

Die Reprivatisierung der Weltwirtschaft

Die Vereinten Nationen und die transnationalen Unternehmen

ERNST-OTTO CZEMPIEL

Als Generalsekretär Dag Hammarskjöld 1956 die Friedensfunktion der Vereinten Nationen umstellte von der Friedenserzwingung auf die Friedenssicherung,¹ leistete er nicht nur einen Beitrag zur Bewältigung der aktuellen Suezkrise. Er reformierte auch das Gesamtkonzept der internationalen Organisation, drängte die traditionelle, aber eben unlösbare Aufgabe der kollektiven Sicherheit in den Hintergrund und betonte die Funktion des Managements der Welt durch die Erzeugung von Konsens. Dieser Fortschritt zahlte sich mehrfach aus. Das Aufgabenfeld der UN erweiterte sich über das Sachgebiet Sicherheit, erstreckte sich fortan auf alle Probleme der Weltpolitik, vornehmlich die der Entwicklung, der weltwirtschaftlichen Ordnung, aber auch auf die der Umwelt oder der Rechte der Menschen in Politik und Arbeitswelt. Dementsprechend erweiterte sich auch der Blickwinkel der Organisation. Die Weltorganisation befreite sich von dem Ballast herkömmlichen weltpolitischen Denkens, das in den Kategorien des Völkerrechts, der Diplomatie und der hohen Politik immer nur die Staaten, bestenfalls die Regierungen, als Akteure erfaßte. Für dieses Denken ist unsere Welt noch immer eine Staatenwelt,² deren Geschichte von den Regierungen gelenkt und bestimmt werden.

An den Vereinten Nationen kann man ablesen, in welchem Ausmaß dieses Modell der Welt als Staatenwelt überholt ist.³ Natürlich spielen die Regierungen nach wie vor die wichtigste, in bezug auf Krieg und Frieden sogar die entscheidende Rolle. Die Welt des ausgehenden 20. Jahrhunderts stellt schon gar nicht eine Weltgesellschaft dar,⁴ die sich lediglich noch politisch fragmentieren läßt. Zwar weist sie Elemente einer Weltgesellschaft durchaus schon auf, besitzt aber noch immer zahlreiche Charakteristika der Staatenwelt. Sie befindet sich auch nicht auf dem Weg von dieser zu jener: Die Entwicklung der Weltpolitik ist nicht determiniert, sie ist offen. Festgestellt werden kann, daß in der Weltpolitik noch immer die Regierungen dominieren, daß aber im OECD-Raum – in den marktwirtschaftlich verfaßten Industrieländern also – auch gesellschaftliche Akteure auftreten, die sich auf Grund ihrer Größe und ihrer Kooperation von dem Herrschaftsanspruch der Regierungen emanzipiert haben, ihn jedenfalls unterlaufen. Einzelne Parteien haben sich in diesem Raum zusammengeschlossen, insbesondere im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft. Große Interessenverbände, beispielsweise die Gewerkschaften, agieren auf regionalen und globalen Ebenen. Seit den sechziger Jahren sind die großen Wirtschaftsunternehmen, die transnationalen Unternehmen, hinzugekommen. Diese Entwicklungen lassen es nicht mehr zu, von der Welt als einer Staatenwelt zu sprechen, wenngleich sie es ebensowenig zulassen, sie schon als Weltgesellschaft zu bezeichnen. Wir sind auch nicht darauf angewiesen, den Weltzustand durch einen Begriff oder durch eine Metapher eindeutig zu kennzeichnen. Es genügt, diesen Zustand zu registrieren, ihn so genau, wie es möglich ist, zu beschreiben und daraus Folgerungen zu ziehen für das individuelle, das gesellschaftliche und das politische Verhalten.

Gerade weil nicht nur die Regierungen weltweit operieren und auf diese Weise immer wieder die Welt als globalen Interaktionszusammenhang herstellen, sondern gerade weil an dieser Herstellung auch gesellschaftliche, insbesondere wirtschaftliche Akteure beteiligt sind, bedarf die Welt der weltweiten Information über sich selbst. Dies geschieht am besten durch eine globale Organisation. Als globale internationale Organisation registrieren die Vereinten Nationen zwangsläufig alle Aktionen und Interaktionen, die auf der Welt ablaufen. Indem sie diejeni-

gen benennen, die sie für politisch relevant halten, formulieren die UN den Zustand und die Probleme unserer Welt. Wer sich für beide interessiert, sollte sich für die Arbeiten der UN interessieren. Sie registrieren, was weltpolitisch bedeutsam ist, und reflektieren es. Damit nehmen sie auch Einfluß. Wer Probleme formuliert und über sie informiert, gibt auch die Richtung ihrer Lösung vor. Die Arbeiten und Debatten der UN zielen darauf ab, Konsense über Problemlösungen herbeizuführen.

Der Konsens ist das Entscheidungsverfahren der Staatenwelt. Die UN können nichts anordnen. Aber sie können diesen Konsens befördern, indem sie ihn erleichtern, stimulieren, eventuell sogar herbeiführen. Mit dieser Funktion ragen sie über die Welt als Staatenwelt weit hinaus. Sie bilden den institutionalisierten Ausdruck der Notwendigkeit, die Verhaltensregulative der Staatenwelt mit denen der interdependenten Gesellschaft zu harmonisieren, und zwar zugunsten zweier Forderungen, die für die Welt in der Tat weltweit gelten: den Verzicht auf die Gewalt (zur Erhaltung der Existenz) und die Entwicklung der Wirtschaft (zwecks Entfaltung der menschlichen Existenz). Insofern sind die Vereinten Nationen von heute der exakte Ausdruck des Zustands unserer Welt.

STAATENWELT UND WIRTSCHAFTSWELT

Nicht zuletzt deswegen kümmern sie sich um die Probleme, die aus dem Zusammentreffen der Staatenwelt und der Welt der Interdependenz entstanden sind. Hier stehen sich Politik und Wirtschaft, stehen sich Regierungen und wirtschaftliche Großunternehmen, die transnationalen Konzerne, gegenüber. Den einen geht es um Macht, den anderen um Gewinn. Die Macht ist an der Herrschaft interessiert und daran, sie nach außen abzusichern. Das Gewinninteresse hingegen sucht Zugang zu allen Herrschaftsbereichen; dementsprechend relativiert es die politische Macht. So ist es nicht übertrieben zu sagen, daß die transnationalen Unternehmen die Weltwirtschaft der Gegenwart re-privatisiert, dem regulierenden Zugriff der fragmentierten Regierungen weitgehend entzogen haben.

Mit diesem Phänomen, mit den Problemen, die dadurch entstanden sind, daß die Weltwirtschaft zunehmend integriert wird, während die Regierungen in ihrer staatlichen Partikulari-

Autoren dieser Ausgabe

Dr. Ernst-Otto Czempel, geb. 1927, Professor für Auswärtige und Internationale Politik an der Universität Frankfurt, wirkte als Gutachter an der vierten umfassenden Studie des UN-Zentrums für transnationale Unternehmen mit.

Dr. Joachim Henkel, geb. 1940, ist Sekretär des Untersuchungsausschusses ›Transnuklear/Atomskandal‹ des 11. Deutschen Bundestages und vertrat zuvor den Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen in Washington.

Dr. Horst-Wolfram Kerll, M.A., geb. 1947, Jurist und Politikwissenschaftler, gehört seit 1978 dem Auswärtigen Dienst der Bundesrepublik Deutschland an; er war vornehmlich im Bereich der Menschenrechts-, Flüchtlings- und Asylfragen tätig.

sierung verharren, befassen sich die Vereinten Nationen.⁵ Zu- ständig ist die Kommission für transnationale Unternehmen (Commission on Transnational Corporations), eine Fachkom- mission des Wirtschafts- und Sozialrats, in der die Staaten ver- treten sind; maßgebend für die Beschaffung, Verarbeitung und Analyse von Information ist das Zentrum für transnationale Unternehmen (United Nations Centre on Transnational Corpo- rations, CTC) unter der Leitung seines Exekutivdirektors (und Beigeordneten Generalsekretärs der Vereinten Nationen) Peter Hansen aus Dänemark. Es hat inzwischen vier große Analysen der Rolle der transnationalen Unternehmen (TNC) in der Welt- wirtschaft vorgelegt, die jüngste erschien Ende 1988.⁶ Das Zen- trum versorgt die jährliche Tagung der Kommission mit aktuel- len Informationen und Untersuchungen. Es ist ein hochlei- stungsfähiges Forschungsinstitut, an dessen Arbeiten über die (früher meist als ›Multis‹ bezeichneten) TNC niemand vorüber- gehen kann. Die in dem vierten Gesamtbericht von 1988 ent- haltenen Darstellungen und Informationen – auf die sich die folgenden Ausführungen, wenn nicht anders vermerkt, stützen – stellen erneut ein Standardwerk der Literatur dar. Wer sich über die transnationalen Unternehmen informieren will, kommt ohne dieses Compendium nicht aus.

Interessant am Phänomen der TNC ist nicht ihre Existenz; Un- ternehmen mit Tochtergesellschaften im Ausland hat es schon im 19. Jahrhundert gegeben. Interessant ist allein ihre rapide Ver- mehrung seit den fünfziger und sechziger Jahren und die daraus resultierende ausschlaggebende Rolle für Produktion und Han- del in der Weltwirtschaft. Gegenwärtig gibt es rund 20 000 sol- cher Unternehmen, die ungefähr 100 000 Tochtergesellschaften im Ausland besitzen.⁷ Besonders Aufsehen erregen natürlich die größten Konzerne, die ein Verkaufsvolumen von 10 bis 100 Mrd US-Dollar aufweisen. Das größte Industrieunterneh- men ist ›General Motors‹ mit einem Umsatz von rund 100 Mrd Dollar; die größte Bank ist die ›Dai-Ichi Kangyo Bank‹ in Japan mit einem Geschäftsvolumen von 240 Mrd Dollar. Die meisten TNC hingegen sind sogenannte ›mittlere‹ Unternehmen, mit Jahresumsätzen von weniger als 1 Mrd Dollar. Ihre Bedeutung nimmt stärker zu als die der Supergrößen, die allerdings immer

noch entscheidend sind. Alle zusammen erzeugen rund ein Viertel der Weltproduktion von Industriegütern; fast der gesam- te Außenhandel der Vereinigten Staaten und Großbritanniens ist in der Hand von TNC. 30vH der amerikanischen Exporte und 40vH der amerikanischen Importe werden zwischen ameri- kanischen TNC und ihren überseeischen Töchtern abgewickelt, sind also im Grunde schon ein inneramerikanischer Handel. In Japan liegen die entsprechenden Anteile bei 25 beziehungsweise 33vH.

Wenn es auch inzwischen TNC in einigen fortgeschrittenen Entwicklungsländern, etwa Südkorea, gibt, so sind sie haupt- sächlich in den OECD-Staaten zuhause, vor allem in den Ver- einigten Staaten – noch immer fast die Hälfte –, in Großbritan- nien, Frankreich, den Niederlanden, der Bundesrepublik Deutschland, Kanada und Japan. Sie leisteten den Hauptbeitrag zur Transnationalisierung der Weltwirtschaft, und zwar durch Direktinvestitionen im Ausland und durch den Handel mit Gü- tern und Dienstleistungen. Beides liegt heute faktisch in der Hand der transnationalen Unternehmen.

Dabei lassen sich in der jüngsten Zeit einige interessante Verän- derungen feststellen. Zunächst sind die Vereinigten Staaten, die bis zu den siebziger Jahren die größte TNC-Tätigkeit entfalte- ten, heute zu einem bedeutenden Empfänger von Auslandsin- vestitionen geworden.⁸ Erst seit Mitte der achtziger Jahre nehmen ihre Auslandsinvestitionen wieder zu, ebenso der Grad der Un- abhängigigkeit der TNC vom amerikanischen Mutterland. Der Prozeß der ›Globalisierung‹ führt zu immer stärkerer ›Entnatio- nalisierung‹ der großen Unternehmen, die ihre Standortbin- dung mehr und mehr vernachlässigen, sich in diesem Sinne als Weltunternehmen verstehen und sich entsprechend verhal- ten.

Die westeuropäischen Unternehmen haben seit der Mitte der siebziger Jahre den amerikanischen den Rang abgelaufen. Sie hatten 1985 Investitionen im Umfang von 285 Mrd Dollar im Ausland, während die Auslandsinvestitionen der Vereinigten Staaten zu diesem Zeitpunkt nur 250 Mrd Dollar betragen. Spitzenreiter unter den Europäern sind Schweizer Unterneh- men, deren Auslandsinvestitionen fast 50vH des Bruttoinlands-

Direktinvestitionen im Ausland 1960 – 1985

Regionen und Staaten	1960			1975			1980			1985		
	Mrd Dollar	% der Direkt- investi- tionen	% des BIP	Mrd Dollar	% der Direkt- investi- tionen	% des BIP	Mrd Dollar	% der Direkt- investi- tionen	% des BIP	Mrd Dollar	% der Direkt- investi- tionen	% des BIP
Marktwirtschaftliche Industrieländer	67,0	99,0	6,7	275,4	97,7	6,7	535,7	97,2	6,7	693,3	97,2	8,0
Vereinigte Staaten	31,9	47,1	6,2	124,2	44,0	8,1	220,3	40,0	8,2	250,7	35,1	6,4
Großbritannien	12,4	18,3	17,4	37,0	13,1	15,8	81,4	14,8	15,2	104,7	14,7	23,3
Japan	0,5	0,7	1,1	15,9	5,7	3,2	36,5	6,6	3,4	83,6	11,7	6,3
Deutschland (Bundesrepublik)	0,8	1,2	1,1	18,4	6,5	4,4	43,1	7,8	5,3	60,0	8,4	9,6
Schweiz	2,3	3,4	26,9	22,4	8,0	41,3	38,5	7,0	37,9	45,3	6,4	48,9
Niederlande	7,0	10,3	60,6	19,9	7,1	22,9	41,9	7,6	24,7	43,8	6,1	35,1
Kanada	2,5	3,7	6,3	10,4	3,7	6,3	21,6	3,9	8,2	36,5	5,1	10,5
Frankreich	4,1	6,1	7,0	10,6	3,8	3,1	20,8	3,8	3,2	21,6	3,0	4,2
Italien	1,1	1,6	2,9	3,3	1,2	1,7	7,0	1,3	1,8	12,4	1,7	3,4
Schweden	0,4	0,6	2,9	4,7	1,7	6,4	7,2	1,3	5,8	9,0	1,3	9,0
andere	4,0	5,9	3,1	8,5	3,0	1,7	17,4	3,2	1,9	25,6	3,6	3,3
Entwicklungsländer	0,7	1,0	..	6,6	2,3	..	15,3	2,8	..	19,2	2,7	..
Europäische Zentral- verwaltungswirtschaften	1,0	0,1	..
Gesamtheit	67,7	100,0	..	282,0	100,0	..	551,0	100,0	..	713,5	100,0	..

Quelle: Transnational Corporations in World Development (UN Publ. E.88.II.A.7), S.24

produkts (BIP) der Schweiz ausmachten, dichtauf gefolgt von den Niederlanden, die es auf 35,1vH, und Großbritannien, das es auf Auslandsinvestitionen in Höhe von 23,3vH des BIP brachte. Dem Volumen nach lag 1985 England an der Spitze, heute ist es Japan.

Die innerwestliche Akzentverschiebung von den USA zu Westeuropa ändert nichts daran, daß diese entwickelten Industriestaaten zusammen mit Japan 97,2vH aller Auslandsinvestitionen aufbrachten. Auf die Entwicklungsländer entfielen nur 2,7vH, auf die Zentralverwaltungswirtschaften im Osten Europas ganze 0,1vH, wie die Tabelle ·Direktinvestitionen im Ausland· zeigt. Innerhalb der entwickelten Industriestaaten holten die Bundesrepublik Deutschland und Japan am stärksten auf. 1960 machten ihre Auslandsinvestitionen gerade jeweils 1vH des BIP aus. 1975 lag die Bundesrepublik mit 4,4vH vor Japan mit 3,2vH. Ein ähnliches Verhältnis herrschte auch 1980 und 1985. Im letztgenannten Jahr investierte Japan 6,3vH seines BIP im Ausland, während es die Bundesrepublik mit 9,6vH auf das Eineinhalbfache des japanischen Anteils brachte.

Aufschlußreicher als dieses eigentlich zu erwartende Ergebnis ist, daß die Investitionen der Industriestaaten vornehmlich wieder in Industriestaaten flossen und nicht in die Entwicklungsländer. Deren Anteil an den Auslandsinvestitionen der westlichen Länder liegt seit den vergangenen zehn Jahren fast konstant bei etwa 25vH, während drei Viertel der Auslandsinvestitionen in die entwickelten Industriestaaten des Westens gingen. 1983 flossen 30vH dieser Investitionen nach Westeuropa und nur 25,9vH in die USA. 1985 erhielten die Vereinigten Staaten 29vH, Westeuropa etwas weniger, 28,9vH – das ist die Verschiebung innerhalb des westlichen Lagers. Sein Gesamtanteil an den Auslandsinvestitionen wurde aber davon nicht betroffen.

Auch bei den Entwicklungsländern ergab sich eine Verschiebung innerhalb des Viertels, das konstant auf sie entfällt. Wurde 1975 Afrika bevorzugt, das 6,7vH aller Auslandsinvestitionen erhielt, so stand 1985 Asien im Vordergrund mit 7,8vH. Lateinamerika und der karibische Raum hielten sich konstant über die letzten zehn Jahre bei rund 13vH. Der Rückgang der Investitionen in Afrika war ganz offensichtlich der Verstaatlichungswelle in diesem Kontinent während der siebziger Jahre zu verdanken; er läßt sich auch mit der geringen Größe der meisten afrikanischen Volkswirtschaften begründen, die schon deswegen keine Entwicklungsperspektiven bieten. Beide Gründe fanden sich im asiatischen Raum nicht, der seit dem Beginn der achtziger Jahre Afrika als Aufnahmezone für die Auslandsinvestitionen überrundet hat. Darin hat die Volksrepublik China eine besonders interessante, weil stark zunehmende Rolle gespielt.

Zu der Verlagerung von Afrika auf Asien hat ein weiterer allgemeiner Trend im Verhalten der transnationalen Unternehmen beigetragen: die Verlagerung vom Industriesektor auf den der Dienstleistungen, wie sie von Banken, Versicherungen, dem Transportgewerbe und dem Handel erbracht werden. Für ihre Aufnahme ist schon ein relativ hoher Wirtschaftsstandard erforderlich, auch ein entsprechend hohes Ausbildungsniveau. Diese Anforderungen haben maßgeblich dazu beigetragen, daß sich die Auslandsinvestitionen der TNC auf die entwickelten Industriestaaten konzentrierten und daß unter den Entwicklungsländern vor allem die Schwellenländer Asiens bevorzugt und die am meisten unterentwickelten Länder Afrikas benachteiligt wurden. Seit der Mitte der achtziger Jahre fließt fast die Hälfte aller Auslandsinvestitionen in den Dienstleistungssektor.

Die Transnationalisierung der Weltwirtschaft durch die TNC der westlichen Industriestaaten – so muß man zunächst zusammenfassend feststellen – ist also trotz weltwirtschaftlichem Abschwung und Rezession kontinuierlich vorangekommen. Ihre Schwerpunkte haben sich verschoben. Die USA sind nicht mehr so sehr das Heimatland wie das Gastland der TNC, die vor allem aus Westeuropa kommen und sich jenseits der industria-

lisierten westlichen Welt am stärksten für Asien interessieren. Der Dienstleistungssektor steht im Vordergrund, der Rohstoff- und der Industriesektor haben relativ an Bedeutung eingebüßt. Japan ist der größte Kapitalgeber der Welt, nicht mehr Nordamerika.

Die 50 größten Industrieunternehmen der Welt

Rangfolge 1985	Industrieunternehmen Heimatstaat	Rangfolge 1985	Industrieunternehmen Heimatstaat
1.	General Motors Corp., Vereinigte Staaten	26.	Philips Gloeilampenfabriken, Niederlande
2.	Exxon Corp., Vereinigte Staaten	27.	Volkswagenwerk AG, Deutschland
3.	Royal Dutch/Shell Group, Niederlande/ Großbritannien	28.	Daimler-Benz AG, Deutschland
4.	Mobil Corp., Vereinigte Staaten	29.	(Bundesrepublik)
5.	British Petroleum, Großbritannien	30.	Nestlé, Schweiz
6.	Ford Motor Co., Vereinigte Staaten	31.	VEBA, Deutschland
7.	IBM, Vereinigte Staaten	32.	(Bundesrepublik)
8.	Texaco Inc., Vereinigte Staaten	33.	B.A.T. Industries, Großbritannien
9.	Chevron, Vereinigte Staaten	34.	Philip Morris Inc., Vereinigte Staaten
10.	E.I. Du Pont De Nemours & Co., Vereinigte Staaten	35.	Phillips Petroleum, Vereinigte Staaten
11.	General Electric, Vereinigte Staaten	36.	Bayer, Deutschland
12.	Toyota Motor Corp., Japan	37.	(Bundesrepublik)
13.	Nippon Oil Co. Ltd., Japan	38.	Tenneco Inc., Vereinigte Staaten
14.	Amoco, Vereinigte Staaten	39.	Nissan Motor Co. Ltd., Japan
15.	ENI, Italien	40.	BASEF, Deutschland
16.	Unilever, Niederlande/ Großbritannien	41.	(Bundesrepublik)
17.	Atlantic Richfield Co., Vereinigte Staaten	42.	Mitsubishi Heavy Industries, Japan
18.	Chrysler Corp., Vereinigte Staaten	43.	Fiat S.p.A., Italien
19.	Matsushita Electric Industrial Co., Japan	44.	Toshiba, Japan
20.	Hitachi Ltd., Japan	45.	Imperial Chemical Industries, Großbritannien
21.	Pemex, Mexiko	46.	Sun Co. Inc., Vereinigte Staaten
22.	Française des Petroles, Frankreich	47.	Kuwait Oil, Kuwait
23.	Siemens AG, Deutschland	48.	Boeing Co., Vereinigte Staaten
24.	(Bundesrepublik)	49.	Renault, Frankreich
25.	United States Steel Corp. (USX), Vereinigte Staaten	50.	Procter & Gamble, Vereinigte Staaten
	Petrobras, Brasilien		The Standard Oil Co. of Ohio, Vereinigte Staaten

Quelle: Transnational Corporations in World Development (UN Publ. E.88.II.A.7), S.533

Haben sich also im Prozeß der Transnationalisierung der Weltwirtschaft einige Veränderungen ergeben, so hat der Prozeß als solcher unvermindert angehalten. Sein Tempo ist wahrscheinlich noch größer, weil sich die Transnationalisierung nicht nur auf die – relativ leicht erfassbaren – Direktinvestitionen stützt, sondern auch die Formen der Kooperation, des Gemeinschaftsunternehmens (Joint Venture) und des Zusammenschlusses annimmt. Dieser Typ wird vor allem von der Sowjetunion und den übrigen sozialistischen Ländern Osteuropas bevorzugt. Allgemein läßt sich sagen, daß die Auslandsinvestitionen der TNC sich in den zehn Jahren von 1975 bis 1985 verdoppelt haben und daß sie so gut wie 100 Prozent der Weltinvestition ausmachen. Man übertreibt kaum mit der Feststellung, daß alle Auslandsinvestitionen von westlichen (und japanischen) TNC getätigt wurden.⁹

Die Folge ist, daß die Produktion in der Welt zu immer größeren

Teilen Weltproduktion der TNC wird. Der Bericht schätzt, daß die 600 größten Unternehmen inzwischen ein Fünftel, wenn nicht sogar ein Viertel der Weltproduktion herstellen, daß sie und die transnationalen Banken den Hauptteil der für die Auslandsinvestitionen erforderlichen Kredite bereitstellen und daß der Welthandel im wesentlichen zwischen den TNC stattfindet.

Die Welt der auf ihre Souveränität pochenden Staaten sieht sich also einer Welt von sich stets weiter ausbreitenden, enger kooperierenden und sich miteinander verbindenden Firmen gegenüber. Diese widersprüchliche Entwicklung hat eine Fülle von Problemen hervorgerufen, mit denen sich die von 48 Staaten aus allen Regionen beschickte Kommission für transnationale Unternehmen in den Vereinten Nationen beschäftigt. Insbesondere die politische Regelungskompetenz kleinerer Staaten wird von der wirtschaftlichen Entscheidungsmacht der TNC außer Kraft gesetzt. Die Konfrontationen der siebziger Jahre waren die Folge. Der Ruf nach einer »neuen internationalen Wirtschaftsordnung« ertönte, gefordert wurde die Einbindung der TNC in einen Verhaltenskodex. Ausgangs der achtziger Jahre hat sich die Konfrontation beruhigt, weil beide Seiten weiser und vorsichtiger geworden sind (und vor allem, weil sich die Lage der Entwicklungsländer drastisch verschlechtert hat). Seit der Schuldenkrise anfangs der achtziger Jahre fließen praktisch keine privaten Gelder mehr in die Entwicklungsländer; seit der Verlagerung des TNC-Interesses von der Produktion auf die Dienstleistungen rückt ihr Aufmerksamkeitsakzent immer stärker auf die Industriestaaten. Im Vordergrund der gegenwärtigen Diskussionen in New York steht zwar noch immer die Sorge der Entwicklungsländer um die Bewahrung ihrer wirtschaftlichen Entscheidungsfreiheit gegenüber den TNC. Hinzu tritt aber immer mehr die Sorge um ihre Vernachlässigung durch diese großen Unternehmen, die Sorge um die Finanzierung der Schuldendienste und die der Neuinvestitionen. Die wirtschaftlich Stärkeren haben sich durchgesetzt, keine Frage. Sie haben aber auch etwas dazugelernt. So hat sich die Diskussion in den Vereinten Nationen um das Verhalten der TNC auf dem Gebiet des Handels und dem der Direktinvestitionen deutlich versachlicht. In der Kommission begegnen sich beide Seiten, und das Zentrum versieht seine Funktion als ehrlicher Makler. Natürlich widmet es seine Unterstützung in erster Linie den Entwicklungsländern, die sie dringend brauchen,¹⁰ vernachlässigt darüber aber nicht die Interessen der Industriestaaten, ohne deren Berücksichtigung weder Entwicklung noch Weltwirtschaft funktionieren würden.

HANDEL UND BANKEN

Die Integration des Welthandels durch die TNC ist bereits weit fortgeschritten. Drei Viertel der amerikanischen Exporte und fast die Hälfte aller amerikanischen Importe werden durch sie abgewickelt; sie betreiben mehr als 80vH der Exporte Großbritanniens. Der integrierende Aspekt zeigt sich aber erst, wenn man berücksichtigt, daß 30vH des amerikanischen Außenhandels, also ihrerseits fast die Hälfte des von amerikanischen TNC abgewickelten Außenhandels, amerikanische Tochtergesellschaften im Ausland zum Partner hatten, in gewisser Weise also inneramerikanischen Handel darstellten. Der britische Export hingegen wird zu einem Drittel nicht mehr von britischen, sondern von ausländischen TNC abgewickelt, unter denen amerikanische Tochterunternehmen den Löwenanteil tragen. Jedenfalls kann man also nicht mehr von einem britischen und auch nicht mehr von einem amerikanischen Außenhandel sprechen. In Japan macht der Handel zwischen japanischen Mutter- und Tochterfirmen ein Viertel bis ein Drittel des japanischen Handelsaustausches aus.

Das bedeutet, daß ein großer Teil des Welthandels nur noch eingeschränkt dem Land zugeschrieben werden kann, in dem er abgewickelt wird, weil ihn die TNC internationalisiert haben.

Das gilt jedenfalls für die Industrieprodukte, deren Herstellung weltweit verteilt werden kann, und für Dienstleistungen, die standortunabhängig sind. Da sich das Interesse der westlichen »Multis« immer mehr diesem Bereich zuwendet, werden die Entwicklungsländer als Standorte von TNC-Töchtern relativ weniger interessant. Der Welthandel dehnt sich zwar aus, er konzentriert sich aber gleichzeitig regional, und zwar auf die bereits entwickelten Teile der Welt. Es ist also nicht ganz richtig, von der Globalisierung der Weltwirtschaft zu sprechen. Besser wäre es, von einer regional konzentrierten Internationalisierung zu reden.

Nicht die Ausweitung des Welthandels, wohl aber seine Internationalisierung ist eine Folge der Internationalisierung der Investitionen. Ausländische Direktinvestitionen (Foreign Direct Investment, FDI) werden damit zum Kennzeichen und zum Maßstab dieser regional konzentrierten Internationalisierung. Die Direktinvestitionen der westlichen Industriestaaten erlebten 1980 einen ersten Höhepunkt mit ihrem Umfang von etwa 57 Mrd Dollar. Im Durchschnitt der Jahre 1981 bis 1985 beliefen sie sich auf rund 44,5 Mrd Dollar jährlich und hatten 1985 ein Gesamtvolumen von 693,3 Mrd Dollar erreicht. Mehr als ein Drittel davon – 1984 war es sogar die Hälfte – ging in die Vereinigten Staaten; parallel dazu sank der Anteil der Entwicklungsländer, der 1982 fast ein Drittel betragen hatte, auf unter 25vH ab. Ihre Benachteiligung wird noch deutlicher, wenn man berücksichtigt, daß der Löwenanteil (86vH) der auf sie entfallenden Investitionen sich auf 18 Länder konzentrierte und die anderen leer ausgingen. Je schlechter es ihnen ging, sei es wegen fallender Rohstoffpreise (Afrika) oder hoher Verschuldung (Lateinamerika) oder allgemeiner politischer Instabilität, desto geringer wurde das Interesse der TNC. Es konzentrierte sich auf die diejenigen wenigen Länder, die entweder große Naturschätze, große Binnenmärkte oder zahlreiche gut ausgebildete und billige Arbeitskräfte aufwiesen.¹¹

Geradezu aufsehenerregend im Bereich der Investitionen ist der Aufstieg der japanischen TNC. Zwischen 1980 und 1985 vergrößerte sich die Zahl japanischer Tochtergesellschaften im Ausland um 30vH. Ihre Investitionen 1985 und 1986 beliefen sich auf fast 35 Mrd Dollar – soviel wie sie in den dreißig Jahren von 1950 bis 1980 investiert hatten. 1980 hatten die japanischen Direktinvestitionen 36,5 Mrd Dollar ausgemacht, 1982 hatten sie sich fast verdoppelt, 1986 betrugen sie 105 Mrd Dollar.¹² Japan ist nach den USA und Großbritannien der drittgrößte Auslandsinvestor. Mit seinen zweistelligen Wachstumsraten dürfte er zumindest Großbritannien alsbald überholt haben. Wenn auch der größte Teil der japanischen Investitionen in die USA floß, so steigerte Japan das Wachstum seiner Investitionen in Asien ganz besonders – 1987 allein um 110vH. Auch erhielten die asiatischen Länder mehr als die Hälfte aller japanischen Direktinvestitionen im Industriesektor. Japan reagierte damit auf seine abnehmende Wettbewerbsfähigkeit infolge der Aufwertung des Yen wie gleichzeitig auf die rapide Ausweitung der asiatischen Märkte als Folge erfolgreicher Industrialisierung.¹³

Der Aufstieg Japans zur wirtschaftlichen Supermacht ist eng verflochten mit der Verlagerung der Direktinvestitionen der TNC vom Industriesektor auf die Dienstleistungen. Die für die Weltwirtschaft sicher wichtigste von ihnen ist das Bankgeschäft. Der internationale Kapitalmarkt hat sich in den siebziger und achtziger Jahren mit einer Durchschnittsrate von 23vH erweitert. Die Rate für den Welthandel beträgt lediglich 13vH. Die Deregulierung der internationalen Kapitalmärkte erlaubte den dort tätigen Banken die Erweiterung der Kreditvergabe in die verschiedenen Formen des Wertpapiermarktes und der Vermittlung von Anleihen. Hier besonders riß Japan die Führung an sich. Ende 1986 standen 26 der 100 größten Banken der Welt in Japan. Sieben davon sind unter den ersten zehn. Das japanische Übergewicht kommt noch deutlicher zum Ausdruck, wenn man die Verbindlichkeiten betrachtet. Den 26 japanischen Banken unter den ersten 100 der Welt gehört fast die Hälfte, 40vH, aller Verbindlichkeiten. 1978 hatte sich der Anteil der

Die 20 größten Banken der Welt

Rangfolge 1986	Rangfolge 1980	Bank Heimatstaat	Rangfolge 1986	Rangfolge 1980	Bank Heimatstaat
1.	10.	Dai-Ichi Kangyo Bank, Japan	11.	31.	Tokai Bank, Japan
2.	12.	Fuji Bank, Japan	12.	5.	Crédit Lyonnais, Frankreich
3.	13.	Sumitomo Bank, Japan	13.	29.	Mitsui Bank, Japan
4.	16.	Mitsubishi Bank, Japan	14.	8.	Deutsche Bank, Deutschland (Bundesrepublik)
5.	14.	Sanwa Bank, Japan	15.	48.	Misubishi Trust & Banking, Japan
6.	1.	Citicorp, Vereinigte Staaten	16.	54.	Sumitomo Trust & Banking, Japan
7.	19.	Norinchukin Bank, Japan	17.	9.	National West- minster Bank, Großbritannien
8.	26.	Industrial Bank of Japan, Japan	18.	7.	Barclays, Großbritannien
9.	3.	Crédit Agricole, Frankreich	19.	56.	Mitsui Trust & Banking, Japan
10.	4.	Banque Nationale de Paris, Frankreich	20.	6.	Société Générale, Frankreich

Quelle: Transnational Corporations in World Development (UN Publ. E.88.II.A.7), S.546f.

japanischen Banken erst auf 26vH belaufen. Den amerikanischen Banken gehörten 12, den bundesdeutschen 10vH der Verbindlichkeiten dieser 100 größten Banken. Japan ist unbestritten die erste Kapitalmacht dieser Welt, wie die nachstehende Übersicht zeigt.

Diese Internationalisierung des Bankgeschäfts kann kaum

überschätzt werden. Der Weltkapitalmarkt ist in seiner zunehmenden Ausweitung fast völlig re-privatisiert worden, mit ihm befinden sich auch die Währungsreserven der Welt – auf die der Bericht nicht eingeht – in privater Hand. Sie garantiert und kontrolliert das westliche Währungssystem; gegen die von ihr hervorgerufenen Wechselkursveränderungen sind die öffentlichen Zentralbanken im Endeffekt machtlos.

Seinen größten Schub erhielt dieser internationale Kapitalmarkt durch die Ölkrise von 1973, die den Ölpreis vervielfachte und unvorstellbare Mengen von Dollar in die Ölländer strömen ließ, die sie dann auf den internationalen Kapitalmarkt gelangen ließen. Die transnationalen Banken nahmen ein 'Recycling' dieser Dollar in die Entwicklungsländer vor. Dort wurden sie nach 1982 auf Grund der weltweiten Rezession und der Sparpolitik der amerikanischen Bundesbank zu den immensen Schulden, die die Entwicklungsländer bis heute drücken.

Für die Verschuldung kann man nicht in erster Linie die transnationalen Banken verantwortlich machen, und das Verschuldungsproblem ist auch nicht vor der Kommission für transnationale Unternehmen offiziell anhängig, wenn auch die Entwicklungsländer es dort gern zur Sprache bringen. Die Banken sind sicherlich die wichtigsten, aber weder die einzigen noch die größten Unternehmen des Dienstleistungssektors. Die Handelsgesellschaften gehören hinein, die Versicherungen, das Rechnungswesen und die Wirtschaftsprüfer, die Medien, die Kulturindustrie, das Informationswesen. In diese Bereiche flossen, wie erwähnt, seit Mitte der achtziger Jahre fast die Hälfte aller direkten Investitionen, und sie konzentrierten sich in der Welt der entwickelten Industriestaaten.¹⁴ Die Expansion des Dienstleistungswesens hängt entscheidend zusammen mit der Verbesserung der Kommunikationstechnologien, insbesondere mit dem grenzüberschreitenden Datenverkehr (transborder da-

Heftig umstritten war vor einigen Jahren die Rolle der (fast stets in Industrieländern ansässigen, in ihren Tätigkeiten nationale Grenzen jedoch überschreitenden) transnationalen Unternehmen in der Dritten Welt. Die Kritik ist mitnichten gänzlich verstummt, insgesamt jedoch leiser geworden: Zum einen sind die 'Multis' aus der heutigen Weltwirtschaft nicht mehr wegzudenken, zum anderen ist in den Entwicklungsländern – nicht zuletzt auf Grund der Unterstützung durch das Zentrum der Vereinten Nationen für transnationale Unternehmen – die Fähigkeit zum Umgang mit diesen nicht immer geliebten Partnern gewachsen.



ta flow);¹⁵ für die Handhabung und Entwicklung beider ist ein entsprechend hoher Wissensstand erforderlich.

Aber auch die Entwicklungsländer profitieren davon. Der Tourismus fördert nicht nur die Ausbildung im Gaststättengewerbe und die Erweiterung des Verkehrsnetzes; er fördert auch den Erwerb von Techniken im Marketingbereich und die Entstehung lokaler Firmen als Zulieferer und Subunternehmer. Auf einem anderen Blatt steht, daß der Tourismus die betreffenden Landstriche der Entwicklungsländer überfremdet.

Von besonderer Bedeutung für die Entwicklung ist der große Bereich des Handels; führend darin sind die in Japan beheimateten Handelskompanien (sogo shosha). Die neun japanischen Handelskompanien sind die größten der Welt; die Palette der von ihnen gehandelten Produkte reicht von Rohstoffen bis zur Hochtechnologie. Sie wirken als Vermittler zwischen den Produzenten in den Entwicklungsländern und den Abnehmern in der industrialisierten Welt. Sie tragen auf diese Weise dazu bei, daß sich die Exporte der Entwicklungsländer erhöhen und der Anteil der industrialisierten Fertigwaren darin zunimmt. Sie stellen ein wichtiges Vehikel des Technologietransfers von den Industrieländern zu den Entwicklungsländern dar.

Das läßt sich von den Tochtergesellschaften der TNC in den Entwicklungsländern nicht immer sagen. Sie bilden zwar ihre Angestellten in der betreffenden Technologie aus, stimulieren aber nicht die lokale Forschung und tragen auch nicht zur Verbreitung der Technologie bei – zumal sie oft auch keine Rücksicht darauf nehmen, welche Folgen aus den von ihnen verwandten Technologien für das Gastland entstehen. Dabei können, wie die Studie feststellt,

»Verbindungen mit den TNC – groß und klein – potentiell dem industriellen und technologischen Wachstum der Entwicklungsländer großen Auftrieb verleihen. ... Die zunehmende Anerkennung dieser möglichen Vorteile hat viele Länder und internationale Agenturen dazu geführt, die Rolle der TNC neu zu bewerten.«

TNC UND GASTLÄNDER

Verständlicherweise beschäftigen sich Kommission und Zentrum in New York in erster Linie mit den Folgen des Tätigwerdens der transnationalen Unternehmen für die Entwicklungsländer. Das ist richtig angesichts der Konflikttradition zwischen diesen beiden Partnern im Entwicklungsgeschäft und angesichts der Unterstützungsbedürftigkeit der Entwicklungsländer gegenüber der großen Macht der TNC. Es wäre dennoch zu wünschen, wenn Kommission und Zentrum auch die Zeit finden würden, sich um die Konsequenzen der Internationalisierung für die Industriestaaten zu kümmern. Die hier liegenden Probleme – der Widerspruch zwischen politischer Fragmentierung und ökonomischer Integration, der Verlust der politischen Kontrolle durch die Privatisierung der Weltwirtschaft – sind langfristig von nicht geringerer Bedeutung als die Rolle, die die TNC in den Entwicklungsländern und für deren Industrialisierung spielen. Die Kommission hat auf ihrer letzten Tagung im Frühjahr 1989 eine entsprechende Anregung erhalten und zur Kenntnis genommen.

Es ist, wie gesagt, verständlich, daß sich die Vereinten Nationen in erster Linie um das Verhältnis zwischen den Entwicklungsländern und den TNC kümmern. Die Bilanz, die das Zentrum hier vorlegt, ist nicht so negativ, wie sie in den siebziger Jahren aussah, aber auch nicht so positiv, wie sie eigentlich schon aussehen müßte:

- Für die etwa 50 ärmsten Entwicklungsländer haben die TNC am wenigsten getan.¹⁶ Sie sind aus verschiedenen Ursachen wirtschaftlich nicht interessant. Lediglich TNC aus Entwicklungsländern kümmern sich um diese Gruppe, die ansonsten auf die öffentliche Entwicklungshilfe der Industriestaaten angewiesen bleibt.

- Die TNC bevorzugen die sich erkennbar entwickelnden Entwicklungsländer, vor allem diejenigen, die schon an der Schwelle zur Industrialisierung stehen. Hier leisten sie einen Beitrag,

er bleibt aber in der Regel sektoral begrenzt. Jedenfalls hat er nicht dazu beigetragen, das Beschäftigungsniveau in den Entwicklungsländern zu heben. Die sieben Millionen Angestellten der TNC dort stellen nur wenig mehr als 1 vH der wirtschaftlich aktiven Bevölkerung; besonders benachteiligt sind die Frauen. »Es ist unwahrscheinlich«, schreibt der Bericht, »daß die TNC in irgendeiner bedeutenden Weise zur Arbeitsplatzbeschaffung in den Entwicklungsländern (und auch in den Industriestaaten) beigetragen haben.« Statt dessen haben sie eine Fülle von Problemen geschaffen, kollidieren häufig mit den wirtschaftlichen Zielen der Gastländer, belasten deren Zahlungsbilanz, transferieren die Gewinne, statt sie zu investieren, und versuchen, die Politik des Landes ihren ökonomischen Zielen unterzuordnen. Um diesen politischen Konflikt zu mildern, beschäftigen sich die Kommission und das Zentrum seit ihrer Einrichtung im Jahre 1974 hauptsächlich mit der Formulierung eines Verhaltenskodex für TNC.¹⁷ Er soll im Verhältnis zwischen ihnen und den Entwicklungsländern das bewirken, was im OECD-Bereich die »Richtlinien für multinationale Unternehmungen« (guide-lines

- 1 Zur Friedenssicherung vgl. Indar J. Rikhye, *The Theory and Practice of Peacekeeping*, London 1984.
- 2 Der Disput ist auch in der Politikwissenschaft noch nicht ausgestanden, vgl. Janice E. Thomson und Stephen D. Krasner, *Global Transactions and the Consolidation of Sovereignty*, in: Ernst-Otto Czempiel und James N. Rosenau (eds.): *Global Changes and Theoretical Challenges*, Lexington 1989, S.195ff.
- 3 Zu den verschiedenen Modellen habe ich mich geäußert in Ernst-Otto Czempiel, *Internationale Politik. Ein Konfliktmodell*, Paderborn 1981, S.53ff.
- 4 Die These von der Weltgesellschaft wird z.B. vertreten von Klaus Jürgen Gantzel, *Tolstoi statt Clausewitz? Überlegungen zum Verhältnis von Staat und Krieg seit 1816 mittels statistischer Beobachtungen*, in: Reiner Steinweg (Red.), *Kriegsursachen*, Frankfurt 1987, S.25ff.
- 5 Siehe auch die früheren Aufsätze in dieser Zeitschrift: Hans Matthöfer, *Zur Problematik Multinationaler Unternehmen*. Studienkommission der Vereinten Nationen, VN 5/1973 S.153ff.; Kari Tapiola, *Die »Multis«: ein Thema für die Vereinten Nationen*, VN 5/1978 S.151ff.; Emil Herbolzheimer, *Rollenwandel der transnationalen Unternehmen*, VN 5/1982 S.163ff.
- 6 United Nations Centre on Transnational Corporations, *Transnational Corporations in World Development. Trends and Prospects*, New York 1988 (UN Publ. E.88.II.A.7). Es handelt sich um den vierten Band in einer Reihe, die 1973 mit dem Titel »Multinational Corporations in World Development« (E.73.II.A.11) begonnen und 1978 sowie 1983 unter dem Obertitel »Transnational Corporations in World Development« (E.78.II.A.5 bzw. E.83.II.A.14) fortgesetzt wurde.
- 7 Karl P. Sauvant, *Die Institutionalisierung der internationalen Zusammenarbeit*, in: Klaus von Beyme et al. (Hrsg.): *Politikwissenschaft, eine Grundlegung*, Bd. III: Außenpolitik und Internationale Politik, Stuttgart 1987, S.69ff., S.83.
- 8 *International Herald Tribune* v. 22.5.1989, S.11.
- 9 *Transnational Corporations in World Development* (Anm.6), S.509, 510. Die Autoren weisen zu Recht auf die Schwierigkeit hin, exakte Zahlen zu erhalten. Man darf sich daher wohl nicht wundern, wenn das Zahlenmaterial nicht durchweg einheitlich ist.
- 10 Es erarbeitete z.B. auf Wunsch der Kommission ein Handbuch für die Entwicklungsländer, das die für den Umgang mit transnationalen Unternehmen erforderlichen Informationen und Technologien benennt sowie die wichtigsten Entscheidungsprozesse auflistet. Vgl. *Comprehensive Information System. Transnational corporations: a manual on information needs and sources. Report of the Secretary-General*, UN Doc. E/C.10/1989/15 v. 24.2.1989.
- 11 Diese Länder und Gebiete sind in Afrika: Ägypten, Nigeria und Tunesien; in Lateinamerika: Argentinien, Brasilien, Chile, Kolumbien, Mexiko, Trinidad und Tobago und Venezuela; im Mittleren Osten: Oman; in Asien: China, Hongkong, Indonesien, Malaysia, Singapur, Taiwan und Thailand.
- 12 *Transnational Corporations in World Development* (Anm.6), S.24, S.527. Noch genauere Zahlen bei Ulrich Menzel, *Von der industriellen zur finanziellen Supermacht*, in: ders. (Hrsg.), *Im Schatten des Siegers: Japan*, 3. Bd., Frankfurt 1989, S.113.
- 13 Erklärung der Delegation Japans auf der Sitzung der Kommission am 6.4.1989 in New York.
- 14 Siehe dazu die gesonderte Publikation des Zentrums: *Foreign Direct Investment and Transnational Corporations in Services*, ST/CTC/94, New York 1989. Diese Veröffentlichung basiert wesentlich auf der umfassenderen Studie über die transnationalen Unternehmen.
- 15 Dazu Karl P. Sauvant, *International Transactions in Services: The Politics of Transborder Data Flows*, Boulder 1986.
- 16 Vgl. *Recent Developments Related to Transnational Corporations and International Economic Relations. Role of transnational corporations in the least developed countries. Report of the Secretary-General*, E/C.10/1989/6 v. 10.2.1989.
- 17 Vgl. *Work Related to the Code of Conduct on Transnational Corporations and Other International Arrangements and Agreements. ... International Arrangements and Agreements related to transnational corporations. Report of the Secretary-General*, E/C.10/1989/5 v. 10.2.1989. – Über die Verhandlungen zum Verhaltenskodex hat diese Zeitschrift mehrfach berichtet, zuletzt in VN 3/1986 S.108; die Beratungen über ein Anti-Bestechungs-Abkommen gerieten noch früher in eine Sackgasse, siehe VN 1/1984 S.30f.
- 18 Vgl. die Liste der bilateralen Investitionsabkommen (Stand: Mitte 1987) in: *United Nations Centre on Transnational Corporations, Bilateral Investment Treaties*, New York 1988 (E.88.II.A.1), S.86–101.

for multinational enterprises) festgelegt haben: die Vereinbarung von Grundregeln, an die sich beide Seiten halten.

Der Kodex will einmal allgemeine Verhaltensregeln festlegen, etwa die Respektierung der nationalen Souveränität sowie der wirtschaftlichen Entwicklungsziele des Gastlandes, die Berücksichtigung der Menschenrechte, die Nichteinmischung in die internen Angelegenheiten des Gastlandes. Er versucht dann, die wirtschaftlichen Beziehungen zu regeln, die Besitz- und Kontrollrechte an den Investitionen, deren Besteuerung, den Technologietransfer, den Schutz der Verbraucher und der Umwelt sowie die Preisgestaltung. Schließlich wendet sich der Kodex auch an die Gastländer, verlangt von ihnen eine »faire und gleiche« Behandlung der TNC.

Der Kodex ist zum größten Teil fertiggestellt; auf der Frühjahrstagung 1989 wurde gefordert, keine weiteren zusätzlichen Bestimmungen mehr zuzulassen. Aber das Interesse an der Vollen- dung hat deutlich nachgelassen, und zwar aus mehreren Gründen. Zunächst gibt es inzwischen zahlreiche bilaterale und multilaterale Verabredungen zwischen den Industriestaaten und den Entwicklungsländern auf diesem Gebiet¹⁸ jenseits des UN-Kodex. Sodann hat sich, wie erwähnt, der Konflikt zwischen den TNC und den Entwicklungsländern versachlicht und damit auch beruhigt. Und schließlich hat sich die wirtschaftliche Lage der Entwicklungsländer so verschlechtert, daß ihnen heute mehr daran gelegen ist, die TNC verstärkt zu engagieren als sie zu brüskieren. Die Entwicklungsländer brauchen Kapital und Investitionen in großem Umfang, beides ist heute nur von den großen Unternehmen und den großen Banken zu erhalten.

REICHWEITE UND VERANTWORTUNG

Kommission und Zentrum sehen ihre Aufgabe darin, den TNC ihre Verantwortung gegenüber den Gastländern zu verdeutlichen. In den entwickelten Industriestaaten des Westens ordnen sich die TNC mühelos den wirtschafts- und sozialpolitischen Regeln unter, die diese Länder erlassen. Um so mehr genießen sie die Freiräume, die die Weltwirtschaft bietet, weil sie keine Regelungsinstanz aufweist. Auch die Kommission ist keine solche Instanz. Wie die Organisation der Vereinten Nationen selbst kann sie nur den Konsens der Beteiligten stimulieren, ihn anleiten, gegebenenfalls provozieren. So muß wohl die Devise verstanden werden, die der Bericht an seinem Ende ausgibt, näm-

lich daß zur globalen Reichweite auch die globale Verantwortung hinzutreten müsse, daß die TNC freiwillig sich bestimmten Beschränkungen unterziehen müssen, und zwar aus der Einsicht heraus, daß sie politisch und ethisch richtig und deswegen langfristig auch wirtschaftlich wichtig sind.

Dieser Lernprozeß hat begonnen, beträchtliche Fortschritte sind erzielt worden. Dennoch ist ein Abschluß natürlich nicht in Sicht. Die ungeheure Dynamik des wirtschaftlichen Fortschritts, die von den TNC erzeugt wird, die explosionsartige Entwicklung immer neuer und modernerer Technologien, gerade auf dem Gebiet der Kommunikation und der Datenübermittlung, schaffen immer neue Felder wirtschaftlicher Überlegenheit der TNC. Sie wird verstärkt durch die ebenfalls rapide zunehmende wechselseitige Verflechtung der transnationalen Konzerne; in der Kommission spricht man von »Firmen-Galaxien«, in denen große TNC mit einer Reihe kleinerer Multis und nationaler Firmen zu einem riesigen Netzwerk verbunden sind. Sind die TNC also unbestritten der Motor des wirtschaftlichen Fortschritts und des Wachstums der Welt, sind sie es, die zur Industrialisierung der Entwicklungsländer wie zu der sich verstärkt abzeichnenden Integration der sozialistischen Staaten in die Weltwirtschaft beitragen, so bedarf ihre Tätigkeit der Lenkung und der Regulierung. Die TNC haben, politologisch gesprochen, die Funktionalität der meisten Nationalstaaten auf dem Sachgebiet der wirtschaftlichen Wohlfahrt außer Kraft gesetzt. Ihnen müßte daher zwar nicht die Bildung eines Globalstaates, wohl aber die von Regionalstaaten entsprechen. Insofern ist, beispielsweise, die Wirtschafts- und Währungsunion der Europäischen Gemeinschaft längst überfällig.

Da es den Weltstaat nicht geben wird – und auch nicht geben soll –, wirken auf der globalen Ebene die Vereinten Nationen als kooperatives Steuerungselement. Indem sie die Staaten, die transnationalen Unternehmen und die Weltöffentlichkeit über den jeweiligen Stand der Probleme und die Möglichkeiten zu ihrer Lösung informieren; indem sie den Konsens dazu herbeizuführen versuchen, seine Chancen ausloten und vertiefen, bilden sie in Gestalt der Kommission und des Zentrums ein höchst modernes Forum der Problemdiskussion und der Lösungsfindung. Sie können die Reprivatisierung der Weltwirtschaft nicht rückgängig machen oder beenden; aber sie können dazu beitragen, daß sich auf der Ebene der Weltwirtschaft nicht Zustände wieder einstellen, die auf der Ebene der Nationalstaaten seit der Mitte des 19. Jahrhunderts als überwunden gelten können.

Flüchtlingsverwaltung oder Flüchtlingspolitik?

Zur Notwendigkeit einer umfassenden Herangehensweise

HORST-WOLFRAM KERLL

Die alarmierende Entwicklung der Flüchtlingszahlen, die veränderte geographische Verteilung der Flüchtlinge sowohl nach Herkunfts- wie nach Aufnahmeländern, die besondere Belastung der Dritten Welt, das Problem der Aufnahmekapazität (aber auch der Aufnahmebereitschaft) und die zunehmenden Schwierigkeiten der Mittelbeschaffung für die Flüchtlingshilfe legen die Vermutung nahe, daß im internationalen wie im nationalen Bereich Konzepte und praktische Maßnahmen bisheriger Flüchtlingspolitik den Anforderungen zum Ende dieses Jahrhunderts nicht mehr genügen. Das Weltflüchtlingsproblem kann nicht lediglich als ein Problem der Flüchtlinge gesehen werden, es ist vielmehr ein Problem der Staatengemein-

schaft in ihrer Gesamtheit, das im Geiste internationaler Verantwortung, Solidarität und Humanität angegangen werden muß. Vor diesem Hintergrund entwickelt der Verfasser des nachstehenden Beitrags Vorschläge für einen an den Menschenrechten und an entwicklungspolitischen Zielen orientierten umfassenden Ansatz nationaler wie internationaler Flüchtlingspolitik. Vorschläge, die teils – so der Gedanke einer zusätzlichen Ausweitung der Auflagen bei der Vergabe von Entwicklungshilfe – auf Widerspruch stoßen werden, insgesamt aber bedenkenswert sind, und für die die Chancen auf eine breite Zustimmung im internationalen Rahmen heute vielleicht sogar besonders gut stehen.