## Anhang 1: Minderheiten- und Sondervoten, Stellungnahmen

### Einleitende Bemerkung von Hartmut Schauerte, MdB (Obmann und Sprecher der CDU/CSU-Fraktion): Chancen für Deutschland im globalen Zeitalter

#### I. Vorwort

Die Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion hätten es begrüßt, wenn bei diesem Zwischenbericht auf eine Einleitung grundsätzlich verzichtet und stattdessen nur ein kurzes Vorwort vorangestellt worden wäre. Dies wäre geboten gewesen, weil die jetzige Einleitung eine Vielzahl von Ansätzen aufgreift und formuliert, die sinnvoller Weise in den Schlussbericht der Enquete-Kommission gehört hätten. Auf jeden Fall aber wäre es notwendig gewesen, in einer Einleitung den bisherigen Stand aller Beratungen in der Kommission sowie erste Schlussfolgerungen in einer Weise wiederzugeben, welche auch von der CDU/CSU-Fraktion getragen werden könnte. Die Mehrheit hat sich leider gegen eine solche Einleitung entschlossen.

Lediglich zur Vermeidung von Einseitigkeit formuliert die CDU/CSU-Fraktion darum einige einleitende Bemerkungen, verbunden mit einer Kritik am Einleitungstext des Vorsitzenden.

#### II. Chancen begreifen und ergreifen

Das Wort „Globalisierung“ ist nicht exakt definiert. Dennoch bestimmt es das Denken und Handeln sehr vieler Menschen in der ganzen Welt. Das trifft auch und gerade für Deutschland zu. Kein Tag vergeht, an dem nicht in Politik, Wirtschaft und Kultur, ja auch im privaten Bereich, über dieses Phänomen diskutiert wird. Vielen erscheint das Wort als Synonym für Chance und positive Zukunftserwartungen. Ein Teil der Menschen aber betrachtet heute Globalisierung als etwas Bedrohliches, als etwas, dass es gilt zu bekämpfen oder mindestens „im Zaum“ zu halten.

Für die deutsche Politik besteht damit eine doppelte Herausforderung: Sie muss versuchen, objektiv darzustellen, was Globalisierung eigentlich ist bzw. welche Facetten wichtig sind, und sie muss gleichzeitig diesen Globalisierungsprozess als Herausforderung begreifen. Als Herausforderung, sich selbst im internationalen Politikwettbewerb zu bewähren und Rahmenbedingungen national und international so zu setzen, dass die Chancen der Globalisierung optimiert und die Risiken der Globalisierung minimiert werden. Wo die Globalisierung Probleme bereitet, sind negative Effekte zu verhindern oder zu mildern. In erster Linie geht es dabei darum, durch internationale Regelungen Machtmissbrauch zu verhindern und faire Spielregeln für alle zu gewährleisten. Deshalb sind z. B. für Wettbewerb, Umwelt und Sozialprobleme neue internationale institutionelle Ansätze zu finden.

Heute verstehen die meisten Menschen unter Globalisierung den Prozess, in dem die Verflechtung der Märkte enger wird. Güter-, Finanz- und Arbeitsmärkte verzahnen sich über politische Grenzen hinweg immer stärker. Die Welt wächst stärker zusammen als dies jemals in der Geschichte der Fall war. Und dies ist keinesfalls nur eine ökonomische Entwicklung, vielmehr werden nahezu alle Bereiche menschlichen Lebens beeinflusst: Wissenschaft und Kultur ebenso wie Sport und Unterhaltung. Diese Entwicklung ist wünschenswert und gut.

Die Globalisierung der Weltwirtschaft, der Gesellschaften und Kulturen ist dennoch kein neues Phänomen; vielmehr handelt es sich hier um einen Prozess, der seit Jahrhunderten gewachsen ist. Die Menschen handeln mit Waren und Gütern seit langer Zeit und entwickeln immer fortschrittlichere Methoden, ihre Verbindungen und Wege zu gestalten und zu optimieren. Seit Jahrhunderten beeinflussen sich unterschiedliche Kulturen gegenseitig, häufig gleichen sie sich einander an. Auseinandersetzungen und Ängste vor der Zukunft waren in der Regel Begleitumstände dieser Prozesse.

Neu ist aber nun die Geschwindigkeit der Veränderungen und die wachsende Zahl von Menschen, die am heutigen Globalisierungsprozess teilnehmen. Diese hohe Geschwindigkeit ist ganz wesentlich eine Folge des sich generell beschleunigenden Fortschritts und vor allem der explosionsartig gewachsenen Möglichkeiten moderner Informations- und Kommunikationstechnologien.

Es liegt ferner auf der Hand, dass die weltpolitischen Veränderungen im Zusammenhang mit dem Untergang der sozialistischen Staatengemeinschaft Osteuropas die Globalisierung entscheidend gefördert haben. Der Paradigmenwechsel zu mehr Marktwirtschaft und Offenheit hat zu einer weitreichenden Liberalisierung und Deregulierung verkrusteter und abgeschotteter Märkte geführt.

Die Dimension der positiven Wohlfahrtswirkung der bisher stattgefundenen Globalisierungsprozesse wird eigentlich erst klar, wenn man versuchen würde, die Situation der Staaten dieser Welt ohne Globalisierung zu beschreiben. Wir sind der festen Überzeugung, dass die Lage der Entwicklungsländer und vieler Schwellenländer dann ganz eindeutig weit unter dem heutigen Niveau liegen würde. Auch in den reichen Ländern wären Wohlstandseinbußen unvermeidlich und die Gefährdungen für Frieden und Ökologie wären eindeutig größer.

In dieser Zeit sich rasch verändernder Rahmenbedingungen ist es verständlich und natürlich, dass sich auch in Deutschland die Menschen Gedanken machen, wie sie diese Globalisierung bewerten sollen. Sie fragen sich insbesondere:

– Wird es mir persönlich in der globalisierten Zukunft besser oder schlechter gehen als heute? Welche Vorteile sind zu erwarten, welche Nachteile müssen im Auge behalten werden?

– Wird es anderen Menschen in Deutschland, in Europa, in der Welt besser oder schlechter gehen? Ist der Wohlstand des einen durch Armut des anderen erkauft?

– Wird die Globalisierung dazu führen können, dass es allen besser geht? Werden die Zukunftsbedingungen sich verbessern oder leben wir auf Kosten der kommenden Generation?

– Werden wir durch unser Handeln die ökologische Grundlage unseres Lebens gefährden? Sind Ressourcen ausreichend vorhanden, bleibt die Umwelt auch unseren Nachfahren erhalten?

Diese Fragen klingen einfach, aber ihre Antworten sind schwer zu finden. Wissenschaft und Wirtschaft arbeiten an ihnen. Aufgabe einer verantwortungsvollen Politik ist es, die Menschen an eine sich schneller verändernde Welt und die daraus erwachsenden Anforderungen vorzubereiten.

## III. Kritische Anmerkungen zur Einleitung des Zwischenberichts

Aufgabe der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages ist es aus unserer Sicht, auf diese Fragen ergebnisoffen und unvoreingenommen Antworten zu finden. Stattdessen hat sie an den Beginn dieses Zwischenberichts unter der Überschrift „Einleitung“, eine persönliche Sicht des Vorsitzenden gestellt, die den Prozess der Globalisierung insgesamt in einseitiger Weise darstellt. Dabei blieb in den Beratungen offen, ob und in welchem Umfang sich die Mehrheit mit dieser Sichtweise des Vorsitzenden identifizieren will. Bedauerlich ist dabei auch, dass sich der Vorsitzende in seiner persönlichen Einleitung zu Themenfeldern äußert, deren inhaltliche Beratung in der Kommission erst noch bevorsteht. Dies gilt insbesondere für die Rolle von Staat, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und internationalen Organisationen in einer globalisierten Ordnung. Hier liegt ein offenbarer Verstoß gegen das Prinzip der ergebnisoffenen Auseinandersetzung mit den vom Mandat der Kommission umfassten Themen. Den Vorwurf der fehlenden Offenheit, Eigenständigkeit und Vorurteilsfreiheit im Sinne der gebotenen Unabhängigkeit der Kommission nach der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags muss die CDU/CSU-Fraktion partiell auch auf die Arbeit und die Vorgehensweise der Mehrheit in Plenums- und Arbeitsgruppensitzungen sowie der Berichterstellung ausdehnen; Sinn und Zweck einer Enquete-Kommission bestehen darin, die grundsätzlichen Fragen losgelöst vom politischen Alltag zu erörtern und zu beraten.

Eine begriffliche und thematische Eingrenzung der Globalisierung findet sich in der Einleitung an keiner Stelle. Ebenso fehlt jede Analyse darüber, ob und für welche Situation oder Entwicklung der Globalisierungsprozess kausal ist. So werden auch negative Entwicklungen der Globalisierung zuge-

tensiver Beschäftigung mit der Fülle des genanten Materials. Bereits Anzahl und Dauer der jeweiligen Sitzungen zeigen jedoch, dass nicht von einer ausreichenden oder gar abschließenden Diskussion der sehr umfassenden Thematik die Rede sein kann.

- Aus den genannten Gründen ist die Vorlage des Zwischenberichtes verfrüht und nicht gerechtfertigt. Es muss abgewartet werden, ob die der Kommission verbleibende Zeit genutzt werden kann, um die genannten Mängel zu heilen.

**Noch schwerwiegender sind die inhaltlichen Mängel:**

- Die Mehrheit der Kommission stellt sich in grundlegenden Fragen in Gegensatz zu international mehrheitlich theoretisch und empirisch anerkannten Meinungen und Entwicklungen. So wird bereits die Basisthese nicht akzeptiert, wonach weitgehend freie Kapitalmärkte nicht nur notwendige Voraussetzung funktionierender internationaler Gütermärkte sind, sondern auch aus sich heraus dazu beitragen, den Wohlstand in der Welt zu mehren. „Das zentrale Argument für einen freien internationalen Kapitalverkehr ist sein Beitrag für das Wirtschaftswachstum“, Monatsbericht Bundesbank, 07/01, S. 21.

  Der Mehrheitsbericht erweckt stattdessen den Eindruck, diese positiven Wirkungen könnten nur unter unrealistischen Voraussetzungen eintreten. Auch die entscheidend wichtige Tatsache wird nicht deutlich genug herausgestellt, dass nämlich die Globalisierung der Finanzmärkte die Integration der Länder und Regionen fördert bzw. erst ermöglicht, die bisher keinen Zugang zu internationalem Kapital besaßen.

- Gleiches gilt für Wirkungen der Liberalisierung der internationalen Kapitalmärkte.

  Deshalb bleibt unerwähnt, dass eine derartige Liberalisierung nicht nur nach Meinung der CDU/CSU-Arbeitsgruppe, sondern der breiten Mehrheit in Deutschland dazu führt, dass z. B.

  – Kapital seiner produktivsten Verwendung zugeführt werden kann und damit eine wachstumssteigernde Wirkung entfalten kann.

  – Kapitalsuchende Marktteilnehmer nicht nur auf ihre nationalen Märkte beschränkt bleiben bzw. verzerrte Preise zu zahlen haben.

  – „Privates Kapital mittlerweile für eine zunehmende Zahl von Entwicklungs- und Schwellenländern zur dominierenden Finanzierungsquelle geworden (ist)“, MonatsBerichtBuba07/01, S. 17 f.

  – Investitionsrisiken auf verschiedene Marktteilnehmer verteilt werden können.

  – Gesamtwirtschaftliches Angebot und Nachfrage zu niedrigen Preisen einen Ausgleich finden und die Auswahlmöglichkeiten der Marktteilnehmer reichhaltiger werden.

  – Kurzfristige Schwankungen des Sozialproduktes durch Kapitalimporte bzw. -exporte ausgeglichen werden können.

  – Die Effizienz nationaler Finanzsysteme erhöht wird.

- Alle Diskussionen mit Mitgliedern der Mehrheitsfraktionen und der vorliegende Text sind offensichtlich von einer wissenschaftlichen und empirisch nicht beweisbaren Festlegung geprägt, wonach die Globalisierung der Finanzmärkte für eine Vielzahl von Fehlentwicklungen und Krisen der Weltwirtschaft verantwortlich zu machen ist und deshalb einzuschränken und zu kontrollieren sei. Deregulierung und Liberalisierung der Finanzmärkte gelten als gefährlich und als Ursache von Finanzkrisen.

- Die Mehrheit ist der Meinung, Ausgangspunkt der Finanzkrisen sei ein überhöhtes Kapitalangebot („massenhafte Liquidität“). Besonders attraktiv erscheinende Länder seien „überschwemmt“ worden, die Welle sei dann zurückgeschwappt, wenn sich eine zu geringe Absorptionsfähigkeit des nationalen Marktes gezeigt habe. Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe widerspricht dieser einfachen Argumentation. Nachfrageaspekte bleiben damit unberücksichtigt.

  Es ist richtig, dass in den neunziger Jahren die privaten Kapitalflüsse in die Entwicklungsländer außergewöhnlich stark anstiegen, nachdem sie vorher v. a. in Industrieländer strömten. Es ist aber nicht so, dass die Entwicklungsländer nutzen- und schutzlos einem einströmenden Kapital ausgesetzt seien. Zum einen profitieren von der Kapitalanlage beide Seiten – die Anleger und die Anlageorte, zum anderen liegt es im Verantwortungsbereich der Anlageländer, durch eine (fortgesetzte) attraktive Politik die Bedingungen für ein rentables Kapitalangebot aufrechtzuerhalten und für eine solide Marktaufsicht zu sorgen.

  Nach Angaben des IWF (World Economic Outlook, Oct. 2000, S. 197) wuchsen die Nettoschuldner unter den Entwicklungsländern mit überwiegend privater Finanzierung von 1992 bis 2001 mit jahresdurchschnittlich 6,1 % (1982 bis 1991: 4,8 %), während die Entwicklungsländer mit überwiegend öffentlicher Finanzierung nur um 3,7 % bzw. 2,7 % wuchsen. Trotz Finanzkrisen erzielten also die Länder mit relativ gesunden Strukturen ein respektables Wachstum.

  Länder, die nicht durch eine solide Wirtschaftspolitik ausländisches Kapital attrahierten, sondern durch politisch motivierte Einflussnahmen auf das Wirtschaftsgeschehen erst Anreize für exzessive Kapitalzuströme schufen und dabei implizit Wechselkurs- und Kreditgarantien vorzugeben schienen, sind an „ihrer“ Krise selbst schuld – nicht ein anonymer internationaler Kapitalmarkt oder die Globalisierung.

  Bei dem Leser des Zwischenberichtes entsteht der Eindruck, die Länder, die unter den Finanzkrisen der jüngeren Zeit gelitten haben, seien nur Opfer von unbeeinflussbaren internationalen Kapitalbewegungen (vielfach reiner Spekulation). Die (Mit-)Schuld ihrer eigenen Wirtschaftspolitik wird zu wenig gesehen, demzufolge fehlen hier auch die notwendigen entsprechenden Empfehlungen. Tatsächlich spricht vieles dafür, dass krisenhafte Entwicklungen der letzten Jahre in einzelnen Ländern letztlich von Fehlern der nationalen Wirtschaftspolitik, insbesondere unzureichender oder falscher Ordnungspolitik verursacht wurden (Monatsbericht Bundesbank 09/00, S. 26).

Damit sollen die Fehleinschätzungen und Überreaktionen seitens der Marktteilnehmer im Vorfeld und während der Finanzkrisen nicht verharmlost werden. Sie waren aber alleine niemals die Ursache. Es gibt auch kein einziges Beispiel dafür, dass wirtschaftlich gesunde Länder in eine ausschließlich durch Spekulation verursachte schwere Krise gerieten. „Freier Kapitalverkehr kann also Krisen verstärken und beschleunigen, ihre Ursachen liegen aber anderswo"(Monatsbericht Bundesbank 07/01 S. 25), nämlich in wirtschafts-politischem Fehlverhalten der betroffenen Länder. „Der freie Kapitalverkehr legt (es) … offen und übt so einen Rechtfertigungszwang auf die politisch Verantwortlichen aus" (ebenda).

- Das Eintreten der Mehrheit in der Arbeitsgruppe für Kapitalverkehrskontrollen mit einer Sympathie für die Tobin-Steuer wird von einer breiten Mehrheit von Währungs- und Finanzwissenschaftlern und -politikern verworfen. Die Tobin Steuer wird von der CDU/CSU-Arbeitsgruppe entschieden abgelehnt. Abgesehen davon, dass sie in der Praxis nicht umzusetzen ist, würde hierdurch der internationale Waren- und Dienstleistungsverkehr massiv beeinträchtigt. Die Auffassung, man träfe mit einer Besteuerung kurzfristiger Kapitaltransaktionen nur die „Spekulanten" (die nach Meinung der Mehrheit nur negative Wirkungen haben), ist naiv. Sie nimmt nicht zur Kenntnis, in welchem Umfang kurzfristige Finanzoperationen unmittelbar und mittelbar mit klassischen Waren- und Dienstleistungstransaktionen verbunden sind und übersieht, dass ein großer Teil kurzfristiger Finanzgeschäfte der zum Teil durch rechtliche Vorgaben erzwungen Kurssicherung dienen. Das Ziel, die Wachstumsbedingungen in Entwicklungsländern zu verbessern, würde hierdurch verfehlt. Die mit der Tobin Steuer häufig verbundene Vorstellung, man könne auf diesem Weg zusätzliche Staatseinnahmen generieren, verkennt, dass in den meisten Ländern eine Senkung der Abgabebelastung erforderlich ist, und nicht eine Erhöhung.
- Es wird behauptet, in dem jetzigen System der globalen Finanzmärkte verlören die einzelnen Länder ihre Autonomie und Souveränität. Das ist aus der Luft gegriffen und trifft noch nicht einmal unter engen einschränkenden Bedingungen zu. Kein Staat der Welt ist rechtlich gezwungen, sich an internationalen Märkten zu beteiligen bzw. sich Regelungen internationaler Institutionen zu unterwerfen.

Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe in der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herauforderungen und Antworten" plädiert nachdrücklich für offene Finanzmärkte und freien grenzüberschreitenden Kapitalverkehr. Ein freier internationaler Kapitalverkehr ist zwingend notwendig, um die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung nutzen zu können. Sie lehnt jegliche generelle Beschränkung des internationalen Finanzverkehrs ab. Diese führten zu einer Beeinträchtigung des grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungsverkehrs, zu niedrigerem Wachstum, insbesondere in den Entwicklungsländern und zu einer Verfestigung der Armut. Ungeachtet der grundsätzlichen Befürwortung freier internationaler Kapitaltransaktionen (die ihrerseits Teil des Mandats des IWF sein sollten) muss es jedem Land überlassen bleiben, in krisenhaften Situationen frei darüber zu entscheiden, ob und in welcher Weise es seine Grenzen für ausländisches Kapital öffnet. Umgekehrt muss jeder Staat, der am globalen Finanzsystem teilnehmen will, die internen Voraussetzungen, insbesondere mit Blick auf das heimische Banksystem hierfür schaffen.

Trotz in Ausnahmen gerechtfertigter Kritik am Verhalten von IWF oder anderen Institutionen hat sich die „Finanzarchitektur" bewährt und muss nicht ersetzt, sondern lediglich vorsichtig weiter entwickelt werden. (siehe unten)

Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe ist der Auffassung, dass nationale Finanzmärkte nicht unvorbereitet für den internationalen Kapitalverkehr geöffnet werden sollten. Voraussetzung einer sinnvollen Teilnahme am globalisierten Finanzsystem ist ein funktionierendes, geregeltes nationales System mit entsprechend solider institutioneller Absicherung, z. B. Banken- und Versicherungsaufsicht. Für die meisten Länder wird eine nur schrittweise Liberalisierung (= „sequencing") empfehlenswert sein, denn sie sind oft noch nicht ausreichend auf ausländische Einflüsse (z. B. Wechselkursrisiken oder ausländische Aktienmärkte) vorbereitet.

Wegen der grundsätzlichen Kritik, die an dem vorgelegten Zwischenbericht der Mehrheitsfraktionen geübt werden muss und wegen der Vielzahl der Meinungsunterschiede verbietet sich eine Auflistung sämtlicher Streitpunkte. Deshalb war eine Konzentration auf die wichtigsten Empfehlungen der Arbeitsgruppe notwendig, da diese als Schlussfolgerungen des Berichts angesehen werden könnten.

Bezüglich des Minderheitsvotum der FDP-Fraktion gibt es erhebliche Übereinstimmungen mit dem Minderheitenvotum der CDU/CSU-Arbeitsgruppe.

## Kommentar zu wichtigen Empfehlungen des Berichts der Mehrheit

In Anbetracht der Themenfülle einerseits und der begrenzten Zeit, die die Arbeitsgruppe „Finanzmärkte" aufwenden konnte, sind auch die formulierten Empfehlungen der Mehrheit nicht ausreichend diskutiert worden. Manche Empfehlungen wurde nie in der Arbeitsgruppe diskutiert, andere sind so formuliert, dass sie für politische und/oder wissenschaftliche Diskussionen nicht verwendet werden können. Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe wird auch in Zukunft Wert darauf legen, dass für den Endbericht nur solche Empfehlungen aufgenommen werden, die ausreichend klar formuliert sind und Ergebnis intensiver Diskussion sind.

Wenn einzelne Empfehlungen im Folgenden nicht erwähnt werden, dann kann daraus weder auf eine grundsätzliche Zustimmung noch auf das Gegenteil geschlossen werden. In Anbetracht einer leichteren Lesbarkeit und einer Priorität politischer Auseinandersetzung wurde nach der Bedeutung der Empfehlungen eine Auswahl getroffen.

### Shareholder Value (zu Empfehlung 1.1)

Es ist bedauerlich, dass sich auch die Mehrheit der Arbeitsgruppe der Enquete-Kommission der Trend-Auffassung nicht entzog, eine Orientierung am sogenannten „shareholder value" sei eine kapitalismusbedingte Abkehr von einer (besonders in Deutschland gepflegten) Orientierung am Gesamtwohl der „stakeholder" eines Unternehmens. Zwar ist es richtig, dass einzelne Protagonisten einer starken Shareholder-Orientierung die kurzfristige Optimierung des Nut-

zens für Aktionäre in den Vordergrund des Handelns und der Strategie eines Unternehmens stellten. Es ist andererseits unbestritten, dass ein „richtig verstandener“ shareholder value langfristig gesehen werden muss. Gerade diese langfristige Konditionalität ist aber der Garant dafür, dass Interessen der anderen stakeholder (v. a. Mitarbeiter, Lieferanten, Kunden, Kreditgeber) ausgewogen berücksichtigt werden.

Andererseits ist die Herausstellung der besonderen Bedeutung (und Verantwortung) der Eigentümer eines Unternehmens, die im Zuge der shareholder value Diskussion stattfand, zu begrüßen. Sie kann dazu beitragen, Unternehmensführung und -strategie transparenter zu machen, den Wettbewerb zu erhöhen und die Effizienz der Unternehmen zu steigern. Dies kommt auch allen anderen stakeholdern zugute, weil eine optimale Faktorallokation erreicht werden soll.

Shareholder Value-Orientierung ist ebenso wenig ein Patentrezept wie es Ursache aller Schwierigkeiten im Verhältnis zwischen Unternehmen und Gesellschaft ist. Die Forderung der Mehrheits-Empfehlung nach Berücksichtigung „volkswirtschaftlicher Kosten“ und „gesellschaftlicher Auswirkungen“ bei Unternehmensentscheidungen ist richtig, unterstellt aber indirekt, dass dies bei einer shareholder-value-Orientierung nicht geschehe und diese deshalb abzulehnen sei. Es wird auch unterstellt, eine shareholder-value-Orientierung unterstütze Strategien, „die soziale und ökologische Kosten externalisieren …“. Beides ist falsch, zwischen richtig verstandenem (langfristig ausgerichteten) shareholder-value-Denken und dem deutschen stakeholder-Denken gibt es in dieser Beziehung keinen Unterschied. Insoweit geht die Empfehlung 1 ins Leere (vgl. das für die Diskussion in der Arbeitsgruppe „Finanzmärkte“ der Enquete-Kommission erstellte Papier Brühl, Wolfgang (2000). „Shareholder Value“ – Zur Diskussion eines umstrittenen Begriffs. Berlin (AU AG1-14/67).

**Ausgewogene Entwicklung der Wirtschafts- und Bankenstruktur für die Finanzierung von KMUs (zu Empfehlung 1.2)**

Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe kommt zu dem Schluss, dass – anders als im Mehrheitsbericht – ein ausgewogenes Bankensystem notwendig ist. Ein fruchtbares Mit- und Nebeneinander zwischen Öffentlich-rechtlichen und Privatbanken trägt sowohl zur Stabilität des Bankensystems als auch zur Finanzierung von Kleinen und Mittleren Unternehmen bei. Für die CDU/CSU-Arbeitsgruppe ist entscheidend, dass unterschiedliche Institutsgruppen absolut gleichberechtigte Wettbewerbsbedingungen vorfinden.

Regional verankerte Banken werden auch in Zukunft gebraucht und werden ihre besondere Bedeutung behalten. Es kann nicht die Rede davon sein, dass sich besonders die Privatbanken aus der Fläche zurück ziehen. Die Verringerung der Anzahl von Bankstandorten ist eine normale Strukturanpassung.

Mittelständische Unternehmen in einer großen Spannweite einschließlich Existenzgründer prägen in großem Umfang die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands auf den Exportmärkten. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Innovationskraft von diesen Unternehmen hängt wesentlich von einer soliden Finanzierung ab. In diesem Zusammenhang stellt die angemessene Ausstattung mit Eigenkapital einen außerordentlich wichtigen Punkt dar.

Vor dem Hintergrund zunehmender internationaler Konkurrenz und globaler volkswirtschaftlicher Verflechtung steht unsere mittelständische Wirtschaft auch durch die Veränderungen auf den nationalen und internationalen Kapital- und Finanzmärkten vor tiefgreifenden Herausforderungen. Ihre Leistungsfähigkeit muss sie im internationalen Bereich unter Beweis stellen können. Dies darf nicht durch falsche Rahmenbedingungen gefährdet werden.

Insbesondere wird die Bedeutung von Wagniskapital für KMUs als eine wichtige Finanzierungsquelle hervorgehoben. „Im direkten Vergleich mit den USA und Großbritannien ist der Umfang europäischen Wagniskapitals gering. Mit dem größten Teil des europäischen Wagniskapitals wird die Expansion von KMU finanziert. Lediglich ein minimaler Teil dient als Startkapital, wodurch die Gründung und Expansion neuer Unternehmen mit Wachstumspotenzial verhindert wird. In den USA stammen 60 % des Wagniskapitals aus Pensionsfonds, wogegen selbst auf Europas am weitesten entwickelten Markt, Großbritannien, der Prozentsatz bei 30 % liegt. Die europäischen institutionellen Anleger könnten eine deutlich größere Rolle auf den Wagniskapitalmärkten spielen.“

Die Art der Finanzierung über Beteiligungen muss in Deutschland gestärkt werden. Hierzu müssen mittelständische Unternehmen die Bereitschaft erhöhen, externe Eigenkapitalgeber aufzunehmen und notwendige Transparenz herzustellen. Leider herrscht in vielen kleinen und mittleren Unternehmen immer noch ein Grad an Unsicherheit über diese Art von Kapitalisierung und Einbindung „fremder“ Eigentümer.

Der Mittelstand in Deutschland ist tendenziell durch eine niedrige Eigenkapitalausstattung geprägt. Die Eigenkapitalquote sank von rund 30 % (60er Jahre) auf knapp 18 %. Dominierendes Element in der Finanzierungsgestaltung ist nach wie vor die Aufnahme von Fremdkapital. Allerdings schafft erst eine ausreichende Eigenkapitaldecke die nötigen Freiräume und Unabhängigkeit und bestimmt die Dynamik des Wachstums.

Die Globalisierung der Finanzmärkte eröffnet der mittelständischen Wirtschaft viele Chancen, international erfolgreich zu agieren und Produkte und Dienstleistung auf den Weltmärkten anzubieten und abzusetzen. Dies bedeutet natürlich auch eine Verschärfung der Wettbewerbsbedingungen für die inländische mittelständische Wirtschaft. Dieser Herausforderung müssen sich die Firmen stellen.

**Geschlechtsspezifische Aspekte der Mikrofinanzierung (zu Empfehlung 1.4)**

Die Kommission hat über diese Thematik nie diskutiert, Kommissionsempfehlungen können deshalb nicht gegeben werden.

Inhaltlich widerspricht die CDU/CSU-Arbeitsgruppe der Auffassung, dass eine einseitige Betrachtung oder gar Subventionierung von frauenspezifischen Projekten (weder in Industrie- noch in Entwicklungsländern) erfolgen sollte. Das schließt Programme nicht aus, die eine bessere Information von Frauen zum Ziel hat.

**Schwere Steuerhinterziehung im Katalog der Geldwäsche-Vortaten aufnehmen (zu Empfehlung 1.5)**

Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe vertritt die Auffassung, dass eine Verankerung von § 370 Abs. 3 der Abgabe Ordnung in § 261 StGB für Deutschland keinen Sinn macht und nicht zur Verminderung des Problems der Geldwäsche führt. Jedoch unterstützt die CDU/CSU-Arbeitsgruppe die Absicht, der Europäischen Union, weitere Lücken im Kampf gegen die Geldwäsche zu schließen.

Eine Einbeziehung der „schweren" Steuerhinterziehung in den Vortatenkatalog der Geldwäsche-Strafnorm wäre wegen der damit verbundenen „automatischen" Erweiterung der Anzeigepflicht des Geldwäschegesetzes (GwG) nicht nur für die Adressaten dieses Normengefüges höchst bedenklich. Selbst die ganz überwiegende Anzahl redlich handelnder Bürger müsste befürchten, nicht nur überwacht, sondern „rein zufällig" den Strafverfolgungsbehörden gemeldet zu werden.

Hieran würde sich nichts ändern, wenn man nicht die „einfache" Steuerhinterziehung gemäß § 370 Abs. 1 AO, sondern nur die „schwere" Steuerhinterziehung gemäß § 370 Abs. 3 AO in den Geldwäsche-Vortatenkatalog einbeziehen würde:

Eine Erweiterung des Vortatenkataloges um „schwere" Steuerdelikte würde zudem die Aufgabenerfüllung der Strafverfolgungsbehörden erheblich erschweren. Unmittelbare Folge der Meldung bereits von Abweichungen vom „Normalverhalten" der Kunden wäre eine Flut von Verdachtsanzeigen, denen die Ermittlungsbehörden aus Gründen des Legalitätsprinzips in jedem Einzelfall nachgehen müssten.

Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe kommt zu dem Ergebnis, dass eine solche Einbeziehung nicht praktikabel, gesellschaftlich problematisch und nicht zielführend ist. Im Gegensatz zu der Mehrheitsfraktion steht die CDU/CSU-Arbeitsgruppe für eine erheblich transparentere Form der Steuergesetzgebung ein. Der Staat muss auf anderem Wege Lösungen praktizieren, die das Bewusstsein der Bevölkerung für die Steuerpflicht umfassend verbessert.

**Schlüsselwährungen (zu Empfehlung 1.8)**

Die Forderung nach einer „stärkeren Kooperation" zwischen den drei Schlüsselwährungen (Dollar, Euro, Yen) ist nicht neu. Sie wird im Grunde seit dem Zusammenbruch des Bretton-Woods Systems diskutiert. Die Begründungen waren unterschiedlich, aber ähnlich: die Schwankungen störten real- und finanzwirtschaftliche Abläufe und Strategien. Insbesondere aus Kreisen der international handelnden Unternehmen und Institutionen wird eine geringere Volatilität aller Währungen, v. a. aber der „Schlüsselwährungen" gewünscht. Das ist verständlich. Denn extrem schwankende Wechselkurse können das internationale Waren- und Dienstleistungsgeschäft und damit auch die Investitionen der Unternehmen erheblich beeinträchtigen.

Auf der anderen Seite wurden inzwischen viele Finanzinstrumente entwickelt, die zwar von der Mehrheit in der Finanzarbeitsgruppe mit Argwohn betrachtet werden, aber gerade dazu beitragen, die Wechselkursrisiken einzuengen.

Oft werden aber auch die Wechselkursschwankungen falsch eingeschätzt. Denn die Wechselkursentwicklung ist keineswegs nur das Ergebnis eines „Casinos". Vielmehr spiegelt sie – mindestens mittel- und langfristig – sehr deutlich die unterschiedlichen Qualitäten von Volkswirtschaften wieder. So ist der Anstieg des Dollarkurses seit Mitte der neunziger Jahre Ausdruck der weitaus höheren wirtschaftlichen Dynamik der amerikanischen Unternehmen im Vergleich zum Euro- Währungsgebiet. Hinter der Wechselkursentwicklung steht ein realer Grund.

Damit sind die Entwicklungen an den Devisenmärkten auch ein Indikator für die Qualität der jeweiligen Politik. Diese Signalfunktion sollte nicht kritisiert, sondern von der Mehrheit in der Arbeitsgruppe ernst genommen werden.

Eine stärkere Kooperation zwischen den „währungspolitisch verantwortlichen Institutionen" setzt eine stärkere politische und ökonomische Annäherung und strategische Ausrichtung voraus. Auch wenn dies als Ziel begrüßt wird, bleibt dennoch die Erwartung auf solchen Gleichklang utopisch. Die jeweiligen wirtschaftspolitischen Erfordernisse im Konjunkturverlauf wie auch generell die nationalen Interessen sind zu unterschiedlich, als dass eine solche umfassende internationale Koordinierung, die über eine einzelne Aktion hinausgeht, erfolgreich sein könnte.

So könnte die Mehrheits-Empfehlung nur als eine kurzfristig orientierte Empfehlung zu verstehen sein. Alle Erfahrungen seit dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems haben aber gezeigt, dass auch derartige Hoffnungen irreal sind. Es gibt keine realistische Chance, zwischen den drei wichtigen Währungsblöcken zu einer kurz-, mittel- oder gar langfristig einhaltbaren Vereinbarung zu gelangen – es sei denn die Souveränität über die Geld- und Wirtschaftspolitik würde aufgegeben.

Ob es bei bestem Wollen aller Institutionen der Schlüsselwährungen gelänge, über eine verkündete Bereitschaft zu gemeinsamem Handeln eine gewisse psychologische Wirkung zu erzielen, muss dahingestellt bleiben. Die Wahrscheinlichkeit hierfür ist aber nicht groß.

Selbst wenn es gelänge, sich auf „richtige" Wechselkurse mit akzeptierten „Bandbreiten" zu einigen, blieben schwerwiegende Probleme ungelöst, z. B. wie vereinbartes Verhalten der entscheidenden Institutionen koordiniert und kontrolliert werden könnte.

Die theoretischen und praktischen Probleme einer haltbaren Kooperation der Schlüsselwährungen sind so groß, dass die Empfehlung der Mehrheit keine reale Basis hat. Selbst bei kurzfristigen Interventionen, – falls sicher wäre, dass die Wechselkurse (aus irgendwelchen Gründen) völlig den Zusammenhang zu realen Größen verloren hätten – ist erwiesenermaßen der Erfolg der Zusammenarbeit in der Regel nicht gegeben. So können das Plaza- und Louvre-Abkommen kaum als Erfolg betrachtet werden. Das im Bericht zitierte „erfolgreiche Beispiel" der Interventionen zugunsten des Euro im Sommer 2000 ist keineswegs zwingend. Zum einen wäre es wohl auch ohne die interventionistischen Versuche zur Bodenbildung für den Euro gekommen, zum anderen hielt die Aufwärtsbewegung des Euro kaum an.

Der Appell an die Institutionen, ihrer Verantwortung Rechnung zu tragen, ist an dieser Stelle deshalb unnötig und steht

in falschem Zusammenhang. Die Empfehlung wird von der CDU/CSU-Arbeitsgruppe abgelehnt.

**Regionale Währungsblöcke/Verringerung der Volatilität der Kapitalbewegungen auf regionaler Ebene (zu Empfehlungen 1.9 und 1.11)**

Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe stimmt der Absicht der Mehrheit in der Arbeitsgruppe ausdrücklich zu, wonach über den Euro bzw. die Europäische Währungsunion in der zukünftigen Arbeit der Enquete Kommission noch sehr ausführlich diskutiert werden muss. Hier sind eine Reihe theoretischer und empirischer Fragen aufzuarbeiten. Dabei sollte es weniger um Vergleiche der Rolle des Euro mit der des US $ gehen (und die auf S. 29 angesprochenen „europäischen Traditionen", die zu stärken seien) als um die Bedingungen für ein dauerhaft krisenfreies Funktionieren der Europäischen Währungsunion. Auch die von der Mehrheit genannten „positiven Wohlfahrtseffekte des Übergangs zum Euro" sind nicht ausdiskutiert. So ist fraglich, ob allein die Einführung des Euro „internationale Restrukturierungen und Fusionen von Unternehmen in Europa fördert". Ebenso ist zu prüfen, ob wirklich Westeuropa durch die Russland- bzw. Asienkrise wegen der Gemeinschaftswährung „relativ unbeeinflusst geblieben ist" (S. 29).

Die Mehrheit der Arbeitsgruppe sieht wohl den Vorbildcharakter der Europäischen Währungsunion für andere Weltregionen zu optimistisch. Es ist weiterhin fraglich, ob allein im Zuge des Übergangs zum Euro die Chancen „für eine Geld-, Währungs- und Finanzpolitik gewachsen sind, um … die Beschäftigung im Euro-Raum zu fördern".

Die Bildung der Europäischen Währungsunion ist ohne Zweifel ein Erfolg europäischer Politik. Sie ist aber ohne die vielen Schritte nach dem Zweiten Weltkrieg nicht denkbar, die Zug um Zug zu einer Annäherung politischer Grundüberzeugungen und Ziele geführt hat. Die dabei erlittenen Rückschläge (vgl. z. B. das Scheitern des Werner-Planes) beweisen, dass eine Währungsunion nur dann Aussicht auf Erfolg hat, wenn sie zwischen Staaten gebildet wird, die sehr ähnliche Lebensbedingungen haben und deren wirtschaftspolitische Ziele nahe beieinander liegen. Ein starker politischer Wille, gemeinsam politisch handeln zu wollen (nicht nur währungspolitisch!) muss hinzu kommen.

Deshalb darf die Empfehlung der Mehrheit nicht so verstanden werden kann, als gäbe es bereits für Teile der Welt reale Chancen, einem Vorbild der Europäischen Währungsunion zu folgen.

Das bisherige Scheitern von ähnlichen Ansätzen (z. B. in Asien) ist weniger auf eine Ablehnung der USA zurückzuführen als auf das Fehlen von ausreichender politischer Kooperation und große wirtschaftliche Differenzen. Die Mehrheit der Arbeitsgruppe ist offenbar der Auffassung, dass eine Verringerung der Volatilität von Kapitalbewegungen, Wechselkursen usw. durch einen ausreichend festen politischen Willen der verantwortlichen nationalen und internationalen Institutionen erreicht werden könnte und fordert deshalb Kooperationen. Bereits oben (vgl. Schlüsselwährungen) wurde darauf hingewiesen, dass in der Vergangenheit alle direkten Versuche zur Wechselkursbeeinflussung fehlschlugen. Auch „Strategien eines offenen Regionalismus" (S. 31) erscheinen wenig hilfreich bei der Eindämmung einer zu hoch eingeschätzten Volatilität.

**Kapitalverkehrskontrollen (zu Empfehlung 1.12)**

Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe in der AG 1 teilt die Ansicht von Experten, die generelle Beschränkungen des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs als falsches Signal für die internationalen Finanzmärkte betrachtet. Diese führen zu umfassenden Wohlfahrtseinbußen in Form von direkten Arbeitsplatz- und Einkommensverlusten und in Form nicht genutzter Wachstumschancen. Zudem sind Kapitalverkehrskontrollen (KVK) unweigerlich anfällig für jede Form von Umgehungsstrategien und somit nicht per se wirksam. Weiterhin ist die Einschränkung und Kontrolle von Kapitalbewegungen mit erheblichen – unrealistischen – Bürokratien verbunden, die letztendlich mit Kosten verbunden sind. Diese Bürokratien würden auch diejenigen Kapitaltransfers „bestrafen", die für ein Land wichtig und gewollt wären.

Das mobile Kapital sucht sich über andere Wege Zugang zu der entsprechenden Region oder Land. Flächendeckende KVK, die dies vermeiden sollen, wiedersprechen der einleuchtenden Feststellung, dass gerade durch „relativ" freie und partiell kontrollierte Kapitalmärkte ein stabiles Wirtschaftswachstum und effizientes Handeln in allen beteiligten Ländern möglich ist. Abgesehen davon, sind diese zum gegenwärtigen Zeitpunkt gerade in Hinblick auf die Einbrüche der internationalen Finanzgeschäfte, international nicht durchsetzbar und unrealistisch.

Eine in letzter Zeit wieder viel diskutierte, dennoch völlig am Ziel vorbeischießende Tobin-Steuer ist abzulehnen, weil sie in beachtlichem Umfang Transaktionen träfe, die für die effiziente Abwicklung von Auslandsgeschäften erforderlich sind. Das führte – wenn die Steuer mit Blick auf die „spekulativen" Transaktionen wirkungsvoll sein sollte – zu einer erheblichen Belastung des grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungsverkehrs.

Unabhängig von diesen grundsätzlichen Überlegungen ließe sich eine solche Steuer nur dann durchsetzen, wenn sie in allen Ländern mit einheitlichen Sätzen und einheitlicher Durchführung eingeführt und ihre Durchführung weltweit kontrolliert werden könnte. Das ist völlig unrealistisch. (siehe auch Zusammenfassung der CDU/CSU-Arbeitsgruppe).

Die grundsätzliche Ablehnung von Kapitalverkehrskontrollen schließt nicht aus, dass es für Länder, deren heimisches Finanzsystem noch fundamentale Schwächen aufweist, durchaus vernünftig sein kann, Finanzbewegungen über seine Grenzen hinweg in besonders zeitlich begrenzten Fällen einzuschränken. Eine der wichtigsten Erfahrungen aus den Finanzkrisen ist, dass der Erfolg der Liberalisierung des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs entscheidend davon abhängt, dass das heimische Finanzsystem materiell und institutionell solide ist und einer funktionierenden Aufsicht unterliegt. Die Entscheidung darüber muss jedoch jedes einzelne Land für sich treffen. Der IWF und die Industrieländer sollten beim Aufbau eines funktionsfähigen heimischen Bankwesens Hilfestellung leisten.

Entscheidend aber ist: Beschränkungen des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs sind kein Ersatz für eine gute nationale Wirtschafts- und Finanzpolitik, sondern bestenfalls eine Ergänzung für eine gewisse Übergangszeit.

Eine Beschränkung des Kapitalverkehrs macht inkonsistente Politik zwar leichter. Sie kann; wie die Erfahrung der

sozialistischen Staaten gezeigt hat, aber keinen dauerhaften Bestand haben. Sie muss in Form künftiger, ökonomisch und politisch schädlicher Wachstumsverluste bezahlt werden. Offene Kapitalmärkte bringen allerdings die mit inkonsistenten Politiken verbundenen Wohlfahrtsverluste früher an das Tageslicht, als dies in einer geschlossenen Volkswirtschaft der Fall wäre. Nationale politische Fehler werden international bestraft.

**Beteiligung des privaten Sektors („Privat Sector Involvement") und Krisenbewältigung (zu Empfehlung 1.14 und 1.15)**

Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe teilt die Ansicht der Deutschen Bundesbank und kommt zu dem Ergebnis, dass im Krisenfall alle Beteiligten – Schuldner, öffentliche und private Gläubiger – sich an der Krisenbewältigung einschließlich einer etwaigen Umschuldung in angemessener Weise zu beteiligen haben. Auf diese Weise lässt sich dem „moral hazard"-Risiko vorbeugen. „Private Kreditgeber sollen im Krisenfall für ihr Engagement selber in vollen Umfang einstehen. Nur die Wahrnehmung dieser Verantwortung kann ein auf Dauer zufriedenstellendes Funktionieren der Finanzmärkte gewährleisten." (Monatsbericht Bundesbank 12/1999, S.33). Hierfür muss selbstverständlich Sorge getragen werden.

Die von der Mehrheit formulierte Empfehlung, dass der „IWF neben der Konditionalität für Schuldner auch eine solche für Gläubiger entwickelt solle", ist jedoch kein sinnvoller Weg. Sie übersieht, dass der Fonds wirtschafts- und finanzpolitische Konditionen nur im Zusammenhang mit Krediten aufstellen kann. Der Fonds kann theoretisch allenfalls die Kreditvergabe an einen in eine Krise geratenen Schuldner an die Bedingung knüpfen, dass er sich mit seinen privaten Gläubigern auf eine Umschuldung zu verständigt. Diese Bedingung muss sich jedoch im Rahmen des IWF-Statuts halten. Außerdem muss in jedem Einzelfall sorgfältig geprüft werden, ob ein solches Vorgehen Erfolg versprechend ist oder nicht. Verschiedene Erfahrungen zeigen, dass jede Krise einen anderen Verlauf nimmt und nicht einheitlich durch eine vorher festgelegt Regelung erfolgreich bewältigt werden kann. Unter gewissen Umständen, beispielsweise wenn eine akute Liquiditätsklemme droht, kann es durchaus sinnvoll sein, dass zuerst der IWF die ersten Hilfemaßnahmen für ein in die Krise geratendes Land übernimmt, ehe die weiteren Modalitäten geklärt werden können.

Schließlich werden Kredite auf der Basis privatrechtlicher Verträge ausgezahlt, in die der IWF nicht einfach eingreifen kann. Das sollte ihm auch weiter verwehrt werden, weil dies die Grundlage wirtschaftlicher Beziehungen aushebeln würde.

Außerdem haben die G 7 Grundsätze zur Einbindung des Privaten Sektors in die Krisenbewältigung aufgestellt, Monatsbericht Bundesbank 12/1999, S. 39. Hierbei wurde ein Programm von fünf Punkten aufgestellt, mit der die Einbeziehung privater Gläubiger sichergestellt werden soll (Seite 43 ff.). Sie müssen erst einmal umgesetzt werden.

Dabei muss stets eine Balance zwischen grundsätzlichen Festlegungen und einer ausreichenden Flexibilität gewahrt werden, weil sich jede Krise von den anderen unterscheidet. Das verbietet weitgehende und straffe Regeln.

Im übrigen krankt die Diskussion an einer übermäßigen Vereinfachung mit Blick auf das Verhalten der privaten Gläubiger. Zum einen ist das Motiv hinter der Vergabe von Krediten seitens staatlicher und privater Gläubiger unterschiedlich. Das verbietet an sich schon eine Gleichbehandlung beider Gruppen in jedem Fall. Zum zweiten haben in der Vergangenheit private Kreditgeber sich aktiv an Umschuldungen beteiligt (z. B. Korea oder Russland). Auch von daher sind Zwangsmaßnahmen nicht gerechtfertigt. Schwierigkeiten bestehen offenbar bei der Einbeziehung von Anleihegläubigern. Hier sollten Mechanismen entwickelt werden, die diese Gläubigergruppe stärker in Umschuldungen einbindet. Um zu vermeiden, dass die internationalen Kapitalmärkte für Entwicklungsländer als Finanzierungsquelle ausfallen, muss es sich um marktmäßige Mechanismen, wie beispielsweise die Aufnahme von Umschuldungsklauseln in Anleiheverträge, handeln.

Vor diesem Hintergrund ist die Forderung der Mehrheit in der Arbeitsgruppe, dass „Kreditgeber, die ihren Verpflichtungen bei einer vereinbarten Umschuldung nicht nachkommen, […] bei öffentlichen Aufträgen […] zeitweise ausgeschlossen werden, abzulehnen. Unklar ist der CDU/CSU-Arbeitsgruppe hierbei auch, welche Kreditgeber gemeint sind. Soweit es sich um Anleihegläubiger handelt, läuft die Empfehlung ins Leere. Das gleiche gilt für Bankkredite. Es ist nicht im Sinne der Minderheit, bestimmte Gläubigergruppen und Interessen zu diskriminieren. Außerdem unterstellt die Empfehlung ohne sachliche Rechtfertigung, dass sich Gläubiger an Vereinbarungen, die sie bei Umschuldungsabkommen eingegangen sind, nicht halten.

**Offshore-Zentren (zu Empfehlung 1.16)**

Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe kommt zu dem Ergebnis, dass die Ausführungen zu „Offshore-Zentren" offensichtlich von dem Bemühen gekennzeichnet sind, diese generell als dubios zu qualifizieren. Eine Differenzierung zwischen den verschiedenen Formen dieser Finanzplätze, dem sehr unterschiedlichen Regulierungsniveau in den einzelnen Zentren und ihrer Rolle im internationalen Kapitaltransfers findet nicht statt. Stattdessen dominieren sachlich unbegründete und unwissenschaftliche Verallgemeinerungen sowie der Versuch, kriminelle Aktivitäten wie Geldwäsche oder Steuerhinterziehung und die Existenz von Offshore-Plätzen als sich gegenseitig bedingende Tatbestände darzustellen. Zwar ist unbestritten, dass die Existenz von Finanzplätzen mit fehlenden oder schwachen Regulierungen einen Anreiz auch für kriminelle Aktivitäten bietet, die faktische Gleichsetzung von Offshore-Zentren und Kriminalität ist aber ungerechtfertigt. Zum einen wird über die Offshore-Zentren ein großes Volumen völlig legaler Transaktionen abgewickelt. Zum anderen finden Geldwäsche und Steuerhinterziehung auch in Ländern mit regulierten Finanzplätzen statt.

Da aber diese Finanzzentren zu erheblichen Problemen für die Stabilität der internationalen Finanzbeziehungen führen können, sollte die Informationslage über die in Offshore-Zentren abgewickelten Finanzgeschäfte erheblich verbessert werden.

Vor allem aber wäre es wichtig, die Informationslage über die anscheinend umfangreichen Finanztransaktionen zu verbessern, die außerhalb des Bankensektors z. B. über Fonds oder spezielle Gesellschaftskonstruktionen, wie z. B. die

„International Business Corporations“ abgewickelt werden. Auch die Aufsichtsregeln sind in den meisten Offshore-Zentren verbesserungsfähig. Insofern unterstützt die CDU/CSU-Arbeitsgruppe die Vorgehensweise der OECD, welche durch Ihre Anstrengungen wirkungsvoll die Unterbindung von Geldwäsche und Steuerhinterziehung in Offshore-Zentren voranbringen. Auf diesem Wege müssen die Staatengemeinschaft alle Wege und Mittel einsetzen, um die Vorgaben der OECD umzusetzen.

Die Empfehlung, Unternehmen, die Geschäftsbeziehungen zu „nicht-kooperativen“ Offshore-Zentren unterhalten, höheren Eigenkapitalanforderungen zu unterwerfen und sie öffentlich an den Pranger zustellen, wird von der CDU/CSU-Arbeitsgruppe abgelehnt.

Selbst wenn man von der Erfahrung absieht, dass Boykottmaßnahmen immer letztlich erfolglos waren, stellt sich grundsätzlich die Frage nach der Rechtfertigung von direkten oder indirekten Maßnahmen gegen souveräne Staaten, die ihre internen Strukturen nicht nach den Vorstellungen einiger Industrieländer gestalten.

Eine radikalere Vorgehensweise wird auch daran scheitern, weil viele Regierungen von Offshore-Zentren die Versuche der OECD als einen postkolonialen Eingriff in ihre Souveränität betrachten.

Außerdem ist der Wortlaut der Empfehlung unklar. Eigenkapitalanforderungen für bestimmte Geschäfte gibt es nur für Banken. Damit würde die Empfehlung jedoch teilweise ins Leere laufen. Zum einen sind Geschäfte mit Offshore-Zentren im Rahmen der konsolidierten Aufsicht schon in die entsprechenden Regeln einbezogen. Zum anderen werden hiermit die Geschäfte, über die es kaum Informationen gibt, und die nach Einschätzung des IWF („Offshore Financial Centers“ – IMF Background Paper, 23. Juni 2000) in den letzten Jahren erheblich zugenommen haben, nicht erfasst.

Vor allem aber würden die bankaufsichtlichen Regeln, die dem Gläubigerschutz (also dem Schutz von Sparern) und der Stabilität von Finanzsystemen dienen, durch besondere Eigenkapitalanforderungen für Geschäfte mit nicht kooperativen Finanzplätzen mit sachfremden Zielsetzungen verknüpft.

Schließlich unterstellt die Empfehlung, Unternehmen öffentlich zu brandmarken, die mit nicht kooperativen Finanzzentren Geschäftsbeziehungen unterhalten, indirekt, dass die Offshore-Plätze, die nicht den Vorgaben der OECD folgen wollen, von vornherein als Hort der Kriminalität anzusehen sind. Das ist eine unhaltbare Unterstellung (s. o.). Selbst wenn dies zuträfe, wäre ein offizielles Embargo der richtige Weg, nicht die Diskriminierung einzelner Unternehmen.

**Hedge Fonds und Weiterentwicklung der Vorschläge des Financial Stability Forum (FSF) (zu Empfehlung 1.17 und 1.18)**

Die Deutsche Bundesbank stellt in Ihrem Monatsbericht 03/1999 bereits die Notwendigkeit einer verbesserten Aufsicht von Hedge Fonds Aktivitäten unter dem Gesichtspunkt der Transparenz sowie „striktere Anforderungen an das Risikomanagement, die mit Hedge Fonds Geschäftsbeziehungen unterhalten“, fest (Monatsbericht Bundesbank 03/1999, S. 31).

Die kräftige Ausweitung des Marktes für Derivate, die Hedge Fonds und die heftigen Kursausschläge werden von vielen Beobachtern auf das Wirken von Spekulanten zurückgeführt. Das entspricht in dieser eindeutigen Zuordnung nicht den Tatsachen. Derivative Finanzinstrumente dienen in der weit überwiegenden Zahl der Fälle der Risikoabsicherung. Starke Preisschwankungen an Finanzmärkten haben eine Vielzahl von Ursachen. Hierzu gehören unter anderem mangelnde Marktliquidität oder die Reaktion auf neue Informationen oder auch auf wirtschaftspolitische Entscheidungen. Deshalb ist die verbreitete Verknüpfung von Volatilität und Spekulation falsch.

Spekulation ist außerdem keine typische Erscheinung von Finanzmärkten. Vielmehr ist sie die logische Konsequenz der Unsicherheit über künftige Entwicklungen. Jedes wirtschaftliche Handeln enthält spekulative Elemente. Hinzu kommt, dass Spekulation nicht nur als destabilisierend betrachtet werden kann. In normalen Zeiten erhöht sie die Liquidität von Märkten, weil sie Angebot und Nachfrage nach Finanztiteln erhöht.

Was die Hedge Fonds anbetrifft, sind die Anlagemotive bei den Fondszeichnern sicherlich überwiegend spekulativer Natur. Aber auch hier dominiert in der öffentlichen Wahrnehmung und auch dem Denken der Mehrheit ein einseitiges Bild. Als Ergebnis ihrer Untersuchungen stellt die Bundesbank fest, „dass Hedge Fonds prinzipiell zu einer größeren Effizienz der Finanzmärkte beitragen … allerdings bergen ihre Anlagestrategien auch besondere Risiken“. (Monatsbericht Bundesbank 03/99).

Diese Risiken betreffen in erster Linie diejenigen, die in diesen Vehikeln investieren. Das hohe individuelle Risiko transformiert sich nicht automatisch in ein gesamtwirtschaftliches Risiko. Das muss auch bei der Beurteilung von Hedge Fonds gesehen werden, von denen die meisten wegen ihrer Anlagestrategie und ihrer Größe ohnehin kaum gefährlich sein werden. Auf der anderen Seite ist es sinnvoll darauf hin zu wirken, dass Hedge Fonds mit großer und gefährlicher Hebelwirkung (wie zum Beispiel LTCM) besser kontrolliert werden.

Grundsätzlich stimmt die CDU/CSU-Arbeitsgruppe mit der Mehrheitsmeinung bezüglich der Unterstützung und „Weiterentwicklung“ der FSF Vorschläge (Kasten 1.7 bis 1.9) im Mehrheitsbericht überein. Jedoch ist der Minderheit in diesem Zusammenhang unklar, was mit einer Einführung eines „Unternehmensregister“ gemeint ist. Zudem ist weiterhin unklar, was eine Kreditversicherung (laut Mehrheitsbericht gemäß dem „Soros-Vorschlag“) bedeutet. Dieser Vorschlag wurde in der Arbeitsgruppe nicht diskutiert und kann demzufolge auch nicht Gegenstand einer Empfehlung einer Enquete-Kommission sein.

Keine Zustimmung erhält die Mehrheit mit der Feststellung, dass „die Anforderungen an die Unterlegung mit Eigenkapital so gestaltet werden (sollen), dass in den nicht-kooperativen OFC angelegtes Kapital mit höchstem Risiko eingestuft werden muss.“ Das wäre nur dann zu rechtfertigen, wenn der Tatbestand, dass die Regierung eines Offshore-Zentrums zwangsläufig auch bedeutet, dass die dort residierenden Fonds außergewöhnlich risikoreiche Transaktionen in einem Umfang tätigen, der die Stabilität des internationalen Finanzsystems gefährden könnte. Diesen Zusammenhang

gibt es jedoch nicht (siehe auch Ausführungen zu den Offshore-Zentren).

**Ethisches Investment (zu Empfehlung 1.19)**

Die Kommission hat sich mit diesem Thema bisher nur am Rande beschäftigt. Insoweit sind auch die Empfehlungen noch nicht ausdiskutiert. Es wurde grundsätzlich beschlossen, ein Gutachten zur „Transparenz bei der Geldanlage bezüglich ethischer, sozialer und ökologischer Kriterien“ einzuholen. Da es noch nicht einmal vergeben ist, kommt eine Empfehlung in der vorgelegten Art mindestens verfrüht. Deshalb und aus grundsätzlichen Erwägungen ist die Empfehlung abzulehnen.

Die Entwicklung in den letzten ca. zehn Jahren zeigt, dass für eine wachsende Anzahl von Menschen Ziele außerhalb herkömmlicher Rendite- Überlegungen – oder zusätzlich zu ihnen- bei der Anlage von Kapital eine wichtige Rolle spielen. Finanzdienstleister in aller Welt haben darauf reagiert oder sind dabei, entsprechende Produkte anzubieten. Allein schon durch die Wortwahl spielen „ethische“ Kapitalanlagen dabei eine besondere Rolle. Die Wortwahl suggeriert, das andere Kapitalanlagen „unethisch“ sind und für die Gesellschaft weniger wertvoll. Das ist grundsätzlich ebenso wenig haltbar wie die Unterstellung der Empfehlung, wonach ethisches Investment ein solches ist, was „nicht nur privatwirtschaftlichen sondern auch gesamtgesellschaftlichen Zielen folgt“ (und umgekehrt). Wer sollte etwa entscheiden, ob es ethischer ist, Kapital einem Pharma-Unternehmen zur Verfügung zu stellen, das bei der Vermarktung eines lebenswichtigen Präparats privatwirtschaftlichen Zielen folgt oder einem Unternehmen, das Solarenergie-Anlagen aus gesellschaftlicher Verantwortung zu produzieren vorgibt.

Solange aber keine allgemeingültige Definition vorliegt, was ein „ethisches“ bzw. ein „nicht-ethisches“ Investment ist, darf keine besondere Behandlung von ethischem Investment gefordert werden. Das schließt logisch auch die Mehrheitsforderung ein, wonach derartige Projekte im „Zuge von Rating- Verfahren“ positive Berücksichtigung finden müsse. Vor allem aber schließt es eine spezielle staatliche Förderung aus. Wenn bei Projekten – wie auch der Änderung der deutschen Altersvorsorgeregelungen – Nachhaltigkeitsanforderungen eine Rolle spielen sollen, dann muss darauf hingewiesen werden, dass Nachhaltigkeit drei Dimensionen hat: Ökonomie, Ökologie und Soziales.

Was die Mehrheit damit meint, es sei „sinnvoll, Fonds zu fördern, die ethisches Investment betreiben und ökologische und soziale Projekte finanzieren“ blieb offen, da Diskussionen dazu nicht stattfanden. Die Erwähnung einer „politischen Lenkungsfunktion“ lässt allerdings ahnen, dass hier Ideen einer überwunden geglaubten Investitionslenkung Auferstehung feiern.

Eine echte Auseinandersetzung mit Förderplänen kann nur dann erfolgen, wenn die Mehrheit ihre Ideen präzisiert und offen legt. Staatliche Förderung in Form von Zinssubventionen oder ähnlichem lehnt die CDU/CSU-Arbeitsgruppe aus grundsätzlichen wirtschaftspolitischen Erwägungen und wegen der schwammigen Definitionen ab.

Um es deutlich zu machen: Natürlich lehnt niemand ein (wie auch immer definiertes) ethisches Investment ab. Aber es muss sichergestellt sein, dass dieses sich dem Wettbewerb des Marktes stellt. Daher ist es nicht zu akzeptieren, dass ohne Kenntnis relevanter Kriterien bereits deren Einbeziehung in ein Rating-Verfahren gefordert wird. Gleiches gilt für eine staatliche Förderung von Investitionen oder die Förderung von Fonds.

**Reform der Bretton Woods-Institutionen und Institutionelle Reform des IWF (zu Empfehlung 1. 20 und 1.23)**

Die Meinung der Mehrheit, dass die Institutionen von Bretton Woods (gemeint sind IWF und Weltbank) gestärkt und dass deren Arbeitsteilung verbessert werden sollte, wird von der CDU/CSU-Arbeitsgruppe geteilt. Dagegen ist aber die Forderung nach einer grundsätzlichen Veränderung ihrer Politik falsch. Dazu besteht kein Anlass, und die Zielrichtung der Mehrheitsempfehlung ist fragwürdig.

Die Mehrheit unterstellt, dass in der bisherigen Politik der Institutionen soziale und ökologische Belange nicht berücksichtigt wurden. Das ist nicht richtig. Allerdings haben in der Politik der Institutionen ökonomische Belange im Vordergrund gestanden. So sollte es auch bleiben, handeln doch die Institutionen im Auftrag von und mit finanziellen Mitteln unabhängiger Gläubiger (Staaten).

Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe unterstützt ausdrücklich die Forderung der Bundesbank nach einer Änderung des IWF-Abkommens: die Erklärung des Interimausschusses vom 21. September 1997, dass die Liberalisierung des Kapitalverkehrs zu einer Aufgabe des IWF zu erklären sei, sollte endlich realisiert werden. „Den Mitgliedsländern wäre fortan die Einführung von Kapitalverkehrskontrollen außer in klar definierten Situationen grundsätzlich untersagt“, (Monatsbericht Bundesbank 07/01, S. 30) und Leistungsbilanz- und Kapitalmarkttransaktionen würden nicht mehr ungleich behandelt.

Die Mehrheitsforderung der Arbeitsgruppe der Enquete-Kommission nach einer formalisierten „Partizipation der Bevölkerung“ an den Bretton Woods- Institutionen teilt die CDU/CSU-Arbeitsgruppe dagegen nicht. Sie erscheint nicht notwendig, denn die Institutionen sind entgegen der Mehrheitsmeinung durchaus transparent und die Pluralität in wissenschaftlichen Ansätzen etc. ist ebenfalls vorhanden. Die Bretton Woods Institutionen haben sich auch in der Vergangenheit der Kritik der Zivilgesellschaft gestellt – in der jüngsten Vergangenheit sogar sehr weitgehend und in öffentlichen Veranstaltungen. Dieser Dialog erscheint nützlich und wird sicher fortgesetzt. Der Ermahnungen einer deutschen Enquete-Kommission bedarf es auf jeden Fall nicht.

Schließlich sei darauf hingewiesen, dass die Vertretung der Staaten im IWF sowohl in internationalem wie nationalem Recht geregelt ist.

In bezug auf eine Veränderung der politischen Gewichte im IWF schlägt die Mehrheit eine Veränderung der Stimmengewichte vor. Eine „Eurogruppe“ besteht faktisch bereits bei manchen Entscheidungen und Beratungen des IWF, eine formale Bildung aber ist zumindest im jetzigen Zeitpunkt abzulehnen. Abgesehen davon, dass dies die derzeitige IWF Struktur aushebele, ist es nicht realistisch, von absolut und immer gleichen Interessenlagen „der“ Europäer auszugehen. Ein Gegengewicht gegen die USA kann sich im Zuge

einer Euro-Stabilisierung bilden, nicht aber durch politische Beschlüsse.

Es ist zu bezweifeln, ob die von der Mehrheit vorgeschlagenen Maßnahmen zugunsten der Entwicklungsländer von diesen grundsätzlich gewünscht werden. Auf jeden Fall ist der Bundesbank zuzustimmen, wenn sie feststellt, dass „die Quotenfestlegung weiterhin durch das wirtschaftliche Gewicht eines Landes und das Ausmaß seiner Integration in die Weltwirtschaft bestimmt werden (sollte) (Monatsbericht Bundesbank 09/00, S. 30 f.). Die Einbeziehung anderer Faktoren wie Bevölkerungszahl oder soziale Größen lassen sich ökonomisch nicht begründen und nicht aus dem Mandat des IWF ableiten.

Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe teilt die Mehrheitsauffassung, wonach die Reform der Internationalen Finanzinstitutionen im Abschlussbericht der Kommission wieder aufgegriffen werden muss.

**Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (zu Empfehlung 1.24)**

Die von der Mehrheitsfraktion formulierte Empfehlung ist unterstützenswert. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass sie in krassem Kontrast zur gegenwärtigen Politik der Bundesregierung steht. Diese hat die Mittel für die deutsche öffentliche Entwicklungszusammenarbeit seit Regierungsantritt drastisch heruntergesetzt, was das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung BMZ an den Rand seiner Handlungsfähigkeit gebracht hat. Betrachtet man die mittelfristige Finanzplanung des BMF, ist eine Fortführung dieser verhängnisvollen Haushaltspolitik zu befürchten. Will die Mehrheitsfraktion ihre Empfehlung glaubwürdig vertreten, muss sie sich zunächst dafür einsetzen, eine Trendwende hinsichtlich der Ausstattung des deutschen Entwicklungshaushalts durch die von ihr gestellte Bundesregierung herbeizuführen.

**Konditionalität und „Ownership“ (zu Empfehlung 1.25)**

Empfehlung 25 ist grundsätzlich unterstützungswert. Es ist zu prüfen, ob in diesem Zusammenhang auf die Möglichkeit einer Konditionalisierung der Entwicklungszusammenarbeit generell hingewiesen werden könnte. So wäre es denkbar, dass der Grad der Entwicklungskooperation auch davon abhängig gemacht werden sollte und eine Entwicklungskooperation dann eingeschränkt oder eingestellt werden sollte, wenn der Empfängerstaat offensichtlich keinerlei oder zu geringe Bemühungen zur Herstellung eines Rechtsstaates, der Demokratie oder einer nachhaltigen Mobilisierung heimischer Ressourcen unternimmt.

**Marktöffnung der Industrieländer, HIPC-Initiative, Tragfähigkeit von Verschuldung und Internationales Insolvenzverfahren (zu Empfehlung 1.26 bis 1.29)**

Empfehlung 26 wird von der CDU/CSU-Arbeitsgruppe grundsätzlich unterstützt. Nicht nachvollziehbar ist allerdings die Behauptung, dass private Kapitalströme nur dann einen Beitrag zum Erfolg der wirtschaftlichen Entwicklung leisten, wenn sie sich in das dirigistische Korsett einer nationalen Entwicklungsstrategie einbinden lassen. Zudem wird hierbei die mangelnde Differenzierung zwischen langfristigen Direktinvestitionen und kurzfristigen Kapitalmarktinvestitionen deutlich. Während erstere unbestritten neben ihren positiven Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt des jeweiligen Entwicklungslandes auch zu einem Transfer von Finanzen, Technologie und Know-how beitragen, ist für letztere sicherlich eine gewisse Verantwortung der Industrieländer anzunehmen, für eine stabile internationale Finanzarchitektur und solide Finanzsysteme in den Entwicklungsländern sich dafür einzusetzen.

Die Bemerkungen zur Bedeutung des freien Zugangs zu Märkten der Industrieländer verschweigt, dass sich viele Entwicklungsländer auch gegenseitig massiv mit Zoll- und sonstigen protektionistischen Maßnahmen abschotten. Bereits durch eine Aufhebung bzw. Korrektur dieser Handelshemmnisse könnte eine erhebliche Steigerung vor allem des Süd-Südhandels erreicht werden. Zudem sollte deutlicher darauf hingewiesen werden, dass nicht nur erheblicher Beratungsbedarf, sondern vor allem noch großer Überzeugungsbedarf in Richtung Entwicklungsländer besteht, angemessene Arbeits- und Umweltstandards zu verwirklichen. Es wird im Text nicht problematisiert, dass sich viele Entwicklungsländer gegen strengere Arbeits- und Umweltstandards mit dem unzutreffenden Argument wehren, die Industrieländer würden diese Standards aus protektionistischen Motiven zum Schaden der Wettbewerbsfähigkeit der Entwicklungsländer befürworten.

**HIPC-Initiative und „Tragfähigkeit“ von Verschuldung (zu Empfehlungen 1.27 und 1.28)**

Kritik an den komplizierten Mechanismen der HIPC-Initiative resultiert auch daraus, dass die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen an der Erarbeitung der jeweiligen nationalen Armutsbekämpfungsstrategie sehr zeitaufwendig ist. Ziel muss stets sein, einen angemessenen Ausgleich zwischen der Maxime einer möglichst weitgehenden zivilgesellschaftlichen Beteiligung einerseits und der möglichst raschen Umsetzung der Entschuldung andererseits zu finden.

Für die Feststellung der Überschuldung eines Entwicklungslandes existiert ein klares Kalkulationswerk. Es ist fraglich, ob eine Verkomplizierung der Überschuldungsfeststellung durch die Hereinnahme zusätzlicher sozialer und ökologischer Kriterien Sinn macht. Auf jeden Fall müsste definiert sein, um welche Kriterien es sich handeln soll, denn es muss sichergestellt werden, dass diese allgemein angewendet werden können und der individuelle Ermessensspielraum ausgeschlossen bleibt.

**Internationales Insolvenzverfahren (zu Empfehlung 1.29)**

Diese Empfehlung wird zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt von der CDU/CSU-Arbeitsgruppe abgelehnt. Der Wissenschaftliche Beirat beim BMZ hatte Anfang 2000 ein Gutachten vorgelegt, das zum Ergebnis kommt, dass die politische Souveränität und damit verbunden die Nichtabsetzbarkeit einer Regierung einem internationalen Insolvenzverfahren aus einem Guss entgegenstehen. Das Gutachten empfiehlt, das Augenmerk vielmehr auf eine schrittweise Veränderung der bestehenden quasi-insolvenzrechtlichen Verfahren und deren einzelner Elemente zu richten. Diese Sichtweise ist von einer weiteren Stellungnahme durch die Hermes Kreditversicherungs-AG bestätigt worden. Begrüßenswert ist die Haltung der gegenwärtigen Bun-

desregierung, die zwar Denkmodelle eines internationalen Insolvenzrechts durchaus ernst nimmt und eingehend prüft, ansonsten aber die Umsetzung eines internationalen Insolvenzverfahrens als allenfalls sehr langfristig realistische Alternative betrachtet. Zudem erscheint eine auch nur mittelfristige Implementierung angesichts der nur konsensual möglichen Einführung ausgeschlossen. Inoffizielle Aussagen aus dem Bereich des wahrscheinlich begünstigten Länderkreises eines internationalen Insolvenzverfahrens lassen erkennen, dass auch dort ein internationales Insolvenzrecht nicht vorbehaltlos begrüßt würde. Dieser Länderkreis fürchtet insbesondere einen Souveränitätseinbruch in wichtigen Regierungsbereichen und verhält sich deshalb eher skeptisch.

### Schluss

Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe bedauert, dass für die wichtigen Themen der finanziellen Globalisierung nur noch relativ wenig Zeit in der jetzigen Legislaturperiode verbleibt. Das bedingt aber eine Konzentration auf sehr wenige, wichtige Themen und schließt es aus, neue, bisher in der Kommission noch gar nicht angesprochene Themenbereiche aufzugreifen. Nach unserer Auffassung sollten im Vordergrund der Diskussion stehen:

- Reformnotwendigkeiten der „Finanzarchitektur“,
- Europäische Währungsunion und Rolle des Euro,
- Entwicklungsfinanzierung und Verschuldung.

## Minderheitsvotum der CDU/CSU-Fraktion zu Kapitel 2: Güter- und Dienstleistungsmärkte

Die Arbeit in der Arbeitsgruppe 2 „Waren und Dienstleistungen“ war schwierig. Dies ist vor allem in der Themenfülle und der relativ geringen zur Verfügung stehenden Zeit begründet. Viele Diskussionen sind noch nicht zu Ende geführt worden, manche Aussagen blieben noch etwas unklar. Denn die Mitglieder der Arbeitsgruppe waren einerseits bestrebt, endgültigen statements und Empfehlungen noch nicht vorzugreifen, andererseits waren sie bemüht, ein von der gesamten Arbeitsgruppe getragenes Ergebnis zu präsentieren.

Die Mitglieder der CDU/CSU Arbeitsgruppe **Wolfgang Brühl, Dieter Wolf und Klaus-Jürgen Hedrich, MdB (anstelle von Martina Krogmann, MdB)** sehen sich aber veranlasst, zu einer möglichen

**Verankerung von Sozialstandards in der Welthandelsorganisation WTO**

ein Minderheitsvotum abzugeben. Das Thema konnte aus Zeitgründen nur in einer Sitzung intensiv diskutiert werden, die vergebenen Gutachten zum Teil noch gar nicht. Die CDU/CSU Arbeitsgruppe hofft, ihren Standpunkt in der weiteren Diskussion so vermitteln zu können, dass die Mehrheit ihn für den Endbericht übernehmen kann. Entgegen der Mehrheitsmeinung, die die Globalisierung grundsätzlich als gefährlich und risikoreich ansieht, ist die CDU/CSU davon überzeugt, dass die ökonomische Globalisierung auch die Chancen zur weltweiten Durchsetzung von Sozialstandards erhöht.

Trotz der einen oder anderen strittigen Formulierung trägt die CDU/CSU-Arbeitsgruppe das Kapitel 2.6 des Zwischenberichts zu Sozialstandards und Globalisierung grundsätzlich mit. Verbindliche Umwelt- und Sozialstandards sind unentbehrlich. Sie hält aber eine Verankerung innerhalb der WTO-Regularien für grundsätzlich falsch und gefährlich. Eine Koppelung von Sozialstandards an handelspolitische Vereinbarungen erscheint kontraproduktiv.

Hier sollen nur Stichworte der Argumentation genannt werden, wobei darauf hinzuweisen ist, dass auch im Mehrheitsbericht in diesem Zusammenhang auch „nur“ auf die so genannten Kernarbeitsnormen der ILO Bezug genommen wird und nicht auf allgemeine Sozialstandards, die darüber hinaus angestrebt werden.

Die Einhaltung der Kernarbeitsnormen ist praktisch ein Problem der Schwellen- und Entwicklungsländer, da sich die Industrieländer in vielen Schritten zur Einhaltung dieser Normen verpflichteten und sich offensichtlich auch daran halten. Übrigens haben sich auch die WTO-Mitgliedsländer bereits 1996 in Singapur zur Einhaltung der international anerkannten Kernarbeitsnormen verpflichtet.

Die Hauptargumente der CDU/CSU-Arbeitsgruppe gegen eine automatische WTO-Koppelung sind die folgenden:

a) Zum Wohlstand der Entwicklungsländer ist eine Teilhabe an den Weltmärkten eine conditio sine qua non. Aus Traditions-, Kultur- und anderen Gründen halten einige von ihnen noch nicht die Kernarbeitsnormen ein. Ein Zwang, dies zu tun oder keine Handelsvereinbarungen schließen und am WTO-System teilnehmen zu können, würde ihre Exportchancen objektiv verringern und ihre Eingliederung in die globale Handelswelt verzögern. Dies betonen auch viele Entwicklungsländer selbst auf nahezu allen internationalen Konferenzen.

   Selbstverständlich muss es auch das Ziel eines jeden Entwicklungslandes sein, die Normen einzuhalten (und Industriestaaten sollten entsprechenden Druck ausüben), wenn aber zzt. die Bedingungen noch nicht gegeben sind, sollten sich die Industrieländer nicht einer verweigerten Handelsliberalisierung als Druckmittel bedienen. Ein Automatismus wäre verhängnisvoll für viele Entwicklungsländer.

b) Die Geschichte hat gezeigt, dass bessere Lebens- und Arbeitsbedingungen weder durch internationale Boykottvereinbarungen noch durch internationale Abkommen und Gesetze durchgesetzt werden können. Das richtige Mittel ist stattdessen eine Erhöhung des Lebensstandards (OECD 1996). Dieser aber wird durch Beteiligung an der internationalen Arbeitsteilung und durch Förderung der Industrialisierung erreicht. Dafür wurde auch die WTO gegründet. Sie hat das Ziel einer Förderung des Freihandels, nicht ihn nach sozialen und/oder ökologischen Vorstellungen zu begrenzen. Dennoch ist nach Wegen zu suchen, wie Handelsliberalisierung und soziale sowie ökologische Zielsetzungen besser in Einklang gebracht werden können (siehe unten).

   Viele Entwicklungsländer weisen selbst darauf hin, dass eine bessere ökonomische Entwicklung Voraussetzung und Hilfe für die Lösung sozialer Probleme ist (vgl. z. B. ILO 2001).

c) Die Welthandelsorganisation (WTO) ist eine Erfolgsgeschichte. Sie ist auch die richtige Antwort auf die Globa-

lisierung; die Regeln der WTO bilden einen unentbehrlichen ordnungspolitischen Rahmen für die Weltwirtschaft. Als Garant für einen liberalisierten Welthandel muss sehr sorgfältig darauf geachtet werden, sie nicht mit sachfremden politischen Zielen zu überfrachten. Mit der Federführung für Umwelt- und Sozialstandards wäre die Welthandelsorganisation heute überfordert. Diese Politik braucht eigene Foren. Die ILO erscheint nach ihrer sehr erfolgreichen Arbeit als das geeignete Gremium für soziale Ziele, die VN-Organisation zum Schutz der Umwelt (UNEP) ist für die Lösung ökologischer Fragen prädestiniert.

Der deutschen Bundesregierung ist zuzustimmen: „… nicht die WTO, sondern die dafür ausgewiesenen internationalen Fachleute bei der IAO (Internationale Arbeitsorganisation) (sollten) internationale sozialpolitische Normen verhandeln“ (Deutscher Bundestag 2001). Selbstverständlich sollten die relevanten Internationalen Organisationen sehr eng zusammenarbeiten; gemeinsame Ausschüsse beispielsweise von WTO und ILO können Lösungen der Probleme entscheidend voran bringen.

Die in den Konventionen der ILO und in den Menschenrechtsverträgen der VN enthaltenen Durchsetzungsinstrumente lassen sich noch wesentlich verbessern (vgl. dazu Sautter 2001). Gegenüber der Staatengemeinschaft eingegangene internationale Verpflichtungserklärungen erreichen die Verwirklichung der völkervertragsrechtlich anerkannten Sozialstandards. Sie können wirksam durch unternehmerische Selbstbindungen wie Verhaltenskodizes oder die Einrichtung arbeitsrechtlicher Gütesiegel unterstützt werden (ebenda).

d) Die Mehrheit der Entwicklungsländer (nicht nur „einige“ wie das der Mehrheitsbericht beschreibt), sind gegen jede Verbindung von handelspolitischen Vereinbarungen und der Einhaltung von Kernarbeitsnormen. Aus anderen Erfahrungen befürchten sie auch hier, dass entsprechende Vorschläge der Industrieländer letztlich nichts anderes sind als eine versteckte protektionistische Maßnahme, die sie weiterhin vom Wettbewerb ausschließen soll. Es muss auch bedacht werden, dass – auch wegen Erfahrungen der Vergangenheit – die WTO in den Kreisen der Entwicklungsländer als ein „ungeliebtes Organ“ gilt.

e) Der Optimismus, mit dem die Mehrheit annimmt, eine Verankerung der Kernarbeitsnormen im WTO-Regelwerk würde Entwicklungsländer, die diese noch nicht einhalten, davon abbringen, erscheint zudem ungerechtfertigt. Gerade die Entwicklungsländer, die die Einhaltung verweigern, sind meist diejenigen, deren Exportquote gering ist. Damit verliert eine potentielle „WTO-Waffe“ aber ihre Schärfe.

f) Eine Überwachung der Kernarbeitsnormen als Voraussetzung einer Sanktionierung bzw. der handelspolitischen Verknüpfung ist praktisch sehr schwer, wenn nicht sogar unmöglich. Produktbeschränkungen sind relativ leicht durch die WTO durchsetzbar. Das gilt aber nicht für Beschränkungen des Produktions- und Verarbeitungsprozesses (und darum geht es bei den Kernarbeitsnormen!). Niemand kann einem Produkt ansehen, unter welchen Bedingungen es hergestellt wurde. Nach heutigem WTO-Recht dürfen Güter aufgrund ihrer Produktionsbedingungen im allgemeinen nicht diskriminiert werden (vgl. aber Artikel 20 des GATT Abkommens).

g) Im Mehrheitsbericht wird (zu Recht) auf langwierige Ratifizierungsprozesse im Zusammenhang mit der ILO hingewiesen und auf die Probleme dieser internationalen Organisation, die „Kernarbeitsnormen“ wirklich international durchzusetzen. Wenn aber schon diese auf soziale Fragen spezialisierte und anerkannte Organisation derartige Schwierigkeiten hat, wie sollte da die WTO bessere Erfolgsaussichten haben? Insoweit sind die im Mehrheitsbericht genannten Vorteile einer Verankerung der Kernarbeitsnormen „im Rahmen des WTO Systems und in regionalen und bilateralen Handelsabkommen“ nichts weiter als Wunschdenken.

Um es nicht zu Missverständnissen kommen zu lassen: die CDU/CSU-Arbeitsgruppe unterstützt die Einhaltung der Kernarbeitsnormen und jede realistische Chance, diese zu formalisieren. Sie hält aber die Verantwortung und Durchführung im Rahmen der ILO für die richtige und erfolgversprechende Strategie. Die WTO kann dabei eine beratende und unterstützende Rolle spielen – gemeinsame Gespräche, Ausschüsse etc. sind denkbar –, Handelsvereinbarungen und Kernarbeitsnormen sollten aber auf keinen Fall direkt gekoppelt werden.

### Literatur:

Deutscher Bundestag (2001). Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Rainer Brüderle et. al. (Bundestagsdrucksache 14/5227). Berlin.

ILO (2001). Report of the Working Party on the Social Dimension of Globalization. Genf.

OECD (1996). Trade, Employment and Labour Standards. Paris.

Sautter, Hermann (2001). Sozialstandards im Globalisierungsprozess. Gutachten für die Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ (Kommissionsunterlage AU Stud 14/10). Göttingen.

## Minderheitsvotum der CDU/CSU-Fraktion zu Kapitel 3: Ressourcen

### 1. Allgemeine Bemerkungen

Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe in der Arbeitsgruppe 3 „Ressourcen“, **Wolfgang Brühl, Rudolf Dolzer, Hartmut Schauerte, MdB** vertritt die Auffassung, dass der hier vorgelegte Zwischenbericht der Arbeitsgruppe in manchen Bereichen weder die Diskussionen der Arbeitsgruppe noch die Zusammenhänge zwischen der Globalisierung und den globalen Umweltproblemen und dem globalen Umweltschutz in ausreichender Form wiedergibt. Aus diesem Grunde werden den Kapiteln 3.1 „Umwelt und Entwicklung im Zeitalter der Globalisierung“, 3.3.1 „Wasser – ein weltweit immer knapper werdendes Gut“ sowie 3.3.3 „Ernährung und Landwirtschaft“ ein kurzes Minderheitsvotum entgegen gestellt.

## 2. „Umwelt und Entwicklung im Zeitalter der Globalisierung“

Der Zusammenhang zwischen Globalisierung, Umwelt und Entwicklung erweist sich als vielschichtig und ist mit einer knappen Formel nicht erfassbar. Je nach Ausgestaltung der wirtschaftlichen Aktivität, der innerstaatlichen Rechtsordnung und des völkerrechtlichen Rahmens können sich für die Umwelt im Einzelfall positive und negative Aspekte ergeben. Im Vordergrund stehen im Folgenden die globalen Dimensionen der Umwelt, wobei nicht außer Frage gestellt wird, dass auch lokale und regionale Auswirkungen auftreten werden.

Es ist unbestreitbar, dass eine unveränderte Fortsetzung des heutigen Verbrauchs- und Produktionsstils zu unverantwortbaren Problemen für Ressourcen und Umwelt führt. Ebenso unbestritten ist es aber, dass diese Entwicklungen nicht nur der –wie auch immer definierten- Globalisierung anzulasten sind. Auf der anderen Seite hat die gesteigerte internationale Arbeitsteilung durch die damit verbundenen Effizienzgewinne ökologische Fortschritte ermöglicht.

Die Aussage, dass die Armut das „schärfste Gift für die Umwelt sei“, wird Indira Gandhi zugeschrieben. Daran ist richtig, dass ein aus Armut getriebener Zwang zum Überlegen den Menschen keine Wahl zwischen umweltfreundlichem oder umweltfeindlichem Verhalten lässt. Der Bauer, der am Rande eines tropischen Regenwaldes ohne eigenes Land lebt, wird immer weiter in den Wald eindringen und ihn für sich ohne Rücksicht auf die Umwelt ausbeuten müssen. Die umweltfeindliche Seite eines täglichen Kampfes um das Überleben der Familie kann nur durch ein Wirtschaftsmodell beseitigt werden, welches Wachstum und die Sicherung eines Mindestmaßes an sozialer Sicherheit verspricht. Insoweit wird für die Frage nach dem Schutz der Umwelt allgemeine Thema der Auswirkungen der Globalisierung auf die Armutsbekämpfung ein zentrales Problem. Dabei kommt es weniger auf die relative Ungleichheit in der Folge der Globalisierung als auf die Bekämpfung der Armut an. Aus diesem Blickwinkel wird deutlich, dass die Auswirkung der Globalisierung auf die Umwelt prinzipiell davon abhängig sein wird, ob es durch nationale und internationale Maßnahmen gelingt, den wirtschaftlichen Nutzen der Globalisierung in möglichst weitem Umfang auch den ärmsten Ländern und den ärmsten Menschen zu Gute kommen zu lassen. Ein absolutes Absinken der Armut würde der Umwelt weiterhin erheblichen Schaden beifügen.

Ein positiver Beleg für den Zusammenhang zwischen Wachstum und Umwelt-Entwicklung findet sich etwa in der Entwicklung der Schadstoffe in Luft und Wasser in vielen Industriestaaten in den vergangenen Jahrzehnten. Vielfach ist es gelungen, Wachstum und Ressourcenverbrauch bzw. Umweltbelastung zu entkoppeln. Das wirtschaftliche Wachstum hat insoweit in wichtigen Bereichen in vielen Ländern Ressourcen frei gemacht, die zu erheblichen umweltpolitischen Fortschritten geführt haben. Gerade in Deutschland haben die Anstrengungen von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft zu einer partiell deutlichen Verbesserung der Lage der Umwelt geführt. Auch diese Erfahrung kann freilich nicht verallgemeinert werden. So erweist sich nämlich auch, dass mit dem Überschreiten eines gewissen Maßes des Wohlstands die persönlichen Ansprüche der Menschen so wachsen, dass ohne Verhaltensänderungen Umweltbelastungen verstärkt werden können: der Blick auf die zunehmende Motorisierung in Schwellenländern weist auf diese Seite von Globalisierung und Wachstum hin. Freilich darf in diesem Zusammenhang wiederum auch nicht übersehen werden, dass Umweltbewusstsein und die Verfügbarkeit von Informationen über die Folgen von Umweltschäden und ihre Vermeidung in einer globalisierten Welt die Chancen einer verbesserten Umweltpolitik erhöhen können.

Damit ist auch die Frage nach den konkreten Umweltfolgen der vermehrten Tätigkeit multinationaler Unternehmen in der Dritten Welt angesprochen. Insoweit sind immer wieder Klagen darüber zu hören, dass diese Unernehmen zur Senkung ihrer Kosten in Länder mit wenig ausgeprägter Umweltgesetzgebung ausweichen und damit die Umwelt schädigen könnten. Empirische Belege für einen solchen Trend gibt es – spätestens nach Bhopal – nicht. Umgekehrt wird darauf hingewiesen, dass multinationale Unternehmen in der Regel mit moderner, sonst im Gastland oft nicht vorhandener Technologie arbeiten und auf diese Weise einen Beitrag zur Schonung der Umwelt leisten können und damit auch zu qualitativen Sprüngen zum Schutz der Ressourcen („leapfrogging“) verhelfen können. Auch insoweit hängt aber wieder alles vom konkreten Fall ab: wird etwa eine veraltete Technologie eingeführt und hat diese eine lange Laufzeit, so können die Folgen unter dem Strich für die Umwelt negativ sein, auch wenn diese Technologie im Moment der Investition im Gastland noch nicht verfügbar war.

Dass sich grundsätzlich vom Ansatz auch negative Folgen der Globalisierung und Liberalisierung für die Umwelt ergeben können, ist nicht zu übersehen. Offensichtlich ist dies, etwa im Blick auf das direkte weltweite Verkehrsaufkommen, welches sich aus der erhöhten wirtschaftlichen Mobilität zwangsläufig ergibt: so wird prognostiziert, dass der Flugverkehr künftig deutlich ansteigen soll, mit allen damit verbundenen Folgen für die Umwelt. Allgemein kann sicher auch nicht ausgeschlossen werden, dass der mit der Globalisierung verbundene Wettbewerbsdruck und das Bemühen um neue Investitionen einzelner Staaten dazu führen können, Umweltnormen nicht zu erhöhen oder gar zu senken. Zwangsläufig ist dies aber auch keinesfalls.

Hiervon zu unterscheiden ist die Frage, ob die Globalisierung dazu führt, dass Investitionen gerade in jenen Sektoren vorgenommen werden, die mit dem Verbrauch natürlicher Ressourcen verbunden sind. Insoweit ist zu befürchten, dass ein intensiver oder expansiver Verbrauch von Ressourcen in den Industriestaaten zu einer erhöhten Nachfrage führt, die durch den verstärkten Abbau von Ressourcen in Entwicklungsländern befriedigt werden. Langfristig noch dramatischer wären die Auswirkungen auf die Umwelt, wenn sich ein Lebensstil mit exzessivem Verbrauch von Ressourcen in der Produktion und Konsumtion von den Industriestaaten in die Entwicklungsländer ausdehnen würde. Dabei ist allseits klar, dass es dem Norden gegenüber dem Süden moralisch verwehrt ist, insoweit einen doppelten Maßstab anzulegen und dem Süden von vornherein Recht auf gleiche Belastung der Ressourcen abzusprechen. Aus dieser Situation kann letztlich nur das Gebot der konsequenten Erhöhung der Produktivität der Ressourcen herausführen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Auswirkungen der Globalisierung auf die Umwelt nicht einem vorgegebe-

nen eindimensional abstrakten Schema folgen. Viel mehr wirken verschiedene Schubkräfte in unterschiedlicher Richtung. Ob im Ergebnis die positiven oder die negativen Seiten überwiegen, hängt vom Handeln der Wirtschaft und von der politischen Ausgestaltung der nationalen und der internationalen Rahmenbedingungen ab. Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, die Globalisierung spezifisch im empirischen Blick auf die Umwelt der ständigen kritischen Würdigung zu unterziehen und neue nationale und internationale Vorgaben zum Schutz der Umwelt je nach Lage und Stand zu entwickeln. Die eingangs beschriebene Lage der Umwelt unterstreicht, dass der Prozess der Globalisierung nur dann zu einem Gleichklang des ökonomischen Wachstums, der Wahrung der Schöpfung und der sozialen Gerechtigkeit führt, wenn die Freiheit des Marktes eingebunden ist in die Notwendigkeit einer lebensfähigen und lebensgerechten Umwelt. Der herausfordernde Begriff der nachhaltigen Entwicklung darf weder theoretisch noch praktisch einseitig auf ökologische Belange bezogen und verstanden werden.

Besondere Bedeutung kommt, was die zukünftige Entwicklung der globalen Umwelt betrifft, der Lage und den dort überwiegend vorhandenen Ressourcen in der dritten Welt zu. Dabei ist nicht ernsthaft zu bestreiten, dass die Ursachen von Umweltproblemen in erster Linie von den jeweils territorial zuständigen Ländern vor Ort zu beseitigen sind. Dass die nationale Souveränität die internationale Ordnung auch heute noch prägt, wird in allen wesentlichen globalen Erklärungen zur internationalen Umweltpolitik immer wieder betont. Gerade die Entwicklungsländer bestehen darauf, dass Entwicklungsstrategien samt der ökologischen Dimension einzelstaatlich entschieden werden. Hieraus ergibt sich umweltpolitisch das Dilemma, dass einerseits die Entwicklungsländer im Lichte ihrer natürlichen Ressourcen, ihrer wirtschaftlich schwierigen Lage und ihrer Bevölkerungszahlen einen besonderen Einfluss auf die Entwicklung der globalen Umweltprobleme haben, dass sie andererseits aber nur begrenzt imstande sind, ihre Politik auf die Themenfelder der globalen Umweltpolitik auszurichten; in den Bereichen Klimaveränderung und Erhaltung der Artenvielfalt wird dieses Problem besonders deutlich.

Aus der Sicht der Industriestaaten ergibt sich damit die Notwendigkeit, über Normen und Modalitäten einer neuen globalen Umweltpartnerschaft nachzudenken, welche es den Entwicklungsländern so weit wie möglich erlaubt, im Sinne des Prinzips der „gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortung“ mittel- und langfristig einen eigenen Beitrag zu leisten. Diese Aufgabe ist im Lichte der prognostizierten Entwicklung der globalen Bevölkerung besonders dringlich; der erwartete Anstieg der Menschen von 6 auf 8 Milliarden in den kommenden Jahrzehnten wird auf steigende Zahlen der Menschen in Entwicklungsländern zurückzuführen sein. In diesem Zusammenhang gilt es auch zu beachten, dass sich in den künftigen Jahrzehnten das ökonomische Gewicht der heutigen Entwicklungsländer erheblich erhöhen wird – relativ zu Lasten der heutigen Industriestaaten. Die Wachstumsraten etwa von China und Indien im vergangenen Jahrzehnt zeigen in diese Richtung. Dies ist auch deshalb positiv zu bewerten, weil eine weitere Verschärfung der bestehenden wirtschaftlichen Asymmetrie und im globalen Kontext zu Instabilitäten führen könnte. Gleichzeitig ergibt sich daraus auch die Dringlichkeit, die Wirtschafts- und Entwicklungspolitik in diesen Ländern nicht ohne Rücksicht auf die Auswirkungen auf die globale Umweltsituation auszurichten; die Vorlaufzeiten für die erforderlichen Weichenstellungen in der Industrie- und Technologiepolitik gehen oft deutlich über ein Jahrzehnt hinaus.

Richtig ist, dass für die künftige Entwicklung der globalen Umweltprobleme nicht in erster Linie eine versimplifizierende Betrachtung der Globalisierung, sondern die Anerkennung und Umsetzung einer neuen globalen Umweltpartnerschaft wichtig sein wird, welche die heutigen Entwicklungsländer in die Lage versetzt, ihren Beitrag zur Entwicklung einer nachhaltigen Strategie zu leisten. Wesentliche Elemente einer solchen neuen globalen Umweltpartnerschaft müssen noch Gegenstand künftiger Verhandlungen sein. Derzeit zeichnen sich freilich solche Gespräche noch nicht ab. Die Bundesregierung wird aufgefordert, hierauf den Schwerpunkt ihrer Umweltpolitik zu legen und sich nicht wie in den vergangenen Jahren hinter den wirklichen oder angeblichen Schwierigkeiten einer europäischen Umweltpolitik zu verstecken. In den neunziger Jahren hatte die damalige Bundesregierung international eine vielbeachtete Führungsrolle in der Definierung und Ausgestaltung der globalen Umweltfragen eingenommen, die zwischenzeitlich in bedauerlicher Weise verloren gegangen ist. Mehr als bisher muss die Bundesregierung zur Kenntnis nehmen, dass die wesentlichen Fragen der künftigen Umweltpolitik in erster Linie international anzugehen sind; das verlorene internationale Profil der Bundesrepublik auf diesem Feld ist umso mehr zu bedauern, als derzeit mangels führender Persönlichkeiten und Staaten weder europäisch noch global die erforderlichen Akzente internationaler Umweltpolitik erkennbar sind.

Hier sollen nur fünf Felder benannt werden, auf denen eine globale Umweltpartnerschaft in praktischer Weise zum Ausdruck kommen muss:

– die eindeutige Ausrichtung der Entwicklungspolitik auf das Leitbild der „good governance“, welches neben der ökonomischen und der sozialen Dimension auch Raum für die Notwendigkeit der ökologischen Politik lässt; hierfür sind dringend operationale Kriterien zu entwickeln;

– die zusätzliche Forderung von Rahmenbedingungen, welche den Einsatz umweltfreundlicher Technologie im Kontext einer sozialen Marktwirtschaft in Entwicklungsländern erleichtert;

– die angemessene Verstärkung der Umweltaspekte im Rahmen der Entwicklungshilfe; dieses Ziel wird im Falle einer Reduzierung der Entwicklungshilfe nicht erreicht werden können;

– das stärkere Bemühen um eine effizientere Berücksichtigung globaler umweltpolitischer Belange in der Arbeit der internationalen Finanzsituation, wobei in erster Linie auch der Aufbau umweltrelevanter Institutionen („capacity-building“) stärker gefördert werden muss;

– das dringliche Bemühen um die Verhandlungen für eine effiziente globale Umweltorganisation, wie sie in vorsichtiger Weise auch im Mehrheitsvotum gefordert wird; auch insoweit hat die derzeitige deutsche Politik die internationale Führerschaft in eklatanter Weise verloren.

– Das Mehrheitsvotum nimmt nicht hinreichend zur Kenntnis, dass der Erfolg künftiger Entwicklungs- und Umweltpolitik entscheidend auch von der Deckung des entsprechenden enormen Finanzbedarfs der Entwicklungsländer sowie dem Einsatz moderner Umwelttechnik abhängig sein wird. Insoweit ist der Rückzug der internationalen Entwicklungshilfe, an dem auch die Bundesregierung Teil hat, zu bedauern. Umso mehr kommt es darauf an ‚die Rolle internationaler Unternehmen bei der Frage der Finanzierung und des Technologietransfers zur Kenntnis zu nehmen und die Rahmenbedingungen für deren Arbeit in geeigneter Weise zu verbessern. Eine Studie im Auftrag des UBA für UNCTAD (Interim Report for the Pre-UNCTAD X. seminar, „Making foreign direct investment work for sustainable development“, Institute for enviromental management and business administration, European Business Scholl, Germany) hat gerade belegt, dass die Verbesserung der Umweltstandards durch deutsche Unternehmen in Entwicklungsländern schon lange stattfindet und nicht eine optimistische Hoffnung am Horizont ist. Grundsätzlich sind marktwirtschaftliche Lösungen auch in der globalen Umweltpolitik dirigistischem Eingreifen vorzuziehen.

## 3. Wasser – ein weltweit immer knapper werdendes Gut

Die AG Ressourcen der Kommission hat eine Anhörung zur Frage der Wasserversorgung aus globaler Sicht durchgeführt. Diese Veranstaltung hat bestätigt, dass künftig krisenhafte Entwicklungen drohen, wenn nicht die erforderlichen Anstrengungen eingeleitet werden. Dabei geht es um die Verfügbarkeit von Wasser für den Menschen und seine Umwelt, um die Sicherung der jeweils erforderlichen Qualität sowie um die innerstaatliche und zwischenstaatliche Aufteilung der vorhandenen Ressourcen. Die Experten waren sich darin einig, dass weltweit ein sparsamerer und rationaler Umgang mit dem Wasser erforderlich sein wird, wenn die künftige Bevölkerung hinreichend Wasser zur Verfügung haben soll. Unterschiedliche Meinungen bestehen darüber, in welchem Umfang die Privatwirtschaft künftig stärker in den Markt einbezogen werden soll. Die Mehrheit neigt offenbar der Auffassung zu, dass eine stärkere künftige Rolle der Privatwirtschaft eher abzulehnen ist. Sie versucht dabei, begrenzte punktuelle Erfahrungen – im Sinne ihres im Kern wohl eher ideologisch begründeten Standpunkts heranzuziehen. Dabei nimmt das Mehrheitsvotum nicht zur Kenntnis, dass die bestehende Misere in der Dritten Welt meist auf die Unfähigkeit und Misswirtschaft der öffentlichen Hand zurückzuführen ist, und dass die vordringlichen Probleme der Finanzierung neuer Anlagen vom Volumen her in der Regel auch nicht annähernd aus dem staatlichen Budget oder der zurückgehenden Entwicklungshilfe zu finanzieren sein wird. Insoweit erscheint die grundsätzliche Haltung des Mehrheitsvotums für die praktische Lösung der anstehenden Probleme nicht hilfreich und negiert in Wirklichkeit die bisherigen Erfahrungen. Entscheidend wird es vielmehr sein, in Abkehrung von der bisherigen Praxis in vielen Ländern stärkere Effizienz und die Nutzung des vorhandenen Know-hows und des Stands der Technik mittels Öffnung der Märkte und Stärkung des Privatsektors zu gewährleisten. Einer Sicherung der Qualität des Wassers sowie einer sozialverträglichen Preisgestaltung im Sinne der Absicherung einer Minimalversorgung durch staatliche Vorgaben steht der erforderliche Rollentausch gewisser öffentlichrechtlicher und privatrechtlicher Gestaltung der Wasserwirtschaft nicht entgegen. In Deutschland entscheidet die öffentliche Hand über jedwede Nutzung von Wasser, von der Gewinnung bis zur Einleitung von Abwässern in die Gewässer. Die Nutzungsrechte am Wasser werden zeitlich befristet vergeben. Das heißt, eine Nutzung von Wasser ist nur dann zulässig, wenn sie im Rahmen der Gesetze mit Erlaubnis der Behörden erfolgt.

Die Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung wird in Deutschland von öffentlichen und privaten Unternehmen gleichermaßen durchgeführt. Die Entscheidung darüber, wer dies in welcher Rechtsform tut, liegt bei der Kommune. Sie trägt als Vertragspartner der Ver- und Entsorgungsunternehmen letztendlich die Verantwortung für diesen Bereich der Daseinsvorsorge.

Das Ziel nachhaltigen Umgangs mit dem Wasser kann nur erreicht werden, wenn im Grundsatz folgende Voraussetzungen angestrebt werden:

– Vorsorge statt Reparatur bei der Wasserversorgung und beim Gewässerschutz

– Kooperation zwischen den Nutzungskonkurrenten um das Umweltgut Wasser

– Berücksichtigung des Kostendeckungsprinzips bei den Wasser- und Abwasserpreisen unter besonderer Berücksichtigung des Prinzips der Substanzerhaltung bei der Infrastruktur der Ver- und Entsorgung

– Strategische Beteiligung der Kommunen an den Entscheidungen zu Fragen der Wasserver- und Abwasserentsorgung

Dabei gilt es die Besonderheiten der Ressource Wasser ebenso zu berücksichtigen wie die geographischen, nationalen und sozialen Gegebenheiten in den einzelnen Ländern.

Speziell im Hinblick auf den deutsche Beitrag einer global verträglichen Wasserwirtschaft ist festzuhalten, dass die deutschen Wasserversorger und Abwasserentsorger in den letzten Jahrzehnten wichtige Erfahrungen beim nachhaltigen Umgang mit dem Wasser gesammelt haben und diese zur Schonung der vorhandenen Ressourcen auch stärker als bisher international einbringen können.

Ohne die erforderlichen Mittel ist eine nachhaltige Ver- und Entsorgung nicht zu gewährleisten. Dies trifft auch für Entwicklungs- und Schwellenländer zu. Ziel sollte bei der finanziellen Hilfe für diese Länder sein, dass die Systeme sich mittelfristig selbst finanzieren. Nur so kann eine sich dauernd wiederholende Abfolge von Investitionen und Sanierungen vermieden werden. Dies bestätigt auch eine neue Studie des World Resources Insitute (WRI) „Managing Water for People and for Nature“: In der Studie wird die Einführung kostendeckender Wasserpreise als effizientes wasserpolitisches Mittel zum Schutz der Wasservorräte empfohlen.

Die deutschen Erfahrungen werden zunehmend auch auf dem Weltmarkt genutzt. Deutschen Ausrüsterfirmen aus den Bereichen der Wasserver- und Abwasserentsorgung besitzen einen Weltmarktanteil von rund 27 %.

### 4. Ernährung und Landwirtschaft

Die Diskussion um dieses für die globale Entwicklung zentrale Thema ist in der Kommission noch nicht so weit gediehen, dass ein substantiell gehaltvoller Zwischenbericht sinnvoll erschiene. Richtig ist, dass die Kommission dieses Thema aufgreift, wobei sie sich allerdings auch insoweit am vorgegebenen Rahmen der speziellen Auswirkungen der Globalisierung orientieren muss; eine allgemeine Erörterung der einschlägigen vielschichtigen Problematik kann in der verbleibenden kurzen Zeit bis zum Ende der Legislaturperiode von der Kommission nicht geleistet werden und wäre auch vom Mandat der Kommission her nicht abgedeckt. Schon jetzt besteht Anlass zum Hinweis, dass die erforderliche Ernährung der künftigen Weltbevölkerung mit alternativen und indigenen Formen der Landwirtschaft allein nicht gewährleistet werden kann und eine undifferenzierte Ablehnung moderner industrieller Arten agrarischen Wirtschaftens allein die anstehenden Probleme nicht lösen kann.

## Minderheitsvotum der CDU/CSU-Fraktion zu Kapitel 5: Arbeitsmärkte

### 1. Allgemeine Bemerkungen

Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe in der Arbeitsgruppe 5 „Globalisierung und Arbeitsmärkte“, **Dr. Werner Gries, Thomas Rachel, MdB, Hartmut Schauerte, MdB,** vertritt die Auffassung, dass der Zwischenbericht dieser Arbeitsgruppe die positiven Auswirkungen der Globalisierung auf die Arbeitsmärkte und die Einkommensperspektiven nur unzureichend nachzeichnet.

Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe lehnt die in dem Mehrheitspapier vertretenen Inhalte weitgehend ab, vor allem ihre bedauerliche Einseitigkeit. Empfehlungen halten wir aufgrund der späten Konstituierung der Arbeitsgruppe als verfrüht und sprechen zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keine aus.

Wachsender Handel und zunehmender Kapitalverkehr sind nicht nur die Quellen für ein nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum, sondern letztlich auch für eine positive Beschäftigungsentwicklung (Weltbank 2000, IWF 2000). Die Globalisierung bietet die größte Chance, die gegenwärtig unerträglich hohe Armut in der Welt wirkungsvoll zu bekämpfen.

Die Erschließung neuer Märkte und die Intensivierung des Wettbewerbes im Zuge der Globalisierung führen zu einer effizienteren Allokation der Ressourcen eines Landes und der Konzentration auf seine komparativen Vorteile. Die begrenzten Produktionsmöglichkeiten einer Volkswirtschaft werden durch den internationalen Güter- und Kapitalverkehr überwunden. Den Staaten eröffnet sich die Möglichkeit, vom Wissen und technologischen Know How anderer Nationen zu lernen. Auf lange Sicht ist mit keiner Polarisierung in der Weltwirtschaft zu rechnen, wenn sich die Entwicklungsländer an der internationalen Arbeitsteilung beteiligen und beteiligt werden. Die Globalisierung fördert den Strukturwandel sowohl in den Entwicklungsländern als auch in den Industrienationen. Der internationale Güter- und Kapitalverkehr ist das Sprungbrett für wirtschaftliche Aufholprozesse. Er beschleunigt den sektoralen Strukturwandel und erleichtert die Diversifizierung der Exportstrukturen (Nunnenkamp 1998; IMF 1995: 47). Er hat sich in den ostasiatischen Schwellenländern seit 1970 mit rapider Geschwindigkeit vollzogen, das Wachstum in der Industrie und Dienstleistungsbranche hat die Bedeutung der Landwirtschaft erheblich zurückgedrängt (Grömling u. a. 1998: 20).

Die Menschen können von dieser Entwicklung in zweierlei Hinsicht profitieren. Als Konsumenten ermöglicht ihnen die Globalisierung, dass sie Güter und Dienstleistungen zu günstigeren Preisen oder überhaupt erst erwerben können. Als Erwerbstätige befreit sie die Integration in die internationale Arbeitsteilung von den Fesseln heimischer Nachfragebeschränkungen (Weltbank 1995: 65) und eröffnet ihnen neue nachhaltige Einkommensperspektiven.

### 2. Wirtschaftliche und soziale Entwicklungen

#### 2.1 Globale Trends

Entgegen einer weitverbreiteten Ansicht, welche zuletzt wieder in Genua in massiven Protesten Ausdruck fand, ist die Globalisierung weder ein Programm von Regierungen oder multinationalen Unternehmen noch folgt sie einer wirtschaftspolitischen Agenda (WTO 2000a: 4). Der Begriff Globalisierung beschreibt vielmehr einen mehrschichtigen und vielfältigen Prozess, in dem die Märkte für Waren, Dienstleistungen, Kapital und auch für Arbeitskräfte international zusammenwachsen. Für diese Entwicklung werden mehrere Markenzeichen angeführt. Die Exporte entwickeln sich dynamischer als die reale Weltproduktion (WTO 2000b: 25). Zwischen 1972 und 1995 nahm der Handel um den Faktor 12 zu, übertroffen noch durch die Entwicklung auf den internationalen Kapitalmärkten (Grömling u. a. 1998: 27 f.). Während die weltweiten Direktinvestitionen in diesem Zeitraum um das 18fache angestiegen sind, hat das Volumen auf den internationalen Finanzmärkten um den Faktor 42 zugenommen. Nicht nur Handels- und Finanzbeziehungen werden internationaler, auch Produktionsverflechtungen. Nach Angaben der Weltbank entfiel Mitte der 1990er Jahre ein Drittel des Welthandels auf Warenströme innerhalb internationaler Produktionsnetzwerke (Weltbank 1999: 65).

Obwohl mit der Globalisierung die weltumspannende Verflechtung der Märkte verbunden wird, ist die Entwicklung auf den Gütermärkten vor allem noch ein regionales Phänomen. Die Hauptabsatzmärkte für Exporte liegen vor der eigenen Haustüre. 1999 entfielen zwei Drittel der Exporte der EU-Mitgliedsstaaten auf den innereuropäischen Warenverkehr, in Nordamerika belief sich der Anteil des intra-regionalen Handels auf knapp 40 Prozent (WTO 2000b: 29 f.). Die Bedeutung naher Absatzmärkte für die Exportindustrie zeigt sich aber insbesondere für die Schwellenländer Asiens. Der Anteil des innerasiatischen Handels stieg zwischen 1990 und 1999 um 4,5 Prozentpunkte auf über 46 Prozent, und zwar überdurchschnittlich im Handel mit Fertigerzeugnissen (WTO 2000b: 81).

Schrittmacher der Globalisierung ist der rapide technologische Fortschritt, insbesondere in den Bereichen Verkehr, Information und Kommunikation, welcher durch die Liberalisierung und Deregulierung von Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkten weltweit gefördert wurde. So haben sich die Kosten für die Seefracht zwischen 1930 und 1990 halbiert, für den Lufttransport um mehr als den Faktor 5 und für Telefongespräche nach Übersee sogar um den Faktor 60 ver-

ringert (Weltbank 1995: 62). Die Anzahl der Staaten, welche sich den Grundprinzipien eines freien internationalen Warenverkehrs verpflichtet fühlen, hat seit Beginn der 1980er Jahre deutlich zugenommen, und zwar insbesondere unter den Entwicklungsländern. Zwischen 1980 und 1999 stieg die Anzahl der Nicht-OECD-Länder, welche der WTO oder ihrer Vorgängerinstitution GATT beitraten, von 61 auf 110, dies sind drei Viertel aller Entwicklungsländer (Weltbank 1999: 34). Mittlerweile unterliegen damit 90 Prozent des weltweiten Waren- und Dienstleistungsverkehrs international geltenden Regeln und Standards, 13 Prozentpunkte mehr als noch zu Beginn der 1980er Jahre (WTO 2001: 22). Diese Entwicklung bezeugt die hohen Hoffnungen auf wachsenden Wohlstand, welche von Industrie- und Entwicklungsnationen gleichermaßen mit der Globalisierung verbunden werden.

Nach Auffassung der CDU/CSU-Arbeitsgruppe ist diese positive Einschätzung aufgrund der empirischen Zahlen gerechtfertigt.

- Offene Volkswirtschaften wachsen schneller als Länder, welche sich der internationalen Arbeitsteilung entziehen (Sachs, Warner 1995: 47; IWF 1995: 52 ff.; IWF 2000: 135). Dies gilt für Entwicklungsländer noch mehr als für Industriestaaten. So betrug die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate offener Entwicklungsländer zwischen 1970 und 1989 ca. 4,5 Prozent (Industrieländer: 2,3 Prozent) im Unterschied zu 0,7 Prozent abgeschotteter Entwicklungsstaaten (Industrieländer ebenfalls 0,7 Prozent) (Sachs, Warner 1995: 36). Die Staaten, welche gegenüber den Industrienationen aufgeholt haben, haben die Öffnung ihrer Märkte gegenüber dem internationalen Wettbewerb in den 1990er Jahren verstärkt vorangetrieben (IWF 2000: 132).
- Gleichzeitig stiegen die Beschäftigung und die Verdienste in offenen Volkswirtschaften schneller als in geschlossenen (Weltbank 1995: 15 ff. und 20 ff., 39 und 66 ff.). Zwischen nachhaltigem Wirtschaftswachstum und Reallohnwachstum existiert ein eindeutig positiver Zusammenhang.
- Die Anzahl der absolut Einkommensarmen ist weltweit trotz des hohen Bevölkerungswachstums seit 1987 konstant geblieben, der Anteil der Menschen, welche mit weniger als einem US-Dollar pro Tag ihren Lebensunterhalt bestreiten müssen, ist seitdem deutlich gesunken (Weltbank 2000: 23; IWF 2000: 135). Handel bleibt das effektivste Instrument bei der Armutsbekämpfung, denn die Regionen, welche seit zwei Jahrzehnten am Globalisierungsprozess partizipieren, konnten einen erheblichen Rückgang der Armut, sowohl absolut als auch relativ, verzeichnen.[145)]
- Bevölkerungswachstum ist nicht gleichbedeutend mit Entwicklungsfalle. Der in der allgemeinen Debatte häufig konstatierte negative Zusammenhang zwischen Bevölkerungswachstum bzw. Zunahme des Arbeitsangebotes und wirtschaftlicher Entwicklung lässt sich empirisch in allgemeiner Form nicht bestätigen (Weltbank 1995: 26 ff.).

[145)] In Ostasien sank die Anzahl der Menschen, welche pro Tag maximal über einen US-Dollar verfügen, um ca. 140 Millionen Menschen von 1987 bis 1998 oder um fast dreißig Prozent (Weltbank 2000, 23).

Dennoch erfordert das immer noch beträchtliche Ausmaß der weltweiten Armut weitere Anstrengungen, ein nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum bleibt dabei der Schlüssel für eine erfolgreiche Bekämpfung (Weltbank 2000: 45 ff.). Vor diesem Hintergrund lässt sich sehr wohl ein eindeutiger, und zwar positiver Zusammenhang zwischen Globalisierung und wirtschaftlicher Entwicklung eines Landes erkennen.

In diesem Zusammenhang haben ausländische Direktinvestitionen (Investitionen in Drittländer) auf die Arbeitsmärkte erheblichen Einfluss. Dabei „zerstören“ Direktinvestitionen in jeweilige Drittländer keineswegs Arbeitsplätze im Inland. Im Gegenteil: Durch deutsche Direktinvestitionen im Ausland und den damit neugewonnen Absatzmöglichkeiten werden Arbeitsplätze in Deutschland gesichert. Ein weiteres Ziel muss daher sein, den Standort Deutschland für ausländische Investitionen attraktiver zu machen, um neue Arbeitsplätze im Inland zu schaffen.

- Die Entwicklung der Investitionstätigkeit deutscher Unternehmen im Ausland verläuft parallel zum internationalen Trend (Deutsche Bundesbank 1997: 64 f.). Gemessen am Anteil am BIP bleibt die Entwicklung mit ca. 1 % z. B. deutlich hinter Großbritannien zurück.
- Die Entwicklung der Direktinvestitionen deutscher Unternehmen im Ausland und die Exporte laufen weitgehend parallel (Deutsche Bundesbank 1997: 66 f. und 77 ff.). Dies ist in erster Linie ein Indiz für absatzmotivierte Direktinvestitionen. Dem einfachen Export von Gütern folgt die Einrichtung von Vertriebsnetzen, Lager- und Serviceeinrichtungen und in einem nächsten Schritt der Aufbau von Montage- und Produktionsschritten, welche anfangs noch weitgehend abhängig von der deutschen Muttergesellschaft sind. Der Logik dieses Musters nach folgen steigenden Exporten zunehmende Direktinvestitionen.

  Die Regionalstruktur deutscher Direktinvestitionen zeigt ein konstantes Übergewicht des Engagements in Europa und in der gesamten industrialisierten Welt. Der Schwerpunkt der Export-Zielländer liegt ebenfalls in den Industrienationen.
- Direktinvestitionen sind nicht gleichbedeutend mit Anlageinvestitionen im Ausland. Die amtliche Statistik erfasst unter Direktinvestitionen M&A und Holding Verlagerungen (Jungnickel 2000: 373). Dies bedeutet, dass insbesondere bei M&A über Aktientausch (Vodafone-Mannesmann) oder Übertragung deutscher Firmen auf ausländische Holdingstandorte (z. B. Hoechst-Aventis) das wahre Ausmaß von Anlageinvestitionen an ausländischen Standorten verschleiert bzw. überschätzt wird. Ein Blick auf den Saldo der Direktinvestitionsbilanz ist unzureichend, um daraus Beschäftigungseffekte abzuleiten.

Hinzu kommt noch, dass es vier unterschiedliche Motive für Direktinvestitionen gibt (für eine Übersicht einzelner Untermotive s. Beyfuß, Eggert 2000: 19):

a) absatzorientierte Motive (s. o.)

b) kostenorientierte Motive

c) beschaffungsorientierte Motive

d) risikoorientierte Motive

Gerade kostenorientierte Motive gelten als beschäftigungsfeindlich. Jedoch dienen selbst diese langfristig der Beschäftigungssicherung verbleibender Arbeitsplätze in Deutschland (Beyfuß, Eggert 2000: 21). Zudem sind Verlagerung von Arbeitsplätzen infolge von Direktinvestitionen lediglich die Folge heimischer Arbeitsmarktprobleme und nicht deren Ursache (Klodt 1997: 446).

Globalisierung und Strukturwandel verursachen Anpassungslasten sowohl in Entwicklungs- als auch Industriestaaten, günstige und nachhaltige Entwicklungen bei der Beschäftigung und den Einkommen sind keine Selbstläufer. Der Bericht der Arbeitsgruppe beklagt zurecht das hohe Ausmaß der globalen Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung. Die Folgen können an einem zurückbleibenden wirtschaftlichen Wachstum und geringen Produktivitätsfortschritten abgelesen werden. Die Anpassungsfähigkeit und Anpassungsbereitschaft von Politik, Arbeitnehmern und Unternehmen in einem Land entscheidet jedoch darüber, ob und in welchem Ausmaß eine Volkswirtschaft die Anpassungslasten der Globalisierung und des Strukturwandels verarbeiten und die sich eröffnenden Chancen nutzen kann. Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung sind keine unabwendbare Schicksale. Das gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsvolumen für ein Land, einzelne Regionen oder die Welt insgesamt ist nicht gegeben. Die Globalisierung ist kein Nullsummenspiel, bei dem in einem reinen Marktanteilswettbewerb Beschäftigungsmöglichkeiten international umverteilt werden.

Es stellt sich vielmehr die Frage, warum die Schaffung von Arbeitsplätzen in ausreichender Anzahl ausgeblieben ist. Eine zu geringe Arbeitsnachfrage kann zwar auch die Folge konjunktureller Schwächeperioden sein, eine dauerhaft geringe Arbeitsnachfrage ist jedoch strukturell bedingt. Industrienationen, Schwellen- und Entwicklungsländer stehen vor diesem Hintergrund vor unterschiedlichen Herausforderungen. Wachstumsprozesse, welche von Innovationen und technischem Fortschritt vorangetragen werden, und Wachstumsprozesse, in denen Entwicklungsrückstände aufgeholt werden, erfordern unterschiedliches wirtschaftspolitisches Handeln.

### 2.2 Nicht-OECD Staaten

Aus Sicht der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds sind drei Faktoren die Voraussetzungen für ein nachhaltiges Wachstum in den Entwicklungs- und Transformationsländern (IWF 1994, Weltbank 2000):

1.) makroökonomische Stabilität,

2.) offene Märkte und Handel sowie

3.) marktorientierte Reformen der staatlichen Institutionen.

Vor diesem Hintergrund sind ausbleibende Erfolge bei der Beschäftigungsentwicklung und der Armutsbekämpfung in den Ländern mit niedrigem oder mittlerem Einkommen keine negativen Auswirkungen der Globalisierung, sondern insbesondere auf eine unzureichende Umsetzung von Reformen in den obengenannten drei Aufgabenbereichen durch die Regierungen in den zurückgefallenen Staaten zurückzuführen. Zudem wird die Entwicklung in Ländern, welche diese Reformen implementieren, weiterhin durch die hohen Handelsschranken der Industrienationen, insbesondere bei Agrar- und arbeitsintensiv hergestellten Fertigerzeugnissen, gebremst, wodurch Entwicklungsländer in der Ausnutzung ihrer komparativen Vorteile behindert werden. Die Erfahrungen in Lateinamerika und Afrika in den letzten Jahrzehnten lehren mit Nachdruck, welche immensen Folgekosten eine verfehlte Handels- und Industriepolitik in solchen Ländern verursacht, welche durch protektionistische Maßnahmen die Förderung von Wirtschaftsbereichen vorangetrieben haben, in denen sie komparative Nachteile aufweisen (Stichwörter: Inward Policy und Importsubstitution).

Deshalb sind einzelne Aspekte, auf welche der Zwischenbericht fokussiert, differenzierter zu bewerten.

- Der Mangel an Arbeitsplätzen im formellen Sektor und das Anwachsen der Beschäftigung im informellen Sektor ist ein deutliches Anzeichen für inadäquate Rahmenbedingungen in den Nicht-OECD-Staaten (IWF 1994: 58, Weltbank 1995: 42). Staatswirtschaft, hohe Abgabenbelastung, ungesicherte Rechtsverhältnisse und überbordende Regulierungen auf Güter- und Arbeitsmärkten reduzieren die Beschäftigungsmöglichkeiten im formellen Sektor. Einer Vielzahl von Menschen bietet die Tätigkeit im informellen Sektor dann die einzige Möglichkeit, ihren Lebensunterhalt zu erwirtschaften. Die Ausweitung des informellen Sektors belegt, dass (wirtschafts-)politische Maßnahmen komplementär wirken. Eine Stabilisierungspolitik in Kombination mit Reformen auf den Güter- und Kapitalmärkten kann nicht ihre volle positive Wirkung auf Beschäftigung und Einkommen entfalten, wenn gleichzeitig z. B. die Arbeitsmärkte zu dicht reguliert bleiben.
- Sklaverei, Diskriminierung und ausbeuterische Kinderarbeit sind unvereinbar mit den universellen Menschenrechten und der Menschenwürde. Sie werden deshalb von den Mitgliedern der CDU/CSU-Arbeitsgruppe mit Nachdruck verurteilt. Die Minderheit ist jedoch der Überzeugung, dass diese unerträglichen Erscheinungsformen in keinem Kausalzusammenhang mit der Globalisierung stehen, sondern auf die politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in den betroffenen Ländern zurückzuführen sind. Die Minderheit vertritt die Auffassung, dass die Globalisierung die Chance bietet, diese Missstände zu beseitigen. Die Verbreitung von Kinderarbeit sinkt beträchtlich, wenn Länder im Zuge einer positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung eine Einkommensschwelle von 1200 $ pro Einwohner überschreiten (Weltbank 1999: 62). Multinationalen Unternehmen, welche sich in den Nicht-OECD-Staaten engagieren, kommt bei der Bekämpfung der Missstände eine besondere Verantwortung zu. Diese wird auch angenommen. Sowohl die Vergütungen als auch die Produktionsbedingungen in Beteiligungsgesellschaften bspw. deutscher Unternehmen an Standorten in Asien, Afrika und Südamerika liegen oberhalb der dortigen Standards.

### 2.3 Deutschland und ausgewählte OECD-Staaten – allgemeine Trends

Der internationale Güter- und Kapitalverkehr beschleunigt den Strukturwandel und damit den Aufstieg und Niedergang von Berufen, Unternehmen und wirtschaftlichen Sektoren. Es entwickelt sich ein internationaler Wettbewerb der Standorte, der die Attraktivität eines Landes oder einer Region für in- und ausländische Investoren sowie mobile hochqualifi-

zierte Arbeitskräfte offenbart und über die Einkommensperspektiven der Beschäftigten in der Zukunft entscheidet. Alle Industriestaaten sind mit den Herausforderungen des Standortwettbewerbes konfrontiert. Für die Attraktivität eines Standortes ist die Fähigkeit und Bereitschaft der Akteure auf dem Arbeitsmarkt, exogene Schocks möglichst zeitnah zu absorbieren von großer Bedeutung.

Das Umfeld wird für ein Unternehmen unsicherer. Schnellere Produktlebenszyklen in Kombination mit der Gefahr, dass bei zunehmender Konzentration auf die Kerngeschäftsbereiche die Unternehmensentwicklung durch internationale Branchenschocks beeinträchtigt wird, führen zu einer reservierteren Einstellungspolitik der Unternehmen.

Da monopolistische Marktstellungen durch den internationalen Wettbewerb schneller erodieren und Informations- und Kommunikationstechnologien die Möglichkeit erweitern, auf andere Standorte auszuweichen, reagieren die Unternehmen sensibler auf Abweichungen der Reallöhne von der Produktivität. Diese Entwicklung birgt jedoch nicht nur Gefahren, sondern bietet gerade bei der anhaltenden Krise auf dem Arbeitsmarkt eine große Chance, da eine zurückhaltende Lohnpolitik durch einen höheren Zuwachs an Beschäftigung honoriert wird.

Der Arbeitsmarkt in den industrialisierten Staaten gerät aber noch von einer anderen Seite unter Druck. Technischer Fortschritt sowie der Wandel in Unternehmensorganisationen und Arbeitswelt verändern die Arbeitsnachfrage. Die Anpassungslasten von Strukturwandel und Globalisierung verteilen sich nicht gleichmäßig auf alle Erwerbstätigen, sondern sind insbesondere für solche Personen hoch, welche die aktuellen Qualifikationsanforderungen der Unternehmen nicht erfüllen können. Hiervon sind insbesondere zwei Personengruppen betroffen:

- Ausgebildete Beschäftigte, deren Anwendungs- und Erfahrungswissen durch den technischen Fortschritt und ein verändertes Arbeitsumfeld entwertet werden,
- Geringqualifizierte sowie ungelernte Beschäftigte, deren Arbeitsplätze durch Rationalisierung und Verlagerung in die Schwellen- und Entwicklungsländer verloren gehen.

Flexible Löhne und Gehälter sowie eine ausreichende Mobilität der Beschäftigten zwischen wirtschaftlichen Sektoren, Berufen und Regionen entscheiden darüber, ob die Anpassungslasten mit einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit verbunden sind. Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe vertritt deshalb die Auffassung, dass der Zwischenbericht aus politischen Gründen nicht den Mut hat, die Ursachen für die anhaltenden Beschäftigungsprobleme in Deutschland und ihren Zusammenhang mit der Globalisierung klar zu beschreiben.

## 3. Der Arbeitsmarkt in Deutschland im Zeichen der Globalisierung

### 3.1 Arbeitsmarktentwicklungen im Zeichen der Globalisierung – Deutschland im internationalen Vergleich

Die unterschiedliche Beschäftigungsintensität des Wachstums in den OECD-Staaten wird auf die positive Wirkung allgemeiner Arbeitszeitverkürzungen zurückgeführt (siehe S. 122, Kapitel 5.2.1: „… flexibilisierte Arbeitszeitmodelle [bergen] auch die Gefahr einer allgemeinen Steigerung der Arbeitszeit, was negative Beschäftigungswirkungen zur Folge hätte."). Dies impliziert, dass die Beschäftigung in solchen Ländern am stärksten gestiegen sein sollte, in denen die Arbeitzeit am drastischsten reduziert worden ist. Dies ist jedoch empirisch eindeutig widerlegt:

- Die durchschnittliche Arbeitszeit eines abhängig Beschäftigten in den USA lag mit 1 840 Stunden pro Jahr 1997 genauso hoch wie 1970.[146] In Deutschland (früheres Bundesgebiet) nahm die Arbeitszeit im gleichen Zeitraum um mehr als ein Viertel von 1 883 auf 1 400 Stunden ab.
- In Deutschland (früheres Bundesgebiet) stieg die Zahl der Arbeitnehmer in Lohn und Brot zwischen 1970 und 1997 um gut 2,1 Mio. (knapp 10 Prozent), in den USA dagegen um knapp 52 Mio., ein Plus von 73 Prozent.[147] Das volkswirtschaftliche Arbeitsvolumen ist vor diesem Hintergrund in den USA erheblich gestiegen, in Deutschland dagegen gesunken.[148]
- Ein ähnliches Bild ergibt auch ein Vergleich beim Erwerbstätigenwachstum zwischen 1970 und 1997 (Deutschland-West: +5 Prozent, USA: +65 Prozent).

Eine Verbesserung der Erwerbsperspektiven über ein beschäftigungsintensiveres Wachstum bedarf demzufolge keiner Reduzierung der Arbeitszeit. Ein Trade-off zwischen Beschäftigung und Arbeitszeit ist nicht zu erkennen. Im Gegenteil, eine allgemeine Arbeitszeitverkürzung bremst das Beschäftigungswachstum in erheblichem Ausmaß.

Kasten A1.1 **Exkurs: Niederlande und Dänemark – Arbeitszeitverkürzung als Jobmaschine?**

Die **Niederlande** gelten jedoch vielen als Beleg für die Richtigkeit der im Zwischenbericht akzentuierten These, dass Arbeitszeitverkürzungen die Beschäftigung erhöhen und die Arbeitslosigkeit reduzieren können. Diese These wird an den folgenden Beispielen widerlegt.

- Das Arbeitsvolumen in der niederländischen Volkswirtschaft ist gegenüber 1970 konstant geblieben (Hartog 1999: 465). Die Anzahl der Arbeitsplätze für abhängig Beschäftigte ist zwischen 1970 und 1997 um mehr als 1,3 Mio. (+32 Prozent) gesteigert worden.[149] Die Beschäftigungsrate in Vollzeitäquivalenten ist in den Niederlanden mit 57 Prozent in 1998 sehr gering – OECD Schnitt knapp 66 Prozent (OECD 2000a: 22). Der Anteil der Teilzeitbeschäftigten liegt doppelt so hoch wie im OECD – Durchschnitt.

[146] Die Daten sind dem OECD Employment Outlook (OECD 1994a, 196 und OECD 2001, 225) entnommen.

[147] Die Daten sind dem Jahresgutachten 1998/1999 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung entnommen.

[148] Zu einem ähnlichen Ergebnis für Westdeutschland kommt das Institut für Wirtschaft und Gesellschaft, IWG Bonn.

[149] Daten sind dem Jahresgutachten 1998/1999 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage entnommen.

- Die faktischen allgemeinen Arbeitszeitverkürzungen in den Niederlanden durch die Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung hatten jedoch keine positiven Beschäftigungseffekte zur Folge. Im Gegenteil, sie war tendenziell beschäftigungsfeindlich (Hartog 1999: 470). Die Reduzierung der Arbeitszeit um 1 Prozent erhöhte den realen Stundenlohn und damit die Arbeitskosten um ca. 0,8 Prozent.
- Zudem wird ein erheblicher Teil der Arbeitslosigkeit durch sozialstaatliche Maßnahmen wie Frühverrentung und Berufsunfähigkeit versteckt (Hartog 1999: 474; OECD 2000a: 25 und 64 ff.). Beinahe 900 000 Menschen, die dreifache Anzahl an Arbeitslosen, konnten 1998 einen Anspruch auf Renten bei Arbeits- bzw. Erwerbsunfähigkeit geltend machen (OECD 2000:, 63). Die Partizipations- und Beschäftigungsrate von Beschäftigten, die älter als 54 Jahre sind, liegt mit ca. 38 Prozent deutlich unter dem OECD-Durchschnitt (ca. 50 Prozent) oder der Erwerbsbeteiligung dieser Altersgruppe in den USA (ca. 60 Prozent) (OCED 2001: 212 ff.).[150)]
- Berücksichtigt man die Praxis der faktischen Frühverrentung, liegt die Anzahl der faktisch Arbeitslosen mit 600 000 Personen doppelt so hoch wie offiziell ausgewiesen (OECD 2000:, 65). Die Lücke zwischen der Arbeitslosenquote in den Niederlanden und der Arbeitslosenquote im europäischen Durchschnitt schließt sich erheblich, wenn man die gesamte Stille Reserve mit einkalkuliert (Salverda 2000: 5). Während sich die Arbeitslosigkeit im europäischen Durchschnitt „nur“ um die Hälfte von 10,5 Prozent auf 15,7 Prozent erhöht, verdoppelt sie sich in den Niederlanden von 5,7 Prozent auf 12,3 Prozent (alle Zahlen 1997). Die Verringerung der Arbeitslosigkeit beruht damit zu einem erheblichen Teil auf einer künstlichen Verknappung des Arbeitsangebotes.

Der Abbau der Arbeitslosigkeit in **Dänemark** steht in einem engen Zusammenhang mit einer Umverteilung des Arbeitsvolumens über Vorruhestand und Bildungsurlaub (Döhrn u. a. 1998: 321).

- Das Arbeitskräftereservoir ist in den 90er Jahren im Unterschied zu anderen OECD – Staaten sogar gesunken (OECD 1999:, 26, OECD 2000b: 79). Der Arbeitsmarkt ist von dieser Seite entlastet worden.
- Der Rückgang der Arbeitslosigkeit Mitte der 90er Jahre um 98 000 Menschen entsprach rechnerisch alleine schon der hohen Zahl von 120 000 Vorruheständlern und befristet Beurlaubten (Döhrn u. a. 1998: 322). Die Beschäftigungsentwicklung in Dänemark beruhte noch mehr als in den Niederlanden auf einer künstlichen Verknappung des Arbeitsangebotes durch eine Verkürzung der Lebensarbeitszeit.
- Der beschäftigungspolitische Impuls, insbesondere der Frühverrentung, war ab 1996 verpufft. Seit dieser Zeit ist die Beschäftigung im öffentlichen Sektor beträchtlich gewachsen und die Teilnehmeranzahl an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist um 15 Prozent angehoben worden (OECD 2000b: 55 ff. und 75 ff.).

Der Abbau der Arbeitslosigkeit über Maßnahmen der Arbeitszeitverkürzung steht jedoch unter dem Vorbehalt, dass er nicht nachhaltig ist, da beide Volkswirtschaften ihr Beschäftigtenpotential nicht vollständig ausnutzen.[151)] Langfristig senkt eine Verknappung des Arbeitsangebotes über eine Verkürzung der Arbeitszeit die Anreize von Beschäftigen und Unternehmen, Investitionen in Aus- und Fortbildung zu tätigen (OECD1999a: 18 ff.; OECD1999b: 83.). Teilzeitbeschäftigte nehmen nicht nur in einem geringeren Ausmaß an Qualifizierungsmaßnahmen teil, ihre durchschnittlichen Stundenverdienste liegen deutlich unter denen ihrer Vollzeitkollegen. Bei der Förderung der Teilzeitbeschäftigung müssen vor allem die Präferenzen der Arbeitnehmer berücksichtigt werden. Daten der OECD zeigen eindeutig, dass der Anstieg der Teilzeitbeschäftigung in Deutschland überwiegend gegen die Interessen der betroffenen Beschäftigten erfolgt ist (OECD 1999b: 85 ff.).

Die Mehrheit vertritt die Auffassung, dass das Problem der Arbeitslosigkeit durch ein angestiegenes Arbeitskräfteangebot verschärft wurde (siehe S. 128, Kapitel 5.2.1: „Da die Erwerbstätigenzahl sich im langfristigen Trend nicht verringert … kann die im Trend langfristig zunehmende Arbeitslosigkeit in Westdeutschland nur durch ein gestiegenes Arbeitskräfteangebot erklärt werden.“). Auch in diesem Zusammenhang wird eine Umverteilung des Arbeitsvolumens auf mehr Beschäftigte durch eine allgemeine Reduzierung der Arbeitszeit als arbeitsmarktpolitische Forderung nahegelegt. Der Blick auf die USA zeigt eher das Gegenteil.

- Die Arbeitslosigkeit nahm in den USA seit Beginn der 80er Jahre kontinuierlich ab, während sie in Deutschland stetig gestiegen ist (Berthold u. a. 2001: 13). Die Vereinigten Staaten verzeichnen trotz Globalisierung und eines forcierten Strukturwandels mit derzeit 4 Prozent eine erheblich geringe Arbeitslosenrate als zu Beginn der 70er Jahre mit 6 Prozent (1971).[152)]
- Zwischen 1980 und 1999 stieg die Anzahl der wirtschaftlich tätigen Menschen in Deutschland um 7,8 Prozent von 38 Mio. auf 41 Mio. Erwerbspersonen.[153)] Dies entsprach fast exakt dem Anstieg bei den Erwerbsfähigen im Alter von 15 bis 64 Jahren (7,6 Prozent). In den USA nahm im gleichen Zeitraum die Zahl der Erwerbsfähigen von 151 Mio. auf 179 Mio. Menschen zu (plus

[150)] Die Arbeitslosenquote von Arbeitnehmer/-innen im Alter zwischen 55 und 64 Jahre liegt deshalb in den Niederlanden mit 1,9 Prozent in 2000 deutlich unter der Landesquote von 2,8 Prozent.

[151)] Aus diesem Grund mahnt die OECD seit Jahren Reformen an, welche der Praxis der Verschiebung älterer Arbeitnehmer in Sozialversicherungssysteme Einhalt gebieten.

[152)] Daten sind dem Employment Outlook 2001 und dem Economic Outlook 1991 der OECD entnommen.

[153)] Daten sind dem statistischen Anhang des World Development Report 2000/2001 entnommen, Tabelle 3 – statistischer Anhang.

18,5 Prozent), die der Erwerbspersonen stieg hingegen um 27,5 Prozent (109 Mio. auf 139 Mio.).[154)]

Die US-amerikanische Volkswirtschaft war demzufolge nicht nur in der Lage, ein weitaus stärker angestiegenes Arbeitskräfteangebot beschäftigungsneutral zu absorbieren, sondern die Arbeitslosigkeit erheblich zu reduzieren. Vor dem Hintergrund des internationalen Vergleiches ist deshalb die These nicht haltbar, dass die Zunahme des Arbeitsangebotes die alleinige Ursache der Arbeitslosigkeit in Deutschland sei. Die entscheidende Frage, warum eine Verbesserung der Beschäftigungssituation in Deutschland nicht eingetreten ist, obwohl der Anpassungsdruck von der Angebotsseite her schwächer ausfiel, wird im Zwischenbericht nicht thematisiert.

In allen OECD-Staaten sind seit Mitte der 70er Jahre vor allem niedrig qualifizierte und ungelernte Beschäftigte von Arbeitslosigkeit betroffen (Berthold u. a. 2001: 16 f.). Während aber seit Mitte der 90er Jahre die Arbeitslosigkeit auch dieser hochgefährdeten Beschäftigtengruppe in den Niederlanden, Großbritannien und den USA abgenommen hat, ist sie in Deutschland von 13,9 Prozent in 1994 auf 16,6 Prozent in 1998 weiter angestiegen. 1999 hat sie sich konjunkturbedingt auf 15,8 Prozent leicht verbessert, liegt dennoch weiterhin deutlich über dem OECD Durchschnitt von 6,3 Prozent (OECD 2001: 221).

Entgegen der weitläufigen Meinung treffen die Anpassungslasten deutsche Arbeitnehmer noch aus einem weiteren Grund härter. Der Verlust des aktuellen Arbeitsplatzes ist gleichbedeutend mit einer beträchtlichen Verschlechterung der künftigen Erwerbsperspektiven eines Arbeitnehmers. Die geringe Anpassungsflexibilität auf dem deutschen Arbeitsmarkt zeigt sich in einem exorbitant hohen Anteil an Langzeitarbeitslosen. Jeder zweite (51,5 Prozent) war im Jahr 2000 länger als zwölf Monate arbeitslos, zwei Drittel länger als sechs Monate (OECD 2001: 227). Dagegen gelingt es in den USA neun von zehn Arbeitslosen, nach spätestens sechs Monaten eine neue Beschäftigung zu finden. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen, welche mehr als zwölf Monate beschäftigungslos, ist mit sechs Prozent verschwindend gering. Auch die Niederlande, Dänemark und Großbritannien verzeichnen eine deutlich geringere durchschnittliche Verweildauer in der Arbeitslosigkeit.

### 3.2 Der Arbeitsmarkt in Deutschland – hohe Anpassungslasten treffen auf eine geringe Anpassungsfähigkeit

Fasst man die hier aufgeführten stilisierten Fakten zusammen, stellt sich das Bild des Arbeitsmarktes in Deutschland wie folgt dar. Die deutsche Volkswirtschaft profitiert weniger als andere Industrienationen von den Erwerbschancen, welche sich aus der Globalisierung und dem Strukturwandel ergeben. Veränderungen im wirtschaftlichen Umfeld haben die Arbeitslosigkeit erhöht, der Beschäftigungsaufbau blieb weitgehend aus. Der internationale Vergleich zeigt überdeutlich, dass diese Entwicklung weder auf den Globalisierungsprozess noch auf den Strukturwandel zurückzuführen ist. Andere OECD-Staaten konnten die Anpassungslasten auf den Arbeitsmärkten deutlich besser verarbeiten und haben die Lasten in Chancen umgewandelt.

Die entscheidenden Voraussetzungen hierfür waren jedoch flexible Arbeitsmärkte (USA) oder strukturelle Reformen, welche die Arbeitsmärkte flexibilisiert haben (z. B. Australien, Neuseeland, Großbritannien, Niederlande, Dänemark). Flexible Arbeitsmärkte kennzeichnen sich dadurch, dass sich der Preis für den Produktionsfaktor Arbeit, der Lohn oder das Gehalt, an veränderte Knappheitsverhältnisse durch Globalisierung und Strukturwandel anpasst. Sie sind zugleich eine Versicherung dafür, dass sich konjunkturelle Arbeitslosigkeit nicht in strukturelle Arbeitslosigkeit verwandelt (OECD 1999b: 44). Der Anstieg der strukturellen Arbeitslosigkeit in Deutschland ist darauf zurückzuführen, dass die Veränderungen im wirtschaftlichen Umfeld nicht von den erforderlichen Veränderungen bei Löhnen und Gehältern flankiert worden sind.

Die Verteilungsspielräume sind durch die Lohnabschlüsse in Deutschland in den letzten dreißig Jahren allzu oft überschritten worden. Jahren, die einen deutlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit verzeichneten, ging in den Vorjahren stets eine aggressive Lohnpolitik voraus (Berthold u. a. 2000: 8).[155)] Eine moderate Lohnpolitik ist aber Voraussetzung dafür, dass eine bestehende Arbeitslosigkeit abgebaut werden kann. Größere Beschäftigungsgewinne wurden in Deutschland lediglich in Zeiten moderater Lohnabschlüsse, insbesondere in den 80er Jahren, erzielt.

- Gerade das Beispiel Niederlande zeigt, dass eine zurückhaltende Lohnpolitik den Beschäftigungsaufschwung unterstützt. Zwischen 1979 und 1997 wurden mehr als 1,2 Mio. neue Arbeitsplätze eingerichtet, ein Plus von knapp 27 Prozent (Sachverständigrat 1999). Während die Lohnkosten seit Beginn der 80er Jahre in den Niederlanden stabil blieben, stiegen sie in Deutschland um 40 Prozent, im europäischen Durchschnitt immerhin noch um 15 Prozent (Hartog 1999: 464/465). Das Niveau des durchschnittlichen realen Vertragslohnes in der gesamten niederländischen Volkswirtschaft war Mitte der 90er Jahre sogar auf ein niedrigeres Niveau gesunken als 1979.

Eine allgemeine Lohnzurückhaltung ist aber noch nicht hinreichend für einen nachhaltigen Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit. Die unterschiedlichen Anpassungslasten erfordern eine flexible und differenzierte Lohnstruktur (Sachverständigrat 1998: Ziffer 170 ff.; 1999: Ziffer 341 ff. und 2000: Ziffer 422). Dies gilt sowohl mit Blick auf die verschiedenen Berufe und Qualifikationen, auf wirtschaftliche Sektoren und auf die Vielzahl der Unternehmen sowie auf die unterschiedlichen Regionen. Eine Lohndifferenzierung, welche die ökonomischen Knappheiten berücksichtigt, ist jedoch in der deutschen Wirtschaft ausgeblieben, die Lohnstruktur blieb weitgehend unverändert. Den Arbeitnehmern fehlen damit die notwendigen Signale und Impulse, erstens dass sie sich umorientieren müssen und zweitens wie sie sich umorientieren müssen, damit sie von den Vor-

[154)] Die Zahl der Erwerbspersonen nahm in den USA zwischen 1970 und 1997 um knapp 65 Prozent von ca. 83 Mio. auf gut 136 Mio. zu, in Deutschland (West) hingegen lediglich um knapp 14 Prozent (26,8 Mio. auf 30,5 Mio.). Daten sind dem Jahresgutachten 1998/1999 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung entnommen.

[155)] Insbesondere die Jahre 1970 bis 1975 sowie 1980/1981 und 1991/1992 waren durch eine aggressive Lohnpolitik gekennzeichnet.

teilen der Globalisierung und des Strukturwandels profitieren können (Berthold, Stettes 2001: 6 ff.).

- Die Qualifikationsanforderungen der Unternehmen haben sich zugunsten von höher qualifizierten Beschäftigten verschoben. Die Vergütungen hätten daraufhin in den unteren Einkommensgruppen zurückgehen müssen. Statt dessen ist die qualifikatorische Lohnstruktur in Deutschland noch stärker komprimiert worden (Freeman, Schettkat 2000: 5; OECD 1997: 7). Während die Löhne und Gehälter in der Hochlohngruppe (D9) von Mitte der 80er Jahre bis Mitte der 90er Jahre um gut 21 Prozent angestiegen sind, haben Sockelbeträge und überproportionale Tarifanhebungen für Geringqualifizierte die Vergütungen im Niedriglohnsegment (D1) um knapp 60 Prozent angehoben. Die Lohnstruktur hat sich demzufolge in die völlig falsche Richtung entwickelt. Die Folge war einerseits, dass für Geringqualifizierte und Ungelernte immer weniger Arbeitsplätze neu geschaffen wurden und andererseits, dass die Unternehmen gezwungen wurden, bestehende Arbeitsplätze für diese Beschäftigtengruppen wegzurationalisieren.

  Dagegen hat eine zunehmende Ausweitung des qualifikatorischen Lohndifferentials in den USA dem Rationalisierungsdruck entgegengewirkt.[156] Die Arbeitslosigkeit unter den Geringqualifizierten in den Vereinigten Staaten befindet sich seit Mitte der 80er Jahre auf dem Rückzug. Einfache Arbeit ist in Deutschland nicht nur im internationalen Vergleich zu teuer, sondern insbesondere im Vergleich zum heimischen Sach- und Humankapital (Härtel u. a. 1998: 26).

- Die Lohnstruktur zwischen den verschiedenen Branchen ist in Deutschland relativ starr. Eine Anpassung an die Veränderungen in Folge des sektoralen Strukturwandels ist weitgehend ausgeblieben (Klodt u. a. 1997: 201 ff.; Möller, Bellmann 1996: 252 ff.; Prasad 2000). Ein Wechsel der Beschäftigten aus der Industrie in den Dienstleistungssektor ist aufgrund der Lohnunterschiede vergleichsweise unattraktiv, und zwar insbesondere für Facharbeiter und Geringqualifizierte.

- Die Lage auf den regionalen Arbeitsmärkten in Deutschland differiert beträchtlich, die Verdienstentwicklung verläuft jedoch gleichmäßig (OECD 1996: 134). Die Lohnabschlüsse haben sich langfristig eher an der Inflationsrate oder der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsentwicklung orientiert, regionale Begebenheiten spielten eine relativ untergeordnete Rolle (Schnabel 1997: 159 ff.). Obwohl die Beschäftigungsentwicklung in Ost- und Westdeutschland gerade in den letzten Jahren unterschiedliche Richtungen eingeschlagen hat, haben sich die Einkommensunterschiede zwischen den Regionen seit 1990 deutlich eingeebnet (OECD 2000c: 31 ff.).[157]

Die Länder in Kontinentaleuropa – Niederlande und Dänemark –, in denen die Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren gesunken ist, haben nachhaltige Beschäftigungserfolge nicht aufgrund einer Umverteilung von Arbeit erzielt, sondern durch Maßnahmen, welche den Arbeitsmarkt flexibilisierten. Sie sind dabei den Empfehlungen der OECD zur Bekämpfung der strukturellen Arbeitslosigkeit gefolgt (OECD 1999b: 54 ff.).[158]

- In den **Niederlanden** wurde der gesetzliche Mindestlohn abgesenkt und gleichzeitig der tarifliche Mindestlohn an den gesetzlichen angenähert (OECD 2000a: 57; Hartog 1999: 465). Der faktische Mindestlohn nahm damit um ca. 20 bis 25 Prozent ab (1979 bis 1996).

  Kürzungen bei den Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung für Geringverdiener haben die Arbeitskosten für diese Problemgruppe beträchtlich gesenkt, und zwar um mehr als 10 Prozent (OECD 2000a: 56 und 2000d: 222).

  Die Beschäftigung im Niedriglohnsektor expandierte aber nicht in dem erwarteten Umfang, da die monetären Anreize für einen Geringqualifizierten, eine Tätigkeit aufzunehmen, ausblieben (OECD 2000a: 57). Infolgedessen wurden die Zumutbarkeitskriterien für Arbeitslose erheblich verschärft. Dennoch erfolgte die Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringverdiener überwiegend im öffentlichen Sektor, weshalb der Beschäftigungserfolg in diesem Bereich eher reserviert zu beurteilen ist.

  Der beobachtbare Beschäftigungsanstieg ist nicht auf eine allgemeine Arbeitszeitverkürzung zurückzuführen, sondern auf die Schaffung von Arbeitsplätzen für flexibel einsetzbare Arbeitnehmer (Hartog 1999: 478 ff.). Dazu zählen erstens Leiharbeitnehmer, befristete Beschäftigte und Beschäftigte auf Abruf sowie zweitens Teilzeitbeschäftigte mit flexiblen Arbeitszeiten. Angesichts der strikten Kündigungsschutzvorschriften nutzen Unternehmen diese Beschäftigungsformen, um flexibel auf Nachfrageschwankungen reagieren zu können, vielen Erwerbslosen dienen sie häufig als Sprungbrett in „normale“ Beschäftigungsverhältnisse.[159] Dies gilt insbesondere für Langzeitarbeitslose, welche an einem solchen Arbeitsplatz erst in die Lage versetzt werden, die erforderlichen Qualifikationen zu erwerben, um eine nachhaltige Erwerbsperspektive zu erhalten. Die für OECD-Verhältnisse einst überdurchschnittlich hohe Quote der Langzeitarbeitslosigkeit konnte deshalb in den letzten zehn Jahren von knapp 50 Prozent 1990 auf ca. 33 Prozent 2000 erheblich verringert werden.

- Der Arbeitsmarkt in **Dänemark** kennzeichnet sich ohnehin schon durch niedrige Kündigungsschutzvorschriften und restriktive Zumutbarkeitskriterien in der Arbeitslosenversicherung (OECD 2001). Letztere wurde in den 90er Jahren noch einmal deutlich verschärft. Zudem bietet eine dezentrale Lohnfindung in Verbindung mit einer hohen Lohndrift hohes Flexibilisierungspotenzial bei Lohnstruktur und Lohnhöhe.

---

156) Die Einkommen im unteren Ast der Einkommensverteilung (D1) sind in den USA von 1985 bis 1995 um über 7 Prozent gesunken, während Hochqualifizierte in den oberen Einkommensklassen Verdienstzuwächse von gut 3 Prozent verzeichnen konnten.

157) Bezogen auf die Ebene der Bundesländer. Dies steht im Gegensatz zu den Entwicklungen in den anderen OECD-Staaten, in denen Einkommensdaten auf regionaler Ebene vorliegen.

158) Dies gilt noch mehr für die angel-sächsischen Länder Großbritannien, Neuseeland und Australien, deren Arbeitsmärkte sich noch günstiger entwickelt haben.

159) Der Kündigungsvorschriften in den Niederlanden sind ebenfalls im internationalen Vergleich sehr strikt, wenn auch nicht in dem Ausmaß wie in Deutschland (vgl. OECD 1994b, 69 ff.).

Die Erfahrungen in Dänemark und in den Niederlanden und ihre potenzielle Übertragbarkeit auf Deutschland stehen jedoch unter mehreren Vorbehalten. Erstens sind beide Volkswirtschaften klein und weisen jeweils eine vergleichsweise homogene Wirtschafts- und Beschäftigtenstruktur auf. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob sich der Blick nicht eher auf große Volkswirtschaften mit heterogen Strukturen richten sollte, welche über flexible Arbeitsmärkte verfügen, bspw. die USA oder Großbritannien. Der Rückgang der Arbeitslosigkeit ohne eine Zunahme der Einkommensungleichheit in den Niederlanden und Dänemark ist ein Indiz für die Homogenität der Arbeitskräfte. Die Konstanz der Einkommensverteilung steht jedoch mehr in Verbindung mit den scharfen Zumutbarkeitskriterien und den geringen Arbeitsanreizen, welche auf großzügige Sozialleistungen zurückzuführen sind. Zweitens wurde die Beschäftigung im öffentlichen Sektor ausgebaut.[160)] Drittens steht die Bewährungsprobe für beide Länder noch aus. Sowohl die Niederlande als auch Dänemark haben durch die Praxis der Frühverrentung ihre Sozialsysteme belastet. Angesichts der günstigen Rahmenbedingungen für Wachstum und Beschäftigung in den 90er Jahren bleibt abzuwarten, wie nachhaltig die Reduzierung der Arbeitslosigkeit war.

## 4. Schluss

Deutschland ist im Unterschied zu vielen anderen Staaten, welche eine hohe strukturelle Arbeitslosigkeit aufwiesen, den Reformvorschlägen der OECD nicht in dem Maße nachgekommen, wie die OECD angemahnt hatte (OECD 1999b: 46 ff.). Dies gilt insbesondere für den Bereich der Lohnverhandlungen und industriellen Beziehungen (OECD 1999b: 133). Die wenigen Ansätze zur Lokkerung des Arbeitsrechtes sind zudem in den letzten drei Jahren wieder zunichte gemacht worden (Rücknahme der Kündigungsschutzeinschränkung für Kleinbetriebe, Entgeltfortzahlungsgesetz, Gesetz über Teilzeit und befristete Arbeitsverträge, Betriebsverfassungsreformgesetz).

Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe weist daraufhin, dass die Überwindung der strukturellen Arbeitslosigkeit in Anlehnung an die Umsetzung der Empfehlungen der OECD im Rahmen der „OECD – Jobs Strategy“ für Deutschland erforderlich ist.[161)]

Empfehlungen und weiterführende Strategien für den deutschen wie auch globalen Arbeitsmarkt müssen im Mittelpunkt für die weitere Arbeit der Enquete-Kommission stehen.

## 5. Literatur

Berthold, Norbert, Fehn, Rainer, Berchem, von Sascha (2001). Innovative Beschäftigungspolitik – Wege aus der Strukturkrise (Wissenschaftliche Reihe – Gedanken zur Zukunft I). Bad Homburg.

Berthold, Norbert, Fehn, Rainer, Thode, Eric (2000). Rigider Arbeitsmarkt oder ungleiche Einkommensverteilung: ein unlösbares Dilemma. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 49 (1) 3–26.

Berthold, Norbert, Stettes, Oliver (2001). Der Flächentarifvertrag – vom Wegbereiter des Wirtschaftswunders zum Verursacher der Beschäftigungsmisere. In Ott, Claus, Schäfer, Hans-Bernd (Hrsg.), Ökonomische Analyse des Arbeitsrechts (1–29). Tübingen.

Beyfuß, Jörg, Eggert, Jan (2000). Auslandsinvestitionen der deutschen Wirtschaft und ihre Arbeitsplatzeffekte. Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik Nr. 258, Institut der deutschen Wirtschaft. Köln.

Deutsche Bundesbank (1997). Entwicklung und Bestimmungsgründe grenzüberschreitender Direktinvestitionen. Monatsbericht, 49 (8) 63–82.

Döhrn, Roland, Heilemann, Ullrich, Schäfer, Günter (1998). Ein dänisches „Beschäftigungswunder“?. In MittAB, 31 (2) 312–323.

Freeman, Richard B., Schettkat, Ronald (2000). The role of wage and skill differences in US-German employment differences (NBER Working Paper No. 7474). Cambridge Ma.

Grömling, Michael, Lichtblau, Karl, Weber, Alexander (1998). Industrie und Dienstleistungen im Zeitalter der Globalisierung. Köln.

Härtel, Hans-Hagen, Jungnickel, Rolf, Keller, Dietmar, Feber, Heiko, Borrmann, Christine, Winkler-Büttner, Diana, Lau, Dirk (1998). Strukturprobleme einer reifen Volkswirtschaft in der Globalisierung: Analyse des sektoralen Strukturwandels in Deutschland. Baden-Baden.

Hartog, Joop (1999). Wither Dutch corporatism? Two decades of employment policies and welfare reforms. Scottish Journal of Political Economy, 46 (4) 458–487.

IWF (1994). World Economic Outlook: Why are some Developing Countries failing to catch up? (May 1994, 54–66). Washington D.C.

IWF (1995). World Economic Outlook: Increasing openness of Developing Countries – opportunities and risks (October 1995, 44–59). Washington D.C.

IWF (2000). World Economic Outlook: How can the poorest countries catch up? (May 2000 113–148). Washington D.C.

Jungnickel, Rolf (2000). Direktinvestitionen – ein problematischer Standortindikator. Wirtschaftsdienst, 80 (6) 371–374.

Klodt, Hennig (1997). Die Rolle multinationaler Unternehmen im internationalen Wettbewerb. WiSt, 26 (9) 443–448.

Klodt, Henning, Maurer, Rainer, Schimmelpfennig, Axel (1997). Tertiarisierung in der deutschen Wirtschaft. Tübingen.

Möller, Joachim, Bellmann, Lutz (1996). Qualifikations- und industriespezifische Lohnunterschiede in der Bundesrepublik Deutschland. Ifo-Studien, 42 (2) 235–272.

Nunnenkamp, Peter (1998). Wirtschaftliche Aufholungsprozesse und „Globalisierungskrisen“ in den Entwicklungsländern – Implikationen für nationale Wirtschaftspolitik und den globalen Ordnungsrahmen (Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 328). Kiel.

OECD (1991). Economic Outlook, 50. Paris.

---

160) In den Niederlanden gilt dies aber nur für Niedriglohnempfänger, welche jedoch die Beschäftigtengruppe bilden, für welche die Anpassungslasten am höchsten sind.

161) Zu den Vorschlägen siehe OECD1996, 112 ff.

OECD (1994a). Employment Outlook. Paris.

OECD (1994b). The OECD Jobs Study – Evidence and explanations. Paris.

OECD (1996). Wirtschaftsbericht – Deutschland. Paris.

OECD (1997). Employment Outlook. Paris.

OECD (1999a). Employment Outlook. Paris.

OECD (1999b). Implementing the OECD Jobs Strategy – assessing performance and policy. Paris.

OECD (2000a). Economic Surveys – Netherlands, 8. Paris.

OECD (2000b). Economic Survey – Denmark, 14. Paris.

OECD (2000c). Employment Outlook. Paris.

OECD (2000d). Economic Outlook, 67. Paris.

OECD (2001). Employment Outlook. Paris.

Prasad, Eswar S. (2000). The unbearable stability of the German wage structure: evidence and interpretation (IMF Working Paper 00/22). Washington.

Sachs, J. D., Warner, A. (1995). Economic reform and the process of global integration. Brooking Papers on Economic Activity, 1995 (1) 1–118.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1998). Jahresgutachten 1998/1999 – Vor weitreichenden Entscheidungen. Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1999). Jahresgutachten 1999/2000 – Wirtschaftspolitik unter Reformdruck. Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2000). Jahresgutachten 2000/2001 – Chancen auf einen höheren Wachstumspfad. Wiesbaden.

Salverda, Wiemer (2000). Is the more to the Dutch miracle than a lot of part times jobs? Paper presented at CESifo Summer Institute on European Economic Policy. Venedig.

Schnabel, Claus (1997). Tarifliche und betriebliche Möglichkeiten für eine beschäftigungsfördernde Lohnpolitik. In Sadowski, Dieter, Schneider, Martin (Hrsg.). Vorschläge zu einer neuen Lohnpolitik (157–186). Frankfurt a. M.

Sengenberger, Werner (2001): Globale Trends bei Arbeit, Beschäftigung und Einkommen – Herausforderungen für die soziale Entwicklung (Referat-Manuskript zur Sitzung der Enquete-Kommission „Arbeit ohne Grenzen – Die Auswirkungen und Herausforderungen der Globalisierung auf Arbeit und Qualität der Arbeit“ am 12. 2. 2001 in Berlin). Berlin (Kdrs. 14/14a).

Weltbank (1995). Weltentwicklungsbericht 1995 – Arbeitnehmer im weltweiten Integrationsprozess. Bonn.

Weltbank (1999). World Development Report 1999/2000 – Entering the 21st century. Washington.

Weltbank (2000). World Development Report 2000/2001 – Attacking poverty: Opportunity, empowerment, and security. Washington.

WTO (2000a). Annual Report. Genf.

WTO (2000b). International trade statistics 2000. Genf.

WTO (2001). Annual Report. Genf.

## Minderheitsvotum der CDU/CSU-Fraktion zu Kapitel 6: Globale Wissensgesellschaft

Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe hält den Zwischenbericht der Arbeitsgruppe Wissensgesellschaft, der mit Mehrheit verabschiedet wurde, für nicht akzeptabel. Die entscheidenden Gründe sind:

Generell ist die CDU/CSU-Arbeitsgruppe der Auffassung, dass die Kommission nur in den Bereichen einen Zwischenbericht abgeben sollte, in der auch tatsächlich eine inhaltliche Auseinandersetzung der Mitglieder gegeben war.

– Der Bericht der Arbeitsgruppe Wissensgesellschaft, in der bisher noch keine Auswertung und fundierte inhaltliche Diskussion geführt wurde, erweckt den Eindruck, als ob dies geschehen sei.

– Es fanden nur zwei öffentliche Anhörungen statt, bei der Teilaspekte des Problems angesprochen wurden. Eine ausführliche Diskussion war wegen Zeitmangels nicht möglich.

– Die Auswirkungen der Wissensgesellschaft sind zu wichtig ,um in einem unzulänglichen Zwischenbericht in der Weise abgehandelt zu werden.

– Aus diesen Gründen lehnt die CDU/CSU-Arbeitsgruppe ein Votum für den Bereich „Globale Wissensgesellschaft“ ab und verweist auf die Absicht der Enquete-Kommission, dem Bundestag zum Ende der 14. Legislaturperiode einen umfassenden Abschlussbericht vorzulegen.

## Sondervotum der FDP-Fraktion zur Einleitung

Verantwortliche Mitglieder der FDP-Arbeitsgruppe:
Gudrun Kopp, MdB
Prof. Dr. Karl-Heinz Paqué

Die Weltwirtschaft befindet sich in einem grundlegenden Strukturwandel, genannt Globalisierung. Gemeint ist damit eine Zunahme der weltweiten Integration der Märkte und der sonstigen wirtschaftlichen Verflechtungen, die an Reichweite und Tiefe alles Bisherige in den Schatten stellt. Wichtigste Triebkraft für diese Entwicklung ist die Revolution der Informationstechnologie. Der erreichte Stand der modernen Mikroelektronik erlaubt es, über immer dichtere und zuverlässigere Netze die aktuellsten Informationen weltweit zu übertragen, und zwar in kürzester Zeit und zu sehr niedrigen Kosten. Symbole für diese Entwicklung sind Internet und Mobilphon.

Technologische Revolutionen hat es auch schon zu früheren Zeiten gegeben. So sorgte die zunehmende Nutzung des elektrischen Stroms in Unternehmen und Haushalten vor gut einem Jahrhundert für höhere Produktivität, für größeren Wohlstand und für eine völlig neue Struktur der Arbeitsteilung zwischen und innerhalb von Unternehmen, Städten, Regionen und Ländern. Dieser Prozess brauchte Zeit und brachte große Herausforderungen mit sich, und zwar für jeden einzelnen Menschen, dessen Arbeitsplatz und Lebensbedingungen sich grundlegend veränderten. Die Welt rückte enger zusammen, sie wurde integriert und vernetzt. Und die Wirtschaft und die Politik hatten die Aufgabe, die Weichen richtig zu stellen, um die Chancen der neuen Technologie bestens zu nutzen und die damit verbundenen Risiken möglichst gering zu halten.

Ganz ähnlich ist es heute mit der Globalisierung. Heute ist es die Informationstechnologie, die ein großartiges Spektrum an wirtschaftlichen und sozialen Chancen für die Menschheit eröffnet. Allein die Kostensenkung, die das Internet bringt, kann auf längere Sicht zu einem kräftigen Produktivitätsschub führen, der allseitig für mehr Wohlstand und Wachstum sorgt. Darüber hinaus ergeben sich völlig neue Möglichkeiten der weltweiten Arbeitsteilung: durch intensiveren Handel mit Waren und Dienstleistungen sowie vor allem durch eine weltumspannende Integration der Finanzmärkte, die es erlaubt, Ersparnisse dorthin zu lenken, wo das Kapital am knappsten ist. Damit können die Fähigkeiten, der Fleiß, das Wissen und die Originalität der Menschen auch über große Entfernungen hinweg wirtschaftlich sinnvoll genutzt werden. Dies gibt ärmeren Regionen auch dann noch die Möglichkeit, wirtschaftliche Rückstände aufzuholen, wenn ihre geographische Lage ungünstig ist.

Den Chancen stehen Risiken gegenüber. Hochintegrierte internationale Finanzmärkte können die Gefahr in sich bergen, dass lokale Störfälle zu globalen Krisen ausufern. Zusammenwachsende Weltmärkte für Waren und Dienste können sich zu Brutstätten privater Monopolmacht von Großkonzernen entwickeln. Die ärmsten Länder der Erde können Gefahr laufen, wegen mangelnder Attraktivität für Auslandskapital von der rasanten technologischen Entwicklung in den weltwirtschaftlichen Zentren abgekoppelt zu werden. Der Sozialstaat in Industrieländern kann in Gefahr geraten – durch Untergraben seiner Steuerbasis als Folge der weltweiten Mobilität des Kapitals. Rasches weltweites Wachstum kann schließlich zu neuen ökologischen Belastungen der Erde führen.

Sowohl für die Chancen als auch für die Risiken der Globalisierung hat die vergangene Dekade einiges Anschauungsmaterial geliefert, ablesbar zum Beispiel am kräftigen Wachstum der US-amerikanischen Wirtschaft, das maßgeblich von den neuen Märkten der Informationstechnologie getrieben wurde, und an den Finanzkrisen ostasiatischer und lateinamerikanischer Länder, deren Volkswirtschaften eine massive Flucht von Auslandskapital durchstehen mussten. Gleichwohl hat es auch viele Entwicklungen gegeben, die in der Öffentlichkeit allzu leichtfertig der Globalisierung zugeschrieben werden, in Wahrheit aber davon unabhängige Ursachen haben. Dazu zählt zum Beispiel der dringende Bedarf an Reformen der Sozialsysteme in westlichen Industrienationen, insbesondere in Deutschland: Die Kostenexplosion im Gesundheitswesen und die Krise der Rentenversicherung mögen zwar durch den internationalen Standortwettbewerb beschleunigt offenbar geworden sein, doch handelt es sich um Schieflagen, die auch ohne Globalisierung zu politischen Handlungsbedarf geführt hätten. So hat etwa die Überalterung der Bevölkerung als eine der wichtigsten Ursachen der Krise des deutschen Sozialstaats nur wenig damit zu tun, dass internationaler Güterhandel und Kapitalverkehr kräftig zunehmen. Die Globalisierung zu untersuchen muss deshalb auch heißen, sorgfältig herauszuarbeiten, welche wirtschaftlichen und sozialen Schieflagen nichts oder nur wenig mit der Globalisierung zu tun haben.

In der deutschen Öffentlichkeit ist eine ängstliche Haltung gegenüber der Globalisierung weit verbreitet. Die Skepsis speist sich vor allem aus zwei Quellen: einem Gefühl der Ohnmacht und einer Furcht vor dem Unbekannten.

Das Gefühl der Ohnmacht entsteht durch das gängige Missverständnis, die Globalisierung sei politisch gar nicht mehr gestaltbar. Sie breche über die Menschen ein wie eine neuartige Wetterlage, der man sich fatalistisch anpassen, die man aber nicht mehr aktiv verändern kann. Diese Vorstellung ist irrig und bedarf gerade von Seiten der Politik der Korrektur: Die Globalisierung ist vom Menschen geschaffen, und es sind die Menschen, die sie so gestalten können, dass eine aktive Teilhabe jedes Einzelnen gewährleistet bleibt oder sogar erst möglich wird. Gerade dies ist auch die Aufgabe der Politik. Sie muss dafür sorgen, dass die Globalisierung zu einem weiteren mächtigen Schritt wird in Richtung auf eine Welt, in der möglichst viele Menschen eine faire Chance haben, ihre Persönlichkeit zu entfalten, und zwar in individueller Freiheit und sozialer Verantwortung. Es geht eben nicht um passives Anpassen, sondern um weitsichtiges aktives Gestalten. Eben dies gedanklich vorzubereiten ist eine der Aufgaben der Enquete-Kommission.

Die Furcht vor dem Unbekannten ist ein natürlicher menschlicher Reflex. Er ist umso stärker, je erfolgreicher das Bekannte und Vertraute. Dies gilt gerade für Deutschland, das nach der Katastrophe des Nationalsozialismus in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wirtschaftlich und sozial so erfolgreich gewesen ist – mit seinem Modell der Sozialen Marktwirtschaft. Viele Menschen fürchten, dass dieses Modell durch die Globalisierung in Gefahr ist. Sie werden bestärkt in ihrer Furcht durch allzu leichtfertige Meinungsmacher, die den unaufhaltsamen Aufstieg eines herzlosen „Kapitalismus pur“ beschwören. Es ist Aufgabe der Politik, diesen Befürchtungen entschieden entgegenzutreten, und zwar durch nüchterne Analysen. Es muss klar werden, dass die Globalisierung natürlich die Welt verändert, und dass in einer veränderten Welt auch unsere so erfolgreiche Soziale Marktwirtschaft der Reform bedarf. Auch die Grundrichtung dieser Reform zeichnet sich schon heute deutlich ab: mehr individuelle Verantwortung und weniger kollektiver Organisationszwang. Aber Reform heißt eben nicht Abschaffung. Im Gegenteil, es heißt, die Soziale Marktwirtschaft in gestärkter Form in die globalen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu führen.

Gerade dies entspricht dem Geist des Ordoliberalismus, der als Philosophie der Sozialen Marktwirtschaft zugrunde liegt. Es ist bei oberflächlichen Kritikern der Globalisierung Mode geworden, die Väter der Sozialen Marktwirtschaft als Kronzeugen dafür zu bemühen, dass gründliche und nachhaltige Reformen unterbleiben sollten. Dahinter steht das Missverständnis, dass die geistigen und politischen Väter der Sozialen Marktwirtschaft – würden sie heute noch leben – nicht klug genug wären, die Globalisierung in ihrer Tragweite zu erkennen und richtig zu bewerten: als Auftrag nämlich, die Institutionen der deutschen Wirtschafts- und Sozialordnung dort zu reformieren, wo es angesichts der weltwirtschaftlichen Herausforderungen dringend nötig ist. Nicht irgendein „neues“ oder „ökologisches“ Wirtschafts- und Sozialsystem käme ihnen dabei als gesellschaftliches Modell in den Sinn, sondern genau jene Soziale Marktwirtschaft, die auf Dauer der beste Garant ist für soziale Gerechtigkeit, wirtschaftliche Offenheit und – in Ludwig Erhards Worten – Wohlstand für alle.

## Minderheitsvotum der FDP-Fraktion zu Kapitel 1: Finanzmärkte

Verantwortliche Mitglieder der FDP-Arbeitsgruppe:
Gudrun Kopp, MdB
Prof. Dr. Karl-Heinz Paqué

### 0 Zum Status des FDP-Minderheitsvotums

Die FDP-Arbeitsgruppe stimmt in weiten Teilen dem Kapitel 1: „Finanzmärkte“ nicht zu. Die abweichende Meinung der FDP wird mit diesem Minderheitsvotum zum Ausdruck gebracht. Das Minderheitsvotum besteht aus einer knappen allgemeinen Beurteilung des Zwischenberichts (Teil 1), einer Synopse der Kernpositionen der FDP (Teil 2) sowie einer Zusammenfassung zentraler Kritikpunkte an dem Zwischenbericht der Kommissionsmehrheit (Teil 3). Weiteres Material zur FDP-Position ist auf Anfrage von den Kommissionsmitgliedern Gudrun Kopp und Prof. Dr. Karl-Heinz Paqué erhältlich.

Die FDP-Arbeitsgruppe legt Wert auf die Feststellung, dass ihre Analyse der Globalisierung und ihre politischen Schlussfolgerungen in der grundsätzlichen Haltung, im Tenor und in vielen Einzelfragen von denen des Zwischenberichts abweichen. Aus der Tatsache, dass Aussagen des Zwischenberichts nicht explizit kritisiert werden, kann deshalb nicht geschlossen werden, dass die FDP diesen Aussagen zustimmt.

### 1 Beurteilung des Zwischenberichts der Mehrheitsfraktionen

Der Zwischenbericht findet in weiten Teilen nicht die Zustimmung der Arbeitsgruppe der FDP. Dafür gibt es im wesentlichen vier Gründe:

- Der Zwischenbericht ist weder eine ausgewogene Darstellung der Meinungen in der Enquete-Kommission noch eine adäquate Zusammenfassung der Positionen der externen Experten, die in den Enquete-Sitzungen hinzugezogen wurden. Die Richtung der Meinungsverzerrung ist dabei eindeutig: Der Tenor des Berichts fällt gegenüber der Globalisierung der Finanzmärkte viel skeptischer aus, als es der Stand der Diskussion in der Sache rechtfertigen kann.
- Der Zwischenbericht enthält aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht erhebliche Schwächen in der Analyse. Eine Reihe zentraler Aussagen des Berichts ist nicht haltbar und wird in der wissenschaftlichen Diskussion so auch nicht gehalten – zumindest nicht in jenem Teil der Volkswirtschaftslehre, der in dem Bericht mit despektierlichem Unterton gelegentlich als „verbreitete Meinung“ angesprochen wird.
- Der Zwischenbericht enthält eine Vielzahl von weitreichenden politischen Empfehlungen, die wissenschaftlich nur unzureichend begründet bzw. höchst kontrovers sind. Weder die Kommissionsarbeit noch der Stand der Wissenschaft liefern eine überzeugende Grundlage für diese Empfehlungen. Im jetzigen Stadium der Kommissionsarbeit sollten diese Empfehlungen unterbleiben.
- Der Zwischenbericht schürt eine verbreitete Furcht vor der Globalisierung, die weder in der Sache gerechtfertigt ist noch dazu beiträgt, die Öffentlichkeit auf die zentralen Herausforderungen der finanziellen Globalisierung vorzubereiten. Statt eine nüchterne Geisteshaltung und eine positive Bereitschaft zur Anpassung zu fördern werden Ängste gefördert, zum Teil mit bedrohlichen Bildern und suggestiver Wortwahl.

### 2 Die Position der FDP-Arbeitsgruppe: Für die Freiheit des Kapitalverkehrs unter stabilen Rahmenbedingungen

#### 2.1 Befunde

[1] Es hat in den beiden letzten Dekaden eine sehr starke Zunahme der internationalen Finanzbewegungen gegeben. Die Gründe dafür liegen vor allem im Abbau von Kapitalverkehrskontrollen seit den siebziger Jahren sowie in jüngerer Zeit in den neuen Möglichkeiten des Einsatzes modernster Informationstechniken. Die Liberalisierung der Finanzmärkte vollzog sich sowohl in den Industrieländern der OECD als auch in sog. EMEs („emerging market economies“, ein Sammelbegriff, der eine größere Zahl von Schwellen- und Entwicklungsländern sowie postsozialistischen Ländern Mittel- und Osteuropas zusammenfasst). Sie ging in beiden Ländergruppen unterschiedlich weit und war unterschiedlich motiviert. In den meisten OECD-Ländern bildete sie nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems den natürlichen und vollständigen Abschluss einer Integration der Waren- und Kapitalmärkte – sei es im Rahmen der Europäischen Union und ihres neuen Systems fester Wechselkurse (und schließlich einer gemeinsamen Währung), sei es wie im Fall der USA als natürliche Ergänzung flexibler Wechselkurse. In den meisten EMEs geschah die Liberalisierung des Kapitalverkehrs als ein relativ früher Schritt im Rahmen von politischen Plänen der wirtschaftlichen Öffnung, oft gekoppelt mit gesamtwirtschaftlichen Stabilisierungsprogrammen und Wechselkursregimen der „pegged exchange rates“, die eine feste Parität gegenüber einer externen Leitwährung vorsahen, zumeist des US-Dollar.

[2] Unter Volkswirten besteht weitgehende Einigkeit darüber, dass die Liberalisierung internationaler Finanzmärkte ein sinnvolles Langfristziel der Wirtschaftspolitik darstellt, und zwar in zweierlei Hinsicht. Zum einen erlaubt erst der freie Kapitalverkehr, Ersparnisse über den Markt dorthin zu lenken, wo der volkswirtschaftliche Ertrag unter Maßgabe der Risiken am größten ist. Zum anderen dient der freie Kapitalverkehr dazu, den Vermögensverwaltern ein breiteres Menü an Möglichkeiten der Anlage zu bieten und damit ihr Vermögensportfolio bestmöglich zu diversifizieren, auch um sonst nicht vermeidbare Risiken zu umgehen. In beiderlei Hinsicht unterscheidet sich eine marktgesteuerte Kapitalmobilität zwischen Ländern grundsätzlich nicht von der marktgesteuerten Kapitalmobilität innerhalb von Ländern. In beiderlei Hinsicht ist der freie Kapitalverkehr die folgerichtige marktwirtschaftliche Ergänzung des freien Handels mit Waren und Dienstleistungen.

[3] Beruhen nationale Rentensysteme ganz oder teilweise auf Prinzipien der Kapitaldeckung, so gewinnt der freie internationale Kapitalverkehr eine zusätzliche soziale Dimension. Die Verwalter der Vermögen von Pensionsfonds sind letztlich verantwortlich für Sicherheit und Höhe der Renten in der Zukunft, und erst die internationale Kapitalmobilität erlaubt es ihnen, Inflationstendenzen der nationalen Fiskal-

und Geldpolitiken durch Vermögensumschichtung in andere Währungen zu entfliehen. Dies ist gerade in jener großen Zahl von Ländern bedeutsam, deren Bewohner über Jahrzehnte mit inflatorischen makroökonomischen Bedingungen leben mussten und deshalb selbst in einem neu etablierten Umfeld der Stabilität noch auf lange Zeit der politischen Klasse im eigenen Land misstrauen werden. Da in einer zunehmenden Zahl von Ländern eine zumindest teilweise Umstellung der Rentensysteme von Umlage- zu Kapitaldeckungsverfahren erwogen wird (oder bereits durchgeführt ist), wird die soziale Dimension des internationalen Kapitalmarkts in der Zukunft noch an Gewicht gewinnen.

[4] Die Globalisierung der Finanzmärkte verstärkt den internationalen Standortwettbewerb um mobiles Kapital. Dies bedeutet, dass auch unterschiedliche Modelle der Unternehmensverfassung und -organisation zunehmend dem direkten Vergleich nach Kriterien der Rentabilität unterliegen. Der Kapitalmarkt bewertet dabei die Rentabilität letztlich nach der Höhe des „shareholder value“, also dem Kapitalwert, der in dem jeweiligen Modell erzielt werden kann. Viel diskutiert wird insbesondere der Renditewettbewerb zwischen zwei Prototypen des „Kapitalismus“, nämlich des anglo-amerikanischen und des sog. rheinischen Modells:

- Der „anglo-amerikanische Kapitalismus“ wird verstanden als eine Wirtschaftsform, in der die Unternehmensfinanzierung bevorzugt über anonyme Kapitalmärkte erfolgt und deshalb die Interessen der Anteilseigner („shareholder“) gegenüber den Interessen der Manager und Beschäftigten („stakeholder“) Priorität genießen.
- Der „rheinische Kapitalismus“ wird verstanden als eine Wirtschaftsform, in der die Unternehmensfinanzierung bevorzugt über das Bankensystem erfolgt und die Stakeholder-Interessen einen besonderen Schutz durch eine Betriebsverfassung erhalten, die den Einfluss der Beschäftigten in Regeln der Mitbestimmung festschreibt.

Im Kern bedeutet dieser Modellwettbewerb, dass die Stakeholder-Interessen zunehmend einer Effizienzkontrolle in dem Sinn unterliegen, dass sie tatsächlich zur Steigerung des Unternehmenswerts beitragen. Regeln der Mitbestimmung tun dies zum Beispiel dann, wenn sie eine positive Wirkung auf das Betriebsklima erbringen und damit das „Sozialkapital“ und letztlich die Produktivität in einem Unternehmen steigern. Dies wird sich dann auch in einem entsprechend hohen „shareholder value“ niederschlagen.

[5] In der deutschen Öffentlichkeit herrscht die Meinung vor, der Modellwettbewerb zwischen anglo-amerikanischem und rheinischen Kapitalismus ergebe zwingend einen Trend hin zu kurzfristiger Profitmaximierung auf Kosten des langfristigen Kapitalwerts. Für diese Befürchtung gibt es wenig Anlass. Zwar werden viele Anekdoten über die Kurzfrist-Orientierung amerikanischer Managementmethoden kolportiert, doch gibt es keine seriösen wissenschaftlichen Studien, die etwa zeigen könnten, dass die langfristige Kapitalrendite in den USA wegen der üblichen „Plünderung“ des Sozialkapitals systematisch niedriger ausfiele als im rheinischen Kapitalismus. Eher deutet die parallele Existenz unterschiedlicher Organisationsformen über lange Zeiträume darauf hin, dass es sich um unterschiedliche Unternehmenskulturen handelt, die Unterschiede der Mentalität – und nicht der langfristigen Effizienz – reflektieren.

[6] In der deutschen Öffentlichkeit wird weiterhin befürchtet, die Globalisierung der Finanzmärkte gehe zu Lasten der Finanzierungsmöglichkeiten kleiner und mittlerer Unternehmen (KMUs). Tatsächlich sind die Methoden der Finanzierung von KMUs bisher kaum auf den internationalen Kapitalmarkt ausgerichtet. Typisch für KMUs sind stattdessen langfristige Kreditbeziehungen zu sog. Hausbanken, oftmals die lokalen und regionalen Sparkassen. Es besteht deshalb das ernstliche Risiko, dass die ausgeprägt mittelständische Struktur der deutschen Wirtschaft von der Finanzierungsseite her gefährdet wird. Dies gilt insbesondere im Zusammenhang mit dem geplanten neuen Basler Eigenkapitalakkord („Basel II“), der die geforderte Eigenkapitaldeckung von Krediten abhängig machen soll von deren Risiko und Laufzeit. Hier könnte es auf längere Sicht zu einem starken Anpassungsdruck kommen, der sowohl innovative Anstrengungen der beteiligten Unternehmen als auch vermehrte wirtschaftspolitische Beachtung verdient.

[7] Die weltweiten Risiken des freien Kapitalverkehrs liegen vor allem in der kurzfristigen Mobilität großer Finanzmassen: Liquides Vermögen kann jederzeit zu- oder abfließen und damit starke gesamtwirtschaftliche Wirkungen auslösen. Zuflüsse verursachen typischerweise eine Aufwertung der Währung oder – bei festen Wechselkursen – eine Aufblähung der inländischen Geldmenge, die inflationäre Hochkonjunkturen auslöst und schließlich über das Preisniveau zu einer realen Aufwertung führt. Im Gegenzug bewirken abrupte Kapitalabflüsse einen Währungsverfall oder eine Kontraktion der inländischen Geldmenge, die scharfe Rezessionen oder gar Depressionen auslöst – mit Bankenkrisen, Unterauslastung der Produktionskapazitäten und Einbrüchen der Beschäftigung. Häufig gibt es dabei eine Asymmetrie in der Verarbeitung von marktrelevanten Informationen: Ein positives Nachrichtenbild bewirkt einen eher kontinuierlichen Zufluss von kurzfristigem Kapital, der sich, wenn überhaupt, erst langsam in eine Euphorie steigert. Ein negatives Nachrichtenbild bewirkt dagegen oft einen außerordentlich scharfen Abfluss, der sich schnell zu einer panikartigen Flucht steigern kann, wenn Vermögensverwalter das Verhalten ihrer Kollegen als rational ansehen und ihm folgen. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich im Markt die Erkenntnis durchsetzt, dass bestimmte politische Festlegungen (z. B. eine „pegged exchange rate“) doch nicht durchzuhalten sind.

[8] Die Risiken des freien Kapitalverkehrs treffen die Länder der Welt in sehr unterschiedlichem Maß. Als Faustregel kann gelten: Die Risiken fallen um so geringer aus,

- je liquider der nationale Kapitalmarkt im Verhältnis zur Größe der jeweiligen Volkswirtschaft,
- je länger die historische Erfahrung stabiler gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingen, insbesondere mit Blick auf die Fiskal- und Geldpolitik,
- je offener und aussagekräftiger die Informationen über die geschäftliche Lage der beteiligten Unternehmen und Banken,
- je transparenter die Handelspraktiken an den Kapitalmärkten,
- je schwächer die politische Festlegungen, die eine kurzfristige Marktstabilisierung unterbinden (z. B. „pegged exchange rates“).

[9] Es liegt deshalb nahe, dass vor allem in jungen EMEs („emerging market economies“) – im Unterschied zu den meisten reifen Industrieländern – mit besonders hohen Risiken kurzfristiger Kapitalbewegungen gerechnet werden muss. Tatsächlich ist dies eine zentrale Lehre der lateinamerikanischen und südostasiatischen Krisen der neunziger Jahre. In beiden Krisen gerieten mehrere Länder nacheinander in eine Deflationsspirale, obwohl die Verschlechterung des Nachrichtenbilds zu Beginn nur ein einzelnes Land betraf („Ansteckungseffekt“). Dies lag daran, dass der Markt in Ermangelung besserer Informationen überall ähnliche strukturelle Schwächen vermutete wie in dem Land, in dem die Krise ausbrach.

[10] Es gab in den neunziger Jahren unter den EMEs auch Länder, die sich durch Restriktionen auf den internationalen Kapitalverkehr vor der „Ansteckungseffekt“ zu schützen suchten. Das prominenteste Beispiel ist Chile, wo bereits in den frühen neunziger Jahren eine sog. Bardepotpflicht für kurzfristige Kapitalimporte eingeführt wurde: Wer außerhalb Chiles eine Schuldverschreibung mit kurzer Laufzeit platziert, muss bei der chilenischen Zentralbank für ein Jahr eine unverzinsliche Reserve deponieren, deren Höhe je nach Marktlage variabel ist, ähnlich dem üblichen Mindestreservesatz zur Steuerung der inländischen Geldmenge. Die implizite Besteuerung des Kapitalverkehrs ergibt sich aus dem Zinsverlust durch die (unverzinsliche) Reservehaltung, der als Anteil des gesamten Zinsertrags um so höher ausfällt, je kurzfristiger die Anlage (da die Dauer der Mindestreservepflicht nicht von der Laufzeit der Anlage abhängt). Die Erfahrungen Chiles sind wissenschaftlich umstritten. Fest steht, dass der Einsatz der Bardepotpflicht als wirtschaftspolitisches Instrument half, Chile von den Turbulenzen der anderen südamerikanischen Kapitalmärkten in gewissem Umfang zu isolieren. Strittig ist aber, wie groß der Isolierungseffekt wirklich ausfiel und wie hoch der Preis war, den vor allem die mittelständische Wirtschaft in Form entgangener Investitionen für die zinsbedingten Kreditrestriktionen zahlen musste.

[11] Die Risiken eines Kapitalabflusses für die externe Stabilität eines Landes können im Prinzip durch Beistandskredite von außen abgefedert werden. Eben dies tut der Internationale Währungsfonds (IWF), in dem er als „lender of last resort“ tätig wird, ähnlich wie innerhalb einzelner Länder die Zentralbanken bei rein binnenwirtschaftlichen Störfällen. Auch in dieser Hinsicht erbrachten allerdings die Krisen der neunziger Jahre ernüchternde Lehren: Der IWF vergab als „lender of last resort“ tatsächlich massiv Beistandskredite, zum Teil in bisher ungekannten Größenordnungen. Gleichwohl können diese Rettungsaktionen nicht als Erfolg dem „lender of last resort“ zugeschrieben werden, und zwar aus drei Gründen:

- Sie konnten schwere gesamtwirtschaftliche Einbrüche nicht verhindern, was vor allem an der gewaltigen Größenordnung der privaten Kapitalbewegungen liegt, die selbst massive Liquiditätshilfen des IWF als relativ bescheiden erscheinen lässt.
- Soweit der IWF als Institution zur Stabilisierung beitrug, lag dies auch maßgeblich an der ergänzenden Tätigkeit des IWF als Krisenmanager, der Gläubiger und Schuldner zu konzertierten Stabilisierungsmaßnahmen zusammenbrachte, ähnlich einem (unparteiischen) Vergleichsverwalter.
- Sie verstärkten das latente „Moral Hazard“-Problem, das darin besteht, dass den hohen Risikoprämien, die von den meisten Schuldnern aus EMEs an die (meist privaten) Kapitalgeber gezahlt wurden, im Ernstfall keine Risiken gegenüberstehen – mit der Folge, dass die Kapitalgeber in der Zukunft die Risiken weiter und ggf. noch mehr als bisher unterschätzen.

### 2.2 Empfehlungen

[12] Oberste Maxime für die nationale Finanzmarktpolitik in Deutschland muss es sein, in zunehmend globalisierten Kapitalmärkten allen Unternehmen faire Chancen zu eröffnen, ihre marktwirtschaftlich rentablen Projekte zu finanzieren. Gefahren drohen in dieser Hinsicht vor allem den KMUs (kleinen und mittleren Unternehmen) durch „Basel II“ und eine dadurch induzierte Aushöhlung der Finanzierung durch sog. Hausbanken. Zwar ist es grundsätzlich zu begrüßen, dass durch „Basel II“ Kreditrisiken bei der Ermittlung der Eigenkapitalanforderungen mitberücksichtigt werden sollen. Dies darf aber nicht dazu führen, dass durch mechanische Regeln der Evaluierung über externe und interne Ratings gerade jene langfristig stabilen, vertrauensvollen Geschäftsbeziehungen bestraft werden, die oft einen maximalen und verlässlichen Informationsfluss zwischen Kapitalgeber und Investor erlauben. Die deutsche Politik ist hier gefordert, allzu rigiden Neufestsetzungen im Interesse der KMUs entgegenzutreten.

[13] Die internationale Finanzmarktpolitik muss den Weg ebnen in eine Zukunft des möglichst freien internationalen Kapitalverkehrs, der Wohlstand, Wachstum und Beschäftigung auf lange Sicht fördert, und zwar weltweit. Leitbild ist dabei eine internationale Finanzarchitektur, die all jene Umwertungen der Kapitalbestände zulässt, die sich aus der Dynamik von Wachstum, Strukturwandel und Konjunktur von Volkswirtschaften ergeben, darüber hinaus aber weitgehende Stabilität garantiert. Dafür müssen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die sicherstellen, dass es

- möglichst nicht zu fluchtartigen Kapitalbewegungen kommt, die dann schwere makroökonomische Krisen auslösen können (Krisenprävention),
- ein System wirksamer Notmaßnahmen zur Abwehr jener makroökonomischen Krisen gibt, die sich als unvermeidbar erweisen (Krisenmanagement).

[14] Strikt abzulehnen sind als Maßnahmen der Krisenprävention alle politischen Vorschläge, die auf eine weltweite Beschränkung des internationalen Kapitalverkehrs hinauslaufen – so auch die „Tobin-Tax“, definiert als eine feste Wertsteuer auf jede internationale Finanztransaktion. Eine solche Steuer geht aus drei Gründen völlig fehl:

- Sie setzt ein falsches weltwirtschaftspolitisches Signal („Sand ins Getriebe streuen“), denn sie behindert eine internationale Kapitalmarktintegration, die langfristig weltweit wirtschaftliche und soziale Vorteile bringt.
- Sie ist ein viel zu stumpfes wirtschaftspolitisches Instrument für ein höchst differenziertes Problem der Stabilität, das ja vor allem EMEs mit unterentwickelten Kapi-

talmärkten trifft, und nicht die meisten Länder der OECD.

- Sie ist praktisch nicht durchsetzbar, und zwar deshalb, weil sie nur funktionieren könnte, wenn alle Länder der Welt uneingeschränkt und bedingungslos die Steuer einführten, sodass keine sog. Finanzoasen übrig blieben.

Auch Empfehlungen, eine Tobin-Tax nicht weltweit, sondern für bestimmte größere Ländergruppen einzuführen, sind abzulehnen: Entweder fehlt es am ökonomischen Argument für die Steuer (z. B. in der OECD) oder die nationalen makroökonomischen Bedingungen und Interessen sind zu unterschiedlich (z. B. zwischen EMEs). In jedem Fall setzt auch die partielle Einführung einer Tobin-Steuer ein falsches wirtschaftspolitisches Signal, das Länder außerhalb des Einzugsgebiets der Steuer geradezu ermuntern würde, als neue Finanzoasen weltweite Kapitalmarktfunktionen zu übernehmen.

[15] Differenziert zu bewerten sind dagegen vorübergehende Maßnahmen der Krisenprävention, die Regierungen in EMEs zur Beschränkung des internationalen Kapitalverkehrs ergreifen:

- Steuerpolitische Maßnahmen zur Eindämmung von Kapitalzuflüssen sind in EMEs nicht nur hinnehmbar, sondern unter wohldefinierten Bedingungen zu begrüßen. Die Bedingungen lauten:

  (i) Es ist mit einem starken Kapitalzufluss zu rechnen, der zu einer realen Aufwertung und den damit verbundenen Risiken führen kann (z. B. im Gefolge einer stabilitätspolitischen Weichenstellung).

  (ii) Die Maßnahmen werden in möglichst marktkonformer Weise implementiert, vorzugsweise in der Form einer Bardepotpflicht, deren Höhe in stabilisierender Weise gesteuert werden kann (wie zum Beispiel die Bardepotpflicht für kurzfristige Kapitalimporte in Chile seit den frühen neunziger Jahren).

  (iii) Die nationalen Kapitalmärkte bleiben auf absehbare Zeit noch unterentwickelt, und zwar sowohl was die Liquidität und das Handelsvolumen als auch was die Qualität der Regulierung betrifft.

  (iv) Es liegt ein politischer Fahrplan in Richtung eines marktwirtschaftlichen Ausbaus der nationalen Finanzmärkte vor, der auf lange Sicht in einer endgültigen Liberalisierung des Kapitalverkehrs mündet.

  Sind alle diese Bedingungen erfüllt, sollte auch der IWF die steuerpolitische Maßnahme nicht als einen kritikwürdigen Schritt weg von marktwirtschaftlicher Orientierung ansehen, sondern als eine zeitlich sinnvolle makroökonomische Strategie der Vorsicht. Der IWF sollte sogar die Regierungen von EMEs zu einer solchen Strategie ermuntern, etwa dadurch, dass er Beistandskredite zur Unterstützung externer Stabilisierungspakte zu vergleichsweise günstigen Zinsen vergibt, wenn eine solche Strategie gewählt wird.

- Grundsätzlich abzulehnen sind dagegen Beschränkungen des Kapitalexports als präventive politische Reaktion auf eine drohende panikartigen Kapitalflucht. Derartige Maßnahmen sind weder mit dem Geist einer liberalen Finanzarchitektur vereinbar, noch sind sie für das betreffende Land nützlich: Zwar kann das Finanzkapital vorübergehend am Ort gehalten werden – gewissermaßen in einer Falle –, doch sorgt dies in aller Regel dafür, dass sich für das betreffende Land der künftige Zugang zum internationalen Kapitalmarkt erheblich verteuert.

[16] Zu begrüßen als Maßnahmen der Krisenprävention sind alle Reformschritte, die zu mehr Transparenz der Kapitalmärkte und damit zu einer präziseren Bewertung der Risiken durch die Kreditgeber beitragen. In dieser Hinsicht sind zunächst die nationalen Regierungen der EMEs und der IWF gefordert:

- Die nationalen Regierungen müssen die Regulierungs-, Informations- und Kontrollstandards ihrer Kapitalmärkte überprüfen und in Richtung auf jene Standards weiterentwickeln, die in den meisten Industrieländern gelten und durch die Beschlüsse des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht festgeschrieben sind („good housekeeping“).

- Der IWF muss eine noch aktivere Rolle als bisher in der Erhebung, Aufbereitung und Veröffentlichung von länderspezifischen Kapitalmarktinformationen spielen. Dabei sollte er die Zinsbedingungen von Krediten so ausgestalten, dass jene Länder, die bei der Informationsbeschaffung kooperieren, bevorzugt behandelt werden. Zu dokumentieren ist ein sehr breites Spektrum an Informationen: von den üblichen makroökonomischen Statistiken über Strukturdaten des Finanzsektors bis hin zu den Details rechtlicher Regelwerke, z. B. Konkurs- und Bilanzierungsvorschriften der Banken. Der seit 1997 existierende „Spezielle Datenveröffentlichungs-Standard“ (SDDS) ist hier ein erster Schritt. Der IWF muss daneben eine Führungsrolle beim Überwachen der Einhaltung von international vereinbarten Verhaltenskodizes in den Finanzmärkten übernehmen. Dies umfasst u. a. (i) die Beobachtung und Dokumentation des Finanzgebarens von Hedge-Fonds und der Geschäftstätigkeit in Offshore-Finanzzentren und (ii) die Kontrolle der Durchführung der Beschlüsse des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht zu den künftigen Eigenkapitalanforderungen für Kreditinstitute.

[17] Auch die private Wirtschaft muss stärker herangezogen werden, um die Kapitalmärkte in EMEs transparenter zu machen. Dies geschieht bisher ausschließlich über Rating-Agenturen, die allerdings nur indirekt in die Haftung genommen werden, nämlich über Veränderungen ihres Rufs. Wie die Vergangenheit gezeigt hat, bewahrt dies nicht vor schweren Fehleinschätzungen und Urteilskorrekturen. Ein innovativer Weg zu mehr privatwirtschaftlich generierter Transparenz könnte darin bestehen, dass Banken aus EMEs dazu übergehen, einen bestimmten Anteil ihres Fremdkapitals als „eigenkapitalähnliche“ Schuldverschreibungen im Ausland zu platzieren (sog. „subordinated debt“). Kommt es zur Zahlungsunfähigkeit, werden solche Papiere grundsätzlich nachgeordnet behandelt, d. h. die Zeichner dieser Papiere unterliegen einem (gegenüber normalen Schuldverschreibungen) erhöhten Ausfallrisiko. Dies führt dazu, dass seitens der Gläubiger ein verstärktes Interesse an solider Marktinformation und deren Verarbeitung besteht und deshalb der Kursbewegungen der (frei zu handelnden) Papiere als zusätzlicher Frühindikator für die Einschätzung der Risiken durch (relativ gut informierte) Marktteilnehmer dienen

können. Der IWF sollte die Zinsbedingungen seiner Kreditgewährung im Krisenfall nutzen, um den Regierungen der EMEs Anreize zu geben, einen nationalen Regulierungsrahmen zu schaffen, der diese innovativen Wege zu mehr Transparenz im Bankensystem begünstigt oder gar explizit fordert.

[18] Teil einer erfolgreichen Krisenprävention ist auch, dass der IWF in seiner Beratungs- und Überwachungstätigkeit den Regierungen der EMEs nahe legt, sich nicht durch längerfristige wirtschaftspolitische Festlegungen Möglichkeiten der flexiblen Anpassung an grundlegend veränderte makroökonomische Lagen zu verstellen. Dies gilt insbesondere für das Wechselkursregime: Die Erfahrung lehrt, dass „pegged-exchange rates“ bei massiver Kapitalflucht im Krisenfall nur sehr schwer aufrechtzuerhalten sind und deshalb entweder mit einem hohen makroökonomischen Preis in Form einer scharfen Rezession oder – bei Aufgabe der Wechselkursbindung – mit großem Vertrauensverlust an den internationalen Kapitalmärkten bezahlt werden. Es ist deshalb sinnvoller, dass die Regierungen in den EMEs wechselkurspolitische Spielräume im Notfall ausschöpfen können („managed floating“). Dies erlaubt, bei normalen makroökonomischen Lagen die Glaubwürdigkeit einer stabilitätsorientierten Fiskal- und Geldpolitik durch die Kursentwicklung der Währung zu untermauern, lässt aber für den Fall massiver Kapitalzu- oder -abflüsse doch noch eine entsprechend flexible Reaktion zu.

[19] Die Rolle des IWF als Krisenmanager ist zu stärken. Dies setzt voraus, dass sich der IWF ausschließlich auf seine Aufgabe als universelle Institution der (makroökonomischen) Zahlungsbilanz-, Währungs- und Geldpolitik konzentriert. Andere Aufgaben sind anderen internationalen Institutionen zu überlassen. Dies gilt mit besonderem Nachdruck für entwicklungs- und wachstumspolitische Aufgaben, die in der Zukunft ausschließlich von der Weltbank und ggf. anderen internationalen Organisationen erledigt werden sollten. Nur diese strikte Aufgaben- und Arbeitsteilung zwischen IWF und Weltbank kann konzeptionell überzeugen. Derzeit vorhandene Kompetenzüberschneidungen von IWF und Weltbank müssen beseitigt werden.

[20] Um Probleme des Moral Hazard möglichst gering zu halten, sollte der IWF grundsätzlich die Zinsbedingungen seiner Kreditgewährung im Krisenfall so gestalten, dass es einen hohen Anreiz für die betroffenen Länder gibt, im vorhinein alles zu tun, um die Wahrscheinlichkeit der Krise zu minimieren. Er sollte insbesondere

- Beistandskredite im Krisenfall stets zu Zinsen vergeben, die deutlich über dem Marktzins liegen und
- die Konditionen in voraussehbarer Weise so staffeln, dass Länder mit hoher Kapitalmarkttransparenz und solider Finanz-, Geld- und Währungspolitik deutlich günstigere Konditionen erhalten als andere. Der Grad der Differenzierung sollte dabei sehr groß sein und im vorhinein klar festgestellt werden: Wer nicht bereit ist, sich den Bedingungen des „good housekeeping“ des IWF anzuschließen, muss mit sehr hohen Strafzinsen rechnen.

Dagegen sollte sich das Volumen der Beistandskredite in erster Linie danach richten, wie der kurz- und mittelfristige Krisenfall am besten bewältigt werden kann. Gesichtspunkte früheren Wohlverhaltens sollten hier zurückstehen. Auch sollte es zum Zeitpunkt der Krise keine langwierigen Verhandlungen mehr über die Details der Bedingungen des Beistandskredits („Konditionalität“) geben.

[21] Wie die Erfahrung gezeigt hat, kann der Krisenfall heutzutage nur dann erfolgreich bewältigt werden, wenn es gelingt, privates Kapital zu beteiligen. In Ermangelung einer internationalen Konkursgesetzgebung muss dies durch internationale Verhandlungen über Um- und Entschuldungsabkommen geschehen, die von einem anerkannten Krisenmanager geführt werden sollten. Dafür bietet sich weiterhin der IWF an. Der IWF sollte diese Aufgabe in der Zukunft nicht nur verstärkt wahrnehmen, sondern auch besser institutionell vorbereiten. Dazu sollte er es zu einer Bedingung des „good housekeeping“ machen, dass neu emittierte Schuldverschreibungen mit Umschuldungsklauseln versehen werden, die den privaten ausländischen Kreditgeber im vorhinein verpflichten, sich im Krisenfall an entsprechenden Verhandlungen zu beteiligen und ggf. einen bestimmten Verlustschlüssel zu akzeptieren. Klauseln dieser Art gibt es bereits bei Konsortialkrediten von Banken, deren quantitative Bedeutung allerdings im Vergleich zu verbrieften Forderungen im internationalen Kapitalverkehr abnimmt. Umschuldungsklauseln bei Schuldverschreibungen haben auch den Vorteil, dass sie vom Markt mit einer Risikoprämie abgegolten werden und damit für ein weiteres Element der (marktbedingten) Transparenz sorgen.

## 3 Grundlegende Kritikpunkte am Zwischenbericht der Mehrheitsfraktionen

a) Der Zwischenbericht stellt fest (Seite 11), die „nach verbreiteter Meinung“ behauptete Vorteilhaftigkeit internationaler Kapitalströme (u. a. internationale Angleichung der Kapitalknappheit, Diversifizierung der Vermögensportfolios) gelte nur unter restriktiven Bedingungen: keine Transaktions- und Informationskosten, ausreichende Infrastruktur und Humankapitalausstattung etc. Es müsse deshalb – so die Konsequenz – zunächst einmal daran gearbeitet werden, in jedem betroffenen Land diese Bedingungen herzustellen, bevor eine Liberalisierung des Kapitalverkehrs in Frage käme.

Diese Sichtweise ist grob irreführend. Richtig daran ist nur, dass die theoretischen Beweise der Vorteilhaftigkeit unter restriktiven Annahmen erfolgen – wie stets bei Beweisen in der Wissenschaft, um die Komplexität des Problems in einem analytisch bewältigbaren Rahmen zu halten. Dies heißt aber nicht, dass eine Verletzung dieser Annahmen die theoretischen Kernaussagen notwendigerweise ungültig werden lässt. So kann etwa die Direktinvestition eines deutschen Unternehmens in einem Entwicklungsland auch dann zum Vorteil für die Menschen dieses Landes sein, wenn der Bildungsstand der in dem Land und bei den Beschäftigten in dem neu errichteten Betrieb niedrig ist. Ähnliches gilt für Direktinvestitionen bei noch mangelhafter Infrastruktur. Und ähnliches gilt auch für Finanzströme, die heimische Investitionen im Entwicklungsland finanzieren, auch bei nicht-perfekter Information über die Kreditwürdigkeit von Kreditnehmern. Zwar wird der internationale Kapitalstrom in der Regel allseitig noch rentabler, wenn die Standortbedingungen des Empfängerlandes verbessert werden – durch die interne Wirtschaftspolitik und ggf. durch gezielte ent-

wicklungspolitische Starthilfe. Gleichwohl ist es falsch daraus zu schließen, dass diese Voraussetzungen eine conditio sine qua non für die Vorteilhaftigkeit internationaler Kapitalmobilität darstellt.

Dieser Kritikpunkt ist für viele weitere Einzelaussagen des Zwischenberichts von paradigmatischer Bedeutung, beruhen diese doch häufig auf der impliziten Annahme, es müsse zuerst eine Vielzahl komplexer institutioneller Voraussetzungen geschaffen werden, bevor internationale Kapitalmobilität allseitig von Vorteil sei. Anders als es üblich ist in der etablierten Theorie des internationalen Handels (einschließlich der intertemporalen Allokationstheorie als Theorie der internationalen Kapitalmobilität), wird im Zwischenbericht nicht gefragt, was bei gegebenen Faktorausstattungen, Technologien und Präferenzen allseitig vorteilhaft ist. Es werden stattdessen ad hoc Voraussetzungen postuliert, die erfüllt sein müssen, bevor überhaupt die Aussagen der etablierten Theorie gelten. Die Beweislast wird damit in grundsätzlicher Weise umgekehrt. Das theoriegestützte Argument für Freihandel wird damit umfassend in Frage gestellt.

Die Position der FDP-Arbeitsgruppe ist anders. Sie hält grundsätzlich internationale Kapitalmobilität aus mikroökonomischer Sicht für allseitig vorteilhaft, genau wie den internationalen Handel mit Gütern und Diensten. Sie folgt damit der etablierten intertemporalen Allokationstheorie. Die Grenzen der Vorteilhaftigkeit der Kapitalmobilität liegen danach vor allem in den makroökonomischen (Rest-)Risiken, die damit verbunden sind, also z. B. bei starken Zuflüssen kurzfristigen Kapitals das Risiko, bei Abzug des Kapitals Opfer einer schweren Rezession zu werden. Daraus leitet sich ein politischer Steuerungs- und Regulierungsbedarf ab (siehe oben Teil 2).

b) Der Zwischenbericht stellt fest (Seite 11), dass es nicht auszuschließen sei, dass „die Instabilitäten und Krisentendenzen auf globalen Finanzmärkten polarisierend wirken und dazu beitragen die globale „Gerechtigkeitslücke“ (etwa abzulesen an der Verteilung zwischen armen und reichen Nationen) weiter aufzureißen, anstatt sie zu verkleinern. Tatsächlich sei dies in der Vergangenheit der Fall gewesen. Es gebe daher erheblichen Reformbedarf, „damit die potenziell wichtige und nützliche Funktion der Finanzsysteme und Finanzmärkte – als infrastrukturelles „public good“ für nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung und zur Minderung der Ungleichheiten – zum Tragen kommen.“

Diese Feststellungen sind grob irreführend. Richtig ist, wie der Zwischenbericht auch feststellt, dass die privaten internationalen Kapitalströme in der Vergangenheit regional hochkonzentriert waren. Insbesondere Schwarzafrika hat davon praktisch nichts erhalten. Immerhin ist aber vielen Ländern Kapital zugeflossen, die noch vor einem halben Jahrhundert zu den ärmsten Entwicklungsländern zählten. Dies sind vor allem Länder Asiens und in jüngerer Zeit auch Lateinamerikas. Damit ist es diesen Ländern gelungen, ihr Wohlstandsniveau deutlich zu erhöhen oder gar zu Schwellenländern zu werden. Der Anteil der Menschen der Erde, die in solchen Ländern leben, ist scharf gestiegen – nicht zuletzt auch, weil einige sehr bevölkerungsreiche Länder China und Indien darunter sind. Seriös wäre es, konkrete internationale Verteilungsmaße zu präsentieren (Lorenzkurven, Gini-Koeffizienten) – und deren Veränderung in der Zeit zunehmender internationaler Kapitalmobilität zu untersuchen. Diese würden wahrscheinlich die Differenziertheit des Bildes deutlich machen. Der schlichte Verweis auf die Ungleichverteilung des globalen Bruttoinlandsprodukts (Seite 12) hilft nicht weiter.

Völlig unlogisch ist es, eine zunehmende „globale Gerechtigkeitslücke“ im Verständnis des Zwischenberichts mit den Krisentendenzen in Finanzmärkten in Verbindung zu bringen. Von den schweren Finanzkrisen der neunziger Jahre wurden doch gerade jene Entwicklungs- und Schwellenländer getroffen, die zuvor Hauptadressaten privater Finanzzuströme waren, also die Länder Ostasiens und Lateinamerikas. Die ärmsten Länder in Afrika blieben weitgehend davon unbehelligt. Die Finanzkrisen waren also – wissenschaftlich korrekt interpretiert – ein Rückschlag im Aufholprozess von Ländern, die ohnehin relativ erfolgreich waren, und nicht etwa ein Beitrag zur Abkoppelung Afrikas.

Tatsächlich ist es konzeptionell nicht überzeugend, die Finanzmärkte überhaupt mit einem globalen Verteilungsziel zu befrachten, wie es der Zwischenbericht tut. Natürlich ist es grundsätzlich wünschenswert, dass es auch den ärmsten Entwicklungsländern in der Zukunft gelingt, stärker als bisher für den Zustrom von Kapital ein hinreichend attraktiver Standort zu werden. Gleichwohl ist es nicht klar, warum für sich genommen bedauert werden sollte, wenn wenigstens ein Teil der Entwicklungsländer die Möglichkeiten der internationalen Kapitalmärkte nutzt. Es kommt hier für das Verteilungsurteil auf das realistische Alternativszenario an: Ist die einzig realistische Alternative, dass das Kapital in den reichsten Industrieländern bleibt (und nicht in die ärmsten Länder fließt), so wirkt zumindest jenseits der Gruppe der ärmsten Länder der Kapitalstrom egalisierend.

c) Der Abschnitt 1.2.1 („Neue Akteure und neue Finanzinstrumente auf den Finanzmärkten“) enthält eine Fülle von Einzelaussagen und Wertungen, die von der FDP-Arbeitsgruppe nicht geteilt werden. Die wichtigsten werden im Folgenden behandelt:

- Es wird – mit deutlich kritischem Unterton – die zunehmende Bedeutung von Investment- und Pensionsfonds in der Verwaltung von Vermögensportfolios festgestellt (Seite 13). Außer Acht bleibt dabei, dass die Fonds eine wichtige Funktion der Informationsverarbeitung erfüllen: Private Haushalte wählen doch die Anlage in Fonds, um das dort gesammelte spezialisierte Finanzmarktwissen bestmöglich zu nutzen und die Anlage optimal zu diversifizieren. Eher wäre es beunruhigend, würden die privaten Haushalte auf die eigene Fähigkeit vertrauen, die adäquate Bewertung der Aktiva in einer zunehmend komplexeren Welt selbst zu finden („auf eigene Faust“).
- Es wird festgestellt, die Kosten eines Rating hätten stets die Schuldner zu tragen (Seite 14). Diese Aussage ist ökonomisch unhaltbar: Wer letztlich die Kosten trägt, hängt stets davon ab, wie die Marktlage ist, d. h. inwieweit Vor- oder Rückwälzungen der Lasten möglich sind. Pauschale Aussagen sind hier fehl am Platze.
- Die Darstellung der Rolle von Investitions- und Pensionsfonds in den internationalen Kapitalmärkten ist reich an Polemik, aber arm an sachlicher Analyse. Im

Kern läuft sie darauf hinaus, den Sinn der kurzfristigen Umbewertungen von Aktiva – und die damit verbundenen Kursschwankungen – grundsätzlich in Frage zu stellen. Dahinter steht wohl die Vorstellung, diese kurzfristigen Schwankungen hätten ökonomisch keine wichtige Funktion, sondern seien nur erratische Störungen. Völlig unklar bleibt, auf Grundlage welcher Kriterien eine Umbewertung als fundamental begründet oder als Ergebnis eines „irrationalen Überschwangs" einzuordnen ist. Es wird im Zwischenbericht noch nicht einmal der Versuch gemacht, diese zentrale Frage zumindest ansatzweise zu beantworten.

- Es wird summarisch festgestellt, Finanzmärkte seien nicht perfekt, weil es Informationsasymmetrien gibt (S. 15). Diese Aussage ist irreführend. Richtig daran ist zwar, dass es in Finanzmärkten – wie in allen anderen Märkten auch – Informationsasymmetrien gibt, die das Erreichen eines optimalen Ergebnisses erschweren (optimal im Sinn eines exogen vorgegebenen Wohlfahrtskriteriums, der Paretoeffizienz). Falsch wäre es allerdings, daraus den im Zwischenbericht nahegelegten Schluss zu ziehen, es gäbe zur Marktlösung eine superiore Alternative, die im vorhinein bekannt ist und nur öffentlicher Seite her implementiert werden müsste. Unter Maßgabe der vorhandenen Information liefert die Marktbewertung das beste Ergebnis, denn sie nutzt die vorhandenen Informationen bestmöglich, gerade weil eine Vielzahl von Spezialisten mit nichts anderem beschäftigt ist, als nach marktrelevanten Informationen zu suchen und diese auszuwerten. Diese Spezialisten mögen irren – und sie haben in der Vergangenheit geirrt, manchmal sogar dramatisch. Wäre aber der Irrtum im vorhinein zu erkennen gewesen, so wäre er als solcher entlarvt worden – durch gewinnträchtige „Gegenspekulation". Tatsächlich ist der Markt in diesem wohldefinierten Sinn „informationseffizient".

d) Abschnitt 1.2.2 zu Shareholder Value (Seiten 15 bis 17):

Der Abschnitt ist in mindestens drei Punkten zu kritisieren:

- Es wird festgestellt, dass „der „objektive" Wert des Shareholder Value in fast allen seinen Bestandteilen auf Erwartungen beruht" (Seite 16). Dies ist richtig, gilt aber auch für jedes andere Konzept der Unternehmensbewertung, weil sich eben der Wert eines Unternehmens letztlich aus künftigen Erträgen ergibt. Immerhin schafft es aber das Konzept des Shareholder Value, alle gemachten Annahmen über die künftige Datenkonstellation sinnvoll zu verdichten. Es gewährleistet dadurch ein Höchstmaß an Transparenz.

- Es wird suggeriert, Stakeholder-Interessen fänden keine hinreichende Berücksichtigung – allenfalls implizit als Wert des „sozialen Kapitals" (Seite 17). Gerade diese Form der Berücksichtigung ist aber konzeptionell die richtige: Die Interessen der Stakeholder sind ökonomisch insoweit einzubeziehen, als sie einen positiven Beitrag leisten zum Wert des Kapitalstocks, in der Regel über positive Effekte auf die Produktivität. Es gibt ganze Bereiche der modernen Wirtschaftswissenschaften, die sich allein damit beschäftigen (z. B. die volkswirtschaftliche Effizienzlohntheorie). Diese Effekte mögen zwar im Einzelfall schwer zu quantifizieren sein, aber konzeptionell sind sie bei der Kalkulation des Shareholder Value zu berücksichtigen.

- Empirisch nicht belegt ist die Behauptung im Zwischenbericht, eine Shareholder Value-Maximierung führe zu einer systematischen Kurzfristorientierung der Unternehmensstrategie (Seite 16, 17). Wenn dies so wäre, müsste zum Beispiel im Vergleich zwischen Unternehmen mit Shareholder- versus Stakeholder-Kulturen eine systematisch niedrigere langfristige Kapitalrendite der ersten Gruppe zu beobachten sein, denn diese würden systematisch die langfristigen Produktivitätseffekte der Stakeholder-Interessen, also deren positiven Beitrag zum Sozialkapital der Firmen, vernachlässigen und gewissermaßen den Sozialkapitalstock „plündern". Einen solchen empirischen Beleg gibt es unseres Wissens nicht – möglicherweise auch deshalb, weil es den postulierten Unterschied zwischen atlantischem und rheinischen Kapitalismus in dieser naiven Form eben auch nicht gibt. Vielleicht berücksichtigen amerikanische Unternehmen durchaus Stakeholder-Interessen, aber sie tun dies in anderer Form, als dies in Deutschland (und anderswo in Europa) geschieht.

e) Kapitel 1.3 zu Finanzkrisen (Seiten 22 bis 27):

Während der Abschnitt 1.3.1 (S. 22 bis 25) zu Ursachen und Ausbreitung von Finanzkrisen im Kern der Darstellung – wenn auch nicht in der gelegentlich wertenden Wortwahl – die Zustimmung der FDP-Arbeitsgruppe findet, gilt dies für den Abschnitt 1.3.2. (S. 25 bis 27) zu den sozialen, ökonomischen und politischen Kosten nur bedingt. Insbesondere ist die Darstellung der Verteilungswirkungen (S. 25), der Rolle der Direktinvestitionen (S. 26) und der spezifischen Krisenwirkung auf Frauen (S. 26) nicht hinreichend belegt. Dies gilt a fortiori für die behauptete Unfähigkeit der Krisenländer, aufgrund des Standortwettbewerbs überhaupt über zusätzliche Besteuerung die nötigen öffentlichen Güter bereit zu stellen (S. 26). Gleichwohl stimmt die FDP-Arbeitsgruppe dem Tenor der Darstellung zu, dass schwere Finanzkrisen und damit verbundene realwirtschaftliche Kontraktionen hohe ökonomische und gesellschaftliche Kosten haben. An der Sinnhaftigkeit der wirtschaftspolitischen Krisenvermeidung kann deshalb kein Zweifel bestehen.

f) Kapitel 1.4 zu Reformbedarf (S. 27 bis 39):

Die FDP-Arbeitsgruppe legt eigene Reformvorschläge vor und begründet sie (Teil 2 dieses Minderheitsvotums). Diese Reformvorschläge weisen im Grundtenor – wenn auch nicht notwendigerweise in den Details – Gemeinsamkeiten auf mit jenen Reformvorschlägen in Kapitel 1.4 des Zwischenberichts der Mehrheitsfraktionen, die auf Folgendes abzielen:

- Sicherung der marktwirtschaftlichen Finanzierungsquellen für KMUs (kleine und mittlere Unternehmen),

- mikroökonomische Transparenz in den nationalen und internationalen Kapitalmärkten, insbesondere in Entwicklungs- und Schwellenländern,

- Krisenprävention durch stabilitätsorientierte makroökonomische Steuerung – insbesondere mit Blick darauf, boomartige Überhitzungen von vornherein zu unterbinden,

- makroökonomische Steuerung von kurzfristige Kapitalzuflüssen (z. B. durch eine Bardepotpflicht nach chilenischem Modell), soweit es sich um Entwicklungsländer mit kleinen und jungen Kapitalmärkten handelt,
- Stärkung der Rolle des IWF in der Krisenprävention und im Krisenmanagement, auch durch stärkere Beteiligung der Gläubiger an den Kosten von makroökonomischen Notmaßnahmen,
- stärkere währungspolitische Integration, soweit in den betreffenden Ländern der Wille politisch erkennbar und durchsetzbar ist, geld- und fiskalpolitische Freiheitsgrade zugunsten der externen Stabilität aufzugeben.

Hinzu kommen angemessene Maßnahmen des Kampfes gegen die organisierte Kriminalität durch Geldwäsche. Dabei bedarf es allerdings sorgfältiger rechtlicher Prüfung, welche Maßnahmen möglich und sinnvoll sind. Juristisch zweifelhaft erscheint von daher der Reformvorschlag der Mehrheitsfraktionen, schwere Steuerhinterziehung in den Vortatenkatalog des Geldwäsche-Tatbestands aufzunehmen (Seite 22).

Die FDP-Arbeitsgruppe lehnt ausdrücklich folgende Reformvorschläge, die im Zwischenbericht der Mehrheitsfraktionen angedacht werden, strikt ab:

- generelle Einführung einer Tobin-Steuer auf kurzfristige Kapitalimporte, sei es global oder in einem größeren Wirtschaftsraum wie der Europäischen Union oder in Gruppen von Entwicklungsländern,
- Einführung von Wechselkurszielzonen zwischen den großen Währungen der Welt, soweit nicht allseitig ein klarer politischer Wille erkennbar ist, der externen vor der internen Stabilität den Vorrang zu geben,
- Verquickung der Zuständigkeiten des IWF für makroökonomische Stabilisierung und der Weltbank für Wachstums- und Entwicklungspolitik im globalen Rahmen.

## Minderheitsvotum der FDP-Fraktion zu Kapitel 2.6: Sozialstandards

Verantwortliche Mitglieder der FDP-Arbeitsgruppe:
Gudrun Kopp, MdB
Prof. Dr. Karl-Heinz Paqué

Die FDP lehnt die Koppelung von Sozialstandards an handelspolitische Vereinbarungen unter dem Dach des WTO-Abkommens grundsätzlich ab. Die Einbindung der armen Länder in die internationale Arbeitsteilung über eine weitere Marktöffnung hilft am nachhaltigsten, diese Länder schnell an höhere Lebensstandards heranzuführen.

Die Regierungen der Industrieländer können das Ziel, die sogenannten Kernarbeitsnormen der ILO möglichst schnell und möglichst breit durchzusetzen, durch mutige Liberalisierungsschritte wesentlich effektiver erreichen als durch Androhen von Sanktionen. Konsumenten ihrerseits können durch ihr Kaufverhalten Einfluss ausüben.

Ein Kennzeichnen von Produkten, durch das sich Produzenten an die Einhaltung bestimmter Produktionsstandards durch vertrauenswürdige internationale Organisationen oder Nicht-Regierungsorganisationen über Positivdeklarationen bestätigen lassen, bietet Gelegenheit dazu.

Hingegen ist zu beachten, dass die von der Mehrheit der Enquete-Kommission befürwortete Aufnahme von Sozialklauseln in das Vertragswerk der Welthandelsorganisation den völkerrechtlichen Spielraum für unilaterale, humanitär begründete Importverbote öffnen würde.

Eine WTO-Sozialklausel in Gestalt einer zusätzlichen Ausnahmeregelung in Artikel XX würde aber nicht zwingend bedeuten, dass etwaige Handelsbeschränkungen, multilateralen Charakter hätten. Dagegen stünden unilaterale Handelsbeschränkungen, die aufgrund der sozialen Bindungen bei der Produktion ergriffen würden, dann nicht mehr im Widerspruch zu den Bedingungen der WTO. Schon deshalb steigt die Gefahr des unilateralen Protektionismus an, wenn einzelne Staaten (z. B. USA) über eine zusätzliche völkerrechtliche Legitimationsbasis für Importbeschränkungen auf diese Weise verfügten. Diese Gefahr ist bei einer Konzentration auf ein multi- oder plurilaterales Regelwerk bei der IAO so nicht gegeben.

Es sprechen aber noch weitere Gründe dagegen, mit solchen Sozialklauseln Handelspolitik zu betreiben. Schätzungen der Weltbank zufolge sind nur etwa 20 Prozent des Bruttoinlandsprodukts in Entwicklungsländern im Durchschnitt für den Export bestimmt. Deshalb würde nur ein Teil der Produktion in Entwicklungsländern überhaupt von der Drohwirkung der Sozialklauseln berührt. Noch bedeutsamer ist, dass Kernarbeitsnormen der IAO hauptsächlich in binnenwirtschaftlich ausgerichteten Sektoren, vor allem im Agrar- und Dienstleistungsbereich und dabei besonders im informellen Sektor verletzt werden. Die von der Mehrheit der Enquete-Kommission geforderten Sozialklauseln sind daher außerordentlich zielungenau und entfalten nur ein eingeschränktes Drohpotential.

Ebenso bedenklich ist, dass empirischen Studien zufolge wünschenswerte Verhaltensänderungen in einem Entwicklungsland um so wahrscheinlicher sind, je kleiner und wirtschaftlich schwächer das gemaßregelte Land und je höher seine Außenhandelsabhängigkeit ist. Dies dürfte aber im Ergebnis dazu führen, dass sich große, politisch mächtige Länder wie z. B. China solchen Sanktionsandrohungen relativ problemlos entziehen könnten, während kleine Länder besonders zu leiden hätten.

Dies ist auch dadurch belegt, dass die IAO bisher nur gegen das wirtschaftlich und politisch unbedeutsame Burma vorgegangen ist. Protektionismus oder Sanktionen erlauben es gerade einem repressiven Regime, das Land als ein Opfer internationaler Pressionen darzustellen und damit eine Solidarisierung der heimischen Bevölkerung mit der Regierung erreichen. Das trifft zum Teil auf Burma zu, in ganz besonderem Maße auf den Irak.

Schließlich behauptet die Mehrheit der Enquete-Kommission zwar schon jetzt, dass es handfeste Vorteile bei einer Verankerung von Sozialklauseln im WTO-Vertragswerk geben wird, bleibt aber die Antwort auf die Frage schuldig, wie zu verfahren ist, wenn eine Regierung zwar willens, eine Kernarbeitsnorm zu implementieren, aber nicht dazu in der Lage ist (wie es z. B. in Nepal der Fall sein dürfte).

Wie will ein Ausschuss in Genf objektiv zwischen der Bereitschaft und der Möglichkeit eines Entwicklungslandes

zur Implementierung unterscheiden? Diese Schwierigkeit wird durch das Nachweisproblem noch erhöht.

Unter Abwägung dieser beispielhaft aufgeführten Gründe spricht sich die FDP-Arbeitsgruppe deshalb strikt gegen die Empfehlung der Mehrheit der Enquete-Kommission aus, die Verankerung von Sozialstandards im Vertragswerk der WTO als zentrales Instrument zur Durchsetzung von Kernarbeitsnormen im internationalen Handel vorzusehen.

## Stellungnahme der FDP-Fraktion zu Kapitel 3: Ressourcen

Verantwortliche Mitglieder der FDP-Arbeitsgruppe:
Gudrun Kopp, MdB
Prof. Dr. Karl-Heinz Paqué

Die Mitglieder der FDP-Arbeitsgruppe, Gudrun Kopp, MdB und Prof. Dr. Karl-Heinz Paqué, melden einen generellen Vorbehalt gegen den von der Kommissionsmehrheit vorgelegte Zwischenbericht an.

Als Begründung sei an dieser Stelle eine in weiten Teilen des Berichtes zu wenig differenzierte Darstellung der Zusammenhänge von Globalisierung der Weltwirtschaft mit einem fortschreitenden Ressourcen-Verbrauch.

Beispielhaft verweisen wir auf Kapitel 3.1 bis 3.3.1 die Verkehrsproblematik betreffend und die Forderung nach Einführung weltweit gleicher Umweltschutzregeln für alle Wettbewerber (Gesetze, Verhaltenskodizes).

Zumindest missverständlich sind zudem die genannten Vorbehalte bezüglich der Automobilisierung eines Landes wie China.

Für die FDP ist ohne Zweifel klar, dass weltweit sehr unterschiedliche Umweltstandards existieren. Dies ist nicht nur auf die unterschiedliche Reichweite von Umweltbelastungen zurückzuführen (lokal, regional, national oder global), sondern auch darauf, dass Umweltschutz ein Gut ist, das erst mit dem Erlangen eines gewissen Wohlstandsniveaus verstärkt nachgefragt wird.

Aus diesem Grund sperren sich viele Entwicklungsländer nicht nur gegen einen angemessenen Schutz lokaler Umweltgüter – was letztlich ihrem eigenen Interessen zuwiderläuft –, sondern zaudern auch beim Schutz internationaler bzw. globaler Umweltgüter. Der wirtschaftspolitisch grundsätzlich richtige Ansatz, auf dezentrale Lösungen zu setzen, bei denen der Staat lediglich den Rahmen und die Anreize vorgibt, die Lösungen aber „von unten“ gefunden werden, wird deshalb je nach betrachteter Volkswirtschaft zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führen.

Aber gerade im Umweltschutz kann auf einen solchen dezentralen Ansatz nicht verzichtet werden. Die technischen Prozesse, die nötig sind, um Umweltrisiken zu mindern oder zu vermeiden, basieren in der Regel auf unternehmensinternen Kenntnissen, sodass ein staatliches Ordnungsrecht an Grenzen stößt.

Zum vorliegenden Minderheitsvotum der CDU/CSU-Arbeitsgruppe stellen wir weitgehende Übereinstimmungen fest und verweisen im Übrigen darauf, dass die FDP-Arbeitsgruppe zum Schlussbericht ein eigens ausgearbeitetes Positionspapier vorlegen wird.

## Stellungnahme der FDP-Fraktion zu Kapitel 5: Arbeitsmärkte

Verantwortliche Mitglieder der FDP-Arbeitsgruppe:
Gudrun Kopp, MdB
Prof. Dr. Karl-Heinz Paqué

Die Mitglieder der FDP-Arbeitsgruppe, Gudrun Kopp, MdB und Prof. Dr. Karl-Heinz Paqué, lehnen den Zwischenbericht ab. Dafür gibt es im Wesentlichen drei Gründe:

1. Die Arbeitsgruppe wurde erst im März 2001 konstituiert. Die bisherige Arbeit ist deshalb minimal. Die vorliegenden Arbeitsergebnisse reichen nicht aus, um mehr als eine Feststellung des Sachstands zu liefern.

2. Der vorgelegte Entwurf beruht zu großen Teilen (alle Abschnitte außer 5.2.3 und 5.2.4) auf zwei Vortragsmanuskripten, die im Rahmen der Öffentlichen Anhörungen am 12. Februar 2001 und am 5. März 2001 diskutiert wurden und als Kommissionsdrucksache vorliegen.

   Der vorgelegte Entwurf spiegelt deshalb die Schwächen dieses Manuskripts wider . Hauptschwäche des Entwurfs ist es, dass er sich darauf beschränkt, eine Vielzahl von Fakten zu referieren, ohne eine überzeugende, wissenschaftlich fundierte Verbindung zu Fragen der Globalisierung herzustellen.

   Es ist zum Beispiel völlig unklar, was der Anstieg der Arbeitslosigkeit seit Mitte der siebziger Jahre mit Globalisierungstendenzen zu tun hat.

3. Durch das Fehlen einer Analyse, die Trends der Arbeitsmärkte auf Trends der Globalisierung zurückzuführen versucht, entsteht der fälschliche Eindruck, alle referierten Fakten hingen „irgendwie“ mit der Globalisierung zusammen. Dies gilt insbesondere für Trends in der Einkommensverteilung und der Arbeitslosigkeit, die für sich genommen als bedauerlich angesehen werden müssen. Es entsteht deshalb der Gesamteindruck, die Globalisierung sei für die meisten Übel an den Arbeitsmärkten verantwortlich. Dies widerspricht nachhaltig der empirischen Erkenntnislage der Wirtschaftswissenschaft, die in diesem Studium der Arbeitsgruppe noch nicht aufgearbeitet worden ist.

## Zusatzvotum der PDS-Fraktion zu Kapitel 1: Finanzmärkte

Verantwortliche Mitglieder der PDS-Arbeitsgruppe:
Ulla Lötzer, MdB
Prof. Dr. Jörg Huffschmid

Die Arbeitsgruppe der PDS stimmt vielen Aussagen des Zwischenberichtes zu. Sie bewertet es positiv, dass die VerfasserInnen sich im Diagnoseteil nicht auf die allgemeine Beschwörung der theoretisch möglichen Vorzüge liberalisierter und zunehmend deregulierter Finanzmärkte beschränkt, sondern die wirkliche Welt zur Kenntnis genommen haben. Der Bezug auf die tatsächliche Entwicklung der Finanzmärkte, ihre Struktur und Funktionsweise hat dazu geführt, dass der Bericht zu einer deutlich skeptischen und kritischen Einschätzung ihrer Rolle und ihrer Verantwortung für zunehmende weltwirtschaftliche Instabilitäten und Krisen, vor allem aber für die soziale Ungleichheit gelangt ist, die in den letzten beiden Jahrzehnten sowohl zwischen

dem Norden und Süden als auch innerhalb des Nordens und des Südens dramatisch zugenommen hat. Dieser Befund wird von der PDS-Arbeitsgruppe nachdrücklich unterstrichen.

Auch viele Handlungsempfehlungen werden von uns geteilt, insbesondere diejenigen, die sich auf die Beschränkung der Spekulation, der Geldwäsche und der Tätigkeit von Offshorezentren, auf die stärkere Einbindung des Privatsektors bei der Bewältigung von Zahlungsschwierigkeiten sowie auf die Sicherung der Finanzierungsgrundlagen für den Mittelstand richten. In diesem Zusammenhang ist es besonders positiv zu werten, dass der Bericht die Zweckmäßigkeit von Kapitalverkehrskontrollen zur Abwehr von Finanzkrisen hervorhebt.

Der Bericht gibt allerdings auch Anlass zu Kritik: Die Analyse der Finanzmärkte ist teilweise – vor allem im Abschnitt über shareholder value – verharmlosend und inkonsequent, die Problematisierung beschränkt sich auf die destabilisierende Rolle der Finanzmärkte und klammert ihren „disziplinierenden“ Druck auf die Politik von demokratisch gewählten Parlamenten und Regierungen ganz aus. Dieser Druck führt zu einer fundamentalistisch verengten wirtschaftspolitischen Gesamtorientierung und zur Auslieferung zunehmender Teile der Systeme der sozialen Sicherung an die Gewinninteressen der institutionellen Investoren und die Risiken der Kapitalmärkte; beides verstärkt die Tendenzen der neoliberalen Gegenreform. Als Folge dieser Ausklammerung beschränken sich die Handlungsempfehlungen des Mehrheitsberichtes auch im wesentlichen auf die Stabilisierung der Finanzmärkte; aber auch auf diesem Gebiet sind sie lückenhaft und in mancher Hinsicht halbherzig.

In ihren Votum behandelt die PDS-Arbeitsgruppe die im Bericht ausgeklammerten Probleme (1) und legt ergänzende Handlungsempfehlungen vor (2).

## 1. Was der Bericht ausblendet: Die Aushöhlung von Demokratie und Sozialstaatlichkeit durch die Finanzmärkte[162)]

### 1.1 Alleinherrschaft der Eigentümer: Der Druck zur shareholder value Orientierung

Der Mehrheitsbericht behandelt unter dem Titel „shareholder value“ die Bedeutung der großen Finanzanleger für die Geschäftsorientierung großer Unternehmen in verharmlosender Weise. Es geht dabei nicht in erster Linie um die Einführung einer neuen Messzahl für den Unternehmenswert, deren wissenschaftliche Solidität mit Recht angezweifelt wird.

Shareholder value-Orientierung ist im Kern eine Kampfansage der institutionellen Anleger an eine Unternehmenspolitik, die neben den Interessen der Eigentümer (shareholder) auch noch andere Interessen berücksichtigt[163)]. Sie ist eine Kampfansage an Mitbestimmung der Beschäftigten und Gewerkschaften, und allgemeiner an eine Unternehmenskultur, die in den vergangenen Jahrzehnten in unterschiedlichen Formen in harten Auseinandersetzungen als Alternative zum angelsächsischen Modell der Unternehmensführung in Kontinentaleuropa durchgesetzt worden war. Kern dieser Alternative ist die Konzeption, dass große Unternehmen mit Tausenden von Beschäftigten nicht als Privatveranstaltung von Privatleuten im ausschließlichen Interesse von Privatleuten geführt werden sollten, sondern soziale Organisationen sind, in denen zum einen ein Mindestmaß an innerer Demokratie herrschen und die zum anderen in ein Geflecht sozialer, ökologischer und entwicklungspolitischer Verantwortung einzubinden sind. Eine solche Orientierung war auch in der Vergangenheit immer wieder harten Angriffen ausgesetzt und oft verletzt worden. Mit der Entwicklung und Liberalisierung der Finanzmärkte und der dominierenden Rolle der institutionellen Anleger erhalten diese Angriffe neue Wucht, soll die gesellschaftliche Verantwortung privater Unternehmen vollends liquidiert werden. Die Folgen beschränken sich nicht auf die Unternehmen, in denen die institutionellen Anleger unmittelbar präsent sind und direkten Druck auf das Management ausüben. Über die Mechanismen der Börse, Rating und Ranking, die Konkurrenz, über neue Standards und benchmarks für die Rechnungslegung, Konditionen für Zulieferer und Kunden wird der Druck auf andere Unternehmen übertragen und trifft auch – und vielfach in besonderer Härte – mittelständische Firmen. Shareholder value Orientierung ist damit ein Kürzel für eine massive Welle der Gegenreform in der Unternehmensführung.

### 1.2 Aushebelung der Demokratie: der „disziplinierende“ Druck der Finanzmärkte auf die Politik

Der Mehrheitsbericht verliert kein Wort über die Gefährdung der parlamentarischen Demokratie, die von dem „disziplinierenden“ Druck der großen Akteure auf den Finanzmärkten auf die Politik von Parlamenten und Regierungen ausgeht. Dabei wird dieser Druck von denen, die ihn ausüben, gar nicht bestritten, sondern sogar als Vorzug der modernen Finanzmärkte herausgestellt: Sie reagieren schnell und hart auf politische „Fehler“ und erzwingen politische Korrekturen. Als Fehler gilt dabei alles, was nicht im Interesse der Finanzinvestoren liegt: ein starkes öffentliches System der sozialen Sicherheit, hohe Löhne, energische Beschäftigungs- und Umweltpolitik, großzügige Entwicklungspolitik, „zu hohe“ Steuern. Die Korrektur dieser Fehler erfolgt seit den 80er Jahren durch restriktive Geld- und Finanzpolitik, Sozialabbau und die „Lockerung“ arbeits-, sozial- und umweltrechtlicher Standards. Die Hebel, mit dem die institutionellen Investoren ihre Interessen gegenüber der Politik und der Gesellschaft durchsetzen, sind die Konkurrenz um Neuanlagen und ihre „Exit-Option“, d. h. ihre Fähigkeit, das Kapital, das sie in einem Land angelegt haben, sehr schnell und praktisch ohne Kosten abzuziehen. Allein die Drohung mit Kapitalverlagerung veranlasst Regierungen, sich auf einen „Standortwettbewerb“ einzulassen, im dem Schritt für Schritt soziale und demokratische Fortschritte im Namen der Standortattraktivität geschleift werden. Darüber hinaus spielen die Bewertungen der Rating-Agenturen mit ihren Bonitätsprüfungen als Anlagemaßstab eine besondere Rolle für die Konzentration der Finanzanlagen alleine nach zu erwartender Renditehöhe. Die auf den Finanzmärkten dominierenden Banken und An-

---

[162)] Vergleiche hierzu die für die Diskussion in der Arbeitsgruppe Finanzmärkte der Enquete-Kommission erstellten Papiere Lötzer, Ulla (2000). Shareholder Value. Berlin (AU AG1-14/75) und Huffschmid, Jörg (2000). Entwicklung der Finanzmärkte in den 90er Jahren. Berlin (AU AG1-14/68).

[163)] Vergleiche hierzu Lötzer (2000).

leger haben auf diese Weise dazu beigetragen, dass sich die wirtschaftspolitische Hauptausrichtung in den letzten beiden Jahrzehnten grundlegend zugunsten eines neoliberalen Marktradikalismus gewandelt hat, in dem sich die Rolle der Politik darauf beschränken soll, privates Eigentum zu schützen und öffentliches zu privatisieren, Märkte zu öffnen und für stabile Preise zu sorgen – notfalls durch Auslösung von Krisen und Arbeitslosigkeit.

Diese Politik ist aus zwei Gründen schädlich: Zum einen verschärft sie die soziale Polarisierung zwischen den Ländern und in den meisten Ländern massiv. Zum anderen untergräbt sie ganz grundsätzlich die Grundlagen der parlamentarischen Demokratie, indem die Disziplinierung und Kontrolle der Regierung und die Korrektur von Regierungspolitik nicht mehr als Aufgabe der Parlamente und Gerichte angesehen wird, sondern von den Finanzmärkten übernommen wird, oder indem die Parlamente zu machtlosen Exekutoren der von den Finanzmärkten erhobenen Anforderungen werden.

Im internationalen Rahmen spielen seit den 70er Jahren der Internationale Währungsfonds und die Weltbank vor allem gegenüber den Entwicklungsländern eine ähnlich disziplinierende Rolle mit polarisierenden Folgen. Sie verbinden mit ihren Strukturanpassungsprogrammen wirtschaftspolitische Auflagen, die im wesentlichen auf Privatisierung, Liberalisierung, Deregulierung und eine restriktive Geld- und Fiskalpolitik zielen. Das hat nicht nur erhebliche soziale, ökologische und politische Kosten nach sich gezogen, sondern auch die Handlungsautonomie der jeweiligen Regierungen, Parlamente und EinwohnerInnen, demokratisch über ihre Wirtschaftspolitik zu entscheiden, weitgehend beseitigt. Die Verteilung des Stimmrechts bei IWF und Weltbank ausschließlich entsprechend der Einlagen gibt den USA und den Industrieländern ein massives Übergewicht und unterstreicht den für eine Organisation mit globaler Verantwortung völlig inakzeptablen undemokratischen Charakter beider Institutionen.

### 1.3 Die Auslieferung der sozialen Sicherheit an die Finanzmärkte

Ein gravierender Mangel des Mehrheitsberichtes liegt schließlich darin, dass er den Einfluss der großen Akteure auf den Finanzmärkten bei der massiven Beschädigung der Systeme der sozialen Sicherheit nicht thematisiert hat, die mit ihrer schrittweise Privatisierung verbunden ist. Diese Privatisierung wird gegenwärtig in unterschiedlicher Form und in unterschiedlichem Tempo in allen großen Ländern Kontinentaleuropas unter dem Titel „Modernisierung der Sozialsysteme“ betrieben. Als Begründung dient die Behauptung, die geltenden gesetzlichen und paritätisch oder aus den öffentlichen Haushalten finanzierten Umlagesysteme seien angesichts einer älter werdenden Bevölkerung nicht mehr finanzierbar und müssten zunehmend durch private Systeme ergänzt bzw. ersetzt werden. Diese Begründungen halten einer theoretischen und empirischen Überprüfung nicht stand. Bei der Privatisierung der Systeme der sozialen Sicherheit handelt es sich vielmehr allgemein um eine Umverteilung von Leistungen zugunsten der reicheren Schichten der Gesellschaft. Vor allem aber handelt es sich um eine Subvention in Billionenhöhe für die großen Versicherungen und anderen institutionellen Anleger: die Beiträge zur Sozialversicherung, die in umlagefinanzierten öffentlichen Systemen unmittelbar – d. h. ohne den Umweg über die Kapitalmärkte – für Leistungen ausgegeben werden, fließen im Zuge der Privatisierung zunächst als disponible Mittel in die Portfolios der institutionellen Anleger und stärken ihre Position als global players auf den internationalen Finanzmärkten. Die Versicherungen und Finanzanleger, die eine Privatisierung der sozialen Sicherungssysteme gefordert und maßgeblich betrieben haben, sind zugleich die unmittelbar Begünstigten dieser sozialstaatlichen Gegenreform. Die Benachteiligten sind die LeistungsempfängerInnen, also die große Mehrheit der Bevölkerung: die Leistungen der gesetzlichen Versicherungssysteme sinken, die Beitragsbelastung für einen unveränderten Leistungsumfang steigt, und überdies unterliegen die tatsächlichen Leistungen den Risiken der Kapitalmärkte.

## 2. Ergänzende Handlungsempfehlungen: Stabilisierung und Demokratisierung der Finanzmärkte[164)]

### 2.1 Einführung einer Devisenumsatzsteuer (Tobinsteuer) in Höhe von 1 %

Die PDS-Arbeitsgruppe fordert die Bundesregierung auf, sich auf internationaler Ebene für die Einführung einer Devisenumsatzsteuer in Höhe von 1 % einzusetzen. Wenn ein Übereinkommen hierüber beim IWF oder auf G7/G8 Ebene nicht erreicht werden kann, soll die Bundesregierung sich dafür einsetzen, dass die EU zunächst im europäischen Alleingang eine solche Steuer einführt und damit einen pionierhaften Beitrag zur Stabilisierung der Devisenmärkte, zur Verbesserung der Steuergerechtigkeit und zur Unterstützung der Entwicklungsfinanzierung leistet.

Die Einführung einer Devisenumsatzsteuer ist mittlerweile zu einer zentralen Forderung der zivilgesellschaftlichen Bewegung zur demokratischen Kontrolle der Finanzmärkte in aller Welt geworden. Große Gewerkschaften wie der DGB, der amerikanische AFL/CIO und der japanische RENGO haben sich ihr angeschlossen. Zahlreiche ParlamentarierInnen und WissenschaftlerInnen unterstützen die Forderung. Widerstand kommt vor allem aus Kreisen der großen Finanzinstitutionen (deren Provisionseinkommen durch einen Rückgang der Finanzspekulation sinken würden) und von den Regierungen der meisten großen Finanzzentren.

Die Steuer richtet sich gegen Devisenumsätze, die nach kurzer Zeit (Tage oder Stunden) durch Umsätze in der Gegenrichtung kompensiert werden. Derartige Transaktionen haben keine güterwirtschaftliche Lenkungsfunktion, sondern werden durchgeführt, um entweder bestehende Zinsdifferenzen auszunützen (derartige Arbitragegeschäfte führen dazu, dass die Zinsunterschiede eingeebnet werden und autonome nationale Wirtschaftspolitik unmöglich wird) oder um aus erwarteten Veränderungen der Wechselkurse Gewinn zu ziehen (derartige Spekulationsgeschäfte bringen Unruhe in die Finanzmärkte). Sie erhöhen die Volatilität von Finanzmärkten, fördern irrationale Übertreibungen und verstärken Spekulationswellen oder bauen sie erst auf.

---

164) Vergleiche hierzu das ebenfalls für die Diskussion in der Arbeitsgruppe Finanzmärkte der Enquete-Kommission erstellte Papier Huffschmid, Jörg (2000). Vorschläge zur Reform der Finanzmärkte. Berlin (AU AG1-14/73).

Arbitrage- und Spekulationsgeschäfte finden dann nicht statt, wenn der daraus zu erzielende oder erwartete Gewinn kleiner ist als die Steuerbelastung aus einem kompletten Arbitrage- oder Spekulationsgeschäft. Die Steuer bewirkt genau eine solche Verteuerung. Dies führt dazu, dass es zum einen möglich wird, eigenständige Zinssätze durchzuhalten, die aufgrund besonderer wirtschaftlicher Situationen wirtschaftspolitisch erwünscht sind und sich von Zinssätzen in anderen Ländern unterscheiden. Zum anderen werden hierdurch Wechselkursspekulationen verhindert, die auf kleine Kursänderungen in kurzer Zeit setzen, und die einen erheblichen Teil der Wechselkursgeschäfte ausmachen.

Dass es organisatorisch und technisch ohne Probleme möglich ist, eine Tobinsteuer einzuführen und umzusetzen, wird heute von keiner Seite mehr ernsthaft bestritten. Die Besteuerung muss nicht an Saldenveränderungen der Banken ansetzen, hinter denen eine nur zu schätzende Anzahl von Umsätzen stehen. Mit dem Übergang zur lückenlosen Dokumentation aller Bruttozahlungsvorgänge in Echtzeit in den modernen Zahlungssystemen ist auch für eine Tobinsteuer ein punktgenauer Zugriff auf alle Transaktionen möglich geworden – der durch ein einfache Zusatzprogramm zur Zahlungsdokumentation zu realisieren ist.

Zur Verhinderung kurzfristiger Arbitragegeschäfte ist ein niedrigerer Steuersatz von etwa 0,3 % ausreichend, der bei Dreimonatspapieren einen Zinsunterschied von 2,4 Prozentpunkten erlaubt. Währungsspekulation kann allerdings nur mit einem höheren Steuersatz wirksam beschränkt werden, also etwa mit 1 % (d. h. einer Gesamtbelastung von 2 % für ein komplettes Spekulationsgeschäft). Eine Alternative zur langfristige Festlegung des Steuersatzes besteht darin, die Höhe des Steuersatzes flexibel zu gestalten und von der währungspolitischen Situation abhängig zu machen. In ruhigen Zeiten sollte er sehr niedrig (z. B. 0,1 %) sein; sobald aber die Wechselkursausschläge größer werden, sollte er steigen, z. B. in kurzen Intervallen bis auf eine Höhe von 3 %. Das würde einerseits den Interventionscharakter in ruhigen Zeiten minimieren und andererseits die Lenkungseffizienz dann steigern, wenn sie gebraucht wird.

Das Aufkommen aus der Tobinsteuer hängt vom Steuersatz und von der Lenkungswirkung ab, die ihrerseits nicht unabhängig vom Satz ist. Bei hohem Steuersatz ist die Lenkungswirkung groß, es unterbleiben also viele Spekulationsgeschäfte, und das Aufkommen ist entsprechend kleiner; umgekehrt wird ein niedriger Steuersatz den Umfang der Geschäfte nur wenig verringern, von dieser Seite also zu einem höheren Aufkommen führen. Wenn unterstellt wird, dass die Steuer ihren Lenkungszweck erfüllt und die Devisenumsätze auf ein Viertel ihres Wertes von 330 Billionen Dollar im Jahre 2000 (1,1 Billionen $ pro Tag mal 300 Arbeitstage), also auf rund 82,5 Billionen Dollar vermindert, führt eine einprozentige Steuer immer noch zu einem Aufkommen von 825 Milliarden Dollar. Bei einer 0,1%igen Steuer würde die Lenkungswirkung möglicherweise nur eine Verminderung der Umsätze um die Hälfte (165 Billionen Dollar) und das Aufkommen aus der Steuer daher 165 Mrd. Dollar betragen).

Die Tobinsteuer sollte an eine unter dem Dach der UNO arbeitende internationale Entwicklungsagentur abgeführt werden, in der die Entwicklungsländer die Stimmenmehrheit haben. Aus diesem Blickwinkel ist die Tobinsteuer eine Wiedergutmachungssteuer gegenüber den Entwicklungsländern, deren prekäre Lage und Entwicklung zu erheblichen Teilen durch ihre koloniale Vergangenheit und die rücksichtslosen Öffnungsstrategien westlicher Konzerne und Institutionen, allen voran des IWF, verursacht sind.

Die Einwände, die gegen eine Tobinsteuer vorgebracht werden, sind nicht stichhaltig.

Ein erster Einwand lautet, dass die Tobinsteuer gegenüber großen Spekulationswellen unwirksam und daher insgesamt untauglich zur Stabilisierung der Finanzmärkte sei. Diese Schlussfolgerung ist jedoch falsch. Die Tobinsteuer greift immer dann, wenn Spekulation nicht fundamental bedingt ist, sondern sich erst langsam aufbaut. Dieser langsame und tastende Aufbau einer Spekulationswelle, bei der erst ab einem bestimmten Punkt der Damm bricht, wird durch die Tobinsteuer massiv behindert. Insofern wirkt die Steuer auch hier präventiv.

Ein weiterer Einwand behauptet, die Tobinsteuer belaste den internationalen Handel und die Direktinvestitionen in relevanter Weise. Auch dies ist unrichtig. Zum einen ist die Belastung um die Hälfte geringer, weil es sich ja nur um einen einmaligen Umtausch und nicht um ein Tausch und Rücktausch handelt. Zum anderen kann die Belastung ohne bürokratischen Aufwand einfach und vollständig neutralisiert werden: beim Handel dadurch, dass die Einfuhrumsatzsteuer, die jeder Importeur zu zahlen hat, um den Satz der Tobinsteuer verringert wird. Die – faktisch allerdings ohnehin nicht ins Gewicht fallende – Belastung von Direktinvestitionen kann durch die Verrechnung der Tobinsteuer mit fälligen Gewinnsteuern neutralisiert werden (bei Verlusten durch Steuergutschriften).

Schließlich wird die Tobinsteuer mit dem Argument abgelehnt, sie funktioniere wegen der Gefahr von Kapitalflucht nur, wenn sie global eingeführt werde und dies sei nicht zu erwarten. Auch dieses Argument steht auf tönernen Füßen: Erstens ist Kapitalflucht immer mit Kosten verbunden, die möglicherweise höher als die Steuer sind. Zweitens entsteht zur Zeit erheblicher politischer Druck gegen Offshore-Zentren, die immer wieder als Fluchtziele genannt werden. Drittens kann nicht alles Kapital in die USA als alternatives Fluchtziel fliehen, weil deren Aufnahmefähigkeit zunehmend begrenzt und deren Finanzmarktboom zu Ende ist. Viertens gibt es in Europa keine Kapitalknappheit, und eine Investitionslücke infolge von tobinsteuerbedingter Kapitalflucht ist – selbst wenn eine solche in bestimmtem Umfang stattfände – nicht zu erwarten. Fünftens wird es natürlich, wie bei allen Steuer- und den meisten sonstigen Gesetzen, in gewissem Maße Umgehungen und Zuwiderhandlungen geben, die diese Gesetze aber weder sinnlos noch unwirksam werden lassen, sondern politische Maßnahmen zur Steigerung der Gesetzeskonformität nach sich ziehen sollten.

### 2.2 Stabilisierung der Währungsbeziehungen: Globale Zielzonen und regionale Währungssysteme

Die PDS-Arbeitsgruppe fordert die Bundesregierung auf, sich auf internationaler Ebene für die Einführung von Zielzonen für die drei großen Währungen einzusetzen und den Aufbau regionaler Währungskooperationen nachdrücklich zu unterstützen.

Gegenüber der Währungsspekulation ist weder die völlige Freigabe der Wechselkurse noch die vollständige Bindung an eine Leitwährung angebracht. Sinnvoll ist vielmehr eine Reform der internationalen Währungsbeziehungen auf zwei Ebenen. Auf der ersten sollen regionale Währungssysteme entwickelt werden, in denen nicht nur feste Wechselkurszielzonen mit flexiblen Anpassungsmöglichkeiten für die Leitkurse festgelegt sind, sondern – nach dem Muster des früheren Europäischen Währungssystems – auch intensive wirtschaftspolitische Zusammenarbeit erfolgt. Auf der zweiten Ebene sollte ein Management der Wechselkurse zwischen den Leitwährungen eingeführt werden, das mit fallweisen koordinierten Interventionen beginnt und mittelfristig zur Einrichtung von Zielzonen führt.

Zur Vermeidung spekulativer Attacken müssen starke kurzfristige Schwankungen der Wechselkurse ebenso wie ihre starre Fixierung ohne Rücksicht auf die Entwicklung ökonomischer Grundlagen vermieden werden. Besonders geeignet hierfür ist die Vereinbarung von Leitkursen mit tolerierten Abweichungen (sog. Zielzonen oder target zones). Wenn die Marktkurse den Zielkorridor zu verlassen drohen, greifen die Notenbanken und Regierungen der betroffenen Länder und der IWF durch gegensteuernde Interventionen auf den Devisenmärkten ein. Ein solches System kann allerdings nur mit politischer Flexibilität funktionieren. Sie lässt sich herstellen, indem die Zielzonen für unterschiedliche Währungen (je nach dem Grad der bestehenden wirtschaftspolitischen Kooperation zwischen den beteiligten Ländern) unterschiedlich definiert werden, indem regelmäßige Überprüfungen und undramatische Anpassungen der Leitkurse vorgenommen werden und indem die Interventionspflicht abgestuft oder begrenzt wird. Diese Flexibilität vermindert den Anreiz zur Spekulation und erhöht zugleich den Anreiz zur wirtschaftlichen Kooperation.

### 2.3 Demokratisierung des IWF

Die PDS-Arbeitsgruppe fordert die Bundesregierung auf, sich nachdrücklich für die Demokratisierung des IWF, und hier insbesondere für eine Neuverteilung der Stimmrechte, einzusetzen.

Gegenwärtig ist der IWF eine Einrichtung die von den Industrieländern dominiert wird. Das Stimmrecht der 183 Mitgliedsländer richtet sich allein nach ihrer ökonomischen Stärke. Mit 17,3 % der Stimmen können die USA angesichts einer notwendigen Stimmenmehrheit von 85 % für wesentliche Entscheidungen jede grundlegende Reform blockieren. Eine solche Verteilung der Stimmrechte ist für eine Institution, die als Sonderorganisation der Vereinten Nationen globale Verantwortung trägt, völlig unvertretbar.

Eine demokratische Neuordnung der Stimmrechte im IWF sollte die ökonomische Potenz eines Landes nicht ignorieren, aber nicht zum alleinigen Maßstab machen. Daneben sollte auch die Zahl der Menschen eine Rolle spielen, die in einem Land leben. Darüber hinaus wird hier vorgeschlagen, zusätzlich zu diesen beiden Kriterien die Fortschritte bei der qualitativen Entwicklung zu berücksichtigen. Sie lässt sich ansatzweise mit Hilfe des Index der menschlichen Entwicklung darstellen, in dem neben dem Prokopfeinkommen auch qualitative Kriterien wie Gesundheit und Bildung zu Buche schlagen. Wenn die relative Position der Mitgliedsländer bei diesen drei Bezugsgrößen jeweils zu einem Drittel gewichtet wird, ergibt sich folgende Neuverteilung der Stimmrechte:

Tabelle A1.1

**Reform der Stimmrechte im IWF**

| | | Stimmrecht[1] | | Unterschied | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Land[2] | bisher | Reform | In PP | In % |
| 1 | USA | 17,8 | 11,2 | –6,6 | –37,2 |
| 2 | China | 2,3 | 8,7 | +6,5 | +281,6 |
| 3 | Indien | 2,1 | 6,4 | +4,3 | +209,7 |
| 4 | Japan | 5,5 | 6,0 | +0,5 | +8,2 |
| 5 | Deutschland | 5,5 | 3,2 | –2,3 | –41,5 |
| 6 | Frankreich | 5,0 | 2,2 | –2,8 | –54,3 |
| 7 | Brasilien | 1,5 | 2,2 | +0,7 | +47,8 |
| 8 | Großbritannien | 5,0 | 2,2 | –2,8 | –56,8 |
| 9 | Italien | 3,1 | 2,0 | –1,1 | –36,2 |
| 10 | Indonesien | 1,0 | 1,7 | +0,7 | +64,2 |
| | G7 | 44,8 | 28,0 | –16,8 | –37,5 |
| | G10 (inkl. Schweiz) | 52,0 | 30,7 | –19,3 | –41,1 |
| | EU | 28,8 | 15,9 | –12,9 | –44,7 |
| | OECD | 63,4 | 41,5 | –21,9 | –34,6 |
| | G24 (ohne Iran) | 12,1 | 19,0 | +6,9 | +56,8 |
| | G77[3] | 28,4 | 52,0 | +23,6 | +83,0 |

[1] auf der Grundlage der Zahlen von 1997
[2] in der Reihenfolge des reformierten Stimmrechtes
[3] ohne 19 kleinere Länder, für die keine vollständigen Daten vorliegen

Quelle: UNDP, Bericht über die menschliche Entwicklung 1999, Bonn 1999, S.168 ff., 214 ff., 231 ff. eigene Berechnungen

Durch eine solche Stimmrechtsreform würden die vier bevölkerungsreichsten Entwicklungsländer in die Gruppe der 10 Länder mit dem größten Stimmrecht aufrücken. Insgesamt würde die Neugewichtung zu einer erheblich gleichmäßigeren Verteilung von Stimmen und Einfluss führen und die gegenwärtige drastische Dominanz der Industrieländer (allein 45 % der Stimmen für die G7 Länder!) beenden. In Verbindung mit einer Senkung des Mindestmehrheit bei wesentlichen Entscheidungen von 85 % auf 75 % ergibt sich eine Struktur, die Majorisierungen oder Blockierungen erschwert und zum Versuch zwingt, Verständigung und Ausgleich herbeizuführen.

### 2.4 Einbindung der Finanzmärkte in eine Strategie für nachhaltige Entwicklung

Die PDS-Arbeitsgruppe fordert das Parlament und die Bundesregierung auf, den Vorrang parlamentarischer Entscheidungen und der Politik gegenüber der Verselbständigung und dem Druck der Finanzmärkte wiederherzustellen und diese in eine demokratische Strategie wirtschaftlicher Entwicklung einzubinden.

Wie jeder andere Sektor hat auch der Bereich der Finanzdienstleistungen und der Finanzmärkte eine volkswirtschaftliche Funktion. Diese besteht im wesentlichen darin, investive (private oder öffentliche) Ausgaben zu finanzieren und eine langfristige Vermögensbildung zu gewährleisten. Die Reform der Finanzmärkte sollte dahin gehen, die Finanzierung nachhaltiger wirtschaftlicher Entwicklung zu sichern und eine breite Streuung von Vermögen zu bewirken. Im Einzelnen heißt dies für deutsche und europäische Politik:

- Beendigung der Privatisierung und der Auslieferung der Systeme der sozialen Sicherheit an die Finanzmärkte und Rückkehr zur vollständigen Finanzierung lebensstandardsichernder gesetzlicher Sozialsysteme durch paritätisch aufgebrachte Beiträge und/oder Haushaltsmittel.
- Finanzierung der Daseinsvorsorge als öffentliche Aufgabe. Der Sparkassen- und Genossenschaftssektor sollte als wesentliches Element der öffentlichen Daseinsvorsorge (öffentliches Gut) gestärkt und Privatisierungs- und Deregulierungstendenzen in diesem Bereich gestoppt werden. Insbesondere die Versorgung von abgelegenen Regionen und Kommunen mit Finanzdienstleistungen sowie die Finanzierung privaten Wohnungseigentums ist eine wesentliche öffentliche Aufgabe und sollte in öffentlicher Regie erfolgen. Zentrale öffentliche Institute (Landesentwicklungsbanken, KfW) sollten verstärkt zur Entwicklungssteuerung im Sinne ökologischer und sozialer Ziele eingesetzt werden.
- Konsolidierung der Steuerbasis. Wesentliche Bedingung für eine wirksame wirtschaftspolitische Entwicklungsstrategie ist ein vernünftiges und verlässliches Steuersystem. Dieses wird aber durch Steuerflucht und Steuerkonkurrenz untergraben, die nicht nur durch die Existenz von Offshorezentren, sondern auch von Industrieländern gefördert werden. Hier ist verstärkte europäische Kooperation erforderlich. Der Beschluss zur gegenseitigen Information über Zinseinkommen von Ausländern sollte daher schnell umgesetzt werden. Für Gewinneinkommen kommt es darauf an, das Welteinkommensprinzip, das formal bereits in vielen Ländern gilt, durch verstärkte steuerpolitische Kooperation durchzusetzen. Das Welteinkommensprinzip könnte allerdings nicht verhindern, dass Konzerne ihren Hauptsitz in ein Niedrigsteuerland verlegen. Hierzu ist langfristig eine Harmonisierung der Steuersätze erforderlich, die gegenwärtig weder realistisch noch sinnvoll ist. Überdies ist eine weitgehende steuerliche Abschöpfung nicht reinvestierter Gewinne erforderlich.
- Ausweitung der Mitbestimmung und Demokratisierung der Unternehmensverfassung. Damit Unternehmen nicht einseitig dem Druck des shareholder-value Interesses von Seiten der Finanzanleger ausgesetzt sind, sollten die Rechte der Belegschaften und der Öffentlichkeit durch Ausweitung der Mitbestimmung in den Betrieben und den Unternehmen gestärkt werden, in besonderem Maße bei Großunternehmen.
- Erweiterte Regulierung der Institutionellen Investoren. Da institutionelle Investoren und Rating-Agenturen durch ihre Anlagepolitik und Bewertung großen Einfluss nicht nur auf einzelne Unternehmen, sondern auch auf Branchen und – insbesondere kleinere – Länder ausüben, sollten sie gesellschaftlicher Kontrolle unterliegen. Diese betrifft einerseits die Aufsichtsgremien über die institutionellen Anleger, in denen Gewerkschaften sowie Umweltverbände und entwicklungspolitische Organisationen vertreten sein sollten. – sowie andererseits die inhaltliche Kontrolle und Beschränkung der Anlagetätigkeit nach sozialen, ökologischen und entwicklungspolitischen Kriterien. Die bisherige Beschränkung der Anlagetätigkeit im Gesetz über Kapitalanlagegesellschaften zielt ausschließlich auf den ökonomischen Schutz der Anleger. Die internationale Koordination bezüglich Rating beschränkt sich bislang auf ökonomische Bonitätsforderungen. Ihnen sollten soziale und ökologische Bonitätsanforderungen zur Seite gestellt werden. Die Berichtspflicht der Unternehmen und institutionellen Anleger sollte um ökologische, soziale und entwicklungspolitische Aspekte erweitert werden, wie sie z. B. auch von der „Global Supporting Initiative“ entwickelt wurden.

  Es ist auch sinnvoll, Anlagen in ökologisch/sozial fortschrittlichen Unternehmen steuerlich zu fördern, Anlagen in Unternehmen dagegen steuerlich zu diskriminieren, deren Aktivität hohe gesellschaftliche Kosten oder Risiken mit sich bringt.
- Verankerung sozialer Sicherungen in ein Übernahmegesetz. Zur Sicherung der Interessen von Öffentlichkeit und Belegschaften in großen Unternehmen oder Konzernen gegenüber den Finanzmarktinteressen sollten Regelungen für Übernahmen vorsehen, dass sie nur nach intensiver Information mit Belegschafts- und GewerkschaftsvertreterInnen und in besonderen Fällen nur mit Zustimmung der Belegschaften/Gewerkschaften erfolgen dürfen. Gesetzliche und tarifvertragliche Regelungen sollten ein Verbot von Massenentlassungen und Betriebsschließungen als Folge von Fusionen enthalten oder vorsehen, dass die sozialen Kosten von derartiger Maßnahmen durch die Unternehmen zu tragen sind. In diese Richtung sollten der von der Bundesregierung beschlossene Gesetzentwurf und der Richtlinienentwurf der EU gründlich überarbeitet werden.

## Votum der PDS-Fraktion zu Kapitel 2: Güter- und Dienstleistungsmärkte, insb. zu 2.4: Konzentration und Wettbewerb in der Globalisierung

Verantwortliche Mitglieder der PDS-Arbeitsgruppe:
Ulla Lötzer, MdB
Prof. Dr. Jörg Huffschmid

Wir nehmen zur Kenntnis, dass die Konzentration im Unternehmenssektor für alle Parteien ein Problem darstellt. Zugestimmt wird der vorliegenden Präsentation der jüngsten Fusionswelle anhand empirischer Fakten und einiger zentraler negativer Folgen. Unserer Ansicht nach greifen aber sowohl die Problembeschreibung als auch die politischen Antworten zu kurz. Einerseits ist dies durch die Fokussierung auf das Problem der mangelnden Ordnungspolitik, hier speziell der Wettbewerbspolitik, bedingt. Andererseits wird versäumt, die zu beobachtenden sozialen Wirkungen der Fusionswellen zu betrachten. Richtig wird im Bericht festge-

stellt, dass die meisten Fusionen nicht von Erfolg gekrönt sind und scheitern, wenn die vom jeweiligen Management versprochene Gewinnsteigerung, die Absatzchancen etc. als Maßstab genommen werden. Gleichzeitig kommt es vor, während und nach Fusionen zu Massenentlassungen, Einschränkungen der Mitbestimmung und Druck auf Sozialstandards. Wir halten es deshalb für zentral, diese direkten und indirekten sozialen Wirkungen für die Beschäftigten und die Veränderung der innerbetriebliche Demokratie als Problem der Globalisierung zu thematisieren, aus denen sich Forderungen hinsichtlich der Stärkung der Rechte für Beschäftigte ergeben.

## 1. Ökonomische Grundlagen

Der Anstieg der ausländischen Direktinvestitionen (ADI) ist auf den hohen Anteil an Investitionen für Fusionen und Beteiligungen (Mergers-and-Acquisitions; M&As) zurückzuführen, die ca. 80 % aller weltweiten Direktinvestitionen ausmachen.[165)] Auf die Gruppe der Industrieländer bzw. den dort beheimateten Konzerne entfallen regelmäßig ca. 90 % der globalen Fusions- und Beteiligungsinvestitionen. Der höchste Anteil an M&A-Investitionen halten die USA, England, Frankreich und Deutschland. Die verstärkte regionale Vernetzung vollzieht sich besonders über den Dienstleistungssektor. Hier konzentriert sich in den 90er Jahren der höchste Vermögensbestand im Ausland, gefolgt vom Handel (8 bis 25 %). Auf den tertiären Sektor entfallen zwischen 55 bis 60 % der gesamten jährlichen (ADI). Dominiert wird dieser Bereich von Finanzdienstleistungen und Versicherungen. Im Zwischenbericht fehlt die Benennung eines der zentralen Gründe der jüngste Fusionswelle, die ein Produkt der Wachstumskrisen auf den Binnenmärkten ist. Trotz gestiegener Gewinne ist es nicht rentabel, in neue Produktionskapazitäten zu investieren. Stattdessen ist Wachstum primär über eine Stärkung der eigenen Position auf dem Weltmarkt und die massive Kostenreduktion zu erzielen. Das setzt zum einen den Kauf bestehender Unternehmen auf dem Weltmarkt in Gang. Zum anderen wird mit Übernahmen/Fusionen die Ausgangsbasis für die Abwehr gegen Übernahmen durch andere Unternehmen verstärkt. Ausschlaggebend für alle ADI ist das Wachstum des Binnenmarktes (Zielland der Investition) bzw. die Absatzmöglichkeiten auf den angestammten Märkten. Die Kontraktion auf dem heimischen Markt verstärkt immer die Tendenz zur Erschließung neuer Märkte. Was u. a. als Unterkonsumption bezeichnet wird und betriebswirtschaftlich als Absatzproblem im Unternehmen auftaucht, soll so grenzüberschreitend gelöst werden. Die Lohnhöhe spielt als Investitionsmotiv dabei nur eine untergeordnete Bedeutung.[166)] Jedoch übersetzt sich die Kostenkonkurrenz zwischen den einzelnen Standorten in Lohn- und Sozialdumping.

Trotz der Investition im Ausland und der steigenden Bedeutung transnationaler Konzerne sind klare Einschränkungen hinsichtlich des Internationalisierungsgrades und ihrer weltweiten Mobilität zu treffen: Obwohl sich Unternehmen internationalisieren liegt ihr Hauptaktionsrahmen in den OECD Staaten, mit einem deutlichen Bezug zum angestammten nationalen Standort. Hier werden die zentralen Entscheidungen für sämtliche Aktivitäten getroffen. Dies betrifft sowohl die Produktionsstruktur, den Handel mit Waren und Dienstleistungen, die Investitionstätigkeit und den Rückfluss der Gewinne sowie die getätigten Forschungs- und Entwicklungsausgaben.[167)] Folglich ergänzen die ADI den Trend, der auf den Waren-, Güter- und Dienstleistungsmärkten zu verzeichnen ist. Sie sind regional konzentriert und in die Mehrheit der Länder auf der Welt fließen fast keine relevanten Investitionen. Auf der anderen Seite bedeutet dies eine massive Konzentration in den Industrienationen über alle Branchen hinweg. Mit diesen Strukturveränderung bilden sich Unternehmensnetzwerke heraus, in denen Unternehmen unterschiedlicher Größenordnung mit klaren Abhängigkeiten und Hierarchien verbunden werden. Gerade der KMU-Bereich spielt hier eine zentrale Rolle, sowohl durch die dorthin ausgelagerte Produktions- und Dienstleistungstätigkeit ehemals in einem Unternehmen befindlichen Abteilungen, als auch als Zulieferer von Bestandteilen und Forschungsinput.

Den im Bericht angemahnten wettbewerbsrechtlichen Entscheidungen zur Minimierung der „Vermachtung der Märkte“ kann zugestimmt werden. Aber eine allein auf die Herstellung besserer Rahmenbedingungen für den Wettbewerb abzielende Kontrolle von Fusionen und sich abzeichnenden Kartellen und ihre Zerschlagung wird das Problem im Kern nicht lösen. Das dem Zwischenbericht unterliegende Bild des vollkommenen Wettbewerbs als normale Marktform widerspricht der Realität, da kein Unternehmen eine Konkurrenzsituation als wünschenswert betrachtet. Auch die Einschätzung, dass der Trend zur „Vermachtung“ der Märkte zwar zu beobachten ist, aber die Probleme noch nicht gänzlich sichtbar sind und erst in der Zukunft eine Gefahr darstellen, ist unser Ansicht nach nicht haltbar. Es wird abstrahiert von den realen Marktgrößen und Aufteilung, da im Zeitalter der „Globalisierung“ die gesamte Welt oder große Regionen als Wettbewerbsfeld gelten. In Anbetracht des Gewichts von Unternehmen aus den OECD Staaten, die unter sich bereits die heimischen als auch die anderen Märkte aufgeteilt haben, wäre zu fragen, ob der Zeitpunkt des Handelns nicht schon längst überschritten ist. Auch die Abhängigkeit in Netzwerkstrukturen, die KMU an einen oder wenige große Unternehmen binden, wird hierbei nicht berücksichtigt.

Die Problemfelder sind zwar richtig beschrieben, aber die unterstellte Beeinträchtigung des technischen Fortschritts durch wettbewerbsbeschränkende Wirkungen sind zu hinterfragen. Gerade die steigenden Kosten des technischen Fortschritts bei der hohen Kapitalintensität sind ein zentraler Grund von Fusionen, weshalb zu Fragen wäre, welcher Art von technischem Fortschritt verhindert wird und wel-

---

165) Vgl. World Investment Report (WIR) 1998/1999/2000 der UNCTAD.

166) Vgl. OECD (1995: 21): Recent Trends in Foreign Direct Investment; in: Financial Market Trends, Juni 1995. Wortmann, Michael: Zur Logik von Wachstum und Restrukturierung multinationaler Unternehmen – ein kritischer Beitrag zum Globalisierungsdiskurs, in: Dörrenbacher, Christoph/Plewhe, Dieter (Hg.): Grenzenlose Kontrolle? Organisatorischer Wandel und politische Macht multinationaler Unternehmen, Berlin, 200, S. 165 ff.

167) Vgl. Hirst, Paul/Thompson, Graham: Globalization in Question, Cambridge, 1996, S. 76 ff. Doremus, Paul u. a.: The Myth of the Global Corporation, New Jersey, 1999. Wolf, Winfried: Fusionsfieber – Oder: Das große Fressen, Köln, 2000.

cher auch in „vermachteten“ Strukturen befördert wird. Welcher gesellschaftliche Bedarf wird nicht befriedigt, weil Mittel gebunden werden und für Übernahmen und Rationalisierung eingesetzt werden? Gesellschaftspolitische Risiken wachsen mit der zunehmenden Macht der Unternehmen hinsichtlich der demokratische und soziale Teilhabe und die Entscheidungskompetenz wird nicht nur für die Politik eingeschränkt, sondern im konkreten Betrieb.

## 2. Politische Handlungsfelder

In der Beschreibung der Folgen von „Megafusionen“ fehlt ein wesentlicher Aspekt: die direkten und indirekten sozialen Wirkungen. Nicht nur die Effekte auf den technischen Fortschritt, die Abhängigkeiten des Mittelstandes und „allgemeine“ gesellschaftspolitische Probleme durch die wachsenden Einflussmöglichkeiten ergeben einen politischen Handlungsdruck, vielmehr stellt die Veränderung innerbetrieblicher Prozesse und der realen Einflussnahme der Beschäftigten ein gleichwertiges Problem dar. Dabei lassen sich diesbezügliche negative Effekte nicht nur bei den „Megafusionen“ beobachten.

### 2.1 Soziale Wirkungen für Beschäftigung und innerbetriebliche Demokratie

Folgen und Begleitumstände von Fusionen sind Entlassungen, dauerhafte Arbeitsplatzvernichtung und Arbeitsverdichtung durch massive Rationalisierungen und der Abbau sozialer und tariflicher Leistungen und Schutzrechte. Verstärkt wird dieser Prozess noch durch Ausgliederungen und Verkäufe, da die Durchsetzung des „Shareholder Values“ im Rahmen von Fusionen/Übernahmen eine Konzentration auf das Kerngeschäft verlangt. Folglich gibt es eine Entflechtung von Unternehmen und/oder das Aufbrechen korporatistischer Strukturen zwischen Finanzinstitutionen und Unternehmen, die sich von Beteiligungen trennen nur insofern, als dass die Diversifizierung durch die Konzentration auf Kerngeschäfte abgelöst wird. Wirtschaftliche und damit politische Macht organisiert sich also neu und verschwindet nicht durch den Wettbewerb in der Globalisierung oder durch „neue Unternehmen“. Die unternehmerische Macht führt somit nicht nur zu gesellschaftspolitische Risiken wie im Bericht aufgeführt, sondern die Mitbestimmung in den Betrieben wird zunehmend entwertet. Damit stellt sich die Frage nach innerbetrieblicher Demokratie und sozialer Gestaltung vor einem veränderten Hintergrund. In dieser Hinsicht sind die Instrumente auf nationaler und europäischer Ebene zu stärken, die den Beschäftigten ihre sozialen Rechte sichern und im Zeitalter von „Megafusionen“ auf die neuen Bedingungen reagieren können. Informationsrechte alleine helfen dabei nur wenig, sondern hier Bedarf es neuer, effektiver Einflussmöglichkeiten auf nationaler und europäischer Ebene.

Die PDS-Arbeitsgruppe fordert die Bundesregierung daher auf, im Übernahmegesetz und dem Richtlinienentwurf der EU soziale Sicherungen zu verankern. Zur Sicherung der Interessen von Öffentlichkeit und Belegschaften sollen Regelungen für Übernahmen vorsehen, dass sie nur nach intensiver Information mit Belegschafts- und GewerkschaftsvertreterInnen und in besonderen Fällen nur mit Zustimmung der Belegschaften/Gewerkschaften erfolgen dürfen. Gesetzliche und tarifvertragliche Regelungen sollten ein Verbot von Massenentlassungen und Betriebsschließungen als Folge von Fusionen enthalten oder vorsehen, dass die sozialen Kosten von derartigen Maßnahmen durch die Unternehmen zu tragen sind.

### 2.2 Plurinationale Wettbewerbsordnung

Die im Bericht vorgeschlagenen Struktur einer plurinationalen Wettbewerbsordnung erscheint uns als problematisch. Sie entspricht dem Vorschlag der EU Kommission für einen plurinationalen Ansatz im Rahmen der WTO-Runde.

Demgegenüber vertreten wir die Auffassung, dass eine multilaterale Vereinbarung notwendig ist, aber die WTO nicht der geeignete Ort ist, um Investitionen und Wettbewerb zu regeln.

Multi- und plurinationale Regelungen müssen an die Einhaltung international gültiger Sozial- und Umweltstandards, menschenrechtliche und demokratische Normen gebunden werden. Darüber hinaus müssen sie mit entwicklungspolitischen und strukturpolitischen Zielsetzungen verbunden werden. Das Regelwerk der WTO umfasst diese Regelwerke nicht und hat darüber hinaus gerade die Öffnung und Liberalisierung der Märkte als prioritäres Ziel.

Die PDS-Arbeitsgruppe fordert die Bundesregierung und die EU-Kommission daher auf, von der Zielsetzung einer Verhandlung im Rahmen der WTO abzurücken. Stattdessen soll eine Konferenz auf UN-Ebene mit allen relevanten Institutionen UNCTAD, UNDP, ILO das Thema behandeln. Hierbei muss eine Partizipation der betroffenen Länder, sozialen Gruppen und Parlamenten gewährt werden.

Im Kern sind die wettbewerbsrechtlichen Probleme, trotz aller fehlenden Regelungen in den Entwicklungs- und Schwellenländern sowie den dortigen personellen und finanziellen Unzulänglichkeiten, ein Problem der OECD Nationen. Denn hier sind die „Global Player“ im wesentlichen beheimatet, werden hofiert und für die gute Aufstellung des heimischen Standortes im „globalen Wettbewerb“ für notwendig erachtet. Aus den daraus verfolgten wirtschafts- und sozialpolitischen Strategien ergeben sich demzufolge auch die Probleme mit der Oligopolisierung und Monopolisierung auf den internationalen Märkten, die häufig den Entwicklungsanstrengungen im Rest der Welt zuwiderlaufen und auch bei uns zu sozialen Problemen führen.[168)]

Unabhängig davon sehen auch wir die Notwendigkeit, über die bisherigen bilateralen Abkommen und internationalen Vereinbarungen hinauszukommen, um das Problem der Konzentration zu minimieren. Internationale Vereinbarungen über Mindeststandards des internationalen Wettbewerbsrechts, die parallel zum Ausbau der bilateralen Zusammenarbeit geschlossen werden könnten, können deshalb ein weiteren Beitrag zur Vermeidung von Durchsetzungs-Konflikten leisten, ohne dass eine Verwässerung des bereits erreichten Schutzniveaus – vor allem bei der Fusionskontrolle – zu befürchten wäre.

Daher befürworten wir als einen Schritt in diese Richtung einen plurinationalen Ansatz.

---

[168)] Vgl. UNCTAD: World Investment Report 2000 – Cross-border Merger and Aquisitons and Developments, New York/Genf.

Wir fordern die Bundesregierung auf, für einen plurinationalen Ansatz einzutreten. Dieser Schritt darf zunächst nur jene Länder einschließt, die bereits eine entwickelte Wettbewerbsordnung einschließlich einer effizienten Fusionskontrolle besitzen und entsprechende Institutionen aufgebaut haben. In Anbetracht dessen, dass die überwiegende Zahl der transnationalen Konzerne aus diesen Staaten stammt und die überwiegende Zahl von Übernahmen/Fusionen sich in diesen Staaten abspielt, könnte damit ein Schritt gegen die weitere „Vermachtung der Märkte“ ermöglicht werden.

Die in diesem Zusammenhang im Zwischenbericht erörterte beitrittsoffenen Gestaltung des plurilateralen Forums, den auch die EU Kommission für diese Verhandlungen fordert, lehnen wir hingegen ab. Er widerspricht dem Konsensprinzip in der WTO und ist zutiefst undemokratisch. Das Abkommen würde ohne substanzielle Mitwirkung der Entwicklungs- und Schwellenländer erarbeitet und deren Bedürfnisse nicht berücksichtigen. Die auch im Bericht zitierte Freiwilligkeit des Beitritts ist bekanntermaßen eine Chimäre, da es Druck auf die Staaten geben wird, die nicht unterzeichnet haben. Auch die EU hat eingeräumt, dass die nichtunterzeichnenden Staaten sonst negative Signale an Investoren aussenden würden. Der „Sachzwang Globalisierung“ würde damit politisch erzeugt.

Der plurilaterale Ansatz kann höchstens die Aufgabe übernehmen, so lange kein multilaterales Regelwerk unter UN-Hoheit existiert, die bereits bestehenden Probleme zu minimieren.

Angesichts der ökonomischen Unterschiede, der speziellen Bedürfnisse und der Unzahl bilateraler Abkommen, in denen heute diese Fragen geregelt werden, fordern wir die Bundesregierung auf, für Entwicklungs- und Schwellenländer auf regionaler Ebene z. B. im Rahmen der UNCTAD ähnliche plurinationalen Ansätze zu fördern, die sich auf die spezielle Situation der nachholenden Entwicklung beziehen und kooperative Lösung von Problemen finden und im Sinne einer gemeinsamen Interessenvertretung (capacity building) gegenüber den transnationalen Konzernen und den OECD Staaten agieren Diese müssen in Handelsverträgen auf jeder Ebene akzeptiert werden.

## Zusatzvotum der PDS-Fraktion zu Kapitel 2: Güter- und Dienstleistungsmärkte, insb. zu 2.6: Sozialstandards und globale Entwicklung

Verantwortliche Mitglieder der PDS-Arbeitsgruppe:
Ulla Lötzer, MdB
Prof. Dr. Jörg Huffschmid

Die Arbeitsgruppe der PDS stimmt vielen Aussagen des Zwischenberichts zu. Sie bewertet es positiv, dass die VerfasserInnen versucht haben die widersprüchlichen und sehr unterschiedlichen Facetten und Entwicklungen der internationalen Austauschprozesse zu benennen. Die Darstellung der Zusammenhänge zwischen Globalisierung und Liberalisierung auf der einen und sozialer Entwicklung auf der anderen Seite, sowie der Rolle der internationalen Organisationen und transnationalen Konzerne fehlen im Zwischenbericht jedoch. Letztlich wäre aber genau dies ein Ansatzpunkt, aus denen sich politische Antworten zur Verminderung der wachsenden globalen Ungleichheit ergeben würden. Insofern sind auch die Empfehlungen unvollständig.

Ein zentrales Problem ist die zu beobachtende Erosion sozialer Rechte der Beschäftigten sowie die Informalisierung und Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse, aus denen sich die Notwendigkeit ergibt, diesen konkreten Problemen auf internationaler Ebene entgegenzutreten. Dies gilt nicht nur für die Entwicklungs- und Schwellenländer, sondern auch die Industrieländer. Die Auseinandersetzung um das $5\,000 \times 5\,000$ Programm bei VW war ein deutliches Beispiel dafür, wie durch interne Standortkonkurrenz innerhalb und zwischen transnationalen Konzernen soziale Standards und Rechte abgebaut werden.

Wir widmen uns im Folgenden der Frage von Sozialstandards und deren Verankerung vor allem im Verhältnis zwischen den Entwicklungs- und Schwellenländern, da diese Frage auch im Zwischenbericht ausführlich diskutiert wird und Empfehlungen erarbeitet wurden. Wir meinen jedoch, dass in der weiteren Arbeit der Enquete Kommission und im Abschlußbericht die Fragen von Sozialstandards und deren Weiterentwicklung in und zwischen den Industrieländern und in ihrem Verhältnis zu Entwicklungs- und Schwellenländern dringend behandelt werden müssen. Die Hinweise auf die Sozialcharta in der EU im Zwischenbericht werden diesem Problem nicht gerecht.

### 1. Ökonomische Grundlagen

Die im Zwischenbericht festgestellten negativen Effekte der Globalisierung zeigen sich nicht nur in einer stärkeren Polarisation der Einkommen und der zunehmenden ungleichen Entwicklung weltweit, vielmehr verschärft die Kopplung von Handelsliberalisierung und Exportorientierung das Problem erodierender sozialer Standards und ArbeitnehmerInnenrechte. Trotz der in den letzten Jahrzehnten zu beobachtenden deutlichen Liberalisierung des Welthandels auf breiter Basis, konnte die herkömmliche These, Liberalisierung führe grundsätzlich zu Exporterfolgen und darüber implizit zur Verbesserung der sozialen Bedingungen und Stärkung der Rechte von Beschäftigten, nicht verifiziert werden. Ganz im Gegenteil vermelden die Jahresberichte von Amnesty International und des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften eine Zunahme der Verstöße gegen fundamentale Arbeitsrechte.[169)] Auch die Feststellung der im Zwischenbericht zitierten OECD Studie, dass es keine Evidenz dafür gebe, dass Länder mit niedrigeren Kernarbeitsnormen eine bessere Handelsleistung haben, wird inzwischen von vielen Untersuchungen in Frage gestellt. So stellt Jessup nach einer Untersuchung der US Importe aus Entwicklungsländern fest, dass der Anteil der demokratischen Länder an den gesamten US Importen zwischen 1989 und 1998 von 56,1 % auf 35,1 % gefallen sei.

Dies gilt um so mehr, wenn nicht nur Kernarbeitsnormen, sondern weitergehende Sozialstandards in die Untersuchung einbezogen werden.

Obwohl im Zwischenbericht festgestellt wird, dass es „volkswirtschaftlich (…) keinen Grund zur Verschlechte-

[169)] Vgl. Amnesty International: Annual Report, London, 2000. International Confederation of Free Trade Unions: Annual Survey of Trade Union Rights 1999, Brüssel, 2000.

rung der Arbeitsbedingungen gibt“, findet diese in der Realität der gegenwärtigen Globalisierung gerade statt und verursacht die an anderen Stellen skizzierten Polarisation und Marginalisierung.

### 1.1 Liberalisierung und Exportorientierung als Grundlage der Erosion der sozialen Standards

Eine der grundlegenden Bestandteile der Globalisierung ist eine Wirtschaftspolitik der Handelsliberalisierung in Verbindung mit Weltmarktorientierung. Die Liberalisierung durch die Welthandelsverträge und regionalen und bilateralen Freihandelsabkommen, der damit verbundene Abbau jeglicher Import- und Niederlassungsschranken vor allem in den Entwicklungs- und Schwellenländern haben zu einer fortschreitenden Orientierung an Exportproduktion als wirtschaftspolitische Leitlinie geführt und nach und nach alle Länder in die Öffnung des Weltmarktes eingebunden. Verstärkt wurde diese Entwicklung durch die Verschuldungsfalle, die zur Beschaffung von Devisen um jeden Preis zwang.

Dies hat zu einem Verdrängungswettbewerb geführt, der die zunehmende Erosion der sozialen Standards bewirkt.

In seiner ersten Phase in den 70ern wurden vor allem arbeitsintensive Produktionsschritte aus den Industrienationen in benachbarte Billiglohnländer verlagert. Der Anteil halbfertiger und fertiger Produkte am Welthandel stieg. Dies galt insbesondere für die Textil- und Bekleidungsbranche, Spielzeuge, Schuhe und Chips. Der Aufstieg der asiatischen Tigerstaaten hing eng damit zusammen. Der Beschäftigungsanteil von Frauen in den Exportfabriken lag bei 70 bis 80 %.

Inzwischen ist die Konkurrenz dort am schärfsten, wo mit ähnlichen Produktionstechniken vergleichbare Produkte für den Weltmarkt angeboten werden.

Am Beispiel der asiatischen Länder kann die Wirkungskette verdeutlicht werden: „In den letzten zwei Jahrzehnten nahm der Wettbewerb unter den aufstrebenden Volkswirtschaften erheblich zu. Die Hälfte der Weltbevölkerung lebt in fünf asiatischen Ländern mit geringem Durchschnittseinkommen: China, Indien, Indonesien, Pakistan und Bangladesch. Diese Volkswirtschaften waren in den 60er und 70er Jahren weitgehend geschlossen, so dass deren Arbeitskräfte nicht untereinander in der internationalen Konkurrenz standen. Ab Mitte der 80er Jahre öffneten sich Indonesien und China gegenüber dem Weltmarkt, die anderen folgten in den 90er Jahren. Eine Analyse der Exporte asiatischer Länder in die USA, EU und nach Japan ergab, dass sich deren Exportstruktur sehr ähnlich ist (BIZ 1999:114) Im Laufe der 90er Jahre hatte China seinen Marktanteil in den USA auf Kosten seiner asiatischen Wettbewerber ausdehnen können (Palley 2000, Rosen 1999, BIZ 1999, Noland 1998).“[170)]

Wie diese Entwicklung mit zunehmender Erosion der sozialen Standards einher geht verdeutlichen folgende Entwicklungen.

Die Verlagerung der Produktion aus Industrieländern in Billiglohnländer wird ergänzt durch Verlagerungen zwischen Entwicklungs- und Schwellenländern. Der Trumpf der weltbilligsten Arbeitskräfte ist nur von kurzfristiger Wirkung. In der Bekleidungs- und Sportschuhindustrie lassen sich Entwicklungen in Asien deutlich machen. In den 70ern Verlagerung vor allem nach Südkorea, Taiwan und Hongkong. Dann auf die Philippinen, nach Thailand und Indonesien, Bangladesch. Die dritte Phase der Verlagerung geht nach China, Vietnam und Kambodscha. Mit Gesetzen zur weiteren Deregulierung konkurrieren die Länder um Produktionsstätten und Direktinvestitionen. Das südkoreanische Arbeitsgesetz von 1996 mit Aufweichung des Kündigungsschutzes, Maßnahmen zur Förderung ungeschützter, flexibler Arbeitsformen, längeren Arbeitszeiten und Einsatz von Streikbrechern. Die Anpassung an die Globalisierung sei notwendig, nachdem sich das jährliche Wachstum verlangsamt habe und die Exportquoten rückläufig waren.

### 1.2 Die Rolle der Sonderwirtschaftszonen

Die Stärkung der Stellung in der Konkurrenz um Weltmarktanteile wird mit massivem Ausbau von Sonderwirtschaftszonen betrieben. Sie haben in dieser Phase nahezu explosionsartig zugenommen.

Bereits Mitte der 60er Jahre wurden die ersten Maquilas in Mexiko grenznah zu den USA aufgebaut, weitere in Guatemala und El Salvador.

Inzwischen sind außerhalb Chinas nach OECD Schätzungen ca. 27 Millionen Menschen in ihnen beschäftigt, in China kommen noch einmal 18 Millionen dazu. Nach China ist Mexiko das Land mit der zweitgrößten Beschäftigungsanzahl in Sonderwirtschaftszonen. Auch hier sind zunächst 70 % der Beschäftigten Frauen. In der Konkurrenz um Ausnahmeregelungen von Zöllen und Steuern, Bereitstellung von Infrastruktur und insbesondere der Freiheit von Arbeitsschutzgesetzen, Gewerkschaften und Umweltauflagen werben die Entwicklungs- und Schwellenländer damit um Direktinvestitionen. Diese Entwicklung trägt entscheidend zur weiteren Erosion sozialer Standards bei.

### 1.3 Die Auswirkungen auf die Binnenmärkte

Sonderwirtschaftszonen und Exportorientierung sollten den Anschluss an die Globalisierung sichern und als Entwicklungsmotor dienen. Das Gegenteil hat sich herausgestellt. Die einheimische Produktion der lokalen handwerklichen Bekleidungsindustrie wird ebenfalls von den Billigprodukten verdrängt. Lokale HandwerkerInnen werden, wenn überhaupt, zu Zulieferern der Maquilas oder MigrantInnen für die Niedriglohnproduktion in den benachbarten Industrieländern, wie die Entwicklung in Mexiko deutlich gemacht hat.

Nach Angaben der UNCTAD im Weltentwicklungsbericht hat diese wirtschaftspolitische Orientierung zu steigenden Importraten und sinkenden Wachstumsraten in den Entwicklungsländern geführt.

Ansätze zur Produktion höherwertiger Produkte wurden vielfach zurückgenommen. Auch dies am Beispiel Bangladesch. Nachdem britische Kolonialisten die einheimische Tuchherstellung zerstört hatten, verhängte die Regierung nach der Unabhängigkeitserklärung Einfuhrbeschränkungen. Auf Druck von Weltbank und IWF wurden diese in den 80ern gelockert. Jetzt kaufen sie die Stoffe zur Weiterverar-

[170)] Scherrer, Christoph/Greven, Thomas: Sozialstandards im internationalen Handel, Kurzgutachten für die Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“ des Deutschen Bundestages, Berlin, 2001.

beitung im Ausland, dafür sind sie im Welttextilabkommen von Quotenbeschränkungen ausgenommen. Auf den Druck, der aus dem Auslaufen des Abkommens spätestens 2005 entsteht, reagierte Bangladesch mit der Einrichtung zweier weiterer Freihandelszonen als Angebot an ausländische Investoren, in denen die nationalen Arbeitsschutzgesetze nicht gelten, gewerkschaftliche Organisierung und Streiks verboten sind.

### 1.4 Die besondere Rolle der Liberalisierung der Landwirtschaft

Diese Entwicklung wurde durch die Liberalisierung der Landwirtschaft im Rahmen der Uruguay-Runde weiter forciert. In den Entwicklungs- und Schwellenländern folgt die Umstellung auf Exportproduktion und devisenorientierte Landwirtschaft. Einfuhrzölle werden gesenkt. IWF und Weltbank drängen kontinuierlich zum Abbau von Nahrungsmittelsubventionen. Hochsubventionierte Agrarprodukte aus USA und EU überschwemmen die Binnenmärkte der Entwicklungs- und Schwellenländern. Schnittblumen, Garnelenzucht, Vanille für den Export treten an die Stelle von landwirtschaftlicher Selbstversorgung mit hohen ökologischen und sozialen Folgekosten. Nicola Bullard verweist in ihrem Gutachten auf die Marginalisierung der kleinen Farmer und die Entwicklung der Arbeitslosigkeit als Folgen dieser Entwicklung. Erhöhter Druck auf Sozialstandards sind die Konsequenzen.

### 1.5 Der informelle Sektor

Dies führt auch zur Zunahme des informellen Sektors. Parallel zu der verschärften Konkurrenz zwischen den Entwicklungs- und Schwellenländern hat der informelle Sektor dramatische Ausmaße angenommen. Zwischen 1990 und 1994 betrug der Anteil der Arbeit im informellen Sektor an der neuen Beschäftigungsentwicklung in Latein Amerika 80 %, mehr als 90 % aller neuen Arbeitsplätze im Afrika waren im informellen Sektor. Nach Angaben des IBFG arbeiteten 1995 bereits weltweit 200 Millionen Menschen in Zulieferbetrieben für die Exportindustrie, dagegen waren 4,5 Mio. in den Sonderwirtschaftszonen in 60 Ländern beschäftigt, 14 bis 40 Mio. in Sonderwirtschaftszonen von China.

In Heimarbeit und Hinterhöfen arbeiten Frauen und zunehmend Kinder unter noch miserableren Bedingungen.

### 1.6 Transnationale Konzerne als Verursacher und Gewinner dieser Entwicklung

Gewinner und Betreiber dieses Prozesses sind die transnationalen Konzerne. Auf Grund der völligen Freizügigkeit sind sie in der Lage Produktionsstätten zum jeweils billigsten Anbieter zu verlagern und die Wertschöpfungsketten über den Globus zu verteilen.

Tony Tujan, Direktor des Forschungszentrums IBON in Manila charakterisierte die Entwicklung wie folgt: „Es ist gängige Praxis der Konzerne, eine philippinische Firma das Design für ein Kleidungsstück entwerfen zu lassen, bei chinesischen Produzenten die Kosten zu erfragen und damit dann Druck auf den philippinischen Betrieb auszuüben, unter diesem Preis zu arbeiten. Diesen Druck geben die Hersteller an die Subunternehmer und die Beschäftigten weiter."

Die Gefahr ist um so größer, je mehr es sich um Produkte handelt, die auf dem Einsatz geringqualifizierter Arbeit beruhen und damit leicht verlagerbar sind.

Aber auch in bezug auf die Konkurrenz um Neuansiedlungen und Direktinvestitionen haben sie die Macht, die Länder und Beschäftigten oder Arbeitslosen gegeneinander auszuspielen.

Scheinbar widerspricht dem die Tatsache, dass Konzerne hauptsächlich in OECD Ländern und dynamische Märkte investieren. Zum einen ist hier zumindest festzuhalten, dass sie auch in diesen Ländern in der Auseinandersetzung um Neuansiedlungen, Investitionen und Verlagerungen den Druck auf die sozialen Bedingungen forciert haben. Für die Investitionen, in Entwicklungs- und Schwellenländer muss man festhalten, dass zunehmend Subunternehmen aus dem informellen Sektor beauftragt werden und die Entwicklung des informellen Sektors zielstrebig durch Outsourcing betrieben wird. Ein großer Teil fließt in Sonderwirtschaftszonen.

Auch in regionalen Wirtschaftszonen, wie der NAFTA wird ihre Rolle und die Entwicklung deutlich. Die Wertschöpfungskette wird über die Länder je nach Kosten verteilt und die arbeitsintensiven Bereiche werden zunächst nach Mexiko verlagert. Mexiko wird darüber hinaus zunehmend zum Vorhof für Exportproduktion in die USA. In der zweiten Phase beginnt der Verdrängungswettkampf um die arbeitsintensiven Bereiche in der Region zwischen Mexiko und anderen Entwicklungs- und Schwellenländern.

### 1.7 Die Liberalisierung und Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge

Die Liberalisierung und Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge und Dienstleistungen, ohne Absicherung sozialer Standards und Leistungen, die sowohl von den Regierungen, wie den internationalen Organisationen betrieben wurden, gehören in den letzten Jahren zusätzlich zu den Prozessen, mit denen die Erosion sozialer Standards vorangetrieben wird. Regionale oder weltweite öffentlichen Ausschreibungen um den jeweils billigsten Preis von Leistungen der Daseinsvorsorge und in der öffentlichen Beschaffung werden die sozialen Standards unterminiert.

### 1.8 Die Rolle der internationalen Organisationen

IWF und Weltbank haben mit ihrer seit 20 Jahren an Währungsstabilität für die Finanzanleger orientierten Politik maßgeblich zu dieser Erosion beigetragen. Der Abbau sozialer Leistungen, Druck in Richtung weiterer Exportorientierung, umfassende Liberalisierungsmaßnahmen, Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge sind wesentliche Bestandteile ihrer Politik der letzten 20 Jahre, die insbesondere mit den Strukturanpassungsprogrammen durchgesetzt wurden. Argentinien, als „Musterschüler" dieser Entwicklung macht die Ergebnisse deutlich. Sie senkten die Zölle und Abgaben, den Konzernen wurden Auflagen und Kontrollen erlassen, die Privatisierungswelle überschwemmte Argentinien. Die Geldentwertung wurde gestoppt, die internationalen Finanzmarktakteure investierten wieder in Argentinien, die Arbeitslosigkeit und Armut schnellten hoch, jeder dritte lebt heute im Elend.

Eine besondere Rolle spielt das Streitschlichtungsverfahren und die WTO Schiedsgerichtsbarkeit. Auch sie wird im Zwischenbericht nicht problematisiert. Die zurückliegenden Erfahrungen belegen jedoch deutlich, dass die Gestaltungsspielräume der Regierungen in den Bereichen Gesundheits- und Arbeitsschutz, Umweltschutz, Ernährungssicherheit durch die bisher verhandelten Streitfälle massiv eingeschränkt wurden. Darauf basierend ergaben sich bis heute Eingriffe hinsichtlich der sozialen Gestaltung wirtschaftlicher Prozesse. Allein durch die Androhung, das WTO Schiedsgericht anzurufen, wurden soziale oder ökologische Regulierungen von nationalen und kommunalen Regierungen zurückgenommen. In einer umfangreichen Studie des größten amerikanischen Verbraucherverbandes Public Citizen wird dies anhand einhundert konkreter Fälle anschaulich belegt.[171)] Ungeklärt ist darüber hinaus bis heute, ob und inwieweit die WTO soziale Gütesiegel und Guidelines als „Handelshindernis“ einstuft, so dass selbst der zu begrüßende aber nicht weit genug gehende Ansatz freiwilliger Selbstverpflichtungen von Unternehmen im Rahmen der „WTO Rechtsauslegung“ nicht eindeutig zulässig ist.

Hingegen sind die Durchsetzungsmechanismen der ILO oder auch des UN-Ausschusses zur Überwachung des Paktes für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung sehr beschränkt.

## 2. Perspektiven für eine globale Sozialordnung

Der Erosion sozialer Standards wirksam entgegenzutreten erfordert eine radikale Abkehr von der neoliberalen Wirtschaftspolitik und umfassende Maßnahmen im Sinne einer Orientierung an den Leitlinien von sozialer Gerechtigkeit und demokratischer Entwicklung.

Da der verschärfte Konkurrenzkampf zwischen Entwicklungs- und Schwellenländern die Ursache für die Erosion sozialer Verhältnisse ist, kann ihr auf nationaler Ebene allein nicht begegnet werden. Eine internationale Koordination und Anerkennung ist Voraussetzung für die Weiterentwicklung auch auf nationaler Ebene. Nur dann brauchen die Länder nicht zu befürchten, dass sie sich durch die Einhaltung schlechter stellen als ihre Konkurrenten. Allerdings können sie auch andere Länder nicht im Wettbewerb auf Kosten der sozialen Standards verdrängen und ihre Weltmarktposition durch einen „race to the bottom“ stärken.

Der in anderen Teilen des Zwischenberichts angeführte „Souveränitätsverlust der Nationalstaaten“ zeigt sich im Bereich der Sozialstandards konkret. Durch die Handelsliberalisierung ohne international verbindlich anerkannte Sozialstandards werden transnationale Konzerne befähigt, die Länder gegeneinander im Wettbewerb um die niedrigsten Bedingungen auszuspielen. Diese Bedingungen schränken tatsächlich die nationale Souveränität der Staaten und Regierungen in Bezug auf soziale Entwicklung ein.

Erst durch internationale, verbindlich anerkannte soziale Regelungen und wirksame Mechanismen zu ihrer Durchsetzung werden sie auch national befähigt, diese weiterzuentwickeln und diese Entwicklung in die internationalen Regelungen einzubringen.

### 2.1 Stärkung einer binnenmarktorientierten Wirtschaftspolitik

Die auch im Zwischenbericht empfohlenen Maßnahmen zum Abbau von Exportsubventionen in den Industrieländern und zur Öffnung der Märkte für die Entwicklungs- und Schwellenländer reichen nicht aus.

In ihrem Gutachten für die Enquete Kommission hat Nicola Bullard die Diskussion um internationale Sozialstandards aus der Sicht der Entwicklungs- und Schwellenländer aufgrund ihrer unterschiedlichen Ausgangslage, ökonomischen Potenz und der Probleme bei der nachholenden Entwicklung und der Exportorientierung in der Wirtschaftspolitik dargelegt.[172)] Dieses Gutachten konnte noch nicht in vollem Umfang in die Diskussion und Arbeit der Enquete Kommission einbezogen werden. Sie verweist auf die besondere Rolle der Landwirtschaft, der kleinen Farmer und des informellen Sektors für die Entwicklungsperspektive hinsichtlich der Implementation von Sozialstandards. Neben der Öffnung der Märkte in den Industrieländern für die Produkte aus dem „Süden“ sind deshalb insbesondere Strategien für eine binnenmarktorientierte Landwirtschaft und Industrialisierung erforderlich, die auch Zölle und andere Barrieren zum Schutz vor Importen insbesondere in der Landwirtschaft im WTO Abkommen erforderlich machen. Andernfalls ergebe sich kaum eine Chance, eine wirkliche auf die jeweiligen nationalen und regionalen Bedürfnisse abgestimmte Entwicklung zu forcieren.

Der Erhalt der öffentlichen Daseinsvorsorge und die Absicherung sozialer Standards in öffentlichen Ausschreibungen und dem öffentlichen Beschaffungswesen spielt eine weitere wesentliche Rolle in Bezug auf die Entwicklung sozialer Standards.

Die PDS Arbeitsgruppe fordert die Bundesregierung auf, in der EU und den internationalen Verhandlungen, aber auch ihrer Entwicklungspolitik und bilateralen Verträgen, diese Positionen zu unterstützen. Statt eine weitere Liberalisierung zu forcieren, sollte die Bundesregierung sich für Maßnahmen und Projekte zur Stärkung der Binnenmarktorientierung in den Entwicklungs- und Schwellenländern einsetzen, Möglichkeiten der Positiv-Diskriminierung, mittels Zöllen und anderer Barrieren zum Schutz vor ruinösen Importen schaffen und Regulierungen für ausländische Direktinvestitionen im Hinblick auf soziale Standards unterstützen.

### 2.2 Globales Forum für soziale Entwicklung

Die im Zwischenbericht vertretene Auffassung, das „Globale Forum für Soziale Entwicklung“ sei ein wichtiger erster Schritt für eine globale Sozialordnung, kann in dieser verkürzten und isolierten Form von uns nicht geteilt werden. Natürlich ist es zu begrüßen, dass die soziale Dimension in einem solchen Forum in die Diskussion einbezogen wird. Allerdings steht dieser Vorschlag im Kontext der 1999 vor der 3. Ministerkonferenz in Seattle vorgelegten Strategie der EU, für eine umfassende Liberalisierungsrunde in

---

171) Vgl. Wallach, Lori/Sforza Michelle: Whose Trade Organization? Corporate Globalization and the Erosion of Democracy – An Assessment of the World Trade Organization, Washington D.C., 1999.

172) Vgl. Bullard, Nicola: Social Standards in international Trade, NGO – Focus on Global South, Bangkok, 2001.

der WTO einzutreten. Von dieser bereits damals gescheiterten und nicht zielführenden Strategie sollte endgültig Abstand genommen werden. Vielmehr würden mit diesem Ansatz soziale Fragen in dem favorisierten „Globalen Forum für Soziale Entwicklung“ diskutiert werden, während gleichzeitig die Liberalisierung in zahlreichen Bereichen ohne Einigung auf die Implementierung von Sozialstandards und Kernarbeitsnormen an anderer Stelle forciert wird. Damit würde sich der skizzierte Wettbewerb zu Lasten sozialer Standards und Kernarbeitsrechten weiter durchsetzen und auf bisher „ausgeschlossenen“ Bereiche ausdehnen, wie die laufenden Verhandlungen über den Dienstleistungssektor (GATS) in der WTO belegen. Die immer wieder angemahnten Lösungen der sozialen Probleme und der Rechtlosigkeit der Beschäftigten rückt so in weite Ferne.

Angesichts der zurückliegenden Erfahrungen fordern zahlreiche Entwicklungsländer und zivilgesellschaftliche Organisationen statt dessen zu Recht vor dem Start einer neuen umfassenden Runde von Handelsliberalisierung, ein Moratorium zur Evaluierung der Auswirkungen der bisherigen Liberalisierungspolitik und der Effekte der zurückliegenden Uruguay-Runde für die Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer hinsichtlich der sozialen und ökologischen Situation, insbesondere unter den Aspekten der Lage von Frauen und Kindern, der Menschen- und ArbeitnehmerInnenrechte, der Beschäftigung und Vermögensverteilung und der Entwicklungsperspektiven der Länder des Südens. In diesem Kontext würde ein „Globales Forum für Soziale Entwicklung“ tatsächlich einen Fortschritt bedeuten, wenn es sich diesen Aufgaben widmen würde und die sich daraus ergebende Expertise zur Korrektur der bisherigen, fehlgeschlagenen Konzeptionen beitragen könnte. Dieses würde aber das Abrücken der EU von weiteren Liberalisierungsschritten in einer neuen WTO Runde, im Rahmen der Dienstleistungsverhandlungen, in bilateralen Abkommen und im innereuropäischen Prozess voraussetzen, mit denen täglich neue Fakten hinsichtlich des direkten und indirekten Drucks auf soziale Sicherungssysteme und garantierte soziale Rechte geschaffen werden.

Die PDS Arbeitsgruppe fordert die Bundesregierung auf, ihre Haltung zum Start einer umfassenden WTO-Runde zu revidieren und die WTO und GATS Runde zurück zu stellen. Statt dessen das „Globale Forum für soziale Entwicklung“ dazu genutzt werden, eine Evaluierung der Auswirkungen der bisherigen Liberalisierungspolitik für die Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer hinsichtlich der sozialen und ökologischen Situation vorzunehmen. Insbesondere sollen die Aspekte der Lage von Frauen und Kindern, der Menschen- und ArbeitnehmerInnenrechte, der Beschäftigung und Vermögensverteilung, sowie die Entwicklungsperspektive der Länder des Südens bewertet und Konsequenzen für eine an sozialer Gerechtigkeit, Demokratie und ökologischer Nachhaltigkeit orientierten Entwicklung gezogen werden.

### 2.3 Die Weiterentwicklung der Auseinandersetzung um Sozialstandards und Kernarbeitsnormen

Um die Diskussion über Sozialstandards voranzutreiben ist es unser Ansicht nach notwendig, verschiedene Aspekte und Ebenen miteinander zu verbinden, um die negativen Effekte so gering wie möglich zu halten und die positiven Effekte zu verstärken.

In ihrem Gutachten favorisiert Nicola Bullard regionale Abkommen und mahnt eine Reform der ILO an, die Arbeitslose, Beschäftigte aus dem informellen Sektor und der Landwirtschaft stärker in die Diskussion um Sozialstandards mit einbezieht. Für eine strategische Entwicklungsoption, die eine bessere Durchsetzung von internationalen Sozialstandards gewährleistet, werden umfassende Schritte zur Reform der internationalen Organisationen und der Kontrolle transnationaler Konzerne gefordert, mit denen sich die Enquete in der weiteren Arbeit auseinandersetzen sollte.

Die PDS-Arbeitsgruppe fordert die Bundesregierung auf, sich in der EU und internationalen Verhandlungen für die Unterstützung regionaler Abkommen z. B. im Rahmen der UNCTAD einzusetzen und dafür Mittel bereitzustellen.

Die einseitig auf die Interessen des Freihandels zu Lasten sozialer und ökologischer Schranken ausgerichtete Rolle der WTO (einschließlich ihrer Schiedsgerichtsbarkeit) sowie die Rolle von IWF und Weltbank, die Zunahme bilateraler Abkommen und die wachsende Bedeutung transnationaler Konzerne für die soziale Entwicklung – all dies erfordert ein demokratisch legitimiertes, System international als verbindlich anerkannter Normen und verbindliche Strategien zu ihrer Durchsetzung und Überwachung.

Die Stärkung der ILO und der UN-Organisationen, die Einbeziehung des informellen Sektors und der Nichtbeschäftigten sind dabei wesentliche Bestandteile.

Die PDS-Arbeitsgruppe fordert die Bundesregierung auf, sich für den Vorschlag des internationalen Bundes freier Gewerkschaften einzusetzen, Kernarbeitsnormen in Handelsabkommen zu verankern und weitere Schritte zur Stärkung der sozialen Interessen in den internationalen Organisationen, wie auch zur Stärkung der ILO zu gehen.

Wegen der wachsenden Bedeutung des informellen Sektors müssen Wege gefunden werden, den informellen Sektor und die Nicht-Beschäftigten in die ILO einzubinden.

Das Überwachungs- und Beschwerdeverfahren der ILO soll mit dem Streitschlichtungsverfahren der WTO verbunden werden.

Es soll ein Beschwerdemechanismus eingerichtet werden, der, unter Einbeziehung der Gewerkschaften und NGOs der betroffenen Länder, die vermutete Verletzung untersucht.

In Zusammenarbeit mit der Regierung und Organisationen der Zivilgesellschaft soll von der ILO ein Aktionsplan erarbeitet werden, der die Voraussetzungen zur Einhaltung der Normen schafft. Erst wenn keine Anstrengungen zur Verbesserung getroffen werden, soll eine Verwarnung ausgesprochen und nach weiterer Prüfung zum Instrument der Handelssanktionen gegriffen werden. Durch Transparenz, klare Regelungen und Beteiligung der betroffenen Regierung und der zivilgesellschaftlichen Gruppen der Länder muss sichergestellt werden, dass diese Maßnahmen nicht zu protektionistischen Zwecken missbraucht werden können.

Die international und regional vereinbarten Normen, müssen ebenso verbindlich durch Weltbank und IWF anerkannt und unterstützt werden, wie in internationalen, regionalen und bilateralen Verträgen und der Entwicklungspolitik. Auch für die Durchsetzung und Überwachung dieser Ent-

wicklung sollten Mechanismen unter Federführung der ILO entwickelt werden.

In bezug auf weitergehende Standards, müssen auch die Rolle und die Rechte des UN Ausschusses für die Überwachung des Paktes für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte einbezogen werden, denn auch der UN Ausschuss hat außer Berichts- und Veröffentlichungsrechten bisher keinerlei Möglichkeiten der Durchsetzung.

Die PDS-Arbeitsgruppe fordert die Bundesregierung auf, sich für ein internationales Abkommen über Sonderwirtschaftszonen einzusetzen, in dem die sozialen Standards und Rechte der Beschäftigten in vollem Umfang zu wahren sind.

Ohne eine Lösung für die spezielle Problematik der Sonderwirtschaftszonen, kann der Erosion der sozialen Standards ebenfalls nicht begegnet werden. Insofern ist ein internationales Abkommen über die Anerkennung der sozialer und ökologischer Standards, die national oder in internationalen und regionalen Abkommen vereinbart wurden, in Sonderwirtschaftszonen mit Maßnahmen der Überwachung, als Mindestgrundlage dringend erforderlich. Auch ihre Vorzugsbehandlung in Bezug auf Steuern sollte ausgeschlossen werden. Mit einem Aktionsplan sollten weitere Maßnahmen zur schrittweise Abschaffung geprüft und festgelegt werden.

Die PDS-Arbeitsgruppe fordert die Bundesregierung auf, sich für verbindliche und wirksame Mechanismen zur Durchsetzung und Überwachung sozialer Normen gegenüber transnationalen Konzernen, insbesondere in Bezug auf Verhaltenskodizes und Gütesiegel einzusetzen.

Flankierend ist die unüberschaubare Anzahl von freiwilligen Verhaltenskodizes und sozialen Gütesiegel zu vereinheitlichen (staatliche Beobachtung, Kontrolle oder Zertifizierung) und die Offenlegung der Wertschöpfungsketten (Produktionsstandorte) einzufordern. Den Nicht-Regierungsorganisationen soll Hilfestellung beim Aufbau von Monitoring-Systemen gegeben werden. Die Anerkennung durch die WTO muss sichergestellt werden.