010 die Zinseinkünfte ausländischer Anleger an die Steuerbehörden der jeweiligen Wohnsitzstaaten zu melden. Eine harmonisierte Quellensteuer hat dann zur Folge, dass es sich für keinen Anleger mehr lohnt, seine Anlagen international zum Zwecke der Steuerersparnis zu verlagern, weil er überall den gleichen Steuersatz entrichten muss. Da die Beschlüsse des ECOFIN-Rates aber nur innerhalb der EU Gültigkeit haben, besteht das Problem, dass Anleger ihr Finanzkapital immer noch außerhalb der EU steuermindernd oder gar steuerfrei anlegen können. Deshalb werden die Beschlüsse nur unter der Voraussetzung in Kraft treten, dass die EU mit einer Reihe von Drittstaaten (den so genannten „Steuroasen“) entsprechende Amtshilfeabkommen schließt.

Das Problem der Steuergerechtigkeit

Bei allen Befürchtungen um die finanzpolitischen Konsequenzen der Mobilität von Real- und Finanzkapital darf einerseits nicht übersehen werden, dass das betroffene Steuervolumen in Prozent des Gesamtsteueraufkommens nicht sehr groß ist. So liegt das Aufkommen aus Unterneh-

mens- und Zinssteuern in Deutschland bei nur etwa 5 Prozent des gesamten Steueraufkommens. Wenn man zusätzlich bedenkt, dass ein großer Teil davon auf nicht übermäßig mobiles Realkapital entfällt, so stellen die Steuerausfälle aus finanziellem Kapital - rein fiskalisch betrachtet - kein ernsthaftes Problem dar. Allerdings sollte andererseits die Bedeutung des Problems der Steuergerechtigkeit nicht unterschätzt werden. Solange in den meisten Ländern das Non-Affektationsprinzip der Besteuerung gilt, wird es immer als Problem der Steuergerechtigkeit empfunden werden, wenn bestimmte Einkommen mit Sätzen von mitunter mehr als 50 Prozent besteuert werden, während andere Einkommen nur wenig oder gar überhaupt nicht besteuert werden. Ob in diesem Zusammenhang eine Abkehr vom „synthetischen Einkommensbegriff“ konsensfähig ist, nachdem alle Einkünfte unabhängig von ihrer Herkunft grundsätzlich steuerpflichtig sind, muss sich noch zeigen. Hinzu kommt im Falle der Besteuerung finanzieller Anlagen, dass es hier in der Regel nicht um legale Steuervermeidung, sondern um illegale Steuerhinterziehung geht, welche - wenn sie denn zur generellen Praxis wird - ähnlich wie die verbreitete Schwarzarbeit die Glaubwürdigkeit rechtsstaatlicher Institutionen nachhaltig stören kann. Sicherlich wird es immer gewisse Grauzonen geben, innerhalb derer der Rechtsstaat seine eigenen Regeln nicht durchsetzen kann. Ziel sollte es aber doch immer sein, Regeln so zu setzen, dass sie auch durchsetzbar sind. Schon wegen der Signalwirkung ist es daher im Zweifel immer ratsam, das Prinzip „strict rules, lax enforcement“ zu Gunsten des (liberalen) Prinzips „lax rules, strict enforcement“ zurückzudrängen.

Handlungsempfehlungen

- Da die Besteuerung von Realkapital im Zuge der Globalisierung sicherlich nicht kollabieren wird, werden hier moderate Anpassungen der nationalen Steuersysteme in jedem Falle hinreichen.

- Obwohl es einer internationalisierten Steuerpolitik also nicht bedarf, erscheint ein gewisses Maß an internationaler Kooperation sinnvoll und notwendig. Hier ist die Initiative der EU ebenso zu begrüßen wie die jüngsten Vorstöße der Vereinigten Staaten, deren Zweck es ist, ausländische Banken dazu zu zwingen, Zinseinkünfte von US-Bürgern an die amerikanischen Steuerbehörden zu melden. Beides zusammen genommen könnte die Grundlage für eine EU-übergreifende Regelung dieses Problems der Zinsbesteuerung werden.

4.6 Die Veränderung des wettbewerbspolitischen Umfeldes

Thomas Apolte

Wie gesehen vollzieht sich Globalisierung sowohl über den Anstieg des internationalen Handels als auch über den zunehmenden internationalen Kapitalverkehr. Der Anstieg des internationalen Handels führt für sich genommen zu einer Entschärfung wettbewerbspolitischer Probleme. Der Grund ist, dass sich bis dato national abgeschottete Märkte integrieren, so dass der jeweilige relevante Markt größer wird. Wer zuvor eine marktbeherrschende Stellung innehatte, wird sie im Zuge der Globalisierung verlieren.

Einen vergleichbaren Effekt gibt es mit Blick auf den internationalen Kapitalverkehr nicht. Insbesondere die in den letzten Jahren zu beobachtende Intensivierung bei Unternehmensfusionen und –übernahmen (mergers & acquisitions) wird vielfach mit Sorge betrachtet. Allerdings ist zu beachten, dass mit dem internationalen Unternehmenswachstum häufig auch der relevante Markt wächst, so dass insgesamt mit einem internationalen Unternehmenszusammenschluss nicht unbedingt der jeweilige

Marktanteil steigen muss. Hinzu kommt, dass hohe Marktanteile nur dann wettbewerbspolitisch problematisch sind, wenn es keine hinreichend intensive potenzielle Konkurrenz gibt. Inwiefern diese schließlich durch Unternehmenszusammenschlüsse berührt wird, lässt sich nach allgemeiner Auffassung nicht eindeutig beurteilen. Wettbewerbspolitik wird also im Zuge der Globalisierung einerseits nicht überflüssig; ob sie allerdings dringlicher wird, ist eher zu bezweifeln, in jedem Falle aber nicht eindeutig zu beantworten.

Andererseits besteht aber ein zunehmend dringlicherer Bedarf danach, das Verhältnis der jeweiligen nationalen Wettbewerbspolitiken untereinander sowie zu den bereits bestehenden wettbewerbspolitisch relevanten Politiken auf internationaler Ebene zu klären. Spätestens, wenn sich der Standort eines Unternehmens auf zwei oder mehrere Länder erstreckt, beansprucht in der Regel jedes Land für sich die wettbewerbspolitische Zuständigkeit. Aber selbst dann, wenn ein Unternehmen seinen Standort allein in einem Land hat, seine Geschäftspraktiken sich aber auf den Wettbewerb in einem anderen Land auswirken, kann es bereits zu Kompetenzüberschneidungen und vor allem auch zu handfesten Interessenkonflikten kommen.

Schließlich kann es in diesem Zusammenhang auch zu einer Instrumentalisierung nationaler Wettbewerbspolitik zu handelspolitischen Zwecken kommen. Dies geschieht, wenn nationale Wettbewerbsbehörden wettbewerbswidriges Verhalten inländischer Unternehmen immer dann mit Nachsicht behandeln oder gar fördern, wenn sich dieses wettbewerbswidrige Verhalten vorwiegend auf ausländische Märkte auswirkt. Als Beispiel hierzu werden häufig die vom deutschen Kartellverbot genau zu diesem Zwecke ausgenommenen Exportkartelle angeführt. In jedem Falle besteht im Zusammenhang mit diesen vielfältigen Kompetenz- und Interessenkonflikten ein Handlungsbedarf auf internationaler Ebene.

Handlungsempfehlungen

- Bemühungen um ein global einheitliches Wettbewerbsrecht und eine globale Wettbewerbsbehörde stehen die Interessen der nationalen Regierungen entgegen.
- Eine wichtige Quelle internationaler Wettbewerbsbeschränkungen wird durch das dichter werdende Regelwerk der WTO zunehmend zum Versiegen gebracht: Die Quelle der staatlich sanktionierten Wettbewerbsbeschränkungen. Es besteht breite Übereinstimmung darüber, dass diese Form der Wettbewerbspolitik auf globaler Ebene am besten aufgehoben ist. Für die „klassische“ Wettbewerbspolitik wird man sich fürs erste auf möglichst trennscharfe Regeln zur Abgrenzung der jeweiligen nationalen Wettbewerbspolitik einigen müssen.

4.7 Die Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme

Hans Jürgen Rösner

Die zunehmende weltwirtschaftliche Integration hat vor dem Hintergrund des ideologischen Niedergangs des sozialistischen Alternativparadigmas dazu geführt, dass die bisherige Systemkonkurrenz einer weitgehend unangefochtenen Dominanz westlicher Demokratievorstellungen und marktwirtschaftlichen Ordnungsdenkens gewichen ist. Aus dem Wettbewerb der Systeme ist damit ein Wettbewerb um die bestmögliche institutionelle Ausgestaltung von Demokratie und Marktwirtschaft geworden. Nicht nur Produktionsstandorte und Arbeitskräfte stehen in zunehmend globaler Konkurrenz, sondern praktisch die gesamte institutionelle Ausgestaltung der Gesellschaft muss sich dem internationalen Vergleich stellen und kann zumindest nicht mehr ausschließlich nach nationalen Vorgaben

gestaltet werden. Je mobiler das Kapital wird und je schneller sich die jeweils neuesten Technologiestandards weltweit produktiv einsetzen lassen, desto größere Bedeutung werden dabei insbesondere dem Qualifikationsniveau der Arbeitnehmer und den Arbeits- und Sozialkosten als regionalen Wettbewerbsfaktoren zukommen.

Das Industriemodell sozialer Sicherung wird obsolet

Die wachsende Verflechtung von Wirtschafts- und Sozialräumen lässt aber nicht nur unterschiedliche Arbeits- und Sozialstandards konkurrierend aufeinandertreffen sondern ebenso differierende sozialpolitische Leitvorstellungen. Insbesondere westeuropäische Sozialstaatskonzeptionen, wie auch die „Soziale Marktwirtschaft“, sind damit auf den Prüfstand gekommen. Der kontinuierlich vollzeitbeschäftigte Industriearbeiter als Alleinernährer seiner Familie war die zentrale Sozialfigur, die der Sozialversicherungsstaat zu schützen versprach, so dass es nahe lag, die Risikovorsorge um bestimmte Formen abhängiger Erwerbstätigkeit herum zu konstruieren, wie sie für die Standarderwerbsbiografien des Industriezeitalters kennzeichnend gewesen sind. Dieses „Industriemodell sozialer Sicherung“ droht mit dem sich abzeichnenden strukturellen Wandel zu einer globalisierten Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft zunehmend obsolet zu werden. Neben demografischen Veränderungen, die weltweit stattfinden und in keinem direkten Zusammenhang mit dem Globalisierungsphänomen stehen, sind es vor allem die im Übergang von industriewirtschaftlichen zu dienstleistungsorientierten Beschäftigungsstrukturen zunehmend differenzierten und individualisierten Erwerbsbiografien, die den Bestand der Sozialversicherungen in ihrer bisherigen Form konzeptionell in Frage stellen: Erstens nimmt die Bedeutung kontinuierlicher Vollzeiterwerbstätigkeit in Form tariflich festgelegter sowie arbeits- und sozialrechtlich normierter „Normalarbeitsverhältnisse“ tendenziell ab. Zweitens fächern sich die Strukturen abhängiger Erwerbstätigkeit durch das Vordringen von Teilzeitarbeit, Zeitarbeit, Leiharbeit,

Telearbeit und vielfältigen weiteren atypischen Beschäftigungsformen immer weiter auf, und auch die Grenzen zwischen abhängiger und selbständiger Erwerbstätigkeit werden zunehmend unscharf. Drittens schließlich führen das nur noch geringe Wirtschaftswachstum und die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit dazu, dass die Masseneinkommen langsamer steigen und dass weniger Erwerbspersonen finanziell zur sozialen Sicherung beitragen.

Ohne tiefgreifende konzeptionelle Änderungen könnte diese Entwicklung dazu führen, dass mit dem Übergang in ein postindustrielles Zeitalter zwar die Ansprüche an die Sozialversicherungen zumindest nicht geringer werden, während die Beitragsleistungen damit nicht Schritt halten, zumal sich viele der neuen Beschäftigungsformen mit den bisherigen Anforderungen an eine Mitgliedschaft in der Sozialversicherung oftmals nur schwer in Einklang bringen lassen oder bei Arbeitslosigkeit und im Alter nur unzureichende Sicherungsansprüche begründen. Eine der wesentlichen Ursachen für den damit wachsenden Reformbedarf besteht darin, dass die zunehmende Dominanz marktwirtschaftlicher Prinzipien auch zu einer Dominanz der mit dem Faktor Kapital verbundenen "Shareholder values" gegenüber den mit dem Faktor Arbeit verbundenen "Stakeholder values" zu führen scheint. Im globalen Wettbewerb vermag Kapital aufgrund seiner größeren Mobilität höhere Renditen zu erreichen als der weniger mobile Faktor Arbeit. Dies führt zumindest tendenziell dazu, dass Kapitaleinkommen stärker steigen werden als Arbeitseinkommen. Zudem sind die Interessen der Kapitaleigner weltweit identisch und bedürfen keiner weiteren Koordination, wohingegen die Interessen der Arbeitnehmer eher divergieren und zudem organisatorisch zersplittert sind. Und schließlich scheint angesichts einer dauerhaft hohen Arbeitslosigkeit und eines zunehmenden Standortwettbewerbs auch die Durchsetzungsfähigkeit gewerkschaftlicher Gegenmacht weltweit abzunehmen, so dass die traditionellen Umverteilungsmechanismen an Bedeutung verlie-

ren, zumal auch die staatliche Sozialpolitik - zumindest in ihrer bisherigen Funktionsweise - auf dem Rückzug zu sein scheint.

Minderqualifizierte im globalen Verdrängungswettbewerb

Die beschriebenen Auswirkungen werden aber nicht alle abhängig Erwerbstätigen in vergleichbarer Weise treffen, sondern primär diejenigen, die auf die neuen Arbeitsmarkterfordernisse nicht angemessen reagieren können. Insbesondere ist aus dem zunehmenden globalen Standortwettbewerb ein weltweites Überangebot an Arbeitskräften mit niedriger oder mittlerer Qualifikation zu erwarten, so dass sich die Beschäftigungsbedingungen entsprechend dem Grad der beruflichen Qualifizierung auseinander entwickeln werden. Daraus könnte eine Dualisierung in der Erwerbsgesellschaft zwischen denjenigen entstehen, die über einen rechtlich gefestigten und materiell attraktiven Beschäftigungsstatus verfügen, und denjenigen, die nur unstetige und befristete sowie arbeits- und sozialrechtlich wenig gesicherte Beschäftigungsoptionen wahrzunehmen vermögen. Der als Sozialversicherungsstaat konstruierte deutsche Sozialstaat käme damit von zwei Seiten in Bedrängnis; denn wer die Beschäftigungschancen des Globalisierungszeitalters erfolgreich wahrzunehmen vermag und von den steigenden Qualifikationsrenditen profitiert, wird die traditionellen Sicherungsangebote eher als Umverteilung zu seinen Lasten empfinden und lieber private Risikoversorge betreiben wollen. Wer aber nicht zu den Gewinnern zählt, sondern die für ihn bislang erreichbaren Beschäftigungsbedingungen zunehmend durch eine globale Abwärtskonkurrenz zwischen Minderqualifizierten bedroht sieht, wird in noch größerem Maße als bislang schon auf den Schutz staatlicher Sozialversicherungen angewiesen sein. Nötig wäre deshalb eine bewusste Neuausrichtung des bislang vorwiegend mittelstandsorientierten Systems sozialer Sicherung auf die spezifischen Beschäftigungsprobleme und sozialen Bedürfnislagen von Niedrigeinkommensbeziehern, so dass auch bei

unstetiger und relativ schlecht bezahlter Erwerbstätigkeit ein ausreichender Sicherungsstatus erreicht wird.

Zur Durchsetzbarkeit von Arbeits- und Sozialstandards

In der bisherigen Diskussion darüber, wie der Sozialstaat auf diese neuen Herausforderungen angemessen reagieren könnte, scheinen defensive Strategien zu überwiegen, die eine Festlegung bestimmter Mindestbeschäftigungsbedingungen zum Ziel haben. Derartige Arbeits- und Sozialstandards könnten als Bestandteil internationaler Vereinbarungen weltweit implementiert werden oder, wenn sich dies als nicht durchsetzbar erweisen sollte, wenigstens so, dass der inländische Arbeitsmarkt vor der Niedriglohnkonkurrenz ausländischer Arbeitskräfte geschützt wird. Insbesondere von seiten deutscher Gewerkschaften wird angestrebt, über die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) in Genf derartige Mindeststandards einzuführen, zumal hier bereits zahlreiche Vereinbarungen über Beschäftigungsbedingungen vorliegen. Diese Absicht erscheint zwar verständlich, stößt aber auf zahlreiche Widerstände. Zunächst muss man sich vergegenwärtigen, dass die IAO eine auf den Prinzipien von Freiwilligkeit und Stimmengleichheit gegründete Organisation darstellt. D.h. die IAO kann zwar Normen formulieren, diese werden aber nur dann bindend, wenn das entsprechende Übereinkommen von der jeweiligen Regierung ratifiziert und in eine entsprechendes nationales Recht umgesetzt wird. IAO-Mitgliedsländer mit noch wenig ausgebauten Sozialsystemen, schwachen Gewerkschaften und entsprechend niedrigen Arbeits- und Sozialkosten sehen gerade darin oftmals einen natürlichen Wettbewerbsvorteil, zumal ihnen nach wie vor viele Absatzmärkte in den westlichen Industriegesellschaften verschlossen bleiben. Die Absicht, Mindesteinsatzbedingungen für eine der wenigen wettbewerbsfähigen Ressourcen einzuführen, über die diese Länder reichlich verfügen, wird als neue Form von Protektionismus gesehen und entsprechend abgelehnt werden.

Alternativ könnten Arbeits- und Sozialstandards innerhalb der Welthandelsorganisation (WTO) formuliert werden. Eine etwaige Niedriglohnkonkurrenz zum Beispiel aus Entwicklungs- und Staatshandelsländern könnte als "Sozialdumping" interpretiert werden. Auf eine Übertragung derartiger Aufgaben auf die WTO ist aber die WTO in ihrer gegenwärtigen Form weder fachlich noch prozedural vorbereitet. Neben der Frage nach Durchsetzbarkeit werfen Mindeststandards allerdings noch weitere Probleme auf, wie sie am Beispiel des beabsichtigten weltweiten Verbots von Kinderarbeit bereits ansatzweise deutlich geworden sind. Zum einen müsste bei der Formulierung dem Entwicklungsstand sowie den kulturellen Eigenheiten des jeweiligen Adressatlandes Rechnung getragen werden; zum anderen wäre danach zu fragen, welche Ziele denn überhaupt (und in welcher Reihenfolge) vorgegeben werden könnten und mit welchen Methoden und Instrumenten ihre Realisierung angestrebt werden soll. Abgesehen davon, dass darüber selbst zwischen den Industrieländern oftmals keine Einigkeit besteht, würde die Formulierung bestimmter sozialer oder ökologischer Vorgaben willkürlich erscheinen. Angesichts der durchaus auch in den hochentwickelten Industrieländern noch vielfältigen ungelösten Probleme im Bereich der sozialen Sicherung und im Umweltschutz wäre dies eine fragwürdige Vorgehensweise.

Die Förderung sozialstaatlicher Entwicklung

Im Bereich der sozialen Sicherung kann davon ausgegangen werden, dass die Menschen überall auf der Welt die gleichen sozialen Bedürfnisse nach Nahrung und Kleidung, nach Obdach und Gesundheit sowie nach Schutz gegen die alltäglichen Lebensrisiken haben. Unter demokratischen gesellschaftlichen Bedingungen ist es deshalb wenig wahrscheinlich, dass die Globalisierungsprozesse einen sozialdarwinistischen Unterbietungswettbewerb einleiten werden. Viel eher ist zu erwarten, dass gerade der durch fortschreitende informative Vernetzung verbesserte Kenntnisstand über die jeweiligen Lebens- und Arbeitsbedingungen zu

vermehrten Ansprüchen an die gesellschaftliche Wohlfahrt führen wird. Insbesondere sollte die Attraktivität mancher hierzulande eher geschmähter sozialstaatlicher „Errungenschaften“ auf die Mittelstandsschichten aufstrebender Entwicklungsgesellschaften keineswegs unterschätzt werden. Es ist deshalb anzunehmen, dass nur eine gewisse zeitliche Asymmetrie zwischen der wirtschaftlichen, politischen und sozialen Entwicklung besteht, und dass auch in nach- bzw. aufholenden Schwellenländern früher oder später soziale Sicherungssysteme entstehen werden. Südkorea ist dafür bereits ein deutliches Beispiel. Allerdings zeigen Gegenbeispiele, dass dieser Prozess keineswegs automatisch abläuft, sondern durch demokratische gesellschaftliche Institutionen, wie zum Beispiel politische Parteien, Gewerkschaften sowie andere Interessenverbände und Selbsthilfeorganisationen, initiiert und gefördert werden kann.

Die Vorstellung, dass sich daraus eines Tages so etwas wie ein gemeinschaftliches „Weltsozialmodell“ entwickeln könnte, sollte aber nicht den Blick für die Aufgaben verstellen, die im eigenen Lande zu erledigen sind. Die sich abzeichnende wachsende Bedeutung der Sozialsysteme im globalen Standortwettbewerb sollte deshalb als Chance zu einem internationalen Vergleich der Antworten auf die Frage verstanden werden, die für jedes soziale Sicherungssystem gestellt werden muss. Es ist dies die Frage nach der Abgrenzung der Aufgaben im Bereich der Risikoversorge, die von der Gemeinschaft und damit besser in der Makrosphäre des Staates gelöst werden sollten, und den Aufgaben, die besser vom Einzelnen selber und damit in der Mikrosphäre des einzelnen Haushalts bzw. der einzelnen Unternehmung gelöst werden können und sollten. Die erfolgreiche Bewältigung des Problems, die Verantwortlichkeiten zwischen dem Einzelnen und der Gemeinschaft neu abzuwägen und gegeneinander abzugrenzen, wird darüber entscheiden, ob der Beschäftigungswandels zum einen von industriewirtschaftlichen in dienstleistende

Tätigkeiten, zum anderen von der traditionellen Vollzeiterwerbstätigkeit in vielfältige Formen sozialgeschützter Teilzeitbeschäftigung und neuer selbständiger Erwerbstätigkeit gelingt. Dies ist wohl auch die größte Herausforderung, die von der Globalisierung des Standortwettbewerbs als Neue Soziale Frage gegenwärtig an die Sozialpolitik gestellt wird.

Handlungsempfehlungen

- Die Formulierung und Durchsetzung von Arbeits- und Sozialstandards auf globaler Ebene sollte nicht durch einseitige Vorgaben sondern auf dem Wege eines partnerschaftlichen Dialogs angestrebt werden.
- In der Entwicklungszusammenarbeit sollte durch die Förderung geeigneter demokratischer Institutionen der Aufbau sozialer Sicherungssysteme vorangetrieben werden.
- Der intensivierte Standortwettbewerb hat auch innerhalb der westlichen Industriestaaten und hier nicht zuletzt in der Bundesrepublik Deutschland zu einem steigenden internen Reformbedarf geführt, der eine Neuabgrenzung zwischen privater und öffentlicher Risikovorsorge und eine stärkere Bedürftigkeitsorientierung unumgänglich erscheinen lässt.

4.8 Die Brisanz der globalen Umweltproblematik

Charlotte Kreuter-Kirchhof

Naturwissenschaftliche Erkenntnisse belegen, dass schwerwiegende vom Menschen verursachte Umweltprobleme unser Ökosystem Erde bedrohen. Dabei ist nicht nur die Lebensgrundlage des Menschen bedroht, sondern es geht um den Erhalt der Schöpfung insgesamt. Der Erhalt der Umwelt ist zugleich eine Frage der Gerechtigkeit zwischen den Genera-

tionen. Wir dürfen heute nicht auf Kosten unserer Kinder und Kindes-
kinder leben. Globale im Gegensatz zu lokalen Umweltproblemen haben
globale Ursachen und Auswirkungen. Indem die Bekämpfung dieser Um-
weltprobleme auf globaler Ebene nur auf dem Wege internationaler Zu-
sammenarbeit organisiert werden kann, muss der globale Umweltschutz
als Herausforderung der Globalisierung gesehen werden. Zu diesen glo-
balen Umweltproblemen zählen in erster Linie die Veränderung des Welt-
klimas, der Abbau der Ozonschicht, der Rückgang der Artenvielfalt, die
Ausbreitung der Wüsten, der Raubbau an den Wäldern und die Ver-
schmutzung internationaler Gewässer.

Die Notwendigkeit, schnell angemessene Maßnahmen zum Schutz des
Klimas zu ergreifen, belegen erneut die kürzlich veröffentlichten neuen
Zahlen und Analysen des Zwischenstaatlichen Ausschusses über Klima-
änderungen (Intergovernmental Panel on Climate Change). Hiernach ist
im vergangenen Jahrhundert die globale Durchschnittsoberflächentem-
peratur auf der Erde um 0,6 Grad Celsius gestiegen; bis zum Jahr 2100
wird sie sich voraussichtlich um 1,4 bis 5,8 Grad Celsius erhöhen. Nach
diesen Erkenntnissen gibt es neue und stärkere Hinweise darauf, dass
der größte Teil der Erderwärmung in den vergangenen 50 Jahren der Ak-
tivität des Menschen zuzuschreiben ist.

Die Staaten haben versucht, durch eine Vielzahl von bilateralen und mul-
tilateralen Verträgen auf diese alarmierenden Entwicklungen zu reagie-
ren. Dennoch sind diese Verträge in ihrer heutigen Ausgestaltung oftmals
nicht in der Lage, die jeweiligen Umweltbelange effektiv zu schützen. Oft
fehlt der politische Wille, die als notwendig erkannten Maßnahmen wirk-
sam umzusetzen. Angesichts der gravierenden Umweltprobleme und des
zwar wichtigen aber doch begrenzten Erfolges der bisherigen internatio-
nalen Maßnahmen zum Schutz der Umwelt, stellt sich somit die Frage,
wie das internationale Regime zum Schutz der Umwelt verbessert wer-
den könnte.

Notwendig sind zum einen effektive Durchsetzungsmechanismen für alle internationalen Umweltabkommen. Es muss sichergestellt werden, dass die internationalen Verpflichtungen zum Schutz der Umwelt von allen Staaten wirksam umgesetzt werden. Dafür muss verlässlich festgestellt werden, ob die Vertragsparteien ihre Verpflichtungen zum Schutz der Umwelt erfüllt haben. Gegebenenfalls muss eine festgestellte Nichterfüllung der Verpflichtungen angemessen sanktioniert werden. Zum anderen hat die Vielzahl der internationalen Verträge zum Schutz der Umwelt und der durch sie geschaffenen Institutionen zu einer Fragmentierung und Segmentierung der internationalen Regelungen zum Umweltschutz geführt. Die sich wechselseitig bedingenden Umweltprobleme aber können nicht isoliert voneinander gelöst werden. So hängt zum Beispiel der Schutz der Artenvielfalt mit dem Schutz der Wälder zusammen. Der Schutz der Wälder wiederum dient gleichzeitig dem Klimaschutz. Notwendig ist daher eine verbesserte Koordination der einzelnen Umweltregime. Dies würde auch Synergieeffekte freisetzen. Angesichts der begrenzt zur Verfügung stehenden Mittel müssen bei ihrer Verwendung systematisch Prioritäten gesetzt werden. Um unnötige Doppelzuständigkeiten zu vermeiden, müssen zudem die Kompetenzen der einzelnen Umweltinstitutionen klar voneinander abgegrenzt werden. Dabei sollte auch der enge Zusammenhang zwischen Umwelt und wirtschaftlicher Entwicklung berücksichtigt werden. Die Bekämpfung der Armut und der Schutz der Umwelt hängen eng miteinander zusammen und voneinander ab. Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung kann hierbei als Leitbild dienen. Technologietransfer, Kapazitätsaufbau und Entwicklungshilfemittel sind notwendig, um den Entwicklungsländern eine nachhaltige Entwicklung zu ermöglichen.

1972 wurde das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) als ein „kleines Sekretariat“ gegründet. Die meisten der genannten globalen Umweltprobleme waren damals nicht bekannt. Dementsprechend wurde UNEP weder mit dem notwendigen Mandat noch mit den notwendigen

Mitteln ausgestattet, um diese Umweltprobleme zu lösen. Erforderlich ist aber eine starke, zentrale internationale Umweltinstitution, die in der Lage ist, den Umweltbelangen auf internationaler Ebene effektiv und glaubwürdig Gehör zu verleihen. Nicht nur die letzten Verhandlungen im Rahmen der WTO haben gezeigt, dass das internationale Handelssystem und Umweltbelange miteinander in Einklang gebracht werden müssen. Die WTO aber darf nicht überlastet werden; sie hat weder das Mandat noch die notwendigen Sachkenntnisse, um Fragen wie den internationalen Schutz der Umwelt zu lösen. Auch als Gegengewicht zur WTO bedarf es daher einer internationalen Umweltschutzinstitution. Um einen effektiven Beitrag zum Schutz der globalen Umwelt leisten zu können, müsste diese Organisation mit den dafür notwendigen finanziellen und personellen Mitteln und dem notwendigen Mandat ausgestattet werden. Ihr Standort darf dabei ihre Arbeit nicht behindern.

Handlungsempfehlungen

- Die Zuständigkeiten bestehender internationaler Umweltschutzinstitutionen müssen klar voneinander abgegrenzt werden. Ihre Bemühungen zum Schutz der Umwelt müssen besser koordiniert und Prioritäten müssen systematisch gesetzt werden.
- Zur besseren Koordination der bestehenden internationalen Umweltinstitutionen und zur Abstimmung der Tätigkeiten und Belange im internationalen Umweltschutz wird eine starke zentrale internationale Umweltschutzinstitution benötigt. Diese könnte als Gegengewicht zur WTO dienen und den Belangen des Umweltschutz international effektiv Gehör verschaffen.
- Effiziente Durchsetzungsmechanismen sollten integraler Bestandteil aller internationalen Umweltschutzregime werden.
- Der Transfer von modernen umweltfreundlichen Technologien in die Entwicklungsländer und der Kapazitätsaufbau in den Entwicklungslän-

dern muss gefördert werden, um eine nachhaltige Entwicklung dieser Länder zu unterstützen.

4.9 Die Verbreitung von Normen und Werten

Andreas Jacobs

Globalisierung geht mit der weltweiten Verbreitung von Normen und Werten einher. Bei der Betrachtung der zivilisatorischen und kulturellen Folgen der Globalisierung ergibt sich allerdings ein zwiespältiges Bild. Auf der einen Seite hat die mit der globalen Entgrenzung und Vernetzung einhergehende Ausbreitung westlicher Lebens- und Denkformen zu einer immer stärkeren globalen Bedeutung der Forderung nach politischen Freiheiten und nach der Akzeptanz fundamentaler Grundrechte geführt. Obwohl diese Tendenz in vielen nicht-westlichen Gesellschaften vielfach als kulturelle Dominanz empfunden wird, hat sie doch dazu beigetragen, dass zumindest die rechtliche Institutionalisierung der Menschenrechte voranschreitet.

Auf der anderen Seite sind aber auch die Hoffnungen auf eine tatsächliche Verbreitung allgemein akzeptierter Normen und Werte bislang enttäuscht worden. Der von vielen erhoffte zivilisatorische Homogenisierungseffekt, welcher der weltweiten Ausdehnung der westlich geprägten, marktwirtschaftlichen Produktionsweise und Technologie zugeschrieben wurde, ist ausgeblieben. Vielmehr haben Schwierigkeiten bei der Anpassung an Globalisierungsphänomene in vielen Regionen zur Stärkung der eigenen kulturell-zivilisatorischen Identität beigetragen. Daneben waren es aber auch gerade Anpassungs- und Modernisierungserfolge (vor allem in Asien), die ein größeres kulturelles Selbstbewusstsein erzeugt haben.

Diese Gleichzeitigkeit von kultureller Vereinheitlichung und Differenzierung schlägt sich nicht zuletzt in der Menschenrechtsproblematik nieder. Eine Tendenz zur tatsächlichen Durchsetzung elementarer Grundrechte ist im globalen Maßstab allenfalls in Ansätzen erkennbar. Insbesondere Regierungen einiger Entwicklungsländer lehnen die Propagierung und Entwicklung eines universalen Menschenrechtskonzeptes ab. Staaten wie etwa China wehren sich mit Nachdruck gegen einen Universalismus der Menschenrechte und setzen sich statt dessen für ein regionales d.h. Asien-spezifisches Menschenrechtskonzept jenseits internationaler Menschenrechtsstandards ein. Aus chinesischer Perspektive stellen die gegenwärtig formulierten Menschenrechte das Produkt einer individualistischen, westlich philosophischen Tradition dar, das auf nicht-westliche Gesellschaften nicht übertragen werden kann.

Einen anderen Weg geht hier der Ansatz der kulturellen Kontextualisierung. Dieser Ansatz geht davon aus, dass es einen Grundbestand universal gültiger Menschenrechte gibt, verweist aber auf die Notwendigkeit unterschiedliche Formen zu finden, diese Rechte auszugestalten. Das Gebot der Teilhabe an der politischen Willensbildung kann sich beispielsweise durch verschiedene Praktiken der politischen Einflussnahme und Mitbestimmung ausdrücken. Der Versuch, die eigenen Normen und Werte im Rahmen anderer kultureller Kontexte zu propagieren und konkretisieren darf aber nicht zu einer Verwässerung der eigenen normativen Grundüberzeugungen und somit zu einem Werterelativismus führen. Trotz der sich nach dem 11. September 2001 erneut zuspitzenden Debatte um kulturelle Hegemonie der westlichen Wertvorstellungen zu bleibt auch weiterhin zu hoffen, dass das „westliche Toleranzmodell“ (Werner Weidenfeld) weltweit Schule machen wird und ihm aufgrund seiner kulturellen Vielfalt und der Integrationsleistung seiner politischen Kultur eine Schlüsselrolle bei der Vermittlung der Kulturen zuwächst. Vielfach wird argumentiert, dass Offenheit und Toleranz auch ein ent-

wicklungspolitisches und damit wirtschaftliches Gebot darstellen, denn je weiter der ökonomische Entwicklungsprozess voranschreitet, desto unverzichtbarer wird die Freiheit des Denkens als elementare Voraussetzung für Kreativität.

Die Zukunftsaufgabe deutscher und europäischer Politik wird also darin bestehen, den Dialog der Kulturen auf allen Ebenen offensiv voranzutreiben und dabei vor allem die Suche nach gemeinsamen Wertüberzeugungen zu fördern.

Handlungsempfehlungen

- Kulturelle Unterschiede dürfen nicht zur Dialogunfähigkeit führen. Beim interkulturellen Dialog müssen andererseits aber auch die eigenen Wertgrundlagen propagiert und aufrechterhalten werden
- Das Verhältnis zwischen den Kulturen sollte in Menschenrechtsfragen nicht von einem Kulturrelativismus sondern von einer kulturellen Kontextualisierung geprägt sein.
- Der interkulturelle Dialog sollte sich auf die Suche gemeinsamer Wertüberzeugungen im Sinne eines globalen normativen Grundkonsenses konzentrieren. Dies dient auch dazu, den „harten Kern“ der Menschenrechte (Recht auf Leben) zu stärken und auf ihre universelle Anerkennung hinzuarbeiten.

4.10 Die globale Vernetzung von Zivilgesellschaften

Peter Birle

Der Begriff der Zivilgesellschaft ist zu einem Modewort der internationalen Demokratie- und Entwicklungsdiskussion geworden. Im Hinblick auf die nationalstaatliche Ebene bezeichnet der Begriff eine zwischen Privat-

sphäre (Individuum, Familie) und Staat angesiedelte Ebene des politischen Gemeinwesens, in der Kollektivakteure, die über ein Mindestmaß an Autonomie gegenüber dem Staat verfügen und deren Zielsetzungen sich im weitesten Sinne an öffentlichen Belangen orientieren, Interessen, Werte und Forderungen artikulieren. Die Akteurspalette einer so verstandenen Zivilgesellschaft umfasst eine Vielzahl formaler und informeller Organisationen, sie reicht von Interessengruppen wie Gewerkschaften und Unternehmerverbänden über religiöse Gruppierungen bis hin zu sozialen Bewegungen (Menschenrechts-, Stadtteil-, Frauen-, Umweltgruppen, etc.). Die Zivilgesellschaft ist weder eine Handlungsebene des interessierter oder altruistischer Akteure noch ein herrschaftsfreier Raum. Sie kann auch nicht per se als demokratieförderliche Sphäre betrachtet werden.

Die Demokratisierungspotenziale der Zivilgesellschaft können nur kontextabhängig erschlossen werden. Es kann zwar durchaus danach gefragt werden, welche Funktionen bzw. Leistungen von „der“ Zivilgesellschaft bzw. von den zivilgesellschaftlichen Akteuren erwartet werden, dabei gelangen Anhänger unterschiedlicher demokratietheoretischer Positionen jedoch zu divergierenden Antworten, je nachdem, ob z.B. Partizipation und Teilhabe oder Stabilität und Regierbarkeit als höherrangige Zielvorgaben gelten. Aufgrund der Vielfalt und Heterogenität der handelnden Akteure sind zudem pauschale Aussagen über „die“ Zivilgesellschaft eines Landes mit größter Vorsicht zu genießen. Dies gilt umso mehr, wenn wir danach fragen, welchen Beitrag zivilgesellschaftliche Akteure im Rahmen eines globalen Ordnungsrahmens leisten können und sollen.

Wenn von internationaler Zivilgesellschaft die Rede ist, wird damit meist auf einige international agierende Nichtregierungsorganisationen Bezug genommen. Im Verlauf des vergangenen Jahrzehnts sind aber auch andere, primär nationalstaatlich operierende NGOs international in Erscheinung getreten; in Themenbereichen wie Umwelt, Wirtschaft und Entwick-

lung entstanden europäische und internationale Netzwerke. Um deren tatsächliche Potenziale realistisch einschätzen zu können, wäre es jedoch sehr wichtig, die inneren Strukturen und Dynamiken besser zu kennen. Es gilt festzuhalten, dass die Akteurspalette der internationalen Zivilgesellschaft sich durch eine große Heterogenität, durch vielfältige Asymmetrien und auch durch Konkurrenzverhältnisse auszeichnet, beispielsweise zwischen gemäßigten und radikalen, großen und kleinen, finanzstarken und finanzschwachen, pragmatischen und fundamentalistischen oder zwischen lobby-orientierten und bewegungs-orientierten NGOs. An basisdemokratischen Leitbildern orientierten Akteuren stehen andere entgegen, die sich zu regelrechten „NGO-Multis“ entwickelt haben und als „global player“ operieren. Nicht zu vergessen sind auch die Unterschiede zwischen Nord- und Süd- bzw. zwischen Industrieländer- und Entwicklungsländer-NGOs.

Welche Erwartungen kann und soll man angesichts dieser Heterogenität an die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure im internationalen System richten? Zweifellos gibt es eine Fülle von Funktionen, die zivilgesellschaftliche Akteure im Rahmen des Globalisierungsprozesses übernehmen können: NGOs können bei der Kontrolle und Kritik an Entscheidungen mitwirken und sich um „accountability“ derjenigen Instanzen bemühen, die unsere Welt ordnen und gestalten. Auf diese Weise können sie einen Beitrag dazu leisten, ein internationales System von checks and balances zu errichten. Einige NGOs können Expertise in internationale Debatten einbringen, Handlungsalternativen aufzeigen und so zu aktiven Mitgestaltern der internationalen Ordnung werden. Gleichzeitig können sie unter bestimmten Voraussetzungen einen Beitrag zur Herausbildung einer internationalen Öffentlichkeit bzw. Gegenöffentlichkeit und zu mehr Transparenz im Bereich der internationalen Beziehungen leisten.

Trotzdem ist vor zu hohen Erwartungen an die internationale Zivilgesellschaft zu warnen. NGOs können immer nur komplementär zu Regierungen und internationalen Organisationen bzw. Regimen operieren, sie

können diese nicht ersetzen. Sie verfügen nicht über die Repräsentativität und Legitimation von demokratischen Regierungen, die aus freien und geheimen Wahlen hervorgegangen sind. Die Lösung von – nationalen und internationalen – Problemen ist und bleibt eine Aufgabe nationaler und internationaler Entscheidungsträger. Darüber hinaus kann im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Staaten bzw. internationalen Organisationen einerseits und zivilgesellschaftlichen Akteuren andererseits zwischen drei Problemperspektiven unterschieden werden:

Erstens stellt sich für Staaten und internationale Organisationen, die zum Dialog mit zivilgesellschaftlichen Akteuren grundsätzlich bereit sind, das Problem der Auswahl der Teilnehmer, denn angesichts der Vielfalt und Heterogenität zivilgesellschaftlicher Aktivitäten ist es sehr schwer, die Repräsentativität und die Legitimationsgrundlage einzelner zivilgesellschaftlicher Akteure zu beurteilen. Grundsätzlich könnten die NGOs selbst ihre Kooperationsstrukturen so organisieren, dass Repräsentativität und Legitimität gewährleistet sind. In der Tat hat es in den vergangenen Jahren auch auf internationaler Ebene Fortschritte in der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen NGOs gegeben, in zahlreichen Themenbereichen wurden internationale Netzwerke aufgebaut. Gleichzeitig zeigt die Erfahrung des letzten Jahrzehnts jedoch auch, dass vor allem große NGOs eher dazu neigen, ihre eigenen Strukturen zu transnationalisieren und sich zu „global players“ zu wandeln, die weltweit präsent und handlungsfähig sind. Ein allgemein akzeptiertes Regelwerk für die Partizipation von NGOs bei internationalen Verhandlungsprozessen existiert bislang nicht.

Zweitens ist auch aus der Perspektive zivilgesellschaftlicher Organisationen eine verstärkte Partizipation an der Gestaltung der internationalen Ordnung mit einer Reihe von Herausforderungen verbunden. Die Komplexität internationaler Verhandlungen stellt große Anforderungen im Hinblick auf Professionalität und fachliche Kapazitäten zivilgesellschaftlicher

Organisationen. Zudem erfordert eine kontinuierliche Präsenz auf internationaler Ebene umfassende Ressourcen und ist sehr kostenintensiv. Nur wenige NGOs können dies leisten.

Drittens birgt die Chance der Partizipation stets auch die Gefahr der Ko-optation und Instrumentalisierung. Verschiedene internationale Organisationen haben seit Anfang der 90er Jahre die internationale Zivilgesellschaft „entdeckt“. Die Akkreditierungspraxis internationaler Organisationen wurde liberaler gestaltet, wodurch zahlreiche NGOs an den globalen Konferenzen des vergangenen Jahrzehnts teilnehmen konnten. Organisationen wie die Vereinten Nationen, die Weltbank oder die Europäische Union sind verstärkt dazu übergegangen, Mittel zur Durchführung von Programmen und Projekten unter Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure zur Verfügung zu stellen. Je mehr sich NGOs verantwortlich in Politikabsprachen einbinden lassen, desto geringer werden jedoch ihre Handlungsspielräume.

Es bleibt festzuhalten, dass internationale zivilgesellschaftliche Akteure eine Fülle von nützlichen Funktionen bei der Diskussion und Gestaltung der zukünftigen internationalen Ordnung übernehmen können. Diese Funktionen können mit den Begriffen Kontrolle und Kritik, Handlungsalternativen, Öffentlichkeit und Pluralismus zusammengefasst werden. Genauso wie zivilgesellschaftliche Akteure auf nationalstaatlicher Ebene kein Ersatz für ein funktionierendes Parteiensystem sein können, sondern nur komplementär zu den Instanzen der politischen Gesellschaft sinnvoll sind, können internationale zivilgesellschaftliche Organisationen kein Ersatz für verantwortlich handelnde Regierungen und internationale Organisationen sein. Als komplementäre Instanzen können sie jedoch sehr wohl einen wichtigen Beitrag zur Gestaltung einer zukunftsfähigen internationalen Ordnung leisten.

Handlungsempfehlungen

- Die Vorstellung von einer internationalen Zivilgesellschaft als „Rückgrat einer universalen Weltordnung“ oder als „Steuerungsmechanismus des globalisierten Weltsystems“ ist unrealistisch und entspricht nicht dem ordnungspolitischen Grundkonsens in den westlichen Demokratien.
- Die Lösung globaler Probleme darf nicht in den Zuständigkeitsbereich zivilgesellschaftlicher Akteure übertragen werden, sondern muss Aufgabe politisch verantwortlicher Entscheidungsträger bleiben. Zivilgesellschaftliche Gruppierungen erfüllen bei der Lösung dieser Aufgaben aber eine wichtige Komplementärfunktion und sollten auf verschiedenen Ebenen in den politischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess einbezogen werden.
- Bei der Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure in diese Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse muss die Legitimationsgrundlage und Repräsentativität der entsprechenden Akteure genau geprüft werden.

5 Fazit

Andreas Jacobs

Es gehört zu den Paradoxien der gegenwärtigen gesellschaftlichen und politischen Auseinandersetzung um die Globalisierung, dass die sog. „Globalisierungsgegner“ sich gerade gegen diejenigen politischen Akteure wenden, welche auf dem Wege der internationalen Koordinierung und Kooperation eine effektive politische Steuerung der Globalisierung gewährleisten und damit das Primat des Politischen wahren wollen. Die vorangegangenen Überlegungen haben deutlich gemacht, dass an einer solchen verstärkten internationalen Zusammenarbeit kein Weg vorbei führt, wenn den zunehmenden Marginalisierungstendenzen in der sich globalisierenden Welt effektiv entgegengewirkt werden soll. Es mag eine Binsenweisheit sein und kann dennoch nicht oft genug betont werden: Weltprobleme erfordern weltweite und das heißt multilaterale Anstrengungen. Doch wenn eine gerechtere Verteilung der Globalisierungsgewinne das Ziel und die multilaterale Zusammenarbeit das (Transport)Mittel sind, welche Wege müssen dann eingeschlagen werden, um dieses Ziel zu erreichen? Die vorliegende Studie hat - um im Bild zu bleiben - einige Streckenabschnitte und Wegmarken aufgezeigt.

Verstärkter Forschungs- und Bildungsbedarf

Hinsichtlich der Risiken und Folgen von Globalisierungsprozessen sind noch viele Fragen offen. Gefordert ist daher eine verstärkte wissenschaftliche Beschäftigung mit diesem Phänomen. Nur auf der Grundlage neuen Wissens können globale Probleme wirkungsvoll gelöst werden. Umgekehrt macht eine wirkungsvolle Nutzung von Globalisierungschancen aber auch den zunehmenden Erwerb von fachspezifischen Kenntnissen durch den einzelnen notwendig. Dies resultiert in der Forderung nach

mehr Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten. Betroffen sind hiervon sowohl die westlichen Industriestaaten, einschließlich Deutschlands, vor allem aber die Entwicklungsländer, die im globalen Wissenswettbewerb zunehmend auf der Strecke zu bleiben drohen. Nur durch einen nachhaltigen Ausbau ihrer Bildungssysteme kann ein Großteil der Entwicklungsgesellschaft an der Globalisierung partizipieren und längerfristig auch eine internationale Wettbewerbsfähigkeit bei technologieintensiveren Gütern erlangen.

Strukturelle Reformen

Die der Globalisierung zugrundeliegenden Prozesse grenzüberschreitender Vernetzungen und Verflechtungen haben auf vielen Ebenen zu einem verstärkten Reformbedarf geführt. Die von den Industriestaaten dringend geforderte Abschaffung von Handelsbarrieren für solche Gütergruppen, bei deren Produktion Entwicklungsländer über internationale Wettbewerbsvorteile verfügen, ist nur ein Beispiel; die notwendige Neuabgrenzung zwischen privater und öffentlicher Risikoversorge einschließlich einer stärkeren Bedürftigkeitsorientierung ein anderes. Auch der zunehmende globale Wettbewerb um Investitionen macht strukturelle Reformen unumgänglich. Während dies in Deutschland und in den anderen Industriestaaten mit dem Ruf nach einer Verringerung der Regulierungsdichte und nach konsequenten, vereinfachenden steuerlichen Reformen einhergeht, stehen die Entwicklungsländer vor der Aufgabe eines Aufbaus stabiler politischer, rechtlicher und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen. Für alle gilt schließlich die Forderung nach einer an Stabilität und Nachhaltigkeit orientierten Geld- und Fiskalpolitik.

Schaffung neuer Handlungsinstrumente

Interne Reformanstrengungen machen aber nur den geringeren Teil einer Globalisierungsstrategie aus. Das Hauptgewicht wird auch weiterhin auf der Schaffung von ad hoc agierenden oder institutionalisierten Hand-

lungsinstrumenten auf internationaler Ebene liegen. Hier hat die vorliegende Studie eine Vielzahl von Handlungsoptionen aufgezeigt, die insgesamt auf eine verbesserte Abstimmung nationaler Politiken und auf eine verstärkte Regelung der Aktivitäten nichtstaatlicher Akteure und Transaktionen abzielen. Als Beispiele sei an dieser Stelle lediglich auf die Schaffung von multilateralen Investitionsabkommen, von geeigneten Kapitalmarktinstitutionen, von Standards der Publizität, der Rechnungslegung, des Controlling sowie des Risikomanagements und im Bereich des Umweltschutzes verwiesen. Internationalen Organisationen wie der WTO, dem IWF und der Weltbank wird hierbei ebenso eine wichtige Rolle zukommen wie bei der Schaffung und Harmonisierung einheitlicher internationaler Standards. Die Zuständigkeiten bestehender internationaler Institutionen müssen deshalb klarer voneinander abgegrenzt werden und vor dem Hintergrund eindeutiger Prioritätensetzungen besser koordiniert werden. Geeignete Durchsetzungsmechanismen für internationale Vereinbarungen sind dabei notwendig. Auch auf absehbare Zeit werden die Regierungen zu dem damit verbundenen Souveränitätstransfer allerdings nur sehr bedingt bereit sein.

Intensivierung des Nord-Süd-Dialogs

Die bereits heute offensichtliche Zweiteilung der globalen Gesellschaft bedarf vielfältiger politischer Maßnahmen, die unter dem Oberbegriff einer Intensivierung des Nord-Süd-Dialogs subsumiert werden können. Im Zentrum dieses Dialogs stehen nach wie vor die finanziellen und technischen Entwicklungshilfeverpflichtungen der westlichen Industriestaaten. Die Kürzungsmaßnahmen staatlicher Entwicklungsgelder, etwa durch die rot-grüne Bundesregierung, liefern deshalb das falsche Signal. Mit einem Anteil von 0,27 Prozent der Entwicklungshilfeausgaben am Bruttoinlandsprodukt liegt die Bundesrepublik derzeit weit weg von der 0,7 Prozent-Zielvorgabe der Vereinten Nationen. Die Hilfsleistungen anderer Industriestaaten fallen ähnlich gering aus, unrühmliches Schlusslicht bilden die

USA mit einem Anteil von 0,1 Prozent. Zweites Kernelement des Nord-Süd-Dialogs sollten Hilfestellungen bei den bereits angesprochenen internen Reformmaßnahmen sein. Unterstützung ist vor allem bei dem Aufbau von Strukturen nachhaltigen Wirtschaftens und bei einem Umbau der politischen Systeme im Sinne des Konzeptes von „good governance“ gefragt. Drittens ist ferner klar, dass die Formulierung und Durchsetzung gemeinsamer Standards auf globaler Ebene nicht durch einseitige Vorgaben des reichen Nordens sondern auf dem Wege eines partnerschaftlichen Dialogs mit den Ländern des Südens angestrebt werden soll. Dabei dürfen kulturelle und religiöse Unterschiede nicht zur Dialogunfähigkeit führen, sondern sollten vielmehr als Herausforderung an die Suche nach einem gemeinsamen ethischen Wert- und Menschenrechtskodex dienen.

Träger einer neuen globalen Ordnung

Fundamentalen Neuordnungsvorstellungen der internationalen Politik muss in zwei Richtungen eine Absage erteilt werden. Erstens entspricht die Vorstellung von einer zentralen Rolle zivilgesellschaftlicher Gruppen als Träger einer neuen globalen Ordnung nicht dem ordnungspolitischen Grundkonsens in breiten Teilen der Weltöffentlichkeit. Die Lösung globaler Probleme muss vielmehr im Zuständigkeitsbereich politisch verantwortlicher Entscheidungsträger verankert bleiben. Zivilgesellschaftlichen Gruppierungen ist bei der Gestaltung der internationalen Politik aber eine wichtige Komplementärfunktion zuzusprechen. Zweitens sind jene Vorstellungen zurückzuweisen, die in der Schaffung neuer Institutionen und netzwerkartiger Regelungszusammenhänge allein eine hinreichende Antwort auf alle globalen Probleme sehen. Eine solche Vorstellung überschätzt die Rolle von Institutionen und Organisationen in der internationalen Politik und sie unterschätzt die Fähigkeit und Möglichkeiten der Staaten zur Selbstkoordination und zur verantwortungsbewussten Politikgestaltung. Notwendig sind vielmehr Koordinationsbemühungen nicht nur

zwischen den einzelnen internationalen Organisationen, sondern vor allem zwischen den sie konstituierenden Mitgliedstaaten. Nur auf der Grundlage nationalstaatlicher Konsensfindung und Abstimmung können Interessenkonflikte gegeneinander abgewogen und verbindlich politische Entscheidungen auf globaler Ebene getroffen werden. Dies ist die entscheidende Voraussetzung für ein Funktionieren internationaler Kooperationsmechanismen. Bei der Suche nach Möglichkeiten einer besseren Gestaltung der neuen globalen Rahmenbedingungen muss die Politik deshalb nicht neu erfunden werden, aber sie muss in vielen Bereichen neue Wege einschlagen und alte Wege stärker nutzen.

Die Autorinnen/Die Autoren

Prof. Dr. Thomas Apolte, Institut für Ökonomische Schulung, Universität Münster

Dr. Peter Birle, Ibero-Amerikanisches Institut, Stiftung Preußischer Kulturbesitz, Berlin

Dr. Andreas Jacobs, Team Planung und Grundsatzfragen/INT I, Konrad-Adenauer-Stiftung

Charlotte Kreuter-Kirchhof, Institut für Völkerrecht, Universität Bonn

Holger Marienburg, Volkswirtschaftslehre und Entwicklungsländerforschung, Universität Giessen

Prof. Dr. Hans Jürgen Rösner, Seminar für Sozialpolitik, Universität zu Köln

Dr. Sven Rothe, Detecon – Gesellschaft für Management- und Technologieberatung im internationalen Telekommunikationsmarkt mbH

Leiter der Arbeitsgruppe

Winfried Jung, Leiter der Hauptabteilung Internationale Zusammenarbeit II, Konrad-Adenauer-Stiftung