

59

Internationalisierung von sozialer Ungleichheit und Armutsbekämpfung

Beiträge des Trierer Kolloquiums Zukunft
„Europa vor globalen Herausforderungen“

Andrea Hense/ Christoph Lammers (Hg.)

Schriftenreihe des Zentrums für europäische Studien
Band 59

Inhalt

Vorwort.....1

Make Poverty History. Die weltweite Kampagne der Zivilgesellschaft zur Armutsbekämpfung und Demokratisierung der Weltpolitik (Jens Martens).....3

Wiederaufbau des Tourismus nach dem Tsunami (Steffen Schüle).....21

Die Folgen der Osterweiterung für Ost und West: Die Expansion geht weiter (Hannes Hofbauer).....36

Vorwort

Interdisziplinäre Forschung steht seit Jahrzehnten im Mittelpunkt universitärer Arbeit. Fragen zur Globalisierung, sozialen Verantwortung und zu gesellschaftlichen Zukunftsperspektiven werden unterschiedlich beantwortet und lassen sich daher nicht in einzelne wissenschaftliche Disziplinen eingrenzen. Die globalen Herausforderungen haben im 21. Jahrhundert keinesfalls abgenommen, ganz im Gegenteil. Die Analyse ökologischer und weltwirtschaftlicher Zusammenhänge, die Untersuchung sozialer Ungleichheit und die Bekämpfung von Armut und Kriegen - um nur einige zu nennen - sind Aufgaben, denen sich die Weltgesellschaft stellen und mit denen sich die Wissenschaft verantwortungsvoll beschäftigen muss.

WissenschaftlerInnen sind aufgefordert, aktuelle gesellschaftsrelevante Themen gemeinsam mit PolitikerInnen, Personen des öffentlichen Lebens und VertreterInnen von NGOs interdisziplinär zu diskutieren sowie Lösungsansätze zu erörtern. Das Zentrum für europäische Studien (ZeS) an der Universität Trier will dazu seinen Beitrag leisten.

Aus diesem Grund hat das ZeS die Studien- und Veranstaltungsreihe „Kolloquium Zukunft – Europa vor globalen Herausforderungen“ ins Leben gerufen, die an der Universität Trier stattfindet. ReferentInnen aus Wissenschaft, Politik, Wirtschaft und dem öffentlichen Leben werden eingeladen, um mit Studierenden aller Fachbereiche und den BürgerInnen der Stadt ihre Forschungsergebnisse, Meinungen und Ansätze zu diskutieren. Welche Herausforderungen erwarten uns? Wie kann die Zukunft gestaltet werden? Welche Lösungsmöglichkeiten können wir / müssen wir formulieren? Welche Rolle kommt Europa bei der Globalisierung zu? Dies sind nur ein paar Fragen, welche die ReferentInnen zu beantworten versuchen. Bei der Auswahl der ReferentInnen und Themen ist das ZES bestrebt, zum einen möglichst unterschiedliche Positionen zu Wort kommen zu lassen, und zum anderen aktuelle Themen und Entwicklungen aufzugreifen.

Die Aufsätze, welche in diesem Band unter dem Thema "Internationalisierung von sozialer Ungleichheit und Armutsbekämpfung" zusammengefasst sind, geben die Vorträge wieder, welche Jens Martens, Steffen Schüle und Hannes Hofbauer 2005 im Rahmen des Kolloquiums Zukunft gehalten haben. Die HerausgeberInnen danken den Referenten für die freundliche Überlassung Ihrer Manuskripte. Im Jahre 2005 wurden Themen der sozialen Ungleichheit verstärkt in der Weltpolitik sowie der Weltöffentlichkeit diskutiert. Die UN-

Millenniumsentwicklungsziele (Millennium Development Goals - MDGs) zur Reduktion der weltweiten Armut sorgten sowohl für Kontroversen zwischen Regierungen als auch zwischen diesen und NGOs. Darüber hinaus kam es zu vertiefenden Debatten über Formen sozialer Ungleichheit hinsichtlich der Ursachen und Folgen der Tsunami-Katastrophe von 2004 bzw. der EU-Osterweiterung von 2004.

Im ersten Beitrag des Bandes widmet sich *Jens Martens* den Millenniumsentwicklungszielen und der globalen Kampagne der Zivilgesellschaft zur Armutsbekämpfung und Demokratisierung der Weltpolitik, denn zahlreiche NGOs nutzen die politischen Anlässe des Jahres 2005, um Strukturen sozialer Ungleichheit und bestehende institutionelle Arrangement, welche Armutsbekämpfung oder Demokratisierung leisten sollen, zu kritisieren. Jens Martens stellt die Kernthemen, die Forderungen und die Vorgehensweise der internationalen Kampagne vor, thematisiert Probleme dieser Vernetzung und weist ihre ersten Erfolge aus.

Steffen Schüle greift ein anderes Ereignis auf, welches im Dezember 2004 die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit auf sich gelenkt hat: die Tsunami-Katastrophe, welche in Süd-asien zu zahlreichen Todesopfern und Verwüstungen führte. Strukturen sozialer Ungleichheit lassen sich auch anhand dieses Beispiels aufzeigen. Die Umgestaltung der Küstenregionen, die für das Ausmaß der Katastrophe mitverantwortlich ist, vollzog sich unter Weltmarktbedingungen, welche das Nord-Süd-Armutsgefälle mithervorbringen. Ob "Urlaub" eine angemessene Strategie zur Armutsbekämpfung ist, wie es nach dem Tsunami von der Tourismusindustrie propagiert wurde, wird vom Autor eingehend erörtert. Ferner berichtet er von Landvertreibungen und weiteren Diskriminierungen, die in der Phase des Wiederaufbaus zu einer Verschlechterung der Existenzbedingungen der Bevölkerung beigetragen haben.

Hannes Hofbauer zieht abschließend eine erste Bilanz nach dem ersten Jahr des Beitritts zahlreicher osteuropäischer Staaten zur Europäischen Union. Auch in diesem Artikel geht es um die Frage, ob durch diesen Schritt Ungleichheiten abgebaut oder verstärkt werden bzw. wer von diesen Entwicklungen profitiert. Er schildert ferner die aktuellen Transformationsprozesse und die sozialen Folgen, die sich daraus ergeben.

Trier, im Frühjahr 2006

Andrea Hense / Christoph Lammers

Make Poverty History

Die weltweite Kampagne der Zivilgesellschaft zur Armutsbekämpfung und Demokratisierung der Weltpolitik

Jens Martens

Vortrag am 14. Juli 2005 im Rahmen des Kolloquiums Zukunft:

Europa vor globalen Herausforderungen

Zur Person: Jens Martens studierte Volkswirtschaftslehre und Politische Wissenschaften an der Freien Universität Berlin und in Erlangen-Nürnberg. In den Jahren 1991-1992 war er als Bibliothekar und wissenschaftlicher Mitarbeiter für die Deutsche UNESCO-Kommission tätig. Er veröffentlichte eine Vielzahl von Artikeln in Zeitschriften, Handbüchern und Sammelbänden sowie mehrere Studien und Bücher zu Fragen des Multilateralismus, der UN-Reform und der internationalen Umwelt- und Entwicklungspolitik. Zwischen 1992 und 1997 arbeitete er als freiberuflicher Autor und Berater für verschiedene deutsche NGOs und Stiftungen, darunter das Forum Umwelt und Entwicklung, die Friedrich-Ebert-Stiftung und die Stiftung Entwicklung und Frieden. Er vertrat deutsche NGOs bei zahlreichen Tagungen und Konferenzen der Vereinten Nationen. Zwischen 1997 und 2004 arbeitete er in verschiedenen Funktionen für Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V. (weed), zuletzt als Leiter des Programmbereichs Internationale Umwelt- und Entwicklungspolitik. Bis September 2004 war er lange Jahre Vorstandsmitglied von weed. Seit Oktober 2004 ist Martens Leiter des Europa-Büros des Global Policy Forum (GPF). Daneben ist er Mitglied im deutschen und internationalen Koordinierungsausschuss von Social Watch, einem Netzwerk von über 400 Gruppen und NGOs, die sich mit Fragen sozialer Entwicklung befassen. Seit 2005 ist er Mitglied des Beirats der Stiftung Entwicklung und Frieden.

Make Poverty History

Armutsbekämpfung und die Reform des internationalen Systems der Vereinten Nationen stehen im Jahr 2005 höher auf der internationalen Agenda als jemals zuvor. Anfang Juli 2005 befasste sich der G8-Gipfel im schottischen Gleneagle schwerpunktmäßig mit Fragen der Armutsbekämpfung und Entwicklungsfinanzierung – ein Novum in seiner 30-jährigen Geschichte.

Im September 2005 findet im Rahmen der UN-Generalversammlung das voraussichtlich größte Gipfeltreffen aller Zeiten statt. Erwartet werden in New York 175 Staats- und Regierungschefs. Im Kern geht es dort um die Reform der Vereinten Nationen und die Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele (Millennium Development Goals - MDGs).

Manche sprechen auf Grund der politischen Dynamiken bereits heute von diesem Gipfel als einem „historischen Ereignis“. Auch die Bundesregierung stimmte in diesen Chor ein: Der Bundeskanzler Schröder sprach mit Blick auf die Reform der UN (insbesondere ihres Sicherheitsrates) vom „Entscheidungsjahr 2005“, Bundesentwicklungsministerin Wieczorek-Zeul forderte: „2005 muss zum Wendejahr in der Entwicklungspolitik werden.“¹

Zivilgesellschaftliche Organisationen in aller Welt nutzen die politischen Anlässe des Jahres 2005 massiv, um für die Bekämpfung der Armut und demokratischere Governance-Strukturen auf nationaler und internationaler Ebene einzutreten. In Großbritannien schlossen sich unter dem Slogan „Make Poverty History“ zahlreiche NGOs und Prominente zu einer breiten Kampagne zusammen. Auf internationaler Ebene bildete sich die Allianz „Global Call to Action Against Poverty“. Sie wurde am 27. Januar 2005 beim Weltsozialforum in Porto Alegre offiziell aus der Taufe gehoben.

Diese Kampagnen sind als Reaktion auf die politische Agenda der Regierungen entstanden, gehen aber in ihrer Problemanalyse und ihren Forderungen zum Teil weit über diese Agenda hinaus. Sie sind in ihrer Zusammensetzung sehr heterogen und haben mit den typischen Problemen internationaler NGO-Vernetzung und globaler Kampagnenarbeit zu kämpfen. Dennoch gelang es ihnen, Öffentlichkeit und Medien für ihre Themen zu mobilisieren und dadurch den öffentlichen Druck auf die Regierungen zu erhöhen, bei der Bekämpfung der weltweiten Ar-

¹ Rede der stellvertretenden Parteivorsitzenden der SPD und Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Heidemarie Wieczorek-Zeul, zum Thema „Willy Brandt und die Nord-Süd-Politik“ auf der Veranstaltung: „Globalisierung der Mitmenschlichkeit - 25 Jahre Brandt-Report“ am 10. Februar 2005.

mut und der Verwirklichung der MDGs Fortschritte zu erzielen. Gradmesser ihres Erfolges sind aber letztendlich die Ergebnisse des UN-Gipfels im September 2005. Sie werden zeigen, inwieweit es gelang, die Mobilisierung der Öffentlichkeit in politisches Handeln der Regierungen zu übersetzen.

Kernthemen des Millennium+5-Gipfels

Ausgangspunkt und wichtigstes Grundlagendokument für den Millennium+5-Gipfel ist die Millenniumserklärung der Vereinten Nationen (vgl. UN Dok. A/RES/55/2 vom 8. September 2000). Sie wurde am 8. September 2000 von den Vertretern aller damals 189 Mitgliedstaaten der UN, darunter 147 Staats- und Regierungschefs, verabschiedet. Die Erklärung steht am Ende einer Kette von Weltkonferenzen über Umwelt, Entwicklung und Menschenrechte und fasst deren Kernaussagen in kondensierter Form zusammen. Gleichzeitig ist die Millenniumserklärung auch eine Antwort auf die Rückschläge und geplatzten Hoffnungen, die die Vereinten Nationen in den 1990er Jahren im Bereich friedenserhaltender Maßnahmen und ziviler Konfliktbearbeitung hinnehmen mussten (z.B. in Somalia, Ruanda, Kosovo). Die Erklärung stellt vor diesem Hintergrund ein Plädoyer für die Stärkung multilateraler Zusammenarbeit und für eine effektivere Rolle der Vereinten Nationen bei der Wahrung von Frieden und Sicherheit dar. Zugleich enthält die Millenniumserklärung die politische Selbstverpflichtung der Regierungen, einige der zentralen Entwicklungsziele bis zum Jahr 2015 zu verwirklichen.

Um die Millenniumserklärung operationalisierbar zu machen, veröffentlichte der UN-Generalsekretär im September 2001 eine „Road Map“, die praktisch das Aktionsprogramm der Millenniumserklärung darstellt (vgl. UN Dok. A/56/326 vom 6. September 2001). In ihr ist erstmals die Rede von den acht Millenniumsentwicklungszielen, die durch 18 Unterziele und 48 Indikatoren konkretisiert werden. Die „Road Map“ beschränkt sich aber nicht auf den Bereich von Armutsbekämpfung und Entwicklung, sondern enthält Umsetzungsvorschläge für alle Teile der Millenniumserklärung. Gemeinsam mit der Erklärung steckt sie somit den inhaltlichen Rahmen ab, der auch für den Millenniums+5 Gipfel im September 2005 relevant ist. Er umfasst folgende Themenbereiche:

- Frieden, Sicherheit und Abrüstung
- Entwicklung und Armutsbekämpfung (Millenniumsentwicklungsziele)
- Schutz der Umwelt

- Menschenrechte, Demokratie und gute Regierungsführung
- Schutz der Schwächeren
- Deckung der besonderen Bedürfnisse Afrikas
- Stärkung der Vereinten Nationen

Im Vorbereitungsprozess auf den September-Gipfel zeichnen sich innerhalb des breiten thematischen Rahmens mittlerweile Schwerpunkte der politischen Auseinandersetzung ab. Sie spiegeln die ungelösten Probleme wider, bei denen der aktuelle Handlungs- und Reformbedarf auf globaler Ebene besonders groß ist. Es ist daher zu erwarten, dass es in diesen Bereichen im Kontext des Gipfels zu Entscheidungen kommen wird. Wie konkret und effektiv sie ausfallen, wird den Erfolg des Gipfels ausmachen. Dies betrifft vor allem folgende Themenfelder:

Zukunft kollektiver Sicherheit und die Rolle der Vereinten Nationen

Nach den Terroranschlägen des 11. Septembers und dem chartawidrigen Angriff der USA und ihrer Coalition of the Willing auf den Irak bestehen weiterhin tiefe Gegensätze zwischen den UN-Mitgliedstaaten über das Wesen globaler Bedrohungen, die Legitimität militärischer Gewalt und die künftige Rolle der Vereinten Nationen bei der Gewährleistung kollektiver Sicherheit. Das „High-level Panel on Threats, Challenges and Change“ hat sich im Auftrag des UN-Generalsekretärs mit diesen Fragen befasst und Handlungsempfehlungen formuliert, über die die Regierungen in diesem Jahr entscheiden müssen (vgl. High-level Panel on Threats, Challenges and Change: A more secure world: Our shared Responsibility. UN Dok. A/59/565 vom 2. Dezember 2004).

Internationale Maßnahmen zur Verwirklichung der MDGs

Zahlreiche Entwicklungsberichte und Armutsuntersuchungen der letzten Jahre kommen zu dem Schluss, dass die international vereinbarten Entwicklungsziele, einschließlich der relativ bescheidenen MDGs, mit einer Politik des business as usual nicht zu verwirklichen sind. Die Diskrepanz zwischen den Selbstverpflichtungserklärungen der Regierungen und ihrer Bereitschaft, daraus die entwicklungs-, finanz- und handelspolitischen Konsequenzen zu ziehen, besteht fort. Angesichts dieser Diskrepanz stieg der Rechtfertigungsdruck der Regierungen von Seiten der Zivilgesellschaft und der UN (Beispiel: Millenniumskampagne). Das von Kofi Annan ins Leben gerufene Millenniumsprojekt präsentierte in seinem Bericht im Januar 2005

(„Sachs-Report“) einen umfassenden Plan zur Verwirklichung der MDGs. Er bildet den zentralen entwicklungspolitischen Input für den Gipfel im September. Der Bericht enthält für das internationale System konkrete Vorschläge zur Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfe (Official Development Assistance – ODA) sowie für Handelserleichterungen und Entschuldungsmaßnahmen (vgl. UN Millennium Project 2005).

Innovative Instrumente der Entwicklungsfinanzierung

Unter Regierungen und internationalen Organisationen besteht weitgehender Konsens darüber, dass eine erhebliche Erhöhung der ODA erforderlich ist, um die MDGs zu verwirklichen. Die überwiegende Mehrheit der Regierungen ist sich zugleich einig, dass die zusätzlichen Mittel nicht allein über eine Erhöhung der Entwicklungshilfebudgets aufgebracht werden können. Vorschläge zur Einführung neuer, insbesondere internationaler Finanzierungsinstrumente (Stichwort: Globale Steuern) gewinnen dadurch an Aufmerksamkeit. Das Thema ist nicht neu, war aber auf Druck der USA auf UN-Ebene jahrelang Tabu. Erst in den letzten Monaten gewann es infolge neuer Studien und politischer Initiativen, insbesondere der britischen und französischen Regierungen, an Dynamik. Im Zentrum der Debatte stehen der Vorschlag für eine Solidaritätsabgabe auf Flugtickets, die britische Initiative für eine Internationale Finanzfazilität (IFF) und die Forderung nach einer Devisenumsatzsteuer.

Menschenrechte und Demokratie

Unerwartet stark betonte Kofi Annan in seinem Reformbericht vom März 2005 die Themen Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie (vgl. UN Secretary-General 2005). Er räumte ihnen den gleichen Stellenwert ein wie den Themen Sicherheit und Entwicklung. Welchen Einfluss die US-Politik auf Kofi Annans Schwerpunktsetzung hatte, ist ungewiss. Zum einen greift der Generalsekretär zwar Kritik der US-Regierung, beispielsweise an der Menschenrechtskommission, auf. Zum anderen fordert er aber auch eine stärkere Unterstützung des Internationalen Strafgerichtshofs, den die US-Regierung bislang vehement ablehnt. In jedem Fall ist dieser Themenbereich durch den Vorstoß des Generalsekretärs nun weit oben auf der Agenda und einer der Schwerpunkte bei den Verhandlungen in New York.

Institutionelle Reformen im System der Vereinten Nationen

Die institutionelle Runderneuerung der UN ist seit langem Thema zwischenstaatlicher Auseinandersetzungen und Gegenstand unzähliger Reformberichte und Gipfelerklärungen – bisher ohne substantiellen Erfolg. Im Kern geht es um die ausgewogenere Repräsentanz aller Länder, und damit vor allem die Stärkung der Entwicklungsländer, in den wichtigsten internationalen Gremien, allen voran dem UN-Sicherheitsrat und den Entscheidungsorganen von IWF und Weltbank. Eng damit verbunden sind Forderungen nach einem globalen Koordinations- und Entscheidungsgremium für Wirtschafts- und Entwicklungsfragen jenseits des geschlossenen Clubs der G7/8 und des ineffektiven Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen (ECOSOC). Daneben stehen im Mittelpunkt der Verhandlungen auf UN-Ebene der Vorschlag Kofi Annans, die UN-Menschenrechtskommission durch einen kleineren, aber politisch aufgewerteten Menschenrechtsrat zu ersetzen, sowie eine neue Kommission für Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Commission) zu schaffen.

Die Antwort der Zivilgesellschaft

NGOs (non-governmental organisation) haben das Jahr 2005 zum „Schlüsseljahr im Kampf gegen die Armut“ erklärt. Sie sehen in den Gipfeltreffen dieses Jahres eine historische Chance für die Regierungen, „das Ruder herumzureißen“ und konkrete Maßnahmen zur Armutsbekämpfung und Verwirklichung der MDGs zu beschließen. Den Anfang machten 2004 britische Gruppen und Prominente, die sich zur Kampagne „Make Poverty History“ zusammenschlossen. Tony Blair war 2005 Gastgeber des G8-Gipfels und hatte frühzeitig angekündigt, diesen Gipfel zu einem „Development Summit“ zu machen. Außerdem übernahm Großbritannien im 2. Halbjahr 2005 die Präsidentschaft der EU. Die britischen NGOs wollten mit ihrer Kampagne die Gunst der Stunde nutzen.

Initiiert von britischen Gruppen und unterstützt von der Millenniumskampagne der UN hat sich im September 2004 unter dem Slogan „Global Call to Action Against Poverty“ (GCAP) eine internationale Allianz von NGOs formiert. Verbindendes Symbol der weltweiten Aktion ist ein weißes Band. Ihr Ziel ist es, im Vorfeld von G8- und UN-Gipfel sowie der Ministertagung der WTO in Hongkong die Öffentlichkeit für den Kampf gegen die Armut zu mobilisieren und damit den Handlungsdruck auf die Regierungen zu erhöhen. Die Aktivitäten des weltweiten Bündnisses kulminieren in drei globalen Aktionstagen am 1. Juli (vor dem G8-

Gipfel), 10. September (vor dem UN-Gipfel) und 10. Dezember 2005 (vor der WTO-Ministertagung).

Getragen wird die Allianz von mittlerweile etwa 70 nationalen NGO-Koalitionen, die sich überall in der Welt gebildet haben. In Deutschland haben sich NGOs unter der Federführung des Verbandes Entwicklungspolitik (VENRO) zur „Weltweiten Aktion gegen die Armut“ zusammengeschlossen. Die einflussreichsten Akteure in der globalen Allianz sind allerdings Vertreter der großen internationalen NGOs und Netzwerke, allen voran Oxfam, Action Aid, Civicus, CIDSE und Social Watch.

Der „Instrumentenmix“ der Kampagne

Im Zentrum der GCAP-Kampagne stehen öffentlichkeitswirksame Aktionen, die dezentral organisiert werden. Daneben betreiben die Mitglieder der Allianz aber auch Informations- und Öffentlichkeitsarbeit und gezielte Lobbyarbeit in den jeweiligen Hauptstädten und bei der UN in New York. Grundsätzlich besteht der „Instrumentenmix“ der Kampagne aus vier Elementen:

(Problem-) Bewusstsein schaffen: Die beteiligten NGOs informieren durch ihre Websites, Broschüren etc. Medien und Öffentlichkeit über das Ausmaß der globalen Armutprobleme, ihre Kritik an der herrschenden Politik und ihre Forderungen an die Adresse von Regierungen und UN.

Lösungen formulieren: Die NGOs präsentieren im Rahmen von Reports und Studien Problemanalysen und Vorschläge für Politikalternativen, die sie dann in konkrete Forderungskataloge übersetzen (s. unten).

Öffentlichen Druck aufbauen: Am sichtbarsten sind die öffentlichkeitswirksamen Aktionen der Kampagne, seien es Demonstrationen, Konzerte oder Aktionen mit Prominenten (Anzeigen in Zeitungen, „Werbespots“, usw.).

Politik beeinflussen: Vertreter der Kampagne präsentieren in direkten Gesprächen mit Regierungsvertretern und bei Anhörungen der Vereinten Nationen ihre Forderungen.

Die Forderungen der internationalen Kampagne

Das Spektrum der inhaltlichen Forderungen von GCAP umfasst folgende vier Bereiche:

- Mehr Gerechtigkeit im Welthandel
- Weitere Schuldenstreichungen
- Substantielle Erhöhung der Quantität und Qualität der Entwicklungshilfe
- Verstärkte nationale Anstrengungen zur Armutsbekämpfung und Verwirklichung der MDGs

Konkretisiert werden die allgemeinen Positionen der Allianz durch spezifische Forderungskataloge internationaler Netzwerke und nationaler Koalitionen, die die jeweiligen Rahmenbedingungen und Probleme in ihrem Land berücksichtigen.

Auf internationaler Ebene entstand auf Initiative des weltweiten Social Watch Netzwerks das bislang umfassendste Positionspapier zum Millennium+5-Gipfel. Es erschien im März 2005 unter dem Titel „Benchmark for the 5-year Review of the Millennium Summit“ (vgl. Social Watch 2005) und spiegelt die Forderungen eines breiten Bündnisses von NGOs aus aller Welt (mehrheitlich aus dem Süden) wider. Mit seinem Bezug auf die Millenniumserklärung geht es bewusst über den engen entwicklungspolitischen Fokus auf die MDGs hinaus. Ausgangspunkt des Benchmark-Papiers sind die Verpflichtungen, die die Regierungen beim Millenniumsgipfel 2000 und den Weltkonferenzen der 1990er Jahre eingegangen sind, insbesondere dem Weltsozialgipfel und der Vierten Weltfrauenkonferenz 1995.

Das Papier geht von einem umfassenden Ansatz menschlicher Sicherheit aus und kritisiert scharf die derzeit dominierende Politik, die sich an den Sicherheitsinteressen der reichen Industrieländer – allen voran den USA – orientiert und primär in Kategorien militärischer Sicherheit denkt. Das Papier legt einen auf den Menschenrechten basierenden Entwicklungsansatz zugrunde, der die Überwindung von Marginalisierung und Ungerechtigkeit in den Mittelpunkt stellt – und nicht nur die Beseitigung bzw. Halbierung der extremen Armut zum Ziel hat. Auf dieser Grundlage formuliert das Benchmark-Papier ein umfassendes Bündel von Forderungen zu folgenden elf Themenbereichen:

1. Überwindung von Armut und sozialer Ungerechtigkeit
2. Förderung selbstbestimmter nationaler Entwicklungsstrategien
3. Gleichstellung und Gleichberechtigung der Geschlechter
4. Drängende Maßnahmen zum Schutz des Klimas
5. Stopp der Militarisierung und der Weiterverbreitung von Waffen
6. Fortschritte bei der Finanzierung von Entwicklung
7. Schaffung fairer und gerechter Welthandelsbedingungen
8. Bekämpfung von HIV/Aids und anderen Infektionskrankheiten
9. Förderung von Corporate Accountability
10. Demokratisierung der internationalen Governance-Strukturen
11. Stärkung der Zivilgesellschaft

Unter diesen allgemeinen Überschriften, die den Rahmen des Benchmark-Papiers abstecken, verbergen sich eine Reihe detaillierter Forderungen, die die Positionen verschiedener NGO-Kampagnen und –Bewegungen (vor allem in den Bereichen Entwicklung, Umwelt, Frieden und Menschenrechte) widerspiegeln. Das Benchmark-Papier hat damit – ebenso wie die Millenniumserklärung – einen interdisziplinären Ansatz.

Zusätzlich zu den geläufigen Positionen im Bereich von ODA-Erhöhung, Entschuldung, internationalen Steuern und Welthandelspolitik formuliert das Papier u.a. folgende zum Teil langfristigen Ziele, die über den engen entwicklungspolitischen Rahmen hinausweisen:

- Vollständige Beseitigung der Armut in allen Ländern (Entwicklungs- und Industrieländern) bis zum Jahr 2025 auf Grundlage von individuell für jedes Land festgelegten Armutsdefinitionen
- Sofortiger Einstieg in Verhandlungen über weltweite Klimaschutzmaßnahmen, die über die Verpflichtungen des Kyoto-Protokolls substantiell hinausgehen
- Halbierung der Militärausgaben in jedem Land bis zum Jahr 2015 und Verwendung der daraus resultierenden „Friedensdividende“ für soziale und ökologische Zwecke („Halbierung der Militärausgaben zur Halbierung der Armut“)
- Förderung der Mobilisierung heimischer Ressourcen durch verstärkte internationale Steuerkooperation zur Beseitigung von Steuerparadiesen und Verhinderung von Steuerermeidung

- Stärkung des Beitrags von Unternehmen zur Verwirklichung der MDGs durch die verbindliche Einführung der UN Normen für die Verantwortlichkeiten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte
- Vollständige Integration von IWF, Weltbank und vor allem WTO in das System der Vereinten Nationen und Unterordnung unter einen reformierten und gestärkten Wirtschafts- und Sozialrat
- Stärkung der Partizipationsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft in allen Institutionen des UN-Systems, einschließlich der Generalversammlung
- Mit diesen Forderungen formulieren die NGOs nicht unbedingt das, was sie kurzfristig für politisch realisierbar, wohl aber das, was sie langfristig für politisch notwendig halten

Die Forderungen der deutschen Aktion

Auch in Deutschland wandten sich NGOs mit einem gemeinsamen Forderungskatalog an Bundesregierung und Öffentlichkeit (vgl. VENRO 2005). Zu den Forderungen deutscher NGOs an die Bundesregierung zählen:

1. Verbindlicher Zeitplan zur Erhöhung der ODA

Ein solcher Zeitplan könnte drei Stufen umfassen: Eine substantielle Anhebung der ODA über 0,33 Prozent des BNE hinaus schon 2006 durch zusätzliche Mittel ("fresh money") und nicht nur durch die Anrechnung weiterer Schuldenerlasse (der Report des Millenniumprojekts fordert 0,44 Prozent!) und die Erhöhung auf 0,7 Prozent bis 2010.

2. Unterstützung der IFF in Verbindung mit international koordinierten Steuern

Die Bundesregierung sollte sich für die Einführung der IFF über die geplanten Pilotmaßnahmen (IFFIm) hinaus stark machen, diese aber verbindlich verknüpfen mit einem Refinanzierungsmechanismus über national erhobene und international koordinierte Nutzungsentgelte für den Flugverkehr und eine Devisentransaktionssteuer. Grundbedingung für die Unterstützung eines neuen Fonds sollte sein, dass die IFF in punkto Partizipation, Konditionalität und Governance Fortschritte gegenüber bestehenden Institutionen und Fonds bringt.

3. Streichung multilateraler Schulden und Neudefinition von Schuldentragfähigkeit

Als symbolträchtigen Schritt sollte die Bundesregierung den britischen Vorschlag für eine 100-prozentige Streichung der multilateralen Schulden aller HIPC-Länder sowie weiterer Länder mit niedrigem Einkommen unterstützen. Darüber hinaus sollte sie sich dafür einsetzen, dass die Definition von Schuldentragfähigkeit den Erfordernissen von Armutsbekämpfung und Umsetzung der MDGs Rechnung trägt. Von einem Schuldnerland dürfen erst dann Schuldendienstzahlungen erwartet werden, wenn die Mittel zur Verwirklichung der MDGs gesichert sind.

4. Stärkung der internationalen Kooperation im Steuerbereich

Um heimische Ressourcen zur Armutsbekämpfung und Verwirklichung der MDGs zu mobilisieren, muss die Fähigkeit der Länder, ein effektives Steuersystem aufzubauen und Steuern zu erheben, unterstützt werden. Dazu ist es notwendig, im Rahmen internationaler Zusammenarbeit den weltweiten Steuerwettbewerb nach unten zu stoppen, Steuerparadiese auszutrocknen und Steuerschlupflöcher zu schließen. Als ersten Schritt dahin haben die UN unter dem Dach des ECOSOC im November 2004 ein Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters gegründet. Die Bundesregierung sollte dieses Gremium aktiv unterstützen und darauf hinwirken, es politisch aufzuwerten.

5. Mehr Gerechtigkeit im Welthandel

Die Bundesregierung sollte ihren Einfluss bei EU und WTO geltend machen, um unfaire Praktiken der Industriestaaten gegenüber den ärmeren Ländern (wie Exportsubventionen im Agrarbereich, Zolleskalation, Anti-Dumping-Regeln) zu beenden und die internationalen Handelsregeln so auszugestalten, dass sie Entwicklungsländern einen besonderen Schutz ihrer eigenen Märkte gegenüber Importen aus Industriestaaten und eine obligatorische Vorzugsbehandlung im Rahmen der WTO garantieren.

6. Klarere Ziele und Indikatoren im Gender-Bereich

Im Hinblick auf die Gleichstellung und Gleichberechtigung der Geschlechter sind die unter dem entsprechenden Millenniumsziel 3 aufgelisteten Unterziele und Indikatoren völlig unzureichend. Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass nach dem Gipfel im September 2005 ein Set von umfassenderen und relevanteren Zielen und In-

dikatoren entwickelt wird, um Fortschritte (bzw. Rückschritte) in diesem Bereich besser messen und bewerten zu können.

7. Stärkung des internationalen Menschenrechtssystems

Die Bundesregierung sollte sich für eine finanzielle und institutionelle Stärkung der UN im Menschenrechtsbereich einsetzen sowie die Einführung von Beschwerdemechanismen zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und zur Kinderrechtskonvention unterstützen.

8. Stärkung der menschenrechtlichen Verantwortung der Wirtschaft

Um sicherzustellen, dass Unternehmen einen positiven Entwicklungsbeitrag leisten, müssen sie einheitlichen internationalen Regeln unterliegen. Das Millenniumprojekt hat darauf hingewiesen, dass dies in Konfliktregionen besonders notwendig ist und in diesem Zusammenhang eine stärkere Unterstützung der „UN-Normen für Transnationale Unternehmen und andere Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte“ gefordert. Die Bundesregierung sollte sich dem anschließen und sich aktiv für die Förderung und Umsetzung der UN-Normen einsetzen.

9. Erneuerung des ECOSOC

Die Bundesregierung sollte sich für die Reform des ECOSOC einsetzen oder die Vorschläge für einen „Economic and Social Security Council“ aktiv unterstützen. Ziel wäre, den ECOSOC zu einem globalen Koordinations- und Entscheidungsgremium für Wirtschafts-, Sozial-, Umwelt- und Menschenrechtsfragen zu machen.

Probleme und Dilemmata

Die Mobilisierungswirkung der internationalen Anti-Armutskampagne war enorm. Wohl selten hat das Thema in den Medien eine größere Aufmerksamkeit erfahren. Das darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Kampagne auch problematische Aspekte hat und sich einer Reihe (selbst-)kritischer Fragen stellen muss. Folgende vier Probleme sind in diesem Zusammenhang besonders relevant:

Norrdominanz: Paternalismus der Gutmenschen?

Die weltweite Kampagne hat ihren Ursprung in Großbritannien. Ihre Themen, Strategien und Symbole (insbesondere das weiße Band) wurden weitgehend von Campaignern der großen internationalen NGOs, allen voran Oxfam, Novib und ActionAid, bestimmt. Diese großen transnationalen Netzwerke sind zusammen mit der Millennium Campaign der Vereinten Nationen auch die Hauptfinanziers der GCAP-Aktivitäten. Auch die Prominenten, die für die Kampagne in aller Welt Reklame machen, stammen überwiegend aus dem Norden. Nelson Mandela ist eine der wenigen Ausnahmen. Die Hegemonie der Medien, der Wirtschaft und der Regierungen des Nordens wird auf diese Weise von den NGOs reproduziert – wenn auch mit anderen Inhalten. Die Wortführer der Kampagne sind sich dieses Problems durchaus bewusst und haben von Anfang an versucht, Gruppen und Organisationen aus dem Süden gezielt in die Kampagne einzubeziehen. Aber auch der Akt des „Einbeziehens“ impliziert zwangsläufig, dass es Akteure gibt, die „einbeziehen“ und Objekte, die „einbezogen werden“. Viele Gruppen und Netzwerke aus dem Süden haben sich inzwischen allerdings sehr selbstbewusst aus dieser Rollenverteilung gelöst und innerhalb der Kampagne eine aktive Rolle übernommen. Dauerhaft kann gegen die Dominanz der Nord-NGOs nur gegengesteuert werden, wenn in langfristigen Kooperationsstrukturen und Diskussionszusammenhängen Gruppen und NGOs aus dem Süden „das Sagen haben“, wie das z.B. bei Social Watch oder im Internationalen Rat des Weltsozialforums der Fall ist.

Entpolitisierung: Je breiter die Unterstützung, umso flacher die Botschaften?

Differenzierte Analysen, komplexe Zusammenhänge und die damit verbundenen politischen Forderungen sind für eine breitere Öffentlichkeit oft nur schwer vermittelbar. Vorschläge für neue Schuldentragfähigkeitskriterien oder innovative Finanzierungsinstrumente sind zweifellos schwerer kommunizierbar als der Appell, den Armen zu helfen – vorzugsweise in Afrika. Dies machten die von Bob Geldof organisierten „Life 8“-Konzerte deutlich, die parallel zum ersten Aktionstag von GCAP in den Tagen vor dem G8-Gipfel stattfanden. Aus politischen Forderungen nach sozialer Gerechtigkeit und globaler Umverteilung der Ressourcen wurde dort hauptsächlich der karitative Appell für mehr Hilfe für Afrika. Befördert wurde diese Art der Entpolitisierung oder auch Banalisierung der Kampagne durch gutwillige aber ahnungslose Prominente und durch die Teile der Massenmedien, die stets auf der Suche nach simplen Botschaften sind. Die Konsequenz daraus kann freilich nicht sein, auf die Unterstützung durch Prominente und Medien zu verzichten. Vielmehr muss durch Informationsarbeit und

Bewusstseinsbildung versucht werden, den Grad an Informiertheit und politischem Problembewusstsein bei allen Unterstützern einer Kampagne systematisch zu erhöhen. Die Strategie von GCAP, in Plakaten und Videoclips nicht um Spenden sondern um öffentliche Einmischung zu bitten („wir wollen nicht Dein Geld, wir wollen Deine Stimme“), ist ein Schritt in die richtige Richtung.

Neutralisierung: NGOs als „Alternativ-Diplomaten“?

Je breiter das Spektrum der Unterstützer einer Kampagne, desto größer auch deren politische Differenzen. Dies zeigte sich auch bei GCAP und seinen Versuchen, zu gemeinsamen politischen Stellungnahmen zu kommen. So wurden beispielsweise Forderungen von Frauenorganisationen und feministischen Gruppen nach aktiver Bevölkerungspolitik und der Förderung reproduktiver Gesundheit von den katholischen NGOs, die bei GCAP aktiv sind, abgelehnt. US-amerikanische Gruppen blockierten Vorschläge für internationale Steuern und Abgaben, wie sie von vielen europäischen NGOs formuliert wurden. Die Folge: Diese Themen tauchen in den Forderungskatalogen der Kampagne nicht auf. Die Konsequenz daraus muss lauten, sich in einem derart breiten und inhomogenen Bündnis nicht auf die Formulierung langer und differenzierter Forderungskataloge einzulassen. Denn dies führt dazu, dass NGOs spiegelbildlich zu ihren Regierungen in „diplomatische Verhandlungen“ zueinander treten und sich am Ende bestenfalls auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigen. Stattdessen scheint es wesentlich effektiver, wenn sich die beteiligten Gruppen auf einige wenige Kernbotschaften konzentrieren und ansonsten den Schwerpunkt auf gemeinsame öffentlichkeitswirksame Aktionen legen.

Instrumentalisierung: Schulterchluss mit den Herrschenden?

Vor allem der britischen Kampagne „Make Poverty History“ wurde immer wieder die Nähe zur britischen Regierung und zu Tony Blair vorgeworfen. Einerseits ist dies der Preis ihres Erfolges: Die britische Regierung hat Symbole und Parolen, aber auch einige Inhalte der Kampagne (Verdoppelung der Entwicklungshilfe, Streichung multilateraler Schulden) übernommen – was man weder der Kampagne noch der Regierung zum Vorwurf machen kann. Andererseits haben einige NGO-Vertreter und Prominente in gemeinsamen Treffen, Pressekonferenzen und Auftritten mit dem Premierminister häufig eine kritische Distanz gegenüber seiner Politik vermissen lassen – und dadurch auch dazu beigetragen, sein angeschlagenes Image in der Öffentlichkeit zu verbessern. So pries beispielsweise Bob Geldof die Ergebnisse

des G8-Gipfels von Gleneagles als „historischen Durchbruch“ - und machte sich damit auch zum Sprachrohr Tony Blairs. Allerdings waren die Kommentare anderer Vertreter der weltweiten Anti-Armuts-Koalition wesentlich kritischer.

Zwischenbilanz: Teilerfolge der weltweiten Kampagne

Es ist unmöglich zu messen, welchen Einfluss der Druck der weltweiten Anti-Armutskampagne auf die konkreten Politikentscheidungen der Regierungen hatte. Er hat in jedem Fall diese Entscheidungen mit beeinflusst. Das gilt sowohl für die Entscheidung der EU, einen verbindlichen Stufenplan zur Erhöhung der ODA zu verabschieden, als auch für die G8-Entscheidungen zur multilateralen Entschuldung und die Öffnung einiger Regierungen gegenüber den langjährigen NGO-Forderungen nach internationalen Steuern.

ODA-Stufenplan der EU: 30 Jahre lang bekräftigten die Regierungen der Industrieländer immer wieder auf's Neue ihre Absicht, das 0,7-Prozent-Ziel „sobald wie möglich“ verwirklichen zu wollen. Zu verbindlicheren Zusagen waren die meisten von ihnen jedoch lange Zeit nicht bereit. Im April 2005 legte die Europäische Kommission im Rahmen eines „MDG-Paketes“ einen Stufenplan zur verbindlichen Erhöhung der ODA aller 25 Mitgliedstaaten vor. Er sieht im EU-Durchschnitt einen Anstieg der ODA auf 0,56 Prozent des BNE bis zum Jahr 2010 vor. Für die 15 alten EU-Mitglieder, inkl. Deutschland, wird ein Mindestziel von 0,51 Prozent anvisiert. Eine weitere Erhöhung der ODA auf 0,7 Prozent bis zum Jahr 2015 bedeutete nach den Hochrechnungen der Kommission faktisch eine Verdoppelung der ODA von geplanten 46 Mrd. Euro 2006 auf rund 92 Mrd. Euro 2015. Beim Treffen des Rats für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen (GAERC) am 24. Mai 2005 haben die Entwicklungsminister der EU den Vorschlag der Kommission im Konsens übernommen.

Multilaterale Entschuldung: Die Staats- und Regierungschefs der G8 vereinbarten bei ihrem Gipfel im schottischen Gleneagles für 18 der hochverschuldeten armen Ländern (HIPC) einen Erlass ihrer multilateralen Schulden bei der Weltbanktochter IDA, dem IWF und der ADB. Die Schuldenstreichungen, die formal bei der Jahrestagung von IWF und Weltbank beschlossen werden, haben einen Nominalwert von 40 Mrd. US-Dollar, bezogen auf eine Laufzeit von 40 Jahren. Die 18 Länder sparen demnach effektiv eine Mrd. US-Dollar im Jahr an Schuldendienstzahlungen. Andere hochverschuldete Länder gingen bei den Schuldenstreichungen der G8 leer aus. ActionAid, Christian Aid und die britische Jubilee-Kampagne hatten im Vorfeld des Gipfels vorgerechnet, dass 62 hochverschuldete Länder einen 100-prozentigen Schulden-

erlass benötigen, um die MDGs bis zum Jahr 2015 zu erreichen. Hinzu kommt, dass für die 18 Länder, denen die Schulden erlassen werden, bei IDA und ADB die künftigen Bruttohilfsflüsse um die erlassenen Beträge angepasst werden sollen. Die erlassenen Mittel sollen entsprechend dem jeweiligen Verteilungsschlüssel auf alle IDA- bzw. ADB-Länder umgelegt werden. Die 18 vom Schuldenerlass betroffenen Länder profitieren dadurch weniger von dem Erlass.

Neue Finanzierungsinstrumente: Unerwartete Fortschritte hat es seit September 2004 in den Positionen der Regierungen über internationale Steuern und andere Finanzierungsinstrumente gegeben. Für die Einführung internationaler Steuern und Abgaben haben sich vor allem die Regierungen von Brasilien, Chile, Frankreich, Spanien und (seit Februar 2005) Deutschland (sog. „Lula-Gruppe“) in einer gemeinsamen Initiative stark gemacht. Diskutiert werden von ihr folgende Vorschläge:

- **Globale Steuern und Abgaben:** wie die Devisentransaktionssteuer (Currency Transaction Tax, CTT, oder auch Tobin-Steuer), eine internationale CO₂-Steuer, eine Abgabe auf Flugbenzin bzw. die Nutzung des Luftraums, eine Steuer auf Waffenverkäufe bzw. –exporte sowie eine Steuer auf die Gewinne Transnationaler Unternehmen
- **Kapitalmarktrelevante Mechanismen:** Dazu zählen der Vorschlag der britischen Regierung für eine International Finance Facility (IFF), mit der über die Ausgabe von Anleihen privates Kapital für die Finanzierung von Programmen zur Armutsbekämpfung mobilisiert werden soll, und die Zuteilung neuer Sonderziehungsrechte des IWF
- **Freiwillige private Beiträge:** Unter diesem Sammelbegriff werden vor allem Vorschläge zur Gründung einer globalen Lotterie, der Mobilisierung privater Spenden und der Erleichterung von Migrantenüberweisungen diskutiert

Auch wenn konkrete Entscheidungen für eines der Instrumente noch ausstehen, ist es zumindest in den vergangenen 12 Monaten gelungen, diese Themen „hoffähig“ zu machen. Denn bis vor kurzem war selbst die Diskussion darüber auf der zwischenstaatlichen Ebene weitgehend Tabu.

Schlussfolgerungen

Die politische Atmosphäre vor dem Millennium+5-Gipfel unterscheidet sich signifikant von den Vorbereitungsphasen der Weltkonferenzen und UN-Gipfel der vergangenen 15 Jahre. Bisher waren es meist vereinzelte Regierungen, NGOs, Gewerkschaften, Wissenschaftler und die UN selbst, die die Dramatik der weltweiten sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Probleme zum Thema machten und die Regierungen zum Handeln drängten. Die Regierungen wiederum, vor allem die der großen Industrieländer, verhielten sich in der Regel defensiv, agierten aus der Deckung heraus und versuchten, durch geschickte Formulierungen in den Abschlussdokumenten jede verbindliche Verpflichtung zu verhindern. Das 0,7-Prozent-Ziel „so bald wie möglich“ erreichen zu wollen hieß, seine Verwirklichung auf den Sankt Nimmerleinstag zu verschieben. Die Militärausgaben „im Einklang mit den nationalen Sicherheitsbedürfnissen“ zu reduzieren bedeutete, sie überhaupt nicht zu reduzieren. Zusätzliche Schuldenerlasse „im Einzelfall in Betracht zu ziehen“ führte in der Praxis dazu, mit konkreten Maßnahmen bis zur nächsten Schuldenkrise zu warten.

Im Jahr 2005 ist die Situation eine andere. Über Jahre erstarrte politische Positionen haben sich mit einer Dynamik verändert, die noch vor einem Jahr kaum für möglich gehalten wurde. Das gilt auch für die Bundesregierung. Einen verbindlichen Zeitplan zur Verwirklichung des 0,7-Prozent-Ziels hat sie jahrelang abgelehnt – nun scheint er realisierbar; internationale Steuern waren für Kanzler und Finanzminister bis vor kurzem Tabu – nun unterstützen sie öffentlich ihre Einführung. Die mehrjährige Verpflichtung zu Entwicklungshilfezahlungen wurde bislang vom Finanzminister mit Verweis auf das deutsche Haushaltsrecht zurückgewiesen – zur Finanzierung der IFF scheint dies nun kein Problem mehr zu sein. Offensichtliches Signal für den graduellen Wandel in der Politik der rot-grünen Bundesregierung war der Beitritt Deutschlands zur „Lula-Gruppe“ von Brasilien, Frankreich, Chile und Spanien nach dem Treffen von Bundeskanzler Schröder und Präsident Lula beim Weltwirtschaftsforum in Davos Ende Januar 2005.

Die neuen Initiativen der Regierungen kamen freilich nicht aus heiterem Himmel. Sie spiegeln vielmehr die Dramatik der ungelösten globalen Probleme von Armut und Unsicherheit wider und sind Reaktion auf den gewachsenen Handlungsdruck, dem die Regierungen infolge der diversen Berichte von Weltkommissionen und der Öffentlichkeitskampagnen von NGOs ausgesetzt sind. Diese erinnern daran, dass es bei der Verwirklichung der Millenniumsziele und der Schaffung effektiverer Strukturen multilateraler Zusammenarbeit nicht um Zahlen-

spielereien oder das Hin- und Herschieben von Organigrammen am grünen Tisch geht. Es geht vielmehr darum, Millionen von Menschen vor Hunger und Tod zu bewahren und dauerhafte Strukturen zu schaffen, die soziale Ausgrenzung und Marginalisierung sowie gewalttätige Konflikte und Kriege verhindern. Der vielleicht wichtigste Beitrag der weltweiten Kampagne gegen Armut ist es, gerade darauf immer wieder hinzuweisen.

Literatur

Social Watch 2005: Benchmark for the 5-year Review of the Millennium Summit. http://www.socwatch.org/en/noticias/documentos/Benchmark_2005_eng.pdf (gel. 13.7.2005)

UN Dok. A/59/565 vom 2. Dezember 2004

UN Dok. A/56/326 vom 6. September 2001

UN Dok. A/RES/55/2 vom 8. September 2000

UN Millennium Project, 2005: Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals. New York: UNDP.

UN Secretary-General, 2005: In larger freedom: towards development, security and human rights for all. New York: UN Dok. A/59/2005 vom 21. März 2005, dt.: „In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle“.

VENRO 2005: Wort halten – Mehr deutsches Engagement für die Millenniumsentwicklungsziele! Bonn.

www.makepovertyhistory.org

www.millenniumcampaign.org

www.whiteband.org

www.weltweite-aktion-gegen-armut.de

Wiederaufbau des Tourismus nach dem Tsunami

Steffen Schülein

Vortrag am 15. Dezember 2005 im Rahmen des Kolloquiums Zukunft:
Europa vor globalen Herausforderungen

Zur Person: Steffen Schülein hat Sozio-Ökonomie in Augsburg und Grenoble sowie Entwicklungszusammenarbeit in Zürich studiert. Seine Themenschwerpunkte sind Umweltökonomie, Ressourcenmanagement, Livelihoodsystems, Tourismus und Interkulturelle Begegnung. Forschungen und Projekte führte er unter anderem in Peru, Laos und Indien durch, zuletzt (Sommer 2005) war er anlässlich der Dreharbeiten für einen Dokumentarfilm über die Beschäftigten im Abenteuer-tourismus an den Victoria Fällen in Sambia und Zimbabwe. Er arbeitet seit 2003 bei FernWeh – Forum Tourismus und Kritik im informationszentrum 3. welt in Freiburg. Dort hat er die Broschüre „Ready for Tourism. Wiederaufbau und Soziale Konflikte nach dem Tsunami in Südthailand“ mitherausgegeben, die im Juni 2005 erschienen ist.

Tourismus und Tsunami

Die Tsunami-Katastrophe wurde weltweit zum Synonym für die unheimliche Naturgewalt, vor der man sich nicht rechtzeitig mit Frühwarnsystemen oder anderen technischen Errungenschaften geschützt hatte. „Anstatt Geld in die Spendenbüchsen zu werfen und zu Hause zu bleiben, würde es mehr helfen, das Geld mitzubringen und hier als normaler Tourist auszugeben“, riet der Tourismusverband von Phuket Anfang Januar 2005. Die thailändische Tourismusbehörde (TAT) sprach gar von einem „zweiten Tsunami“, einer Wirtschaftskrise, unter der Thailand infolge ausbleibender Touristenankünfte leiden könnte. Tourismus wird auch ein Jahr nach dem Unglück als Devisenbringer zitiert, der den Wiederaufbau finanzieren und die einheimischen Wirtschaften ankurbeln könne. Urlaub als Wiederaufbauhilfe also eine humane Investition?

Kritiker machen sowohl auf die gesellschaftlichen Ursachen des Tsunamis als auch seine Folgen aufmerksam, welche eng mit dem Tourismus in den betroffenen Regionen zusammenhängen. Während das Wirken von Naturgesetzen im Falle des Tsunamis augenscheinlich ist und weltweit mit Fernsehbildern und Begleitkommentaren vermittelt wurde, fallen die sozia-

len Bedingungen, welche erst das Ausmaß der Katastrophe mitbestimmt haben, weit weniger auf. Beispielsweise wurden Mangrovenwälder, Korallen, Riffe und Sanddünen, die einen natürlichen Schutz vor der Wucht der Gezeiten bilden, in vielen Küstenregionen Asiens für den Bau von Hotelanlagen oder Garnelenfarmen abgeholzt, gesprengt bzw. planiert. Kurz nach dem Tsunami verschaffte diese Erkenntnis den Rufen nach einer Umkehr in der Tourismuspolitik Gehör. Mittlerweile ist der Wiederaufbau der Tourismusinfrastruktur relativ weit fortgeschritten. Alternative Tourismuskonzepte oder auch wirtschaftliche Alternativen zum Tourismus - wie etwa die subsistenzorientierte Küstenfischerei - werden in der Regel in den Wiederaufbauplänen gar nicht in Betracht gezogen oder von den Entwicklungen überrollt.

Zudem nutzen die Tourismusindustrie und internationale Hotelketten die Gunst der Stunde, um lang ersehnte Umstrukturierungsmaßnahmen durchsetzen zu können. Touristische Investitionen, Vertreibungen von Strand- und StraßenhändlerInnen sowie Umsiedlungen von ganzen Dörfern stehen nicht mehr unter dem Verdacht der reinen Profitgier, sondern werden als moralisch gebotene Hilfe oder als Schritt zum nachhaltigen Tourismus gepriesen. Dass der Wiederaufbau eher von oben diktiert als von unten gestaltet wird, zeigt sich an den lokalen Protesten seitens einzelner Akteure gegen die Tourismuspläne. Es steht zu befürchten, dass sich die soziale Krise aufgrund von Privatisierung und Vertreibung, Ausgrenzung und Illegalisierung im Zuge der touristischen Erschließung nach dem Tsunami verschärfen wird.

Die Tourismusbranche will einen Schlussstrich unter die Katastrophe ziehen. Sie wirbt vollmundig um die Rückkehr der TouristInnen nach Südthailand. Lehren aus den Fehlern der Vergangenheit sind so kaum möglich. Dort, wo im Namen einer ‚Nachhaltigen Entwicklung‘ touristische Gebiete neu strukturiert werden, wird die lokale Bevölkerung zu Gunsten der großen Tourismusunternehmen benachteiligt. „Der Wiederaufbau der meisten herrlichen Hotels und des florierenden Geschäftlebens auf Phuket ist nahezu abgeschlossen“, beruhigte der Direktor der Tourism Authority of Thailand (TAT) die internationale Tourismusbranche bereits Ende Februar. „Wir sehen bereits jetzt in unseren Hotels und an unseren Stränden konkrete Zeichen einer Umkehrung des negativen Trends und freuen uns darauf, die Millionen von ausländischen Touristen hier wieder begrüßen zu können, die uns lieben und jedes Jahr wieder besuchen“.

Auch für die Welttourismusorganisation (WTO-OMT) ist die Analyse der Situation zwei Monate nach dem Tsunami grundsätzlich positiv. Im Gegensatz zu anderen Ausnahmezuständen

wie etwa infolge von SARS habe der Tsunami das Vertrauen der Reisenden nicht grundsätzlich erschüttert. Sie verstünden, dass die Flutwelle ein einmaliges Vorkommnis gewesen sei, das ebenso an anderen Orten hätte geschehen können, für das niemand verantwortlich sei und das sich mit großer Wahrscheinlichkeit nicht wiederholen werde. Gleichzeitig habe die Katastrophe die Sympathie und Solidarität gegenüber den betroffenen Ländern gefördert und sie weltweit als Reiseziele bekannter gemacht, heißt es im Phuket Action Plan der WTO-OMT.

Nicht nur bei der TAT und der WTO-OMT, sondern bei nahezu sämtlichen Akteuren in Politik und Tourismusindustrie wird der Wiederaufbau mit der Rückkehr der TouristInnen an die Strände Thailands gleichgesetzt. Zu diesem Zweck wurden mit großem Aufwand PR-Kampagnen in Gang gesetzt, die im Kampf gegen das Katastrophenimage des Landes alle Register ziehen. Einerseits ist man bemüht, einen Schlussstrich unter die Katastrophe zu ziehen und den Wiederaufbau als gewährleistet sowie die Sicherheit der TouristInnen als ungefährdet darzustellen. Andererseits soll jedoch der Solidaritätsbonus einer „Reise als Wiederaufbauhilfe“ nicht verschenkt werden. Diese Kombination gibt den Kampagnen eine paradoxe Aussage: der Wiederaufbau muss vorweggenommen werden, damit die TouristInnen nicht abgeschreckt werden, obwohl sie doch eigentlich beim Wiederaufbau des Tourismus helfen sollen.

Touristifizierung der Erinnerung

Weil die thailändischen Behörden bei einer zu starken Präsenz der Katastrophe einen negativen Einfluss auf den Tourismus in den betroffenen Gebieten befürchteten, haben sie Suche nach vermissten Tsunami-Opfern stillschweigend abgebrochen. Die Identifizierung wurden für beendet erklärt, obwohl immer noch bis zu 3.000 Leichen nicht zugeordnet werden konnten und die Anzahl der Vermissten weiterhin hoch ist. In Khao Lak wurde kurzerhand Boden mitsamt der Vegetation mit Bulldozern abgetragen, um neue Anlagen auf sauberem Grund zu schaffen. Der nahtlose Anschluss an die Zeit vor dem Tsunami kann nur bewerkstelligt werden, wenn es gelingt, die abschreckenden Folgen der Katastrophe auszublenden. Befürchtungen, man könne beim Sandburgenbauen auf Leichenteile stoßen, sind dem Geschäft nicht zuträglich. Daher müssen die Spuren der Katastrophe radikal getilgt und die Strandlandschaft wieder in ein „ursprüngliches“ Paradies zurückverwandelt werden.

Weil sich die Erinnerung an den Tsunami nicht gänzlich auslöschen lässt, findet man Wege, sie in touristische Geschäft zu integrieren. So ist zum Beispiel im Baitong Seafood Restaurant

von 16-17 Uhr Tsunami-Gedenkzeit, in der es die Cocktails zu Happy-Hour-Preisen gibt. Manche Überbleibsel der Katastrophe werden zur touristischen Attraktion, wie etwa ins Landesinnere geschwemmte Schiffs- oder Autowracks. Sie werden kurzerhand zu „Tsunami memorials“ erklärt und in Besichtigungstouren eingeplant. Die Show muss weitergehen“, heißt es auf einem Plakat der alteingesessenen Disco Banana.

Auch mit der Ausrichtung des Miss Universe-Wettbewerbs Ende Mai 2005 werde der Weltöffentlichkeit demonstriert, dass sich Thailand schnell vom Tsunami erhole. Die TouristInnen könnten sich selbst überzeugen, dass es sicher sei, in das „Land des Lächelns“ zurückzukehren. So jedenfalls werden die Organisatoren und Schönheitsköniginnen in einem Bericht der Presseagentur AFP in Bangkok zitiert. Der Wettbewerb komme genau zur richtigen Zeit, um einer geschätzten Milliarde Zuschauern zu zeigen, dass Südasiens populärste Tourismusdestination sich schnell von der Katastrophe erholt habe. Dazu wird auf das klassische Thailand-Bild der „lächelnden Frau“ gesetzt. Diese auf das Image des Reiselandes zielenden Werbeinstrumente werden im Sprachgebrauch der TAT als ‚soft sales‘ bezeichnet und von den preisorientierten Verkaufsstrategien unterschieden.

Aggressive Vermarktung

„Wir brauchen nicht nur ‚soft sales‘ – wir brauchen auch ‚hard sales‘“, sagte Finanzminister Somkid Jatusripitak der Tageszeitung The Nation. Er möchte die Touristenankünfte im Jahr 2005 um 11,5 Prozent im Vergleich zum Vorjahr und damit auf 13,38 Millionen steigern. Daher propagiert Jatusripitak einen aggressiven Plan, um die schnelle Erholung der Tourismusindustrie von den Folgen des Tsunamis voranzutreiben. Unter anderem schlägt der Minister vor, Reiseunternehmen Provisionen zu zahlen, wenn sie mehr TouristInnen nach Thailand bringen und bestimmte Verkaufsziele übertreffen.

Durch Medienkampagnen und Verbesserungen der Infrastruktur, aber insbesondere auch durch drastische Preisnachlässe soll die Konkurrenzfähigkeit des Reiseziels Thailand auf dem internationalen Markt verbessert werden. Vor allem die Sonderangebote sind als wirksames Instrument einzuschätzen, da viele TouristInnen ihre Reise nach dem günstigsten Preis planen. Die gängige Argumentation in Zeiten der Krise lautet: Für leer stehende Hotels ist auch ein Super-Sonderangebot immer noch besser sei als gar keine Einnahmen. Doch selbst auf der Internationalen Tourismusbörse (ITB) in Berlin wurde vor dem ‚Verramschen‘ der Destination Thailand gewarnt. Zudem werden die Preisnachlässe in der Regel an die Kleinhändler und

Zulieferer weitergegeben und einzelne Hotels gegeneinander ausgespielt, was das Risiko einer ruinösen Konkurrenzspirale unter den Anbietern erheblich erhöht. Gerade die Kleinunternehmer können mit den Forderungen nach Preisnachlässen nicht mithalten. So wird beispielsweise in der Bangkok Post über das Angebot eines britischen Reiseveranstalters berichtet, der die vom Tsunami zerstörte Region nur wieder in sein Programm aufnehmen wollte, wenn ihm ein Preisnachlass von 75 Prozent gewährt würde.

Letztlich ist in diesem Spiel die Marktmacht entscheidend. Die Verhandlungsposition von Thailand ist in der aktuellen Situation aufgrund der weitgehenden Austauschbarkeit der Reiseziele und des Angewiesenseins auf das Wohlwollen von internationalen Reiseveranstaltern und Medien als eher schwach einzuschätzen.

Rückkehr zum Status Quo oder nachhaltige Veränderung?

Es stellt sich die Frage, ob beim Wiederaufbau nach dem Tsunami aus den Fehlern der Vergangenheit gelernt wird, und welche Chancen alternative Ansätze dabei haben. Nicht alle Thailänder sind an einer schnellen Rückkehr zum bisherigen Status quo und der offensiven Vermarktung der Tsunami-Gebiete interessiert. Viele haben die Situation vor der Flutwelle als unbefriedigend erlebt und Veränderungen gefordert. Der Tourismus hat an vielen Orten Thailands die natürlichen Ressourcen stark übernutzt. Die planlose Entwicklung der Infrastruktur, die Überschreitung von Tragfähigkeitsgrenzen, die Kontrolle des Geschäfts durch mafiöse Strukturen, die Marginalisierung der traditionellen Fischergemeinden und die Enteignungen der BewohnerInnen von touristisch wertvollen Küstenzonen hat es auch vor dem Tsunami gegeben.

Organisationen aus dem Umweltschutz- oder Entwicklungsbereich - auf nationaler ebenso wie auf UN-Ebene - haben auf diese „nicht-nachhaltigen Entwicklungen“ wiederholt hingewiesen und vor den möglichen Konsequenzen gewarnt. Sämtliche am Wiederaufbau beteiligten Akteure haben sich das Schlagwort von der nachhaltigen Entwicklung des Tourismus angeeignet und in die Pläne für den Wiederaufbau einbezogen. Was jedoch darunter zu verstehen ist, darüber gehen die Ansichten stark auseinander. Hier ist eine genauere Analyse der beteiligten Akteure notwendig.

Tourismuspolitische Akteure wie TAT und WTO-OMT orientieren sich im wesentlichen an ökonomischer Nachhaltigkeit. So werden beispielsweise in den Plänen der TAT zwei zentrale

Maßnahmen für einen langfristigen nachhaltigen Tourismus aufgeführt: der Ausbau des Phuket International Airport und des Flughafens in Krabi zum internationalen Flughafen. Der Phuket Action Plan der WTO nennt unter dem Punkt ‚Nachhaltige Entwicklung‘ sehr vage die Möglichkeit der Vermeidung der Fehler der Vergangenheit sowie die Chance, „die Destinationen zu den führenden im Umweltschutz und in der Partizipation der Bevölkerungsgruppen im Planungsprozess“ zu machen. Dies eröffne „die Chance, das touristische Produkt zu diversifizieren und dadurch die Destinationen auf dem Weltmarkt wettbewerbsfähiger zu machen“. Weitere Informationen zum Thema Nachhaltigkeit finden sich im Phuket Action Plan nicht. Vor dem Hintergrund der Forderungen nach aggressiver Vermarktung muss hier alljährliches Wachstum auf Grundlage des bisherigen Status Quo als Zielvorstellung angesehen werden.

Die UNEP, das Umweltprogramm der Vereinten Nationen, warnt demgegenüber vor dem Risiko, dass ein zu schneller Wiederaufbau die schlechte Situation vor dem Tsunami wiederherstelle. Einer Analyse der UNEP (Tsunami Thailand Layout) zufolge ist die Verwundbarkeit der Andaman-Küste sehr deutlich mit der Landnutzung und der Küstenentwicklung verknüpft. Der zu schnelle Wiederaufbau ignoriere Pläne für ein integriertes Küstenmanagement, das die Verwundbarkeit der Bevölkerung verringern und eine langfristig nachhaltige Situation schaffen könne. Dieser Ansatz müsse bereits in einer Frühphase initiiert werden, so die UNEP. Zwischen der WTO-OMT als UN-Organisation und der UNEP besteht offenbar Uneinigkeit darüber, wie der Wiederaufbau von statten gehen soll. Diese Inkohärenz auf UN-Ebene ist ein weiteres Beispiel für den Konflikt zwischen einer Fakten schaffenden ökonomischen Entwicklung und den programmatischen Zielvorstellungen einer nachhaltigen Entwicklung.

Die Konflikte, die sich bereits in den Wiederaufbauplänen auf der Makroebene sehr deutlich abzeichnen, verkomplizieren sich auf der Ebene der lokalen Akteure noch erheblich. Die eindeutigsten Forderungen nach einer radikalen Veränderung der Landnutzung werden von den Umweltorganisationen vorgebracht. Die Erhaltung der Ökosysteme ist aus ihrer Perspektive mit der touristischen Nutzung sowohl durch große Hotelanlagen, die Abwässer einleiten, als auch durch lokale Kleinhändler, Jetskibetreiber etc. nicht zu vereinbaren. Auch die lokale Administration, wie zum Beispiel die Tourismus- und Landschaftsplanungsbehörden, setzt sich für Veränderungen in der touristischen Entwicklung nach dem Tsunami ein. Die unkontrollierte Bebauung, die Aneignung öffentlicher Strände durch Strandhändler und die schat-

tenökonomischen Strukturen sollen reguliert werden. Konkret setzten sich die Behörden vor allem für eine klarere Zonierung der Strandgebiete ein, was Zugangsbeschränkungen für die HändlerInnen des halbformalen und informellen Sektors mit sich bringt. Gleichzeitig werden die lokalen Fischergruppen ins Landesinnere umgesiedelt - mit der Begründung, ihre Sicherheit vor Naturkatastrophen verbessern zu wollen. Dagegen setzen sie sich jedoch zur Wehr, da ihr Lebensunterhalt von der unmittelbaren Nähe zum Meer abhängt.

Die Prioritäten der Regierung zeigen sich auch anhand der Wiederaufbauzahlungen der Regierung. Nach Informationen der Bangkok Post schätzen die Behörden von Phuket den finanziellen Schaden in der Provinz auf umgerechnet insgesamt 187,5 Millionen US-Dollar. Von den für den touristischen Wiederaufbau anvisierten 155 Millionen US-Dollar sind gerade mal 1,4 Millionen US-Dollar für Kleinkredite vorgesehen, während für die Wiederherstellung der Infrastruktur der Hauptstrände von Patong und Kamala 23,7 Millionen Dollar zur Verfügung stehen.

Im Namen von Recht, Ordnung und Natur

Durch diese Politik wird nicht nur ein Prozess ungleicher Chancen und Geschwindigkeiten im Wiederaufbau begünstigt. Auch die Landenteignungen von traditionellen Dörfern, die bereits vor dem Tsunami ununterbrochen stattgefunden haben, gewinnen durch die „Säuberungen“ der Flutwellen eine neue Dynamik. Während Fischer- und Strandhändler sich nur auf ihre Gewohnheitsrechte berufen können, haben größere Tourismusunternehmen an einigen Orten bereits die legalen Besitztitel für das ehemalige Land der Dörfer erworben.

Kitti Phatanachinda, der Vizepräsident der Phuket Tourist Association, unterstützt die Pläne der Regierung zu Säuberung des Strandes von Langzeitbesetzern auf ganzer Linie. „Jetzt ist eine gute Gelegenheit für uns, Recht und Ordnung zu erzwingen und die Natur denjenigen zurückzugeben, die soviel Geld gespart haben, um hierher zu kommen“, sagte er Channelnews Asia. Innerhalb der Administration werden die Tourismusbeschäftigten des informellen Sektors, also die nicht registrierten StrandhändlerInnen, als Hauptproblem angesehen. Panu Maswongsa von der Phuket Tourism Authority erklärte dazu in der Bangkok Post: „In der Vergangenheit war Patong ein fürchterliches Durcheinander. Die TouristInnen wurden ohne Unterlass von Strandliegenbetreibern belästigt. Der Strand würde merklich verbessert, wenn wir ihn in seiner unberührten natürlichen Schönheit erhalten könnten.“

Die Folge ist, dass ausgerechnet StrandhändlerInnen, Prostituierte und sonstige arbeitsrechtlich ungesicherte, illegalisierte und unterbezahlte Beschäftigte im Tourismus sich am vehementesten gegen die Pläne zur „nachhaltigeren Entwicklung“ wehren. Im Vergleich zu der Situation vor dem Tsunami sind vor allem sie die Leidtragenden der Veränderung. Dies hat seine Ursache wiederum darin, dass das generelle Modell einer vom Tourismus abhängigen Entwicklung nicht zur Disposition steht und Alternativen zum Tourismus nicht in die Planungen einbezogen werden. Gleichzeitig wird argumentiert, dass größeren Tourismusunternehmen gerade in der jetzigen Situation keine zu großen Investitionen etwa in ökologischere Technologien zugemutet werden könnten.

Diese Kehrseite der touristischen Entwicklung ist selbstverständlich in Kampagnen wie „Happiness on earth“ oder „Andaman Smiles“ kein Thema. Die TAT wirbt mittlerweile sogar offensiv mit der Katastrophe: „Viele Leute sagen, die Natur habe mit den Tsunami-Wellen viele menschengemachte Dinge weggewaschen und sei zu der natürlichen Schönheit von vor zehn Jahren zurückgekehrt“, so die Webseite der TAT.

Während die Schlagwörter von der „Armutsbekämpfung durch Tourismus“ und vom „Touristen als Entwicklungshelfer“ selbst von Entwicklungsorganisationen (einschließlich der deutschen Entwicklungshilfeministerin Wieczorek-Zeul auf der ITB) gebetsmühlenhaft wiederholt werden, offenbart die Realität des Wiederaufbaus in Thailand eher ein Hilfsprogramm für die Großen der Tourismusbranche als für die ökonomisch Schwächsten. Die Diskrepanz zur Berichterstattung der Medien, in denen Reisen nach Thailand mit dem Leid der kleinen Leute begründet werden, könnte kaum größer sein. „Es scheint, als ob die Tsunami-Katastrophe die dünne Schicht des Gewohnten weggespült und die konfliktreichen Interessen all der verschiedenen betroffenen Gruppen an Tageslicht gebracht hätte“, schreibt eine Gruppe, die sich „Tsunami-Überlebende und UnterstützerInnen“ nennt. Diese Einschätzung gilt nicht nur für Thailand, sondern auch für Indonesien und Sri Lanka. Gemeint sind in erster Linie die Konflikte um Ressourcen, die bereits vor dem Tsunami schwelten, durch die Katastrophe aber zugespitzt wurden. Dies gilt insbesondere auch für die ökologischen und sozioökonomischen Folgen des Tourismus. Hier stehen sich die Perspektiven eines ‚Alternativen Tourismus‘ oder aber von ‚Alternativen zum Tourismus‘ gegenüber. Am Beispiel der Kleinfischerei² soll ei-

² Der Begriff „Kleinfischerei“ wird in Anlehnung an die FAO als Übersetzung des englischen Begriffs „Small Scale Fisheries“ verwendet, da sowohl ‚traditionelle Fischerei‘ als auch ‚subsistenzorientierte Fischerei‘ für einen Großteil der thailändischen Fischer nicht zutreffen. Sie arbeiten häufig weder mit traditionellen Booten

nen Blick auf eher traditionelle „Livelihoods“³ und ihr Verhältnis zum Tourismus geworfen werden.

Traditionelle Ökonomien & Wiederaufbau

„Tourismus ist nicht das einzige Problem, das wir haben“, brachte Amara Pongsapit, die Dekanin der Fakultät für Politikwissenschaft der Chulalongkorn Universität, ihre Kritik an den Prioritäten der thailändischen Regierung auf den Punkt. In den vom Tsunami betroffenen Provinzen lebte ein großer Teil der Bevölkerung nicht vom Tourismus, sondern von Fischfang, Garnelenzucht oder Landwirtschaft (sieht man einmal von den Städten ab). Besonders in touristisch wenig erschlossenen Regionen, beispielsweise in der Phang Nga Bucht, sind diese wirtschaftlichen Aktivitäten weit verbreitet. Die Flutwelle hat dort vor allem Fischerboote und die Fischereiausrüstung zerstört, Reisfelder versalzt oder mit Sand überspült und Häuser weggerissen. Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) schätzt, dass in 500 Dörfern ca. 120.000 Menschen ihre Lebensgrundlage verloren haben und über 7.000 Fischerboote zerstört wurden.

Laut Pongsapit ist die Regierungsunterstützung der lokalen Bevölkerung nicht nur unzureichend und stellenweise überhaupt nicht vorhanden, sondern sogar kontraproduktiv, da sie die Grundbedürfnisse der Betroffenen nicht berücksichtige. So seien die neu gebauten Häuser vielfach zu klein. Die DorfbewohnerInnen durften lediglich zwischen zwei Modellen auswählen: vier mal vier Meter oder sechs mal sechs Meter. Weitere Mitbestimmungsmöglichkeiten habe es nicht gegeben, und die Häuser hätten nicht einmal ein Abwassersystem, beschwerten sich die DorfbewohnerInnen. Viele Fischer klagen darüber, dass die neuen Häuser viel zu weit im Landesinneren lägen und sie ohne Zugang zum Wasser ihrer Beschäftigung nicht mehr nachgehen könnten. Somit hatten sie, auch wenn die neuen Häuser vielleicht außerhalb des Bereichs einer Flutwelle lägen, ihren Lebensunterhalt verloren. Von privaten Hilfsorganisationen seien zwar Zusagen über den Bau von neuen Fischerbooten gekommen, aber bislang sei nichts geschehen. „Dies ist unser Platz. Ich glaube nicht, dass ich einen anderen Job als Fischfang machen könnte. Das gibt mir Freiheit und Würde. Wir brauchen nur Hilfe, um un-

noch ausschließlich für die eigene Ernährung, sondern nutzen teilweise motorisierte Boote und verkaufen ihren Fang auf lokalen Märkten.

³ Unter dem Begriff „Livelihood“ (Lebenswelt) wird hier ein komplexes sozioökonomisches System verstanden, das sowohl die Ressourcen- und Kapitalausstattung, die ökonomische Diversifizierung, das Wissen, die Handlungsstrategien und Werteorientierungen, aber auch die Produktionsfaktoren, Verfügungsrechte über Ressourcen und sozialen Beziehungen einer Einzelperson, eines Haushalts oder einer sozialen Gruppe umfasst.

sere Häuser wieder aufzubauen und neue Boote und Ausrüstung, dann können wir wieder anfangen“, sagt Pornchai Kawnthong, ein Fischer aus Ban Nam Khem. Obwohl sein Verdienst mit 200 bis 300 Baht pro Tag nur knapp ausreicht, um seine Familie zu ernähren, möchte er sein bisheriges Leben nicht aufgeben.

Die blinden Flecken des top-down Ansatzes für den Wiederaufbau, bei dem nationale Masterpläne für weite Teile der vom Tsunami betroffenen Gebiete ohne die Möglichkeit der Mitgestaltung der Betroffenen umgesetzt werden, lassen eine deutliche Prioritätensetzung erkennen. Traditionelle, kleinbäuerliche und an lokalen Märkten orientierte Wirtschaftsweisen wurden schon vor der Katastrophe für ein Auslaufmodell gehalten, das mit den modernen Lebenswelten der thailändischen Mittel- und Oberschicht in den Städten nicht mithalten könne. Deshalb hätten sie keine Existenzberechtigung mehr und müssten langfristig durch eine moderne, staatlich kontrollierbare und zum Wachstum beitragende Wirtschaftsweise ersetzt werden. Wegen des harten Lebens und der geringen Konsummöglichkeiten werden jenseits des formellen Sektors ausgeübte Lebensweisen gering geschätzt und als unterentwickelt abgestempelt. Im Konfliktfall, wie anlässlich der aktuellen Landstreitigkeiten, wird die Forderung der Fischer auf ein „Leben in Würde und Freiheit“ von den Regierungsbehörden als „Starrsinnigkeit der lokalen Bevölkerung“ bezeichnet.

Die „Freiheit“ der Kleinfischer zu idealisieren wäre jedoch genauso falsch wie ihnen die Existenzberechtigung abzuspochen. Ihr Status am Rande des Existenzminimums, die harte Arbeit und die Auseinandersetzung mit den Gefahren des Meeres, die Konkurrenz der billigen Importe aus der Hochseefischerei sowie die Überfischung der Küstenmeere machen das Leben als Fischer zu einem schwierigen und ökonomisch durchaus heiklen Geschäft. Viele Fischergemeinden haben aus diesem Grund ihre Beschäftigung aufgegeben, ihr Land verkauft und sind in die Städte gezogen. Dazu kommt ein wachsender Druck zur Anpassung an die Konsumorientierung der modernen Küstenstädte. Besonders für die Jüngeren ist das vermeintlich leichte und Abwechslung versprechende Leben im Tourismusgeschäft attraktiv. Es verspricht die Möglichkeit, verhältnismäßig viel Geld mit wenig körperlich harter Arbeit zu verdienen.

Veränderung des Fischereisektors

Gleichzeitig hat sich der Fischereisektor mit der Einführung großer mechanisierter Fischkutter (Trawler) und der Durchsetzung der modernen Hochseefischerei stark verändert. Die Fangquoten nahmen zu, während die Regenerationsfähigkeit des Fischbestands aufgrund der sich

verschlechternden Wasserqualität und Beschädigung der Riffe abnahm. Das Resultat ist eine starke Überfischung der thailändischen Gewässer. Sie brachte besonders für die Kleinfischer deutliche Fangeinbußen, da sie mit ihren kleinen, schwach motorisierten Booten keine so große Reichweite erzielten und keine elektronischen Methoden zur Ortung der Fischeschwärme einsetzen konnten. Viele der traditionellen Fischer, die kein Land verkaufen konnten oder wollten, aber mit der Kleinfischerei nicht mehr überleben konnten, heuerten als Arbeiter auf den Trawlern an - wie übrigens auch viele ehemalige Arbeiter der Holz- oder Zinnbergbauindustrie, darunter ein großer Teil burmesischer Migranten. Dieser Wechsel bedeutete zwar einen Verlust der ökonomischen Eigenständigkeit und die Einordnung in ein hierarchisches Arbeitssystem, war aber auch Garant für ein monatliches Einkommen, ohne den Fischereisektor verlassen zu müssen.

Nach dem Tsunami scheint sich das Problem vorerst etwas verschoben zu haben. Zwar berichten einige aktive Fischer, die nicht unmittelbar von der Flutwelle betroffen waren, dass sich die Fangquoten deutlich verbessert hätten, da die Flutwelle auch das Wasser gereinigt und mehr Fische in die Buchten getrieben habe. Sie könnten ihre Fische jedoch nur schlecht verkaufen, da sich weder der touristische noch der inländische Markt von der Katastrophe erholt habe. Für die unmittelbar Betroffenen ist zunächst die Frage nach dem Neuerwerb der Fischereiausrüstung und dem Neubau der Boote relevant. Kleine Boote können mit relativ geringem Kapitaleinsatz aus lokalen Materialien vor Ort hergestellt werden. Für den Bau größerer Fischkutter ist hingegen eine Schiffbauindustrie erforderlich.

Perspektive Subsistenz?

Durch das Ausbleiben der TouristInnen kehren viele der ehemaligen Tourismusbeschäftigten in primäre Sektoren zurück und versuchen dort, die Folgen der Katastrophe zu überdauern. Diejenigen, die als saisonale ArbeitsmigrantInnen im Fremdenverkehr arbeiteten, nutzen vielfach die Möglichkeit, in ihre Heimatdörfer zurückzukehren und dort über die Familie oder die Dorfgemeinschaft wieder in arbeitsintensiven, subsistenzorientierten Bereichen wie Landwirtschaft oder Fischfang Arbeit zu finden. Trotz der hier ebenfalls nicht unerheblichen Schädigungen infolge der Flutwelle bieten diese Sektoren und die weniger konkurrenzorientierten Sozialstrukturen für viele eine Überlebensperspektive, die der Tourismus nicht bieten kann, zumindest in der aktuellen Situation und vermutlich auch in der nahen Zukunft. An den meisten Orten ermöglicht die Kombination aus Reisanbau, Subsistenzfischerei und Arbeit in den Kautschukplantagen ein erträgliches Auskommen. Die Diversifizierung der Überlebensstrate-

gien und die Orientierung an den ländlichen Sozialstrukturen mit stärkerer Gemeindeorientierung und gegenseitiger Hilfe werden in der Krise als Rückhalt genutzt.

Periphere Lebensbereiche gelten oft als marginalisiert und ökonomisch unattraktiv, wenn nicht gar als abhängig, etwa indem Gehälter aus den modernen Wirtschaftszonen über Familienbeziehungen in die peripheren Regionen transferiert werden. Deutlich wird in dieser Situation, dass die Abhängigkeit wechselseitig ist, da die Risiken der „fortschrittlichen“ ökonomischen Sektoren wie des Tourismus von den „traditionellen“ Sektoren aufgefangen werden. Dabei ist der Tsunami auch hier ein Ereignis, das etablierte Strukturen der Abhängigkeit und Verzahnung offen legt: Aufgrund der Saisonalität des Tourismus haben schon immer Austauschbeziehungen zwischen eher subsistenzorientierten Sektoren und dem Fremdenverkehr bestanden. Solche Strukturen sind in der staatlichen Tourismusentwicklung jedoch nie gefördert, sondern im wesentlichen zugunsten einer modernen Dienstleistungsökonomie reduziert, wenn nicht gar ausgeschaltet worden.

Tourismus und Überlebenssicherung

Im Zuge seiner schnellen Expansion hat der Tourismus die lokalen Ökonomien sehr verändert. Einerseits haben sich die materiellen Lebensbedingungen für diejenigen verbessert, die vom Wachstum des Fremdenverkehrs profitieren konnten. Andererseits hat sich durch die Entwicklung der relativ kapitalintensiven touristischen Konkurrenzökonomie der soziale Zusammenhalt der Dorfgemeinschaften nachgelassen. Es sind ökonomische Abhängigkeiten von den Ankünften der TouristInnen entstanden, die jedoch vielfach nicht beachtet oder zumindest in Kauf genommen wurden. Mit der Häufung von Krisen - der Tsunami bewirkte nach Asienkrise, SARS und Vogelgrippe nicht die erste touristische Flaute - zeigt sich, dass die starke Abhängigkeit vom Tourismus eine riskante Strategie ist. Erstens wird das Einkommen aus dem Tourismus von Krisen, Trends und Saisonalität bestimmt. Zudem gibt es wenig Ausweichstrategien, was zusammen genommen zu einer erhöhten Verwundbarkeit der Betroffenen führt. Die Fluktuationen des Fremdenverkehrs sind für die lokalen Akteure nicht kontrollierbar, sondern hängen von der Stimmung auf dem Weltreisemarkt und damit von den unberechenbaren Launen der Reisenden ab.

All diese Faktoren schwächen die Überlebenssicherheit (livelihood security) der betroffenen Bevölkerung. Besonders die Beschäftigten des informellen Tourismussektors, die StrandhändlerInnen oder LiegenbetreiberInnen, die illegalisierten DienstleisterInnen und burmesischen

MigrantInnen, werden in der Krise nicht nur durch das Ausbleiben der TouristInnen geschädigt, sondern auch durch die Restrukturierungen des Wiederaufbaus marginalisiert. Die Reduzierung des Landbesitzes der lokalen Bevölkerung durch Land-Aufkäufe hat sowohl den natürlichen Küstenschutz als auch das landwirtschaftlich nutzbare Land vermindert. Die Ressourcen für subsistenzorientierte Beschäftigungen schwinden auch nach dem Tsunami bedenklich. Dies liegt einerseits an den fortschreitenden Enteignungen durch die Tourismusförderung, aber vor allem auch daran, dass der Wiederaufbau der Dörfer und der Bau der Boote viele Ressourcen verschlingt. Vor allem Holz wird in so großen Mengen benötigt, dass die Asia Pacific Fisheries Commission (apfic) einen drohenden Kahlschlag der verbliebenen Wälder befürchtet, wenn nicht der Wiederaufbau gebremst und in nachhaltige Bahnen gelenkt wird.

Chancen für alternativen Tourismus?

Die Spielräume für alternativen Tourismus sind in Thailand relativ eng und es gibt nur wenige Projekte zur Förderung eines sozialverträglicheren Tourismus. Die Chancen für eine nachhaltige Entwicklung nach dem Tsunami, die besonders von UmweltschützerInnen propagiert wurde, sind bereits von der Realität des Wiederaufbaus überrollt worden. Die partizipative Entwicklung eines Tourismusangebots, in dem die natürlichen Ressourcen nicht übernutzt, die Anzahl der TouristInnen stark begrenzt und die Gewinne zum Nutzen aller Gemeindemitglieder verteilt werden, ist ein äußerst ambitioniertes Unterfangen. Auch die Erwartung, dass sich die Reisenden respektvoll verhalten, gehört hierzu.

In Thailand gibt es bereits ein bekanntes, so genanntes gemeindebasiertes Tourismus-Projekt (Community-Based Tourism), das die Umsetzung dieser Ziele versucht: das von National Geographic preisgekrönte Projekt REST (Responsible Ecological Social Tours Project). In diesem Projekt versucht eine NGO in einigen Fischerdörfern die traditionelle Beschäftigung mit einem respektvollen, weniger umweltschädlichen Tourismus zu kombinieren. Das Angebot richtet sich an Gäste, die „nicht kommen, um den perfektesten Strand“ zu sehen, sondern um „sich mit den lokalen Gemeinden auszutauschen und von ihnen zu lernen“, wirbt REST. Auch nach dem Tsunami sei „die Kultur und der Lebensstil der südthailändischen Fischer ein attraktives Argument für eine Reise“.

Selbstverständlich wollen Fischergemeinden sich über die Entwicklung eines touristischen Angebots zusätzliche Einnahmen erschließen. Doch bleibt der Erfolg aus mehreren Gründen

fraglich. Nach dem Tsunami blieben auch bei REST die BesucherInnen und damit die Einnahmen aus, obwohl die Projektdörfer nicht direkt von der Flutwelle betroffen waren. Die Hoffnung auf die größere Kundenbindung verantwortungsvollerer Reisender im gemeindebasierten Tourismus wurde enttäuscht. Das Marketing der gemeindebasierten Tourismusprojekte wird oftmals zur Crux, da die Vermarktung weder über die Masse noch über den Preis umgesetzt werden kann, sondern allenfalls über ein Netz von Umwelt- oder alternativen Reiseorganisationen. Ein starker Anstieg der Touristenzahlen würde wiederum die Sozialverträglichkeit gefährden.

Die Werbung von REST setzt auf das exotische Bild von der „Kultur der traditionellen Fischerei“, die für die TouristInnen authentisch präsentiert wird, während gleichzeitig ein „Voneinander-Lernen“ propagiert wird, das eigentlich dieses Bild hinterfragen müsste. „Nun haben unsere lokalen Fischer-Freunde noch mehr Geschichten zu erzählen“, heißt es in einem Bericht der Organisation. Das Zusammenbringen von Erholungs- und Erlebniswert auf der einen und moralischer Helfer-Motivation auf der anderen Seite ist jedoch problematisch.

Nicht nur bei REST machen die Einnahmen aus dem Tourismus nur einen geringen Teil der Versorgung der Gemeindemitglieder aus. Auch bei dem überwiegenden Teil der anderen „alternativen“ Tourismusprojekte weltweit wird die lokale Ökonomie in diesen Projekten von Aktivitäten wie Fischfang oder Landwirtschaft getragen. Dennoch wird der Tourismusaspekt dieser Projekte in der internationalen Öffentlichkeit überproportional herausgestellt, ohne ihre Widersprüche und Begrenzungen zu benennen. Es drängt sich die Frage auf, ob diese vereinzelt Best Practice-Beispiele nicht für die ökologische und soziale Schönfärberei der Tourismusbranche instrumentalisiert werden. Eine großflächige Reform des existierenden Tourismus ist angesichts der weiter bestehenden Strukturen und der mangelnden Umsetzung sozialer und ökologischer Verbesserungen nicht zu erkennen. Der gemeindebasierte Tourismus kann insofern vor allem als Konzept für vereinzelte Modellprojekte oder als Nischenprodukt für anspruchsvollere Reisende bezeichnet werden.

Die Berücksichtigung der Verflechtungen und gegenseitigen Abhängigkeiten von modernen und traditionellen Sektoren und die Suche nach Alternativen zum Tourismus erscheinen angesichts der Krisenanfälligkeit des Tourismus wichtiger denn je. Denn durch den aktuellen politischen Fokus auf die Tourismusentwicklung werden die Verfügungsrechte der lokalen Be-

völkerung über die natürlichen Ressourcen zunehmend eingeschränkt. Es bleibt die Befürchtung, dass sich die sozialen Spannungen und Konflikte multiplizieren werden.

Literatur

AFP: Row swirling over how to re-develop Phuket's tsunami-hit beaches.

http://www.channelnewsasia.com/stories/afp_asiapacific/view/128601/1/.html, 22.01.05

AFP: Miss Universe pageant to showcase Thailand's tsunami recovery. BANGKOK (AFP), 03.03.05

Anjira Assavanonda: Flaws seen in tsunami rehabilitation efforts, Bangkok Post, 06.04.05

Asia Pacific Fisheries Commission: Demands for vast supplies of wood could adversely affect the remaining forests, Bangkok, www.apfic.org/modules/news/article.php?storyid=40, 07.03.05

Cyber Diver News Network: Thai authorities secretly kill search:

<http://www.cdn.info/news/travel/t050320.html>, 20.3.05

REST's role in Assisting Coastal Communities after the Tsunami. www.ecotour.in.th

Supara Janchitfah: Lure of the sea is still strong – small scale fishermen will continue their traditional way of life. Bangkok Post, 16.01.05

Stefania Bianchi: Tsunami Impact: EU Advised to Keep its Junk. Bangkok, IPS, 23.02.05

t.i.m.-team: edited report from „Tsunami Survivors & Supporters“, April 2005

UNDP: Livelihoods Next Step to Tsunami Recovery in Thailand. Bangkok, Thailand, www.undp.or.th/whatsnew/livelihoods.html, 02.03.04

Wichit Chaitrong: POST-TSUNAMI RECOVERY: Cash mulled for firms that lure tourists, The Nation, 22.03.05

WTO-OMT: Phuket Action Plan: www.worldtourism.org

WTO-OMT: WTO update shows high overall confidence in post tsunami recovery, Berlin, Germany, <http://www.world-tourism.org/tsunami/eng.html>10, March 2005

www.unep.org/tsunami/reports/TSUNAMI_THAILAND_LAYOUT.pdf

www.tourismthailand.org

www.itb-berlin.de

Die Folgen der Osterweiterung für Ost und West: Die Expansion geht weiter

Hannes Hofbauer

Vortrag am 23. Juni 2005 im Rahmen des Kolloquiums Zukunft:

Europa vor globalen Herausforderungen

Zur Person: Hannes Hofbauer hat Wirtschafts- und Sozialgeschichte an der Universität Wien studiert. Er arbeitet als Historiker, Journalist und Publizist und bereist seit 1989 die Länder Osteuropas. Entsprechend hat er verschiedene Bücher zu Osteuropa verfasst, zuletzt sind von ihm erschienen: "Balkankrieg. Zehn Jahre Zerstörung Jugoslawiens" (Wien, 2001) und "Osterweiterung. Vom Drang nach Osten zur peripheren EU-Integration" (Wien, 2003).

Osterweiterung der Europäischen Union

Die Osterweiterung der Europäischen Union ist kein Hilfs- und Entwicklungsprojekt für dar-
bende Brüder und Schwestern im Osten des Kontinents, die 50 Jahre Realsozialismus sozial
zu kurz hat kommen lassen und die nun von ihren Geschwistern im Westen Kompensation für
erlittenen Demokratiemangel erhalten. Die Osterweiterung der EU ist für Brüssel vielmehr
das politische Mittel, ökonomische Verwertung rechtlich abzusichern und sie in einem zwei-
ten Schritt militärisch zu decken. Auf diese Kurzformel kann die Durchsetzung des „acquis
communautaire“, wie das bürgerliche Steuer- und Rechtssystem auf neudeutsch heißt, ge-
bracht werden. Mit der Unterschrift unter die 31 Kapitel dieses bis ins kleinste ausformulier-
ten Vertrages, der die vier so genannten kapitalistischen Freiheiten (Kapital, Waren, Dienst-
leistungen, Arbeitskraft) in Gesetzesform gießt, haben die zehn neuen Mitgliedsländer ab ih-
rem offiziellen Beitritt am 1. Mai 2004 den EU-europäischen Großkonzernen Investitions-
schutz für alle Zeiten gewährt.

So verhältnismäßig wenig Hilfe, wie die vergrößerte deutsche Bundesrepublik anlässlich ihrer
- übrigens einzigen auf nationaler Grundlage stattgefundenen - Erweiterung in den 1990er
Jahren den fünf neuen Ländern zukommen ließ, so wenig plant die Europäische Union, mit-

tel- und osteuropäischen Regionen zu helfen. Und noch viel weniger. In Zahlen gegossen wird deutlich, wie viel teurer Bonn und später Berlin seine Neubürger in der Ex-DDR waren als Brüssel die seinigen im Osten. Während in den Jahren 1991 bis 1995 Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger der BRD zum „Aufbau Ost“ umgerechnet 450 Mrd. Euro beigesteuert haben, um 16 Millionen Ostdeutsche in das BRD-System zu integrieren (vgl. Brockhaus Enzyklopädie 1996: 203), veranschlagte die gesamte Europäische Union für die Jahre 2004 bis 2006 bloß 38,5 Mrd. Euro (vgl. Europäischer Rat 2002), um 75 Millionen Menschen – wie es heißt – „nach Europa heimzuholen“. Stellt man diese beiden Zahlen einander gegenüber und nimmt für einmal ernst, was Kommission und Rat behaupten, nämlich, dass die Osterweiterung eine Hilfestellung für die Menschen in den Ex-RGW-Ländern sei, dann würde sich der monetarisierte Wert eines integrierten Ostdeutschen pro Jahr auf 5625,- Euro festlegen lassen. Ein nichtdeutscher Osteuropäer, dem Brüssel den Weg in die Europäische Union legt, würde demgegenüber nur 177,- Euro an Kosten verursachen. Oder anders gesagt: Deutschland war die Heimholung seiner Volksbrüder und -schwestern 32 Mal so viel wert wie die Integration von Polen, Tschechen, Slowaken, Ungarn, Slowenen und Balten in die Europäische Union.

Permanente Expansion

Mit der Osterweiterung der Europäischen Union ist es gelungen, die neoliberale Hegemonie, die spätestens seit der zweiten Hälfte der 1980er Jahre in den (west)europäischen Metropolen auch den Diskurs immer mehr bestimmte, in die Tat umzusetzen. Schon das Erweiterungsdatum des 1. Mai 2004 zeigt, dass es dem größten europäischen Expansionsprojekt seit 1938/1939 gelungen ist, mit seiner Geburtsstunde ein symbolträchtiges Datum zu besetzen. Aus dem Feiertag der Arbeiterklasse, der über ein Jahrhundert lang dem Kampf der Proletarier um ihre Rechte bzw. der Erinnerung an diesen Kampf gewidmet war, ist 2004 ein Jubeltag des expansionshungrigen Kapitals und seiner bürgerlichen Gewinner geworden.

Doch die Hegemonie des liberalen Diskurses geht weit über Symbolisches hinaus. Die Erweiterung ist nicht bloß das Ziel akkumulationsfreudiger Konzerne nach homogenerem und größerem Markt, sie ist zum Mittel schlechthin geworden. Für die nächsten Jahrzehnte scheint Europa eine permanente Expansion bevorzustehen. Für die Europäische Union bedeutet dies konkret, dass nach der Erweiterung um die zehn neuen Länder im Mai 2004 mit Bulgarien

und Rumänien Anfang 2007 (oder für Rumänien ev. 2008) zwei weitere Kandidaten der Brüsseler Union beitreten werden. Zudem steht Kroatien unmittelbar vor Übernahmegesprächen, mit der Türkei soll konkret verhandelt werden, Serbien und Montenegro unternehmen unter EU-Anleitung erste Schritte sozialer und wirtschaftlicher Deregulierung sowie steuerlicher Anpassung an bzw. unter die EU-Normen, und die neue Elite in der Ukraine erwartet sich für ihren Westkurs ebenfalls Belohnungen aus Brüssel.

Damit ist der Europäischen Union ein geniales System ständiger Expansion gelungen, die Absatzmarktvergrößerungen für die größten der Global Players garantiert und gleichzeitig Arbeitsmärkte spaltet und dereguliert. Bei Lohndifferenzen, die zwischen Deutschland und Ungarn gegenwärtig 4:1 betragen und zwischen Deutschland und der Ukraine 30:1 (vgl. Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche/WIIW 2004: 32f.), kann man sich die Dimension der sozialen und wirtschaftlichen Ungleichzeitigkeiten und Ungleichheiten, die den post-sozialpartnerschaftlichen Kapitalismus des beginnenden 21. Jahrhunderts bestimmen, vorstellen.

Die Debatte, ob und inwieweit die Osterweiterung der Europäischen Union kolonialistische bzw. imperialistische Züge trägt, wird auch in der Linken nur zaghaft geführt. Jörg Huffs Schmid (2004: 777) bezieht sich auf den Verfassungsentwurf der EU, wenn er von einem „klassischen imperialistischen Muster“ schreibt. In Bezug auf die Expansionsstrategie der EU beschäftigt sich die kritische Wissenschaft eher mit der Frage, inwieweit die Erweiterung Brüssel gegenüber den USA stärken (vgl. Deppe 2004: 48) bzw. schwäche (vgl. Neunhöffer, Schüttpelz 2002: 389) wird.

Wir wollen uns hier in erster Linie den ökonomischen und sozialen Folgen der EU-Erweiterung zuwenden. Die permanente Expansion dient - vermeintlich - zur Lösung kapitalistischer Strukturprobleme. Im Kern geht es um eine Überproduktionskrise, die in den 1980er durch technische Rationalisierungen hätte gelöst werden sollen und die die Führer der Welt bestimmenden wirtschaftlichen Organisationen nach dem Zusammenbruch des Rats für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) durch ökonomische Expansion in den Griff bekommen wollen. Die Herausforderung kommt, was die Produktivität angeht, aus Ostasien, aus China, wo im größten Markt der Welt unter sensationellen Akkumulationsbedingungen eine Beschleunigung stattfindet, der die USA und das deutsch geführte und französisch mit betriebe-

ne Kerneuropa nichts als Expansion entgegenzusetzen haben. China gibt - wie schon bis weit ins 18. Jahrhundert hinein (vgl. Grandner, Komlosy 2004: 7f.) - die neuen Spielregeln der Akkumulation vor: billigste Produktionsbedingungen, gigantische Absatzmöglichkeiten und eine politische Kontrolle dieser „ursprünglichen“ Akkumulation durch eine Partei, deren Rhetorik praktischerweise gleichzeitig eine „sozialistische“ bleibt. Als Reaktion auf diese historische Herausforderung betreibt die USA eine große Erweiterung im Mittleren Osten, während die EU vor allem mit der kleinen Expansion in Osteuropa beschäftigt ist.

Der neoliberale Druck: Lohn- und Sozialdumping aus Osteuropa

In EU-Europa garantiert diese zur permanenten Expansion gewordene Elitenpolitik einen ständigen Reformdruck in den westeuropäischen Staaten: Kürzungen von Staatsausgaben in sozialen Bereichen wie Bildung, Gesundheit, Arbeitslosenversicherung und Renten. Dies betrifft sowohl die Länder der Alt-EU als auch die neuen Mitglieder, deren 'Reform'eifer in der Transformationsphase der Zerschlagung staatlicher Strukturen ideologisch gestählt worden ist. In Osteuropa orientierten sich die nach dem Rückzug des staatssozialistischen Regimes zaghaft aufgebauten Renten- und Arbeitslosenversicherungen sowie das Gesundheitswesen am liberal-konservativen, US-amerikanischen Vorbild. Das sozialpartnerschaftliche Gesellschaftsbild, wie es im nördlichen Kern Westeuropas seit den späten 1960er Jahren gebräuchlich war, um soziale Spannungen zu entschärfen, verlor an Boden. Staatliche Renten- und Sozialversicherungen stellen in Osteuropa nach der Wende, die nicht-monetäre staatliche und betriebliche Sozialtransfers beseitigt hatte, ohnedies nur mehr eines von mehreren Standbeinen dar, die das Überleben nach der Pensionierung oder die Gesundheitsversorgung ermöglichen sollen. In Ländern wie Polen und der Slowakei, die mit Arbeitslosenraten von 19 bzw. 18 Prozent konfrontiert sind, reicht zudem der budgetäre Spielraum nicht aus, Versicherungen für Lohnarbeitsplatzverluste adäquat zu finanzieren. Stellt man zusätzlich in Rechnung, dass in Warschau und Budapest bei nationalen Budgetverhandlungen de facto der Internationale Währungsfonds (IWF) mit am Tisch sitzt, kann von selbständiger Wirtschafts- und Sozialpolitik, kann von selbständiger Politik ganz generell nicht mehr die Rede sein.

Die Auslandsverschuldungen von 94 Mrd. Euro für Polen bzw. 53 Mrd. Euro (vgl. Havlik u.a. 2005: 35, 37) für Ungarn gehören pro Kopf gerechnet zu den höchsten der Welt. Länder wie Bulgarien und Bosnien-Herzegowina mussten bzw. müssen de jure über einen so genannten „currency board“, einer nicht vom Parlament kontrollierten Einrichtung, den Vorgaben des

IWF nachgeben. Dieser verfolgt eine wenig bis nicht flexible monetaristische Politik, die sich hauptsächlich an den Interessen und Begehrlichkeiten ausländischer Investoren orientiert, womit sich der Kreis von Überproduktionskrise und Investitionsschutz wiederum schließt.

Längst sind die neuen EU-Mitgliedsländer nicht nur im Sozialbereich Vorreiter neoliberaler Sparprogramme in Europa geworden, die die Administrationen der Alt-EU vor sich hertreiben. Auch bei der Steuergesetzgebung kommt der anti-soziale Druck aus Osteuropa. Im Zuge der Übernahme des „acquis communautaire“ wurde zuerst unter Anleitung aus Brüssel jeder Beitrittskandidat zur Einführung hoher Massensteuern gezwungen. Die Mehrwertsteuer, eine nicht-progressive Abgabe auf Konsum, war unter dem so genannten Kommunismus unbekannt. Im Zuge der Transformation und erster Willensbekundungen der postkommunistischen Eliten, der Europäischen Union beitreten zu wollen, stand die Einführung der Mehrwertsteuer substantiell für das neue soziale Unverständnis. Dort, wo sich – wie in der Slowakei bis 1998 – soziales Gewissen auch nach der Wende, wenn auch oft in national verbrämter Form, regte, erhöhte Brüssel den Druck, auch was die Frage der Massensteuern betraf. In der Slowakei bestand der in der liberalen Presse viel geschmähte Vladimir Meciar zumindest noch darauf, die Mehrwertsteuer so gut es ging nicht als Mittel des Klassenkampfes von oben einzusetzen, indem er Güter des täglichen Bedarfs mit einer reduzierten Abgabe von 10 Prozent belegte und gleichzeitig für Luxusgüter den Mehrwertsteuersatz von 23 Prozent einführte.

Erst nach seiner politischen Niederlage hatte die Europäische Union bei der liberal-konservativen Regierung Dzurinda mehr Erfolg. Noch vor dem EU-Beitritt musste der niedrige Mehrwertsteuersatz auf 14 Prozent hinauf- und der hohe auf 20 Prozent hinuntergeschraubt werden. Der damalige EU-Kommissionspräsident Romano Prodi sowie sein Erweiterungskommissar Günter Verheugen riefen im Vorfeld der slowakischen Parlamentswahlen im September 2002 persönlich den Souverän dazu auf, der „Bewegung für eine demokratische Slowakei“ (HZDS) des Vladimir Meciar nicht seine Stimme zu geben. Die dann gewählte konservativ-liberale Regierung dankte der Unterstützung aus Brüssel mit der Verordnung des radikalsten Sparpaketes nach dem polnischen Balczerowicz-Plan und einer Privatisierungswelle, die ab 1. Januar 2003 die verbliebenen Kernbetriebe der Slowakei an ausländische Investoren verkaufte.

Ein Jahr später führte Bratislava dann mit der so genannten Flat tax EU-Europa in eine neue liberale Dimension. Die 19%ige Steuer auf Unternehmensgewinne, Einkommen und Konsum (MWSt.) kennt – bei völliger Abschaffung einer Besteuerung von Grund- und Boden sowie Erbschaft – keinerlei soziale Progression mehr. Rumänien hat am 1. Januar 2005 mit einer 16prozentigen Flat tax getopt. Die alte EU mit ihren sozialen Verpflichtungen steht seitdem mächtig unter Druck. Erste Steuersenkungen für Unternehmen – z.B. in Österreich – zeigen bereits die Wirkung einer nicht-harmonisierten Steuerpolitik auf EU-Ebene.

Der neoliberale Druck aus dem Osten macht sich jedoch auch in der fortgesetzten Deregulierung des Arbeitsmarktes in Kerneuropa bemerkbar. So weist beispielsweise in Österreich die Statistik eine Abwärtsspirale im Lohnniveau nach. Zwischen 2000 und 2004 mussten arbeitende Frauen Reallohnneinbußen von –11 Prozent hinnehmen (vgl. Österreichischer Rechnungshof 2005), auch bei Männern gab es – außer bei Beamten, die allerdings nur mehr im Justiz- und Exekutivbereich neu eingestellt werden – keine Zuwächse.

Dramatisch wirken sich die niedrigen Lohnniveaus in Osteuropa auf alle Arbeitsmärkte in Europa aus. Zuvorderst ist bemerkenswert, dass Brüssel anders als auf dem Absatzmarkt, der durch die wirtschaftliche Konvergenz harmonisiert ist, keine Harmonisierungen auf dem Arbeitsmarkt anstrebt. Im Gegenteil: Die Spaltungen sowohl bei den Arbeitsmärkten wie in der Lohnstruktur sind längst nicht mehr nur national. Saisonarbeiterregelungen, die Erwerbsberechtigungen auf maximal zwei Mal ein halbes Jahr (minus einen Tag) wie in Österreich beschränken, stehen quotierte Lohnarbeiterimporte für ausgewählte Branchen (z.B. Green-Card-Gesetze) gegenüber. Dazu kommt durch den Aufschub der so genannten Arbeitnehmerfreizügigkeit auf bis zu sieben Jahre nach dem EU-Beitritt ein unübersehbarer Mix aus legalen, halblegalen und illegalen Beschäftigungen osteuropäischer Arbeiter in Westeuropa, der nicht einmal mehr für Fachleute durchschaubar ist. Die Folge: ein vielfach geteilter Arbeitsmarkt, welcher eine rasante Lohnentwicklung nach unten bewirkt (siehe hierzu auch: Altvater, Mahnkopf 2002). Im deutschen Hartz IV-Plan für Arbeitslose wird die Deregulierung des Arbeitsmarktes zum staatlichen Konzept einer Sozialpolitik erhoben - sicherlich kein Schlusspunkt unter eine Entwicklung, die mit dem fordistischen Beteiligungsmodell der Lohnarbeiter am Akkumulationsprozess aufgeräumt hat.

Der Expansion Westeuropa ging der Zusammenbruch von Politik und Wirtschaft im Osten voraus. Inwieweit dieser mit der NATO-Aufrüstungsstrategie der „Flexible Response“ der frühen 1980er Jahre zu tun hatte, die letztlich zu einem Toderüsten der Sowjetunion und der langfristigen Kapitalbindung an den unproduktiven Bereich des militärisch-industriellen Komplexes führte, ist an dieser Stelle nicht das Thema. Die innere Krise des sowjetischen Systems, das mit dem Fall des Außenhandelsmonopols am 1. Juli 1988⁴ sein politisches Primat abgab, wussten Banken und Konzerne aus dem Westen rasch für sich zu nutzen. Mit der Auflösung der drei multiethnisch verfassten Republiken (Sowjetunion, Tschechoslowakei und Jugoslawien), die von Brüssel (und auch den USA, wenngleich mit unterschiedlicher Prioritätensetzung) unterstützt wurde, standen in der beginnenden Transformationszeit nur mehr schwache Administrationen im Osten dem Integrationszog aus Westeuropa gegenüber. Das führte dazu, dass immerhin sieben der zehn neuen EU-Mitglieder (Estland, Lettland, Litauen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Griechisch-Zypern) als territoriale Zerfallsprodukte bzw. territorial ungeklärte Staatlichkeiten ins Brüsseler Projekt aufgenommen wurden. Nur in Polen, Ungarn und Malta sind in den vergangenen 15 Jahren lokale Politiker an der Macht gewesen, die aus ihrer Schulzeit Landesgeschichte zumindest als territoriale Traditionsgeschichte - wenn auch nicht als gesellschaftliche - gekannt haben. Die nicht einmal territorial gefestigte, diesen Mangel teilweise mit nationalistischen Parolen kompensierende neue Elite zeigt die ganze Schwäche osteuropäischer Politik gegenüber den Interessen Brüssels.

Um periphere Integration in die suprastaatlichen Strukturen der EU herstellen zu können, wurde also politisch nationalisiert und wirtschaftlich privatisiert (vgl. Hofbauer 2003). Dies war möglich mit dem weitgehenden Konsens der Eliten Osteuropas. Ausnahmen in der Zeit zwischen 1991 und 1998/2000 führten dazu, dass rumänische, slowakische, serbische und teilweise auch slowenische Führer von westeuropäischen Politikern und Medien als nationalistisch bzw. kommunistisch, oder wie es die Neue Zürcher Zeitung (NZZ) ausdrückte: als national-kommunistisch diffamiert wurden. Dies widerfuhr den Regierungen Iliescu und Meciar bis 1997/98, den serbischen Regierungen unter Milosevic bis 2000 und den auf eine eigene Bourgeoisie anstelle einer EU-europäischen Verwaltung bauenden slowenischen Administrationen.

⁴ Es wurde das Genossenschaftsgesetz erlassen, in dem festgeschrieben wurde, dass der Staat die Kontrolle über den Außenhandel an einzelne Betriebe abgibt (siehe: Gesetz der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken über das Genossenschaftswesen 1988).

Der Übergang von der (staatssozialistischen) Plan- zur (kapitalistischen) Marktwirtschaft verlief dann planmäßig. Und es ist bestimmt kein Zufall, dass die Wende gerade in jenen Staaten frühzeitig spürbar geworden ist, die über Kreditvereinbarungen an die westlichen Bankenzentren gebunden waren und mit den Schuldenzahlungen zu kämpfen hatten: in Polen und in Ungarn. Federführend dabei waren Weltbank und Währungsfonds (IWF). Ihre Therapien, die unter anderen vom Harvard-Ökonomen Jeffrey Sachs oder vom stellvertretenden US-Außenminister Strobe Talbott⁵ in Jugoslawien, Polen und anderen osteuropäischen Staaten angewandt wurden, wirkten wie Wegweiser in die ökonomische Peripherisierung des Ostens. Bestimmend war ein policy-mix (vgl. Tausch 1997: 35) aus einer restriktiven Geld- und Budgetpolitik im Rahmen einer makroökonomischen Stabilisierung, eine Liberalisierung – schreib: Verteuerung – der Preise sowie die Herstellung einer Währungskonvertibilität. Konkret wirkte sich dies in Sparmaßnahmen bei Subventionen für den Sozial- und Kulturbereich, Kürzungen im Militäretat, einer Erhöhung der Grundnahrungs-, Energie- und Wohnungspreise, einer hohen, meist alle Sparguthaben enteignenden Inflation sowie Währungsabwertungen aus. Erklärte Ziele der Transformation vom zwangsmodernisierenden-staatsgelenkten hin zum peripher-kapitalistischen Modell waren vor allem das Aushungern des staatlichen Sektors und die Privatisierung seiner lukrativsten Teile, die Umorientierung des Handels von einer Ost-Ost bzw. Ost-Süd-Perspektive auf eine Ost-West-Schiene sowie die Mobilisierung der Arbeitskräfte zwecks Schaffung eines Arbeitsmarktes. Auch darin bestand Übereinstimmung zwischen den sich kapitalisierenden Eliten im Osten, die aus dem privatisierten Besitzstand heraus oft clanartig-mafiöse Strukturen herstellten – mit ihren reformorientierten Kollegen auf Seiten der Politik und den kapitalstarken Finanzinstitutionen des Weltmarktes, Weltbank und Währungsfonds.

Verschuldung Osteuropas - Kapitalfluss nach Westen

Osteuropas Reformjahrzehnt, das auch in der westeuropäischen Politik seine Spuren bereits hinterlassen hat, entpuppt sich unter dem Bilanzstrich von Soll und Haben als große Umverteilungsmaschine. Lohnabhängige und RentnerInnen wurden enteignet, große ausländische Konzerne gingen als Gewinner der Transformation hervor. Die Schrumpfung von Sparguthaben via Hyperinflation sowie die Streichung von Arbeitsplätzen mittels Privatisierung und

⁵ In Russland war der stellvertretende US-Außenminister und Clinton-Berater, Strobe Talbott, als IWF-Agent tätig (vgl. dazu: Goldhammer, Friedweg o.J.: 44).

Schließung von Betrieben zählten zu den effektivsten Formen des sozialen Raubes. Die neuen politischen Eliten folgten ihren Kreditgebern aus dem Westen meist aufs Wort.

Nach etwas mehr als einem Jahrzehnt Transformation stehen die acht osteuropäischen Beitrittsländer mit insgesamt 233 Mrd. Euro (vgl. Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche 2005) bei westeuropäischen und nordamerikanischen Gläubigerbanken in der Kreide. Die drei nächsten Beitrittskandidaten Bulgarien, Rumänien und Kroatien weisen dazu weitere 55 Mrd. Euro Auslandsschuld auf (vgl. ebd.). Das pro Kopf am höchsten verschuldete Land Europas ist Ungarn mit einer 53 Mrd. Euro Auslandsschuld bei einer Bevölkerung von 11 Millionen. Rumänien hat seine Verschuldung aus den 1980er Jahren, die während der Herrschaft von Nicolae Ceausescu abgebaut worden war, nach wenigen Wendejahren wieder erreicht und im Jahr 2004 fast verdoppelt: 18 Mrd. Euro. Wie aussichtslos ein Entrinnen aus dieser Schuldenfalle innerhalb der kapitalistischen Logik ist, zeigt ein Blick auf folgende Fakten: in allen osteuropäischen Ländern übersteigen die Auslandsschulden die nationalen Währungs- und Goldreserven. Ungarn findet weniger als ein Viertel seiner Kapitalschuld gegenüber ausländischen Banken in den Panzerschränken der Nationalbank vor, bei Polen ist es ein Drittel, einzig Tschechien könnte mit seinem Besitzstand den Schuldenstand fast tilgen (vgl. Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche 2004: 458f.).

Der Bankensektor als Beispiel

Als intensivste Zeit für Übernahmen und Green-Field-Investments im Bankenbereich Osteuropas gilt die zweite Hälfte des ersten Jahrzehnts im 21. Jahrhundert. „Frühe Reformen im Banksektor führten zu einer liberalen Politik, die von schwacher staatlicher Kontrolle und Unzulänglichkeiten des rechtlichen Rahmen gekennzeichnet waren“, ist dazu in einer Studie der Raiffeisen Zentralbank zu lesen (vgl. RZB Group 2004: 8). Wer damals vor Ort war, konnte kaum eine Fehlinvestition tätigen. Der Bankensektor jener Länder, die zwischen 1994 (Ungarn und Polen) und 1996 (Tschechien) ihre Anträge auf Mitgliedschaft bei der Brüsseler Union hinterlegten, wurde mit Ausnahme von Slowenien von ausländischen Instituten übernommen. Der Vorgang war bereits vor der EU-Mitgliedschaft weitgehend abgeschlossen, so dass in den acht neuen, osteuropäischen Teilnehmerländern ausländische Banken spätestens seit dem Jahr 2000 das Terrain beherrschen. Nach Bilanzsummen gerechnet liest sich diese Statistik Ende 2003 folgendermaßen: In Estland bestimmen Auslandsbanken zu 99% das Geschehen am Kreditmarkt, in Tschechien und der Slowakei zu 95%, in Litauen zu 88%, in Un-

garn zu 82%, in Polen zu 72%, in Lettland zu 53% und – die Ausnahme – in Slowenien zu 33% (Ebd.: 9). Aggressive Marktdurchdringung bei gleichzeitig vorsichtiger Kreditpolitik kennzeichnen die neuen Verhältnisse.

In den ersten Jahren des 21. Jahrhunderts waren es dann, in einer zweiten Welle, die Länder östlich und südöstlich des EU-Erweiterungsgebietes von 2003, deren Bankensektor von westeuropäischen Instituten übernommen worden ist. Rumänien, Kroatien und Bulgarien, aber auch Bosnien-Herzegowina und Serbien-Montenegro galten bei Bankern als leer gefegte Märkte, die nur auf übernahmehungriges Kapital warteten. Allein zwischen 2000 und 2001 stieg der Einfluss von Auslandsbanken z.B. in Kroatien von 38% auf 82% (vgl. Bank Austria 2001: 12), heute bestimmen wenige Westbanken 91% des kroatischen, 82% des bulgarischen, 75% des bosnischen und über 50% der rumänischen Marktes, wobei die Übernahmephase vor allem in Serbien, Bulgarien und Rumänien noch nicht abgeschlossen ist.

Mit den Westbanken kamen auch westliche Investoren, wobei die größten industriellen Übernahmen bzw. Industrieansiedlungen wie jene von Volkswagen in Tschechien, der Slowakei und Ungarn oder jene von US-Steel in Kosice vornehmlich über eigenes Kapital getätigt worden sind. 60% der westlichen Investments im Osten passierten im Dienstleistungssektor, 40% in der verarbeitenden Industrie (Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche 2005). Ende 2004 lag der Anteil der ausländischen Direktinvestitionen in den acht neuen EU-Ländern bei durchschnittlich 36,5% des Bruttoinlandsprodukts, in Estland mit 79% weit darüber, in Ungarn bei 55%, in Tschechien knapp unter 50% (vgl. Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche 2005: 28). Die Abhängigkeit dieser Volkswirtschaften von äußeren Einflüssen ist damit enorm hoch. Und diese Einflüsse sind regional und branchenmäßig genau zuordenbar. 80% sämtlicher ausländischer Investitionen in den acht neuen EU-Ländern kommen aus Unternehmungen der Alt-EU. Oft sind es nur wenige Banken, Handelsketten, Automobilhersteller oder Haushaltsgeräteproduzenten, an deren Tropf ganze Volkswirtschaften hängen. Das eifrigste Westkapital im Osten macht übrigens unter holländischer Flagge seine Gewinne. Dies deshalb, weil Firmen wie Unilever oder Shell in den Niederlanden ihre Konzernzentralen gemeldet haben und weil der exil-indische Stahlriese „Mittal Steel“ aus Steuergründen auf den holländischen Antillen residiert.⁶ An zweiter und dritter Stelle auslän-

⁶ „Mittal“ hat in den vergangenen Jahren einen Gutteil der osteuropäischen Stahlwerke aufgekauft, vor allem in Polen (die vier Werke des alten oberschlesischen Polski Huty-Kombinats), in Tschechien (Nova Hut in Ostrava), in Rumänien (die Stahlkocher in Galati und Iasi) sowie das Kombinat im bosnischen Zenica.

discher Direktinvestitionen in Osteuropa liegen Unternehmungen aus Deutschland und Österreich. Namhafte Beteiligungen oder Käufe russischer Betriebe gibt es nur in Belarus, der Ukraine und Litauen.

Die Methoden der Übernahme

Vor 1989/91 existierten Banken im bürgerlichen Sinne nicht. Je nach Land unterschiedlich, begnügte sich die kommunistische Führung mit einer einzigen Zentralbank, deren Unterabteilungen diverse Geschäfte (Export/Import etc.) übernahmen. Dies war z.B. in Bulgarien und Russland der Fall; andere Länder – wie Ungarn und die Tschechoslowakei – besaßen ein zweistufiges Bankensystem. Das heißt neben bzw. unter der National- oder Zentralbank wirkten diverse Branchen- oder Handelsbanken, die eigene Handlungsspielräume, wenngleich in geringem Umfang, besaßen. Der Zinssatz als regulierende Größe, wie er unter kapitalistischen Verhältnissen für die Bankenpolitik prägend ist, fehlte völlig, ein Kapitalmarkt war inexistent. Reste von staatlichen Banken existieren nur noch in Polen (PKO-Bank). In Russland kontrolliert die staatsgelenkte „Sberbank“ den größten Marktanteil; und in Belarus konkurrieren staatliche mit privaten ausländischen Banken um Einlagen und Kreditgeschäfte.

Zum Aufbrechen des Monobankensystems gingen in einer ersten Phase oftmals österreichische Banken mit kleinen Filialbetrieben in den Osten, z.B. die Creditanstalt (später: Bank Austria) und die RZB. Als allererstes Auftauchen einer Westbank im Osten gilt das Auftauchen der Raiffeisen Zentralbank (RZB) in Ungarn, die 1986 die Gründung einer Filiale in Budapest vornahm. 1990 und 1991 wurden dann in Bankerkreisen eifrig Strategien diskutiert, wie ein möglichst risikoarmer und gleichzeitig profitträchtiger Einstieg gewährleistet werden könnte. Zwei Schulen bildeten sich damals heraus: jene, die für ein „New Entry“, also einen Neuanfang plädierten, und jene Analysten, die „Rehabilitation“, also eine Restrukturierung der ex-kommunistischen Struktur, bevorzugten. Stijn Claessens hat in einer Studie für die Weltbank (vgl. Claessens 1996) die beiden Vorstellungen als nicht unvereinbar beschrieben, sich jedoch für die „New Entry“-Variante ausgesprochen. Dem stimmt auch Johann Kernbauer von der Bank Austria zu, wenn er davon spricht, dass in einer ersten Runde vor allem Green Field Investitionen vorkamen.⁷

⁷ Gespräch mit Johann Kernbauer am 1. Juni 2005.

Nach den ersten Gehversuchen Anfang der 1990er Jahre überschwemmte eine Privatisierungswelle den Markt für Geldinstitute. In dieser Phase ging die Übernahme eines osteuropäischen Institutes idealtypisch folgendermaßen vor sich: die zu verkaufende Bank wurde staatlicherseits meist über das Finanzministerium oder eine Treuhandgesellschaft angeboten und zuvor entschuldet, wobei die so genannten "faulen Kredite" – also uneinbringliche, an marode Unternehmen vergebene Kredite – oft in das Budget übernommen werden mussten, wo sie für die kommenden Jahre tiefe Löcher in den Staatssäckel rissen und teilweise bis heute reißen. Nach einer öffentlichen Ausschreibung sahen sich die unterschiedlichen Bieter an, welche Kreditportfolios vorhanden waren, dies beinhaltete vor allem die Durchsicht der bereits länger nicht bedienten Kredite, die vor dem Kauf ausgeschieden werden mussten. „Es war wichtig, faule Kredite auszusortieren. Das gehörte zu den Bedingungen; diese mussten dann vom Staat zurückgekauft werden“, meint Lars Hofer⁸ von der RZB, der selbst – damals für eine andere Bank – Acquisitions betrieben hatte. Besondere Abschlüge wegen einer hohen Anzahl tatsächlicher oder vermeintlicher fauler Kredite waren an der Tagesordnung; auch als der tschechische Ministerpräsident Vaclav Klaus die größte Sparkasse des Landes, die „Česká spořitelna“, die 70% der nationalen Spareinlagen verwaltete⁹, an den österreichischen Bieter, die „Erste Bank“, verkaufte. Für die Übernahme der „faulen Kredite“ hat Tschechien damals übrigens eine eigene Bank gegründet, die „Konsolidační banka“; diese Staatsbank verwaltete das budgetäre Minus, das bei Privatisierungen von tschechischen Banken angefallen ist.

Nachdem die Verluste sozialisiert und damit zukünftigen Generationen aufgebürdet oder bilanzmäßig gestrichen worden waren, kauften sich Westbanken anfangs Sperrminoritäten von mindestens 25% plus einer Stimme an den vom Staat ausgegebenen Aktien, bevor sie in einer zweiten Investitionswelle Mehrheitseigentümer wurden. Zu dem meist üppig ausgebauten Filialnetz mit – im besten Fall – Milliarden von Spareinnahmen in der jeweiligen Landeswährung kam oft noch ein Immobilienbesitz hinzu, den die ex-kommunistischen Banken ihr eigen genannt hatten. Defizitäre Industriebetriebe, die mit der Bank verflochten waren, mussten bereits zuvor geschlossen oder ihre geschäftlichen Verbindungen mit dem Geldinstitut gelöst werden. Relativ risikolos und billig kauften sich damit westeuropäische Investorengruppen ein ganzes Bank- und Kreditsystem, das sie nur auf den neuesten technischen Stand bringen mussten.

⁸ Gespräch mit Lars Hofer am 30. Mai 2005.

⁹ Gespräch mit Johann Kernbauer am 1. Juni 2005.

Die Aufteilung des Bankenmarktes

„In Osteuropa ist der Markt so unheimlich groß, der Bedarf nach Dienstleistungen steigt ständig. Das heißt: es gibt keine Rivalitäten zwischen den Mitbewerbern, es ist Platz für alle da“, gibt sich RZB-Analyst Lars Hofer¹⁰ ganz den Träumen fast endlos bevorstehenden Wachstums hin. In Rumänien, so der RZB-Mann weiter, hätten Anfang 2005 erst 20% der Bevölkerung ein Bankkonto. Das Potential sei enorm. Die stärkste Präsenz auf dem Ostmarkt zeigen die belgische KBC (mit einer Bilanzsumme von 25 Mrd. Euro), gefolgt von den österreichischen Instituten „Erste Bank“ (24 Mrd. Euro im Jahr 2003) und „Bank Austria“/HVB (20 Mrd.), der italienischen „Uni Credito“ (16 Mrd.), der RZB (15 Mrd. Euro), Citi-Group, „Banca Intensa“, „Société Generale“, ING-Bank und Commerzbank (vgl. Die Bank Austria Creditanstalt Gruppe 2005) Wachstumsraten im Kreditgeschäft von 15% pro Jahr bis 2008 und im Einlagengeschäft von 11% pro Jahr (vgl. ebd.) scheinen realistisch. Damit wird die Goldgräberstimmung der vergangenen zehn Jahre fortgesetzt.

Trotz gerne zitierter Grenzenlosigkeit haben sich die westeuropäischen Big Player im Osten die Märkte fein säuberlich aufgeteilt. Die KBC kontrolliert z.B. die größte tschechische Bank CSOB und das wichtige ungarische Institut K&H sowie Banken in Polen (Kredyt Bank). Die „Erste Bank“ hat sich das Sparkassenwesen in Tschechien und der Slowakei (Česká Spořitelna und Slovenská Sporitelna) unter den Nagel gerissen und verfügt mit der „Postabanka“ in Ungarn über ein starkes Standbein. „Uni Credito“ wiederum bestimmt in Kroatien und hält starke Marktanteile in Polen und Bulgarien. Die HVB/ Bank Austria ist in Polen und Bulgarien stark engagiert, eine kolportierte Fusion mit der „Uni Credito“ würde die beiden, sowohl in Polen als auch in Bulgarien zum Marktführer im Bankenwesen machen. „Société Generale“ wiederum hat ihr Geld in den rumänischen und des slowenischen Kreditmarkt gesteckt, während die RZB relativ flächendeckend agiert und als derzeit größte Westbank in Russland, Belarus und der Ukraine präsent ist. Die kleinen baltischen Märkte werden von Skandinavien aus bedient, dort teilen sich die „Swedbank“ und die SEB die fettesten Brocken.

Was die Herzen der Banker höher schlagen lässt, liest sich in den aktuellen Bilanzbüchern. Das Beispiel der Bank Austria-Creditanstalt/HVB zeigt, worum es beim Ostengagement geht: Erhöhung des Eigenkapitals zwischen erstem Quartal 2004 und erstem Quartal 2005 um 13,6%, Betriebsergebnis: +42,1%, Mitarbeiterstand: -4,8% (vgl. Ebd.). Die Öffnung im Os-

¹⁰ Gespräch mit Lars Hofer, Wien 30. Mai 2005

ten, das ist bereits vielfach unterstrichen worden, rettete Bilanzen und Gewinne der Mutterhäuser im Westen. In den Büchern der Raiffeisen Zentralbank liest man in den Jahren zwischen 1998 und 2004 beim Auslandsgeschäft (im Osten) eine Erhöhung der Bilanzsumme um das Sechsfache, während das Gesamtunternehmen (mit dem Österreichgeschäft) etwas mehr als eine Verdoppelung der Bilanzsumme ergibt. „Ohne Öffnung im Osten“, meint dazu auch RZB-Mann Lars Hofer, „hätten wir sicher nicht die Größe, die wir heute haben. Das Wachstum ist von der Osterweiterung indiziert.“¹¹ Oder, wie es RZB-Boss Herbert Stepic im Zeitungsinterview ausdrückte: „Die Ostöffnung war ein galaktisches Fenster für Österreich und die Raiffeisen Zentralbank.“ (Die Presse, 28.5.2005). Auffällig an den unterschiedlichen Marktauftritten der einzelnen Westbanken im Osten ist das historische Bewusstsein, mit dem die Institute agieren. Scheinbar nahtlos schließen die einzelnen Häuser an Traditionen an, die teils schon 100 und mehr Jahre zurückliegen. Die historische wird durch eine geographische und sprachliche Nähe ergänzt. Daraus ergibt sich dann das verglichen mit der sonstigen Wirtschaftskraft äußerst starke Auftreten österreichischer Banken in Tschechien, der Slowakei und Ungarn, die italienische Führungsposition in Kroatien und die skandinavische im Baltikum.

„Die Wiener Banken drangen mit österreichischem Kapital nach Ost- und Südosteuropa ein“, schrieben die Völkerbundkommissare Walter Layton und Charles Rist in ihrer Studie zur österreichischen Volkswirtschaft nach dem Ersten Weltkrieg (vgl. Layton, Rist 2005, Teichova 2003). Damals kam bald darauf italienisches und deutsches Kapital, das sich per Übernahme österreichischer Unternehmen die profitabelsten Investitionen sicherte. Im 21. Jahrhundert sind belgische und holländische Konzerne dazugekommen, die sich am Bankenmarkt tummeln.

Warum deutsche Bankinstitute – mit Ausnahme der Hypovereinsbank HVB – auf den Ostmärkten kaum präsent sind, hat mit der Erweiterung Deutschlands zu tun. „Die waren mit der Wiedervereinigung beschäftigt“, hört man in Bankerkreisen, wenn die Rede auf die weitgehende Absenz von Deutscher Bank und Dresdner Bank in Osteuropa kommt. Tatsächlich sind außer der HVB und der Commerzbank kaum deutsche Banken auf den Ostmärkten tätig.

¹¹ Gespräch mit Lars Hofer, Wien 30. Mai 2005

Literatur

Altwater, Elmar; Mahnkopf, Birgit 2002: Globalisierung der Unsicherheit. Arbeit im Schatten, schmutziges Geld und informelle Politik. Münster.

Bank Austria (Hg.) 2001: Bankenvergleich Mittel- und Osteuropa 2001. Wien.

Brockhaus Enzyklopädie: Ergänzungsband A-Z. Mannheim 1996.

Claessens 1996: Banking Reform in Transition Countries. Background paper for World Development Report 1996. O.O.

Deppe, Frank 2004: Die Osterweiterung. In: Karrass, Anne u.a.: Europa: Lieber sozial als neoliberal. Hamburg.

Die Bank Austria Creditanstalt Gruppe 2005: Marktführer in Zentral- und Osteuropa. Wien (internes Papier).

Die Presse, 28.5.2005.

Europäischer Rat 12. und 13. Dezember 2002: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, S. 12; zit. in: www.auswaertigesamt.de/www.de/eu_politik/aktuelles/e_raete/kopenhagen_html

Gesetz der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken über das Genossenschaftswesen vom 26. Mai 1988. Moskau, Kreml.

Goldhammer, Josef; Friedweg, Eduard o.J: Der betrogene Osten. Bernau bei Berlin.

Grandner, Margarete; Komlosy, Andrea 2004: Das 18. Jahrhundert - eine globalhistorische Epoche? In: Dies. (Hg.): Vom Weltgeist beseelt. Globalgeschichte 1700 - 1815. Wien.

Havlik, Peter u.a. (Hg.) 2005: Accelerating GDP Growth, Improved Prospects for European Integration. In: WIIW Research Report 314. Wien.

Hofbauer, Hannes 2003: Osterweiterung. Vom Drang nach Osten zur peripheren EU-Integration. Wien.

Huffs Schmid, Jörg 2004: Sackgasse EU-Verfassung. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 6/2004.

Layton, Rist 2005: The Economic Situation of Austria. Report presented to the Council of the League of Nations. Geneva.

Neunhöffer, Gisela; Schüttpelz, Anne 2002: 'Offene' und 'geschlossene' Transformation. In: Prokla 128/2002.

Österreichischer Rechnungshof 2005: Einkommensbericht. Wien.

RZB Group (Hg.) 2004: CEE Banking Sector Report. Wien.

Tausch, Arno 1997: Schwierige Heimkehr. Sozialpolitik, Migration, Transformation und die Osterweiterung der EU. München.

Teichova, Alice 2003: Banking and Industry in Central-East Europe in the first decades of the 20th century. Festschrift der Creditanstalt. Wien.

Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (Hg.) 2004: Countries in Transition. Wien.

Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (Hg.) 2005: Accelerating GDP Growth, Improved Prospects for European Integration. Wien (WIIW Research Report 314).

Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche 2005: Pressekonferenz von Gabor Hunya, Wien 2.6.2005.

Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (Hg.) 2005: Foreign Direct Investment in Central, East and Southeast Europe. Opportunities for Acquisition and Outsourcing. Wien.